

Leitsätze

zum Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2013

- 1 BvR 3139/08 -

- 1 BvR 3386/08 -

1. Nach Art. 14 Abs. 3 GG kann eine Enteignung nur durch ein hinreichend gewichtiges Gemeinwohlziel gerechtfertigt werden, dessen Bestimmung dem parlamentarischen Gesetzgeber aufgegeben ist. Das Gesetz muss hinreichend bestimmt regeln, zu welchem Zweck, unter welchen Voraussetzungen und für welche Vorhaben enteignet werden darf. Allein die Ermächtigung zur Enteignung für „ein dem Wohl der Allgemeinheit dienendes Vorhaben“ genügt dem nicht.
2. Dient eine Enteignung einem Vorhaben, das ein Gemeinwohlziel im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG fördern soll, muss das enteignete Gut unverzichtbar für die Verwirklichung dieses Vorhabens sein. Das Vorhaben ist erforderlich im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, wenn es zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist, indem es einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels leistet.
3. Eine Enteignung erfordert eine Gesamtabwägung zwischen den für das konkrete Vorhaben sprechenden Gemeinwohlbelangen einerseits und den durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen andererseits.
4. Der Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Verletzungen der Eigentumsgarantie wird nur genügt, wenn Rechtsschutz gegen einen Eigentumsentzug so rechtzeitig eröffnet wird, dass im Hinblick auf Vorfestlegungen oder den tatsächlichen Vollzug des die Enteignung erfordernden Vorhabens eine grundsätzlich ergebnisoffene Überprüfung aller Enteignungsvoraussetzungen realistisch erwartet werden kann.
5. Das Grundrecht auf Freizügigkeit berechtigt nicht dazu, an Orten im Bundesgebiet Aufenthalt zu nehmen und zu verbleiben, an denen Regelungen zur Bodenordnung oder Bodennutzung einem Daueraufenthalt entgegenstehen, sofern sie allgemein gelten und nicht gezielt die Freizügigkeit bestimmter Personen oder Personengruppen einschränken sollen.

- 6. Art. 14 GG schützt den Bestand des konkreten (Wohn-)Eigentums auch in dessen gewachsenen Bezügen in sozialer Hinsicht, soweit sie an örtlich verfestigten Eigentumspositionen anknüpfen.**
- Art. 14 GG vermittelt den von großflächigen Umsiedlungsmaßnahmen in ihrem Eigentum Betroffenen einen Anspruch darauf, dass bei der Gesamtabwägung das konkrete Ausmaß der Umsiedlungen und die mit ihnen für die verschiedenen Betroffenen verbundenen Belastungen berücksichtigt werden.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BVR 3139/08 -

- 1 BVR 3386/08 -

Verkündet
am 17. Dezember 2013
Wagner
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerden**

I. des Herrn P...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Philipp-Gerlach, Teßmer,
Niddastraße 74, 60329 Frankfurt -

gegen a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. September 2008
- BVerwG 7 B 20.08 -,

b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-
Westfalen vom 21. Dezember 2007 - 11 A 1194/02 -,

c) das Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen vom 10. Dezember 2001 - 9
K 691/00 -,

d) den Widerspruchsbescheid des Landesoberbergamts Nordrhein-
Westfalen vom 24. Februar 2000 - 07.1-1999-174 -,

e) den Zulassungsbescheid des Bergamts Düren vom 22. Dezember 1997 -
g 27-1.2-3-1 -

- 1 BVR 3139/08 -,

II. des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.,
vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch den Vorstandsvorsitzen-
den Holger Sticht,
Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf,

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Philipp-Gerlach, Teßmer,
Niddastraße 74, 60329 Frankfurt -

1. unmittelbar gegen

- a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. November 2008 -
BVerwG 7 B 52.08 (7 B 21.08) -,
- b) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2008 -
BVerwG 7 B 21.08 -,
- c) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom
21. Dezember 2007 - 11 A 3051/06 -,
- d) das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 6. Juni 2006 - 3 K 3061/05 -,
- e) den Grundabtretungsbeschluss der Bezirksregierung Arnsberg vom 9. Juni
2005 - 81.04.2 r 204-1-1 -,

2. mittelbar gegen
§ 77 und § 79 BBergG

- 1 BVR 3386/08 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Kirchhof,
Gaier,
Eichberger,
Schluckebier,
Masing,
Paulus,
Baer,
Britz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Juni 2013 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. Die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3139/08 wird zurückgewiesen.

2. Der Grundabtretungsbeschluss der Bezirksregierung Arnsberg vom 9. Juni 2005 - 81.04.2 r 204-1-1 -, das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 6. Juni 2006 - 3 K 3061/05 -, das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21. Dezember 2007 - 11 A 3051/06 - und der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2008 - BVerwG 7 B 21.08 - verletzen den Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 3386/08 in seinen Grundrechten aus Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 und Artikel 19 Absatz 4 Satz 1 des Grundgesetzes.
3. Dem Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 3386/08 haben das Land Nordrhein-Westfalen drei Viertel und die Bundesrepublik Deutschland ein Viertel seiner notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen behördliche und gerichtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit der Realisierung eines Braunkohlentagebauvorhabens in Nordrhein-Westfalen. Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 3139/08 wendet sich gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II, der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 3386/08 gegen eine Grundabtretung, die zu Lasten eines in seinem Eigentum stehenden Grundstücks verfügt wurde.

1

A.

I.

1. Der Abbau von Braunkohle in Deutschland erfolgt in großflächigen Tagebauen. Für die ökonomisch sinnvolle Realisierung von Vorhaben sind regelmäßig die Inanspruchnahme besiedelter Flächen und damit auch die Umsiedlung ganzer Ortschaften notwendig. Die gewonnene Braunkohle wird zum weit überwiegenden Teil zur Verstromung eingesetzt. Der Anteil von Braunkohle an der Stromerzeugung in Deutschland liegt seit Jahren bei über 20 Prozent.

2

2. In Nordrhein-Westfalen wird Braunkohle auf der gesetzlichen Grundlage des Landesplanungsrechts und des Bergrechts gewonnen.

3

a) Das Landesplanungsgesetz in der für die Verfassungsbeschwerden im Wesentlichen maßgeblichen Fassung aufgrund der Neubekanntmachung vom 29. Juni 1994 (GV. NRW S. 474 - im Folgenden LPIG 1994) sieht für die Gewinnung von Braunkohle eine besondere Form der Landesplanung in Gestalt von Braunkohlenplänen vor.

4

Die Braunkohlenpläne legen im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist (§ 24 Abs. 1 LPIG 1994). Das Braunkohlenplangebiet umfasst gemäß § 25 Abs. 2 LPIG 1994 ganz oder zum Teil das Gebiet der Kreise Aachen, Düren, Euskirchen, Erftkreis, Heinsberg, Neuss, Rhein-Sieg-Kreis, Viersen sowie der kreisfreien

5

Städte Köln und Mönchengladbach; die Abgrenzung im Einzelnen überlässt das Landesplanungsgesetz einer Rechtsverordnung (§ 25 Abs. 3 LPIG 1994; vgl. die Verordnung über die Abgrenzung des Braunkohlenplangebietes vom 31. Oktober 1989, GV. NRW S. 538). Aufgestellt wird ein Braunkohlenplan vom Braunkohlenausschuss, einem Sonderausschuss des Bezirksplanungsrates des Regierungsbezirks Köln (vgl. §§ 26 ff. LPIG 1994). Bei Aufstellung eines Braunkohlenplanes ist in aller Regel eine Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 24 Abs. 3 LPIG 1994) und eine Prüfung der Sozialverträglichkeit durchzuführen (§ 32 Abs. 1 LPIG 1994); außerdem findet eine förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit statt (§ 33 LPIG 1994). Braunkohlenpläne bedürfen der Genehmigung der Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags (§ 34 Abs. 1 Satz 1 LPIG 1994).

b) aa) Braunkohle ist gemäß § 3 Abs. 2 des Bundesberggesetzes vom 13. August 1980 (BGBl I S. 1310; BBergG) ein bergfreier Bodenschatz. Wer Braunkohle gewinnen will, bedarf gemäß § 6 Satz 1 BBergG der Bewilligung oder des Bergwerkseigentums.

6

Gewinnungsbetriebe dürfen nur auf Grund von Plänen geführt werden, die vom Unternehmer aufgestellt und von der zuständigen Behörde zugelassen worden sind (§ 51 Abs. 1 Satz 1 BBergG). Für die Errichtung und Führung eines Betriebes sind Hauptbetriebspläne für einen in der Regel zwei Jahre nicht überschreitenden Zeitraum aufzustellen (§ 52 Abs. 1 Satz 1 BBergG). Die zuständige Behörde kann verlangen, dass für einen bestimmten längeren, nach den jeweiligen Umständen bemessenen Zeitraum Rahmenbetriebspläne aufgestellt werden, die allgemeine Angaben über das beabsichtigte Vorhaben, dessen technische Durchführung und voraussichtlichen zeitlichen Ablauf enthalten müssen (§ 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG). Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 BBergG hängt von der Erfüllung der in § 55 Abs. 1 BBergG genannten Voraussetzungen ab, die vornehmlich den Schutz vor betrieblichen Gefahren im Blick haben, und daneben von der Einhaltung der allgemeinen Verbote und Beschränkungen nach § 48 BBergG.

7

Die zwangsweise Inanspruchnahme eines Grundstücks für bergbauliche Zwecke erfolgt im Wege der so genannten Grundabtretung. Vorschriften über deren „Zulässigkeit und Voraussetzungen“ enthalten die §§ 77 ff. BBergG. § 79 Abs. 1 BBergG macht die Zulässigkeit der Grundabtretung davon abhängig, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit dient, indem namentlich die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte gesichert werden sollen.

8

bb) Für die Verfassungsbeschwerden wesentlich sind § 48 BBergG, der bei der Zulassung eines Betriebsplans zu beachten ist, sowie die mittelbar mit der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3386/08 angegriffenen Vorschriften über die Grundabtretung der § 77 Abs. 1 und 2, § 79 Abs. 1 und 2 BBergG. Sie lauten:

9

(1) Unberührt bleiben Rechtsvorschriften, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung dienen können, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind. Bei Anwendung dieser Vorschriften ist dafür Sorge zu tragen, daß die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.

(2) In anderen Fällen als denen des Absatzes 1 und des § 15 kann, unbeschadet anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Soweit die öffentlichen Interessen zugleich den Schutz von Rechten Dritter umfassen, kann die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde den Plan auslegen, wenn voraussichtlich mehr als 300 Personen betroffen sind oder der Kreis der Betroffenen nicht abschließend bekannt ist. ...

§ 77 Zweck der Grundabtretung

(1) Nach den Vorschriften dieses Kapitels kann auf Antrag des Unternehmers eine Grundabtretung durchgeführt werden, soweit für die Errichtung oder Führung eines Gewinnungsbetriebes oder Aufbereitungsbetriebes einschließlich der dazugehörigen, in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 bezeichneten Tätigkeiten und Einrichtungen die Benutzung eines Grundstücks notwendig ist.

(2) Die Benutzung ist insbesondere dann notwendig, wenn das Vorhaben einer technisch und wirtschaftlich sachgemäßen Betriebsplanung oder Betriebsführung entspricht und die Bereitstellung von Grundstücken des Unternehmers für diesen Zweck nicht möglich oder deshalb nicht zumutbar ist, weil die Benutzung solcher Grundstücke für andere Zwecke der in Absatz 1 bezeichneten Art unerlässlich ist.

(3) ...

und

§ 79 Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Grundabtretung

(1) Die Grundabtretung ist im einzelnen Falle zulässig, wenn sie dem Wohle der Allgemeinheit dient, insbesondere die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte gesichert werden sollen, und der Grundabtretungszweck unter Beachtung der Standortgebundenheit des Gewinnungsbetriebes auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann.

(2) Die Grundabtretung setzt voraus, daß der Grundabtretungsbegünstigte

1. sich ernsthaft

a) um den freihändigen Erwerb des Grundstücks zu angemessenen Bedingungen, insbesondere, soweit ihm dies möglich und zumutbar ist, unter Angebot geeigneter anderer Grundstücke aus dem eigenen Vermögen, oder

b) um die Vereinbarung eines für die Durchführung des Vorhabens ausreichenden Nutzungsverhältnisses zu angemessenen Bedingungen

vergeblich bemüht hat und

2. glaubhaft macht, daß das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwendet werden wird.

(3) ...

II.

1. Der Braunkohlentagebau „Garzweiler“ ist benannt nach dem im Abbaugbiet liegenden ehemaligen Ortsteil Garzweiler der Gemeinde Jüchen. Dem ersten Abschnitt des Gesamtvorhabens lag der Braunkohlenplan Frimmersdorf (Garzweiler I) aus dem Jahr 1984 zugrunde. Im Jahr 1987 stellte die Rheinbraun AG, eine Rechtsvorgängerin der in den Ausgangsverfahren beigeladenen RWE Power AG, den Antrag auf Aufstellung und Genehmigung eines Braunkohlenplanes für das Abbaugbiet Garzweiler II.

13

2. a) Der Braunkohlenausschuss stellte durch Beschluss vom 20. Dezember 1994 den Braunkohlenplan Garzweiler II auf. Diesen genehmigte das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen am 31. März 1995.

14

Der Genehmigung wie auch dem Braunkohlenplan lagen zugrunde die „Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlenpolitik“ der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom September 1987 und deren ergänzende „Leitentscheidungen zum Braunkohlenabbauvorhaben Garzweiler II“ vom September 1991. Die Leitentscheidungen von 1987 stützten sich wesentlich auf die Studie „Energieszenarien Nordrhein-Westfalen“ der PROGNOSE AG und die das Abbauvorhaben Garzweiler II betreffenden Leitentscheidungen aus dem Jahr 1991 auf eine ergänzende Untersuchung dieses Unternehmens. In den Leitentscheidungen zum Tagebauvorhaben Garzweiler II sah sich die Landesregierung auch nach nochmaliger Überprüfung in ihrem in den Leitentscheidungen von 1987 beschlossenen energiepolitischen Konzept bestätigt. Danach soll trotz der erheblichen Belastungen für die umzusiedelnden Menschen und für die Umwelt jedenfalls mittelfristig an der Braunkohle als sicher, ausreichend und kostengünstig verfügbarem Energieträger festgehalten werden. Bei dem Anschlussstagebau Garzweiler II seien gegenüber alternativ im Braunkohlenplangebiet in Frage kommenden Neuaufschlüssen weniger Menschen betroffen und eine geringere Landinanspruchnahme erforderlich. Insbesondere wegen der hohen wasserwirtschaftlich-ökologischen Belastungen müsse die von dem Unternehmen beantragte Abbaufäche des Anschlussstagebaus Garzweiler II allerdings um etwa ein Drittel reduziert werden, was auch die Zahl der betroffenen Einwohner von rund

15

11.800 auf etwa 7.500 sinken lasse.

Im Verfahren zur Aufstellung des Braunkohlenplans Garzweiler II wurden eine Umweltverträglichkeitsprüfung und eine Sozialverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Letztere mündete für die bis etwa 2008 vom Abbau betroffenen Ortschaften in einer genaueren Umsiedlungsplanung. Im Planaufstellungsverfahren fand eine Beteiligung der Öffentlichkeit mit einem mehrwöchigen Erörterungstermin im März 1994 statt. 16

b) Der Braunkohlenplan Garzweiler II legt als raumordnerisches Ziel fest, dass im Abbaubereich, dessen allgemeine Größenordnung und annähernde räumliche Lage durch die zeichnerisch dargestellte Abbaugrenze bestimmt ist, die Gewinnung von Braunkohle grundsätzlich Vorrang vor anderen Nutzungs- und Funktionsansprüchen hat. Innerhalb des so umrissenen Abbaugebiets liegt auch der Ortsteil Immerath der Stadt Erkelenz. Mit der festgelegten Abbaugrenze wird nach den Erläuterungen zum Braunkohlenplan der Abbaubereich - den Leitentscheidungen der Landesregierung entsprechend - gegenüber dem Antrag der Rheinbraun AG um 1.763 Hektar oder 27 Prozent verkleinert. Die gewinnbare Kohlemenge reduziert sich dadurch um 300 Millionen Tonnen oder 19 Prozent. Die Größe des dargestellten Abbaubereiches liegt danach bei 4.800 Hektar mit einem Kohlevorrat von 1,3 Milliarden Tonnen. 17

c) Mit Bescheid vom 16. Februar 2005 genehmigte das Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen den Braunkohlenplan „Umsiedlung Immerath-Pesch-Lützerath“, der auf der Grundlage des Braunkohlenplans Garzweiler II die Umsiedlung dieser Ortschaften näher ausarbeitete. Dabei bestätigte die Genehmigungsbehörde unter Einbeziehung neuerer wissenschaftlicher Gutachten, dass die Förderung heimischer Braunkohle und ihre Verstromung in Nordrhein-Westfalen im Rahmen eines ausgewogenen Energiemixes angesichts steigender Importabhängigkeit auch künftig große Bedeutung haben werde und deshalb am Ausbaukonzept festgehalten werde. 18

3. Nahezu zeitgleich mit dem Antrag auf Aufstellung und Genehmigung eines Braunkohlenplanes für das Abbaugebiet Garzweiler II legte die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen dem seinerzeitigen Bergamt Köln einen für den Abbauezeitraum 1997-2045 konzipierten Rahmenbetriebsplan „Garzweiler I/II“ vor. Mit Rücksicht auf das andauernde Braunkohlenplanverfahren beantragte sie im Jahr 1992 eine Teilzulassung betreffend Flächen, die im Abbaubereich Frimmersdorf (Garzweiler I) gelegen sind. Die Teilzulassung wurde im Jahr 1994 ausgesprochen. 19

III.

1. a) Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 3139/08 ist deutscher Staatsangehöriger. Er war von Juli 1997 bis September 2000 Miteigentümer und ist seither Alleineigentümer eines Grundstücks im Ortsteil Immerath der Stadt Erkelenz. Das Grundstück ist mit einem von ihm selbst genutzten Wohnhaus bebaut. 20

b) Mit dem mit der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3139/08 angegriffenen Bescheid vom 22. Dezember 1997 ließ das - mittlerweile aufgelöste - Bergamt Düren den von 21

der Rheinbraun AG im Anschluss an die Teilzulassung des Rahmenbetriebsplans Garzweiler I vorgelegten „Rahmenbetriebsplan für den Tagebau Garzweiler I/II“ zu. Der zugelassene Rahmenbetriebsplan deckt sich in seinem Abbauvolumen mit den im Braunkohlenplan Garzweiler beschriebenen Größenordnungen. Er erstreckt sich auf eine Gesamtabbaufäche von rund 5.396 Hektar, davon 596 Hektar im Bereich Garzweiler I und 4.800 Hektar im Bereich Garzweiler II. Als gewinnbare Gesamtmineralmenge nennt er 1.610 Millionen Tonnen Kohle.

c) Widerspruch und Klage des Beschwerdeführers gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans blieben erfolglos. 22

Die Berufung des Beschwerdeführers wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 7. Juni 2005 (11 A 1194/02) zurück. Die Klage sei jedenfalls unbegründet, weil der Beschwerdeführer durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans nicht in seinen Rechten verletzt werde. Das folge aus Regelungsgegenstand und -wirkung des Rahmenbetriebsplans. Das für den großflächigen Braunkohlentagebau zum hier maßgeblichen Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung geltende Recht sei durch ein komplexes, teilweise gestuftes Regelungssystem gekennzeichnet, das von planerischen Festlegungen im Landesplanungsgesetz Nordrhein Westfalen, konkretisiert im Braunkohlenplan, über verschiedene bergrechtliche Betriebspläne bis hin zum bergrechtlichen Grundabtretungsverfahren reiche. In diesem System der „gestuften Betroffenheit“ komme es erst im Grundabtretungsverfahren zu einem Eingriff in das Eigentumsrecht eines vom Abbau betroffenen Oberflächeneigentümers, denn erst hier werde endgültig und mit Außenwirkung über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme seines Grundeigentums entschieden. Der Oberflächeneigentümer könne die Rechtmäßigkeit der bergbaulichen Maßnahme, für die sein Grundstück in Anspruch genommen werden solle, im Grundabtretungsverfahren uneingeschränkt überprüfen lassen. Demgegenüber komme der angegriffenen Zulassung des Rahmenbetriebsplans weder Gestattungswirkung für den Bergbauunternehmer noch eine enteignende Vorwirkung in Bezug auf das Oberflächeneigentum zu. 23

d) Auf die Revision des Beschwerdeführers hob das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 29. Juni 2006 (BVerwG 7 C 11.05 - BVerwGE 126, 205) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts auf und verwies die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurück. 24

§ 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG verlange, dass bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans für einen Tagebau die Interessen der Eigentümer berücksichtigt würden, deren Grundstücke für den Tagebau unmittelbar in Anspruch genommen werden sollten. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG entfalte zu ihren Gunsten drittschützende Wirkung. Die betroffenen Eigentümer könnten gestützt auf diese Vorschrift geltend machen, dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans sie in eigenen Rechten verletze (§ 42 Abs. 2, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Soweit das Bundesverwaltungsgericht in früheren Entscheidungen eine hiervon abweichende Auffassung vertreten habe, hal- 25

te der Senat daran nicht fest.

Der Begriff der entgegenstehenden öffentlichen Interessen in § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG sei als Auffangtatbestand weit gefasst. Er beziehe sich in Abgrenzung zu § 55 Abs. 1 BBergG gerade auf andere Belange als den Schutz vor betrieblichen Gefahren im engeren Sinne. Nach ihm seien die Belange zu prüfen und abzuarbeiten, die nicht bereits im Rahmen von § 55 BBergG oder in Verfahren geprüft würden, die mangels einer Konzentrationswirkung der Zulassungsentscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlich seien (§ 48 Abs. 1 BBergG). Dies entspreche der Funktion des Rahmenbetriebsplans, die Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens oder zumindest seiner zeitlichen oder räumlichen Abschnitte zu prüfen. 26

Für die so verstandene Zulassungsfähigkeit des Vorhabens komme es auch darauf an, ob das Abbauvorhaben durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sei, den Bodenschatz zur Sicherung der Rohstoffversorgung abzubauen, und ob deshalb die großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken mit der Umsiedlung zahlreicher Menschen unter völliger Umgestaltung der Landschaft mit öffentlichen Interessen vereinbar sei. Ein Tagebauvorhaben widerspreche dem öffentlichen Interesse im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG, wenn bereits bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans erkennbar sei, dass die Verwirklichung des Vorhabens daran scheitern müsse, dass die dafür erforderliche Inanspruchnahme des Eigentums privater Dritter nicht durch Belange des Allgemeinwohls gerechtfertigt sei. 27

Bei diesem Verständnis lasse § 48 Abs. 2 BBergG Raum auch dafür, die Interessen der betroffenen Grundeigentümer mit den berechtigten Belangen des Bergbaus abzuwägen. 28

Damit seien auch einzelne Eigentümer in den Schutzbereich der Vorschrift einbezogen. Müsse die Bergbehörde nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG eine beabsichtigte Gewinnung untersagen oder beschränken, weil die für sie erforderliche großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken öffentlichen Interessen widerspreche, diene diese Untersagung oder Beschränkung der Zulassung gleichzeitig den Interessen der einzelnen Grundeigentümer, auf deren Eigentum sonst zugegriffen werden müsste. Die öffentlichen Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG seien zugleich die Interessen, aus denen ihr Grundstück nicht für das Vorhaben in Anspruch genommen werden dürfe. 29

Dem könne nicht entgegengehalten werden, der Beschwerdeführer benötige keinen in § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG zu verankernden vorgezogenen Verfahrensschutz, weil am Ende des Verfahrens nach dem Bundesberggesetz der Rechtsschutz gegen die Grundabtretung stehe. Damit werde verkannt, dass der Abstufung des bergrechtlichen Zulassungsverfahrens auch eine entsprechende Abstufung des Rechtsschutzes entspreche. Gehörten zu den in § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG angesprochenen öffentlichen Interessen auch die Belange der Eigentümer, deren Grundstücke für das Vorhaben in Anspruch genommen werden müssten, enthalte der Zu- 30

lassungsbescheid eine Regelung auch ihnen gegenüber mit der Folge, dass sie diesen anfechten könnten. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans enthalte mit Blick auf § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG die Feststellung, dass die beabsichtigte Gewinnung von Braunkohle nicht aus überwiegenden öffentlichen Interessen, also auch nicht unter Berücksichtigung des Eigentumsschutzes, zu beschränken oder zu untersagen sei. Diese Feststellung belaste den Beschwerdeführer und stelle auch eine ihm gegenüber wirksame rechtliche Regelung dar.

Im Übrigen werde die Nutzung der betroffenen Grundstücke auch schon vor ihrer Enteignung jedenfalls faktisch von der verbindlichen Feststellung geprägt, dass trotz großflächiger Inanspruchnahme von Grundstücken dem beabsichtigten Tagebau keine öffentlichen Interessen entgegenstünden. 31

Darüber hinaus sei die Zulassung des Rahmenbetriebsplans auch für das bergrechtliche Grundabtretungsverfahren nicht ohne Bedeutung, wenn ein betroffener Eigentümer an dem Zulassungsverfahren nach § 48 Abs. 2 Satz 2 bis 5 BBergG beteiligt worden sei oder er die Zulassung auch ohne eine solche Beteiligung ergebnislos angefochten habe. In einem solchen Fall sei mit Blick auf § 77 Abs. 2 BBergG - wiederum vorbehaltlich einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse - durch den bestandskräftigen Rahmenbetriebsplan festgestellt, dass das Vorhaben einer technisch und wirtschaftlich sachgemäßen Betriebsplanung und Betriebsführung entspreche und die Nutzung der Grundstücke für das Abbauvorhaben unter diesem Gesichtspunkt notwendig sei. 32

Der Zulassungsbescheid sei nicht allein deshalb rechtswidrig, weil das beklagte Bergamt die Belange der betroffenen Eigentümer tatsächlich nicht in seine Prüfung einbezogen habe, wie der Beschwerdeführer geltend mache. Die Zulassung eines bergrechtlichen Betriebsplans sei eine gebundene Entscheidung. Sie sei nur dann rechtswidrig, wenn bei Einbeziehung der möglicherweise entgegenstehenden öffentlichen Belange die begehrte Zulassung ganz oder teilweise hätte versagt werden müssen. 33

e) Im Anschluss an das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts gab das Bergamt Düren während des sogenannten zweiten Durchgangs im Berufungsverfahren dem Beschwerdeführer Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Die zwischenzeitlich zuständig gewordene Bezirksregierung Arnsberg überprüfte unter Berücksichtigung des Vorbringens des Beschwerdeführers die Zulassung des Rahmenbetriebsplans und gelangte zu der Überzeugung, dass die Voraussetzungen der Zulassung des Rahmenbetriebsplans auch im Lichte des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts gegeben seien. Für die Berücksichtigung der Belange der durch eine Inanspruchnahme betroffenen Grundeigentümer, insbesondere über die Folgen von Inanspruchnahme und Umsiedlung, stünden auch die im Braunkohlenplanverfahren für den Braunkohlenplan Garzweiler II bereits gewonnenen Erkenntnisse zur Verfügung. 34

f) Mit Urteil vom 21. Dezember 2007 (11 A 1194/02) wies das Oberverwaltungsge- 35

richt die Berufung des Beschwerdeführers erneut zurück.

Es stehe zur Überzeugung des Senats fest, dass das angegriffene Vorhaben den öffentlichen Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG nicht widerspreche. Bei der Prüfung gehe der Senat zugunsten des Beschwerdeführers davon aus, dass dieser durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans in einer Weise betroffen sei, die einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung eines Planfeststellungsbeschlusses nahe komme und dass deshalb auch eine Prüfung objektiv-rechtlicher Belange geboten sei. Nach den im Planfeststellungsrecht für den Rechtsschutz eigentumsbetroffener Kläger entwickelten Grundsätzen seien - jedenfalls grundsätzlich - auch öffentliche Belange zu prüfen und zu berücksichtigen, die die Vereinbarkeit des Zulassungsvorhabens mit einschlägigen objektiv-rechtlichen Rechtsvorschriften betreffen. 36

Das Vorhaben sei durch die Notwendigkeit gerechtfertigt, die Braunkohle im Bereich des Rahmenbetriebsplans zur Sicherung der Rohstoffversorgung für die Stromerzeugung abzubauen („energiepolitische Notwendigkeit“). 37

Die mit dem Braunkohlenabbau verbundene großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken sei auch angesichts der dadurch bedingten Umsiedlung zahlreicher Menschen mit öffentlichen Interessen vereinbar. Das Gewicht der insoweit zu berücksichtigenden Belange werde durch Art. 11 GG nicht verstärkt, denn die behördliche Zulassung des Rahmenbetriebsplans sei nicht als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG zu werten. 38

g) Die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 29. September 2008 (BVerwG 7 B 20.08, NVwZ 2009, S. 331) zurück. 39

Der Beschwerdeführer werfe die Frage auf, ob die Zulassung eines bergrechtlichen Rahmenbetriebsplans für ein großflächiges Tagebauvorhaben, in dessen Zuge mehrere Ortschaften devastiert und die dort lebenden Menschen umgesiedelt werden müssten, in das Recht der betreffenden Menschen auf Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG eingreife. Diese Frage rechtfertige die Zulassung der Revision nicht. Sie sei nicht klärungsbedürftig, weil sich die Antwort aus der Verfassungsbestimmung und der hierzu ergangenen Rechtsprechung ergebe. 40

Ebenso wie die Möglichkeit des Zuzugs an einen bestimmten Ort hänge auch die Möglichkeit des Verbleibs an dem einmal gewählten Ort von rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen ab, die durch Art. 11 Abs. 1 GG nicht erfasst und garantiert würden. Dazu gehöre das Eigentum an einem Grundstück, das rechtlich die Möglichkeit sichere, dort seinen Wohnsitz zu begründen und ihn zu behalten. Gegen eine Enteignung und damit gegen den Entzug der Möglichkeit, an diesem konkreten Ort von seinem Grundrecht Gebrauch zu machen, schütze nicht Art. 11 Abs. 1 GG, sondern allein Art. 14 Abs. 3 GG. 41

Auch in den Fällen bergbaubedingter Umsiedlung werde der Zwang, den angestammten Wohnsitz zu verlassen, nicht durch die Zulassung des Rahmenbetriebs- 42

plans, sondern durch die ihm nachfolgende Grundabtretung (Enteignung) ausgelöst. Für diese entfalte die Zulassung des Rahmenbetriebsplans keine enteignungsrechtliche Vorwirkung im fachplanerischen Sinne.

Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans berühre auch nicht den Schutzbereich der Freizügigkeit als Recht auf Heimat. 43

2. Mit seiner Verfassungsbeschwerde greift der Beschwerdeführer den Zulassungsbescheid des Bergamts Düren, den Widerspruchsbescheid des Landesoberbergamts Nordrhein-Westfalen, das Urteil des Verwaltungsgerichts und die im zweiten Durchgang ergangenen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und des Bundesverwaltungsgerichts an. Er rügt eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 11 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. 44

Die Rahmenbetriebsplanzulassung und die Gerichtsentscheidungen verletzen ihn in seinem Grundrecht auf Freizügigkeit. Die Gerichte hätten den Schutzbereich des Grundrechts und insbesondere den durch die Rahmenbetriebsplanzulassung bewirkten Eingriff verkannt. 45

Es sei anerkannt, dass Art. 11 GG auch das Recht umfasse, den bisherigen Aufenthalt beizubehalten. Art. 11 GG vermittle infolgedessen auch ein „Recht auf Heimat“. Unter „Heimat“ sei ein freiwillig gewählter, identitätsstiftender, soziokultureller, territorial bezogener und gesicherter Zusammenhang zu verstehen. Der Ort der gewählten Wohnsitznahme habe für eine Person umso größere Bedeutung, je stärker die emotionale Verbundenheit zu diesem Ort und den Umständen ihres dortigen Aufenthalts sei. Wie wichtig jemandem der Verbleib an einem bestimmten Ort - insbesondere dem Heimatort - sei, hänge maßgeblich davon ab, in welchem Maße die eigene Identität über Bezugspunkte bestimmt werde, die in engem Zusammenhang mit diesem Ort stünden. 46

Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans entfalte in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht Wirkungen auf ihn, die als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 11 Abs. 1 GG zu werten seien. Mit diesem Hoheitsakt werde eine grundsätzliche Genehmigungslage des Braunkohlentagebaus herbeigeführt und den im betroffenen Gebiet lebenden Menschen gegenüber insbesondere die Aussage getroffen, dass dem Vorhaben, mitsamt der Inanspruchnahme ihres Ortes und ihrer Häuser, keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstünden. Ihre „Absiedlung“ werde damit als im staatlichen Interesse liegend dokumentiert. Die Planungen des Bergbauunternehmers würden also gerade im Hinblick auf den Konflikt mit den Drittbetroffenen gebilligt und mit der Zulassung gefördert. Spätestens ab dem Zeitpunkt der Zulassung des Rahmenbetriebsplans liege eine gefestigte unternehmerische und - durch die erfolgte Zulassung auch staatliche - Planung vor, deren Durchführung notfalls auch gegen den Willen Dritter erfolgen werde. Für die im Abbaugebiet lebenden Menschen bedeute dies ein Leben in der Erwartung, „dass die Bagger kommen“. Dem hätten sich die in dem betroffenen Gebiet lebenden Menschen letztlich zu beugen. Sie hätten 47

keine Möglichkeit mehr, ihre Interessen, Wünsche und Rechte einzubringen und deren Beachtung seitens der Zulassungsbehörde einzufordern, denn insbesondere im bergrechtlichen Grundabtretungsverfahren könnten sie nur bestehende Eigentumsrechte geltend machen. Da es tatsächlich unmöglich beziehungsweise unzumutbar sei, ein Grundabtretungsverfahren abzuwarten, stehe den im Abbaugebiet lebenden Menschen keine Möglichkeit des Rechtsschutzes gegen den Druck und Zwang der Umsiedlung zur Verfügung, zumal das Recht auf Freizügigkeit im Grundabtretungsverfahren überhaupt nicht geprüft werde. Anknüpfend an die tatsächliche Unmöglichkeit, die eigenen Rechte in anderen behördlichen oder gerichtlichen Verfahren einzubringen und eine Durchführung des Vorhabens zu einem späteren Zeitpunkt noch verhindern zu können, setze mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans eine Absiedlung der in den Rahmenbetriebsplangrenzen lebenden Menschen ein. Der Druck auf die im Abbaugebiet lebenden Menschen, ihren Heimatort nebst ihrer Wohnung zu verlassen und sich an einem anderen Ort neu anzusiedeln, erreiche eine Intensität, die einem unmittelbaren, zielgerichteten Gebot gleichzusetzen sei.

Der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 11 Abs. 1 GG durch die Rahmenbetriebsplanzulassung „Garzweiler I/II“ und die sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen sei verfassungsrechtlich auch nicht gerechtfertigt.

48

IV.

1. a) Der Beschwerdeführer des Verfahrens 1 BvR 3386/08 ist ein in Nordrhein-Westfalen anerkannter Naturschutzverband. Er erwarb im Jahr 1998 das Eigentum an einem Grundstück der Gemarkung Hochneukirch. Das knapp ein Hektar große Grundstück liegt innerhalb der Abbaugrenze des Braunkohlenplans Frimmersdorf und innerhalb der Abbaufäche des mit dem Bescheid vom 22. Dezember 1997 zugelassenen Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II. Der Beschwerdeführer bepflanzte das Grundstück im Rahmen der Aktion „Zukunft statt Braunkohle - BUND-Obstwiese gegen Garzweiler“.

49

b) Der Beschwerdeführer erhob gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans erfolglos Widerspruch und Klage beim Verwaltungsgericht Aachen. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen wies mit Urteil vom 7. Juni 2005 (11 A 1193/02) die Berufung zurück. Soweit der Beschwerdeführer die Klagebefugnis aus seinem Oberflächeneigentum ableite, lasse der Senat mit der Vorinstanz offen, ob gegen die Klage bereits der Einwand der unzulässigen Rechtsausübung greife, weil der Erwerb eines sogenannten Sperrgrundstücks allein zum Führen eines erwarteten Rechtsstreits diene. Die Klage sei jedenfalls unbegründet, weil der Beschwerdeführer durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans nicht in seinen Grundrechten oder in sonstigen subjektiven Rechten verletzt werde. Das folge aus Regelungsgegenstand und -wirkung der Zulassung des Rahmenbetriebsplans.

50

Die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision hat der Beschwerdeführer nicht eingelegt. Er greift die vorangegangenen Entscheidungen auch nicht mit der Verfassungsbeschwerde an.

51

- c) Mit Grundabtretungsbeschluss vom 9. Juni 2005 entzog die Bezirksregierung Arnsberg das Eigentum des Beschwerdeführers an dem Grundstück der Gemarkung Hochneukirch, übertrug es auf die RWE Power AG „für die Errichtung und Führung eines Betriebes zur Gewinnung von Braunkohle (Garzweiler) sowie für die dazugehörigen Tätigkeiten und Einrichtungen nach § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BBergG“ und verpflichtete die RWE Power AG, dem Beschwerdeführer eine Entschädigung in Geld in bestimmter Höhe zu zahlen. 52
- d) Das Verwaltungsgericht Düsseldorf wies mit Urteil vom 6. Juni 2006 (3 K 3061/05) die Klage des Beschwerdeführers gegen den Grundabtretungsbeschluss ab. 53
- e) Die Berufung des Beschwerdeführers wies das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 21. Dezember 2007 (11 A 3051/06) zurück. 54
- Die Klage sei zulässig, insbesondere fehle es nicht an der Klagebefugnis. Auf einen Rechtsmissbrauch deuteten zwar die zeitlichen Zusammenhänge und Erklärungen des Beschwerdeführers hin; letztlich könne aber das Bestehen eines aner kennenswerten Interesses, das über das Führen eines Rechtsstreits hinausgehe, nicht ausgeschlossen werden. 55
- Die Klage sei indes unbegründet. 56
- aa) Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers seien § 77 und § 79 BBergG nicht verfassungswidrig. Der Beschwerdeführer verkenne, dass der Begriff des Wohls der Allgemeinheit in § 79 Abs. 1 BBergG im Hinblick auf Art. 14 Abs. 3 GG dahin auszulegen sei, dass es einer weitergehenden Prüfung im konkreten Einzelfall im Rahmen einer Gesamtabwägung bedürfe. Im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtabwägung sei nicht nur zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Gewinnung gerade des bestimmten Bodenschatzes, hier von Braunkohle, zur Versorgung des Marktes so gewichtig sei, dass es den Zugriff auf privates Oberflächeneigentum erfordere, sondern auch, ob andere, gewichtigere Allgemeinwohlinteressen der Gewinnung des Bodenschatzes an der in Rede stehenden Stelle entgegenstünden. 57
- bb) Die Voraussetzungen für den Erlass des Grundabtretungsbeschlusses nach § 77 Abs. 1 BBergG lägen vor. 58
- (1) Die Erfüllung der Voraussetzungen des § 77 Abs. 1 BBergG ergebe sich bereits aus der Bestandskraftwirkung der Zulassungsentscheidung. Gegenüber dem Beschwerdeführer sei die Zulassung des Rahmenbetriebsplans Garzweiler I/II bestandskräftig geworden. Damit stehe ihm gegenüber bindend fest, dass das Vorhaben gemäß § 77 Abs. 1 BBergG notwendig sei, weil es im Sinne des § 77 Abs. 2 BBergG einer technisch und wirtschaftlich sachgemäßen Betriebsplanung und Betriebsführung entspreche und die Benutzung des Grundstücks unter diesem Aspekt notwendig sei. Eine Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse, die die Bindungswirkung in Frage stellen könnte, sei nicht eingetreten. 59
- (2) Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Grundabtretung gemäß § 77 60

Abs. 1 BBergG seien aber auch in der Sache gegeben. Für die Führung des Gewinnungsbetriebs im Rahmen des Vorhabens der Beigeladenen sei die Benutzung des Grundstücks notwendig. Abzustellen sei auf das Vorhaben, das durch den zugelassenen Rahmenbetriebsplan konkretisiert werde. Für die Durchführung dieses Vorhabens im Sinne des zugelassenen Rahmenbetriebsplans sei die Abbaggerung der Obstwiese unumgänglich.

cc) Die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Grundabtretung, die § 79 Abs. 1 BBergG regele, seien ebenfalls erfüllt. Für die Erfüllung dieser Voraussetzungen bedürfe es im Hinblick auf die Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG einer Gesamtabwägung. Die Grundabtretung dürfe nicht für einen Tagebau angeordnet werden, dessen Errichtung an öffentlich-rechtlichen Vorschriften scheitern müsse.

61

Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 BBergG sei wiederum die Bindungswirkung der gegenüber dem Beschwerdeführer bestandskräftigen Rahmenbetriebsplanzulassung zu berücksichtigen. Die Bindungswirkung dieser bestandskräftigen Entscheidung reiche so weit, wie die Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 BBergG und die Voraussetzungen der Rahmenbetriebsplanzulassung deckungsgleich seien. Eine weitergehende gesonderte Prüfung sei bei gleichgebliebenen tatsächlichen Verhältnissen mit Blick auf den Grundabtretungsbeschluss deshalb nicht erforderlich. Eine solche Deckungsgleichheit bestehe zunächst mit Blick auf das Allgemeinwohlerfordernis nach § 79 Abs. 1 BBergG, das die Vereinbarkeit mit öffentlichen Interessen im Sinne von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG einschließe. Ferner liege sie im Hinblick auf die allgemeinen Voraussetzungen für die Rahmenbetriebsplanzulassung nach § 55 Abs. 1 BBergG vor, da diese für die allgemeine Rechtmäßigkeitsprüfung in Bezug auf das Vorhaben, dem die Grundabtretung diene, von Belang seien.

62

Die Erfüllung der Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 BBergG ergebe sich nach diesen Grundsätzen bereits weitgehend aus der fortdauernden Bindungswirkung der gegenüber dem Beschwerdeführer bestandskräftigen Zulassung des Rahmenbetriebsplans.

63

Davon ausgehend erweise sich das Vorhaben als energiepolitisch erforderlich, weil es der Sicherstellung der Rohstoffversorgung für die Energieversorgung diene. Das ergebe sich schon aus den Feststellungen zum Fehlen von Versagungsgründen nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG in der dem Beschwerdeführer gegenüber bestandskräftig gewordenen Zulassung des Rahmenbetriebsplans. Wesentliche Änderungen der Sachlage seien nicht eingetreten. Zur Sicherung der Versorgung des Markts mit Rohstoffen zähle auch die Sicherung der Versorgung von Kraftwerken mit Braunkohle zu Zwecken der Verstromung.

64

Für die Bewertung der energiepolitischen Erforderlichkeit komme es nicht - wie der Beschwerdeführer meine - auf die Bedeutung der Braunkohle unterhalb gerade seines Grundstücks für die Energieversorgung an, sondern auf die Bedeutung des Vor-

65

habens als solchen, hier den durch den Rahmenbetriebsplan zugelassenen Tagebau Garzweiler I/II. Es sei auch nicht entscheidend, ob das Vorhaben „unabdingbar“ sei, um die Energieversorgung im Bundesgebiet aufrecht zu erhalten. Ausreichend sei vielmehr, dass das Vorhaben einen erheblichen Beitrag zur Energieversorgung im Bundesgebiet leiste und auf absehbare Zeit - für den maßgeblichen Prognosezeitraum - leisten werde und deshalb „vernünftigerweise geboten“ sei.

Danach sei die Bewertung, dass das Vorhaben energiepolitisch erforderlich sei, nicht zu beanstanden. Die Beurteilung, dass Braunkohle auch weiterhin in erheblichem Umfang für die Stromerzeugung im Grundlastbereich einzusetzen sein werde, erscheine nach den - im Grundabtretungsbeschluss und den dort zitierten Entscheidungen in Bezug genommenen - sachverständigen Beurteilungen und Prognosen wenn nicht zwingend, so doch ohne Weiteres vertretbar. 66

Dem Vorhaben stehe im Rahmen einer Abwägung im Hinblick auf die Allgemeinwohlkonkretisierung im Sinne von § 79 Abs. 1 BBergG im Einzelfall nicht als öffentlicher Belang entgegen, dass es für die Bewohner im Tagebaubereich infolge der Umsiedlungsmaßnahmen zu Beeinträchtigungen komme. Auch insoweit ergebe sich schon aus der Feststellungswirkung der Zulassung des Rahmenbetriebsplans zu Lasten des Beschwerdeführers, dass öffentliche Interessen im Sinne von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG dem Vorhaben nicht entgegenstünden. Die Sachlage habe sich auch insoweit nicht wesentlich geändert. 67

Die mit dem Braunkohleabbau verbundene großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken sei auch angesichts der dadurch bedingten Umsiedlung zahlreicher Menschen nach wie vor mit öffentlichen Interessen vereinbar. 68

Schließlich sei das Vorhaben auch angesichts der Umgestaltung der Landschaft nicht zu beanstanden. Dass der Beschwerdeführer die insoweit in den Blick zu nehmenden Belange dem Vorhaben nicht entgegenhalten könne, ergebe sich bereits aus der Bindungswirkung der Rahmenbetriebsplanzulassung; diese wirke auch bis zum hier maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt fort, weil sich die tatsächlichen Verhältnisse auch insoweit nicht wesentlich geändert hätten. 69

f) Das Bundesverwaltungsgericht wies mit Beschluss vom 20. Oktober 2008 (BVerwG 7 B 21.08, NVwZ 2009, S. 333) die Beschwerde des Beschwerdeführers gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Oberverwaltungsgerichts zurück. Die Rechtssache habe keine grundsätzliche Bedeutung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. 70

aa) Nicht entscheidungserheblich seien die Fragen, ob eine Verwaltungsentscheidung in Bezug auf ein dieser nachgelagert durchzuführendes Enteignungsverfahren eine enteignungsrechtliche Vorwirkung entfalten könne, wenn diese Wirkung in den einschlägigen Gesetzesvorschriften nicht angeordnet werde, und ob einer bergrechtlichen Betriebsplanzulassung im Sinne von § 51 Abs. 1 Satz 1, §§ 52, 55 in Verbindung mit § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG, insbesondere der Zulassung eines Rahmenbe- 71

triebsplans, eine enteignungsrechtliche Vorwirkung zukomme, nach welcher die Bestandskraft der Betriebsplanzulassung im bergrechtlichen Enteignungsverfahren (Grundabtretungsverfahren) in Bezug auf die Feststellung der Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 BBergG, insbesondere eines „Allgemeinwohlerfordernisses“ der Grundabtretung, Bindungswirkung entfalte. Diese Fragen stellten sich nicht, weil das Oberverwaltungsgericht seine Entscheidung nicht darauf gestützt habe, dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans eine enteignungsrechtliche Vorwirkung für das nachfolgende Grundabtretungsverfahren entfalte.

Enteignungsrechtliche Vorwirkung bedeute, dass ein Planfeststellungsbeschluss oder eine andere behördliche Entscheidung, durch die ein bestimmtes Vorhaben zugelassen werde, die Zulässigkeit einer Enteignung einzelner Grundstücke für das planfestgestellte oder sonst zugelassene Vorhaben abschließend feststelle. Weiteren nachfolgenden Enteignungsschritten könne dann nicht mehr die Unzulässigkeit des Vorhabens entgegengehalten werden. Eine solche enteignungsrechtliche Vorwirkung komme einem Planfeststellungsbeschluss oder einer anderen Entscheidung nur dann zu, wenn sie aufgrund gesetzlicher Vorschrift ausdrücklich angeordnet sei.

72

Die Zulassung des bergrechtlichen Rahmenbetriebsplans sei nicht mit einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung verbunden. Hierfür fehle es bereits an einer gesetzlichen Anordnung. Auch das Oberverwaltungsgericht habe in dem angefochtenen Urteil der bestandskräftigen Zulassung eines Rahmenbetriebsplans keine enteignungsrechtliche Vorwirkung für ein Grundabtretungsverfahren beigemessen. Das Oberverwaltungsgericht habe vielmehr für den speziellen Fall der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans die Bindungswirkung beschrieben und zugrunde gelegt, wie sie jedem bestandskräftig gewordenen Verwaltungsakt im Umfang seiner Regelung für das weitere Verhältnis zwischen den Beteiligten eigen sei. Das Oberverwaltungsgericht sei bei seiner Entscheidung als selbstverständlich von der (zutreffenden) Auffassung ausgegangen, dass sowohl die für die Grundabtretung zuständige Behörde als auch die Verwaltungsgerichte in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren selbst festzustellen hätten, ob das Bergbauvorhaben dem Wohl der Allgemeinheit diene, mit der Grundabtretung also ein zulässiger Enteignungszweck verfolgt werde. Ebenso gehe das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass die Feststellung, ob die Grundabtretung dem Wohl der Allgemeinheit diene, eine umfassende Gesamtabwägung der für und gegen das Bergbauvorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange verlange.

73

Nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG könne die zuständige Behörde die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans beschränken oder versagen, wenn der beabsichtigten Aufsuchung oder Gewinnung des Bodenschatzes überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden. Nach § 79 Abs. 1 Satz 1 BBergG sei die Grundabtretung (nur) zulässig, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit diene. Beide Voraussetzungen seien nicht vollständig deckungsgleich, könnten sich aber überschneiden. Von seinem Ansatz aus habe das Oberverwaltungsgericht denn auch folgerichtig nicht angenommen, mit der Verneinung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen

74

im Sinne von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG stehe zugleich umgekehrt fest, dass das Vorhaben im Sinne des § 79 Abs. 1 Satz 1 BBergG dem Wohl der Allgemeinheit entspreche. Es habe vielmehr bei der gebotenen umfassenden Abwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange jeweils für den einzelnen Belang festgestellt, ob er Gegenstand der Zulassungsentscheidung gewesen und über ihn zwischen den Beteiligten des Grundabtretungsverfahrens mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans verbindlich entschieden sei.

bb) Ob der bestandskräftigen Zulassung eines Rahmenbetriebsplans eine Bindungswirkung für eine spätere Grundabtretung zukomme, wie das Oberverwaltungsgericht sie umschrieben habe, sei in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bisher nicht abschließend geklärt. Diese Frage könne auch in dem angestrebten Revisionsverfahren nicht entschieden werden.

75

Das Bundesverwaltungsgericht habe dem Rahmenbetriebsplan die Funktion zugewiesen, die Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens oder zumindest größerer zeitlicher oder räumlicher Abschnitte zu prüfen. Die verbindliche Feststellung, dass das Gesamtvorhaben grundsätzlich zulassungsfähig sei, habe Bedeutung für nachfolgende Sonderbetriebspläne, insbesondere für Hauptbetriebspläne. Das Bundesverwaltungsgericht habe aber nicht angenommen, mit der bestandskräftigen Zulassung des Rahmenbetriebsplans sei abschließend und für das Grundabtretungsverfahren verbindlich darüber entschieden, dass das Vorhaben im Sinne des § 79 Abs. 1 BBergG dem Wohl der Allgemeinheit diene. Zur Bindungswirkung einer bestandskräftigen Zulassung des Rahmenbetriebsplans für die Feststellung dieser Voraussetzung einer Grundabtretung habe sich das Bundesverwaltungsgericht vielmehr nicht geäußert. Eine solche Äußerung wäre in dem angestrebten Revisionsverfahren auch nicht veranlasst.

76

Das Oberverwaltungsgericht sei zwar davon ausgegangen, der bestandskräftigen Zulassung des Rahmenbetriebsplans komme eine (eingeschränkte) Bindungswirkung auch bei der Prüfung der Frage zu, ob die Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 BBergG vorliegen, die Grundabtretung also dem Wohl der Allgemeinheit diene. Das Oberverwaltungsgericht habe aber bei der konkreten Subsumtion unter § 79 Abs. 1 BBergG diesen Ansatz verlassen und der Sache nach uneingeschränkt nachgeprüft, ob das Vorhaben der Beigeladenen den Anforderungen des § 79 Abs. 1 BBergG entspreche. Die Würdigung des Sachverhalts beschränke sich nicht auf Tatsachen, die nach der bestandskräftigen Zulassungsentscheidung eingetreten seien. Sie nehme vielmehr, orientiert an den konkret erhobenen Rügen des Beschwerdeführers, alle Tatsachen in den Blick, die für die Feststellung erheblich seien, ob das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit diene. Eine Begrenzung dieser Prüfung habe das Oberverwaltungsgericht in der Sache gerade nicht vorgenommen. Deshalb wäre in dem angestrebten Revisionsverfahren davon auszugehen, dass unabhängig von einer möglichen Bindungswirkung der Zulassung des Rahmenbetriebsplans die Voraussetzungen des § 79 Abs. 1 BBergG aufgrund der insoweit getroffenen tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts gegeben seien.

77

cc) Nicht klärungsbedürftig sei die weitere Frage, ob die Vorschriften über die bergrechtliche Grundabtretung gegebenenfalls im Kontext mit den Vorschriften über die Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne mit Art. 14 Abs. 1, 3 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar seien beziehungsweise verfassungskonform ausgelegt werden könnten. 78

Diese Frage sei in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bereits hinreichend geklärt. § 79 Abs. 1 BBergG genüge den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, soweit er die Versorgung des Markts mit Rohstoffen unter sinnvollem und planmäßigem Abbau der Lagerstätte für die Rechtfertigung einer Enteignung ausreichen lasse. Damit komme die Grundabtretung zwar allgemein für alle bergfreien und grundeigenen Bodenschätze in Betracht, die unter das Bundesberggesetz fielen. Unzutreffend sei jedoch der Einwand des Beschwerdeführers, das Bundesberggesetz erkläre damit jede Gewinnung von Bodenschätzen, die ein privates Unternehmen beabsichtige, zu einer Tätigkeit, die dem Allgemeinwohl diene. Vielmehr sei im Grundabtretungsverfahren zu prüfen und zu entscheiden, ob der Abbau eines bestimmten Bodenschatzes im Einzelfall zur Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen im öffentlichen Interesse liege und ob dieses Interesse andere öffentliche Interessen und das Interesse von Eigentümern dafür in Anspruch zu nehmender Grundstücke überwiege. 79

dd) Keine grundsätzliche Bedeutung komme schließlich der Frage zu, ob es für eine den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG entsprechende Enteignung der Feststellung bedürfe, dass die Durchführung eines (Bergbau-)Vorhabens in dem Sinne zwingend erforderlich sei, dass im überwiegenden Allgemeinwohl liegende Interessen ohne die Inanspruchnahme des Grundstückes nicht gewährleistet werden könnten. Diese Frage sei nicht weiter klärungsbedürftig, weil sich die Antwort bereits unmittelbar aus den einschlägigen Bestimmungen des Bundesberggesetzes und aus bereits ergangener Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergebe. 80

Der Beschwerdeführer wende sich mit seiner Rüge gegen die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, ob das Vorhaben dem Allgemeinwohl diene, beurteile sich nicht maßgeblich danach, ob im Bundesgebiet oder in erheblichen Teilbereichen „die Lichter ausgehen“, wenn es nicht verwirklicht würde; ausreichend sei vielmehr, dass das Vorhaben einen erheblichen Beitrag zur Energieversorgung im Bundesgebiet leiste sowie auf absehbare Zeit leisten werde und deshalb vernünftigerweise geboten sei. Nach der Rechtsprechung diene ein Vorhaben dem gesetzlich vorgegebenen Enteignungszweck nicht erst dann und sei deshalb auch nicht erst dann im enteignungsrechtlichen Sinne erforderlich, wenn es einem unabweisbaren Bedürfnis entspreche. Vielmehr reiche es aus, wenn es vernünftigerweise geboten sei. 81

g) Die Anhörungsrüge des Beschwerdeführers blieb erfolglos (BVerwG, Beschluss vom 26. November 2008 - BVerwG 7 B 52.08 [7 B 21.08] -). 82

2. Mit seiner am 4. Dezember 2008 erhobenen Verfassungsbeschwerde greift der Beschwerdeführer den Grundabtretungsbeschluss der Bezirksregierung Arnsberg 83

und sämtliche ihn im Ergebnis bestätigende Gerichtsentscheidungen an. Er rügt eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 14 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Art. 19 Abs. 4 Satz 1 und Art. 103 Abs. 1 GG.

a) Die bergrechtliche Grundabtretung gemäß §§ 77, 79 BBergG stelle eine Enteignung dar. Grundvoraussetzung für jede Enteignung sei, dass diese für ein dringendes, nicht auf andere Weise zu befriedigendes, öffentliches Bedürfnis zwingend erforderlich sei.

84

aa) Die Grundabtretung sei verfassungswidrig, da sie auf verfassungswidrigen gesetzlichen Vorschriften beruhe. Mit den vier in § 79 Abs. 1 BBergG genannten Zielen solle der Gesetzgeber die Aussage darüber getroffen haben, in welchen Fällen ein bergbauliches Vorhaben dem Wohle der Allgemeinheit diene. In der Literatur zu § 79 BBergG sei nachzulesen, dass, wenn eines der vier Kriterien gegeben sei, das öffentliche Interesse an der Grundabtretung zu bejahen sei. Daraus werde gefolgert, dass praktisch kaum Fälle denkbar seien, bei denen zwar die nach dem Grundabtretungszweck erforderlichen Voraussetzungen für eine Grundabtretung erfüllt seien, aber keines der vier Ziele verfolgt werde. In der Praxis bergbaulicher Tätigkeit stehe das Gemeinwohlgebot von § 79 Abs. 1 BBergG einer beantragten Grundabtretung also nie entgegen. Deutlicher könne nicht zum Ausdruck gebracht werden, dass für die von einem Bergbauvorhaben betroffenen Eigentümer praktisch keine Möglichkeit bestehe, einer unternehmerisch beabsichtigten Inanspruchnahme ihres Grundstückes die eigenen (Grund-)Rechte entgegenzuhalten. Es bestünden daher erhebliche Zweifel, ob diese Regelungen den Anforderungen genügten, die in Anbetracht des Art. 14 Abs. 1 und des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG an das verbürgte Recht auf ein faires Verfahren zu stellen seien. Wenn ein Eingriff in die Grundrechte erfolgen solle, so müsse der Staat entweder eine verfassungsmäßige gesetzliche Bestimmung erlassen oder aber eine einzelfallbezogene Prüfung der Verwaltung vorsehen. In welchen Fällen ein besonders schwerwiegendes, dringendes Bedürfnis des Gemeinwohls vorliege, müsse vom Gesetzgeber klar definiert und von den zuständigen Behörden im Einzelfall nachprüfbar entschieden werden.

85

Diesen Erfordernissen werde die bergrechtliche Grundabtretung mit den vier in § 79 Abs. 1 BBergG genannten Zielen nicht gerecht. Lasse man allein die „Sicherung des sinnvollen und planmäßigen Abbaus einer Lagerstätte“ oder die „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ für die Rechtfertigung einer Enteignung ausreichen, so werde dieser Eigentumseingriff in jedem denkbaren Fall einer unternehmerischen Abbautätigkeit zugelassen. Eine solche würde letztlich völlig unabhängig von einem dahinter stehenden volkswirtschaftlichen Nutzen oder einem tatsächlichen Bedarf an dem Rohstoff beziehungsweise dessen konkretem Enderzeugnis oder einem anderen Bedürfnis des Gemeinwohls zulässig sein. Da jeder Bergbauunternehmer immer zum Ziel habe, Rohstoffe zu fördern, welche an einen Dritten veräußert werden sollten, könne das Unternehmen die Enteignung eines Grundstückes, unter welchem Rohstoffe lagerten, praktisch ausnahmslos verlangen. Damit entscheide faktisch der Bergbauunternehmer mittels seiner Planung darüber, welcher Grundeigentümer sein

86

Grundstück zur Ermöglichung des Abbaus zur Verfügung stellen müsse.

bb) Sofern das Bundesverfassungsgericht die Vorschriften der §§ 77, 79 Abs. 1 BBergG nicht für verfassungswidrig erachten sollte, erwiesen sich der Grundabtretungsbeschluss und die diesen bestätigenden Entscheidungen der Verwaltungsgerichte gleichwohl als verfassungswidrig, da jedenfalls der in diesen Entscheidungen an die Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen angelegte Maßstab den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nicht genüge. 87

(1) Insbesondere § 79 Abs. 1 BBergG könne allenfalls dann noch als verfassungsgemäß eingestuft und angewandt werden, wenn eine Enteignung strikt nur aufgrund konkreter, zwingender Allgemeinwohlbedürfnisse zugelassen werde, die gerade den Zugriff auf das betreffende Grundstück unabweislich erforderten. 88

Die strengen Anforderungen an die Legitimation einer Enteignung gälten in besonderem Maße, wenn die Enteignung zugunsten eines Privaten erfolge und nur mittelbar dem Allgemeinwohl diene. Denn insbesondere für Enteignungen zugunsten Privater, bei denen - wie vorliegend - der Nutzen für das allgemeine Wohl lediglich mittelbare Folge der Unternehmenstätigkeit sei, träten zusätzliche Anforderungen hinzu und machten es zusätzlich erforderlich, die grundlegenden Enteignungsvoraussetzungen, das Verfahren zu ihrer Ermittlung sowie Vorkehrungen zur Sicherung des verfolgten Gemeinwohlziels gesetzlich zu regeln. 89

Ob ein enteignungslegitimierendes Allgemeinwohlbedürfnis tatsächlich vorliege, sei nicht mit der gebotenen Gründlichkeit überprüft worden. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die von ihm bereits im Grundabtretungsverfahren aufgezeigten anderen, eine Enteignung seines Grundstücks nicht erfordernden vertretbaren Lösungsmöglichkeiten zur Gewährleistung der Stromversorgung der Bevölkerung. 90

(2) Eine Enteignung könne verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt sein, wenn die Stromversorgung als ein zur Rechtfertigung einer Enteignung grundsätzlich anzuerkennender Belang des Allgemeinwohls ohne die Fortführung des Tagebaus nicht sichergestellt wäre. 91

Zur Legitimation der vorliegenden Enteignung fehle es an einem zwingenden Erfordernis sowohl im Hinblick darauf, gerade diejenige Kohle verstromen zu müssen, die im Bereich des verfahrensgegenständlichen Grundstückes lagere, als auch im Hinblick auf die westlich des Grundstücks im Bereich des Vorhabens „Garzweiler II“ lagernde Braunkohle. Weder die Bezirksregierung im Grundabtretungsbeschluss noch die Beigeladene im vorangegangenen Grundabtretungsverfahren hätten hinreichend substantiiert und unter Vorlage geeigneter Nachweise dargelegt, dass - und gegebenenfalls in welchem Umfang - die Energieversorgung der Bevölkerung bei einer Verschonung des Grundstücks gefährdet wäre. 92

(3) Das Verwaltungsgericht habe der geltend gemachten Grundrechtsverletzung nicht abgeholfen. Es habe in seinem Urteil die Auffassung zugrunde gelegt, dass es ausreichend sei, dass die Inanspruchnahme des Grundstücks zum Zwecke der För- 93

derung von Braunkohle erfolge, welche tatsächlich zur Erzeugung von Strom eingesetzt werde, den die Beigeladene sodann in das Netz einspeise.

(4) Das Oberverwaltungsgericht habe den geltend gemachten Verstößen gegen die Anforderungen aus Art. 14 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 GG ebenfalls nicht abgeholfen. Es habe im Gegenteil die Anforderungen an eine Prüfung der Erforderlichkeit der Inanspruchnahme des Grundstücks unter dem Aspekt von Allgemeinwohlbelangen noch weiter zurückgenommen als das Verwaltungsgericht. 94

(5) Auch das Bundesverwaltungsgericht habe der Verletzung seiner Grundrechte schließlich nicht abgeholfen. 95

Die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache im Hinblick auf die Klärung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die bergrechtliche Grundabtretung tue das Bundesverwaltungsgericht schlicht unter Hinweis auf seine bisherige Rechtsprechung ab. 96

Auch in Bezug auf die für diesen Fall von ihm eingeforderte Prüfung eines von der Enteignungsbehörde zu erbringenden Nachweises, dass die Inanspruchnahme des Grundstücks zwingend erforderlich sei, um ein dringendes Allgemeinwohlbedürfnis - vorliegend die Stromversorgung der Bevölkerung - zu bedienen, erteile das Bundesverwaltungsgericht ihm eine Absage. 97

Das Bundesverwaltungsgericht perpetuiere einen Verstoß gegen Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, indem es den Ansatz des Oberverwaltungsgerichts bestätige, ihm die Bestandskraft der Rahmenbetriebsplanzulassung entgegenzuhalten. 98

b) Indem die Gerichte einen unzutreffenden Prüfungsmaßstab hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Enteignung angelegt hätten, hätten sie zugleich gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verstoßen. Insbesondere das Oberverwaltungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht hätten Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG dadurch verletzt, dass sie von einer Reduzierung der Prüfungstiefe infolge bestandskräftiger Rahmenbetriebsplanzulassung ausgegangen seien. Letztlich führe die angegriffene Rechtsprechung dazu, dass der Rechtsschutz eines von einem Braunkohlentagebau betroffenen Grundeigentümers weder gegenüber der Rahmenbetriebsplanzulassung noch gegenüber einer Grundabtretung effektiv und vollumfänglich erfolgen könne. 99

c) Mit seinen Beschlüssen vom 20. Oktober 2008 und 26. November 2008 habe das Bundesverwaltungsgericht ihn in seinem Grundrecht auf Gewährung rechtlichen Gehörs verletzt. 100

Das Bundesverwaltungsgericht konzidiere der Beschwerde, dass in seiner Rechtsprechung nicht abschließend geklärt sei, ob beziehungsweise inwieweit einer bestandskräftigen Zulassung eines Rahmenbetriebsplans eine Bindungswirkung für eine spätere Grundabtretung zukomme, wie das Oberverwaltungsgericht sie umschrieben habe. Damit erkenne es an, dass die Beschwerde klärungsbedürftige Fragen grundsätzlicher Bedeutung aufgeworfen habe. Dennoch habe es entschie- 101

den, die Beschwerde abzuweisen, da sich diese Fragen nicht in entscheidungserheblicher Weise stellen würden.

Angesichts dessen, dass das Oberverwaltungsgericht weitergehende und insbesondere enteignungsrechtlich vorwirkende Bindungen aus der Rahmenbetriebsplanzulassung gegenüber der Grundabtretung angenommen habe, hätte das Bundesverwaltungsgericht aufgrund der von ihm anerkannten grundsätzlichen Bedeutung der Frage nach einer Bindungswirkung der Rahmenbetriebsplanzulassung für ein nachfolgendes Grundabtretungsverfahren die Revision zulassen müssen. Denn der vorliegende Rechtsstreit hätte offenkundig Gelegenheit dazu geboten, die ausstehende höchstrichterliche Klärung des Verhältnisses der beiden bergrechtlichen Entscheidungen - des Rahmenbetriebsplans und der Grundabtretung - zueinander herbeizuführen.

V.

Zu den Verfassungsbeschwerden haben Stellung genommen die Bundesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Bezirksregierung Arnsberg, die Bezirksregierung Köln - Geschäftsstelle des Braunkohlenausschusses -, die Landesregierung Rheinland Pfalz, die Beigeladene der Ausgangsverfahren, das Umweltbundesamt, die Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V., das Institut für deutsches und internationales Berg- und Energierecht der Technischen Universität Clausthal und die Bundesrechtsanwaltskammer.

1. a) Die Bundesregierung ist der Auffassung, das Grundrecht auf Freizügigkeit schütze nicht vor einer Zwangsumsiedlung infolge des Braunkohlentagebaus. Art. 11 GG gewähre nicht das Recht, auf fremdem Grund und Boden Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen, sondern das Recht, öffentliche Flächen, Wege und Gebäude im Rahmen der dafür geltenden Regelungen aufzusuchen und im Rahmen des Bau- oder Mietrechts seinen Wohnsitz zu nehmen.

b) Nach Auffassung der Bundesregierung bestimmt § 79 Abs. 1 BBergG tragfähige Zwecke für die Enteignung von Eigentümern bergbaurelevanter Grundstücke.

Die §§ 77 ff. BBergG erfüllten die sich aus Art. 14 Abs. 3 GG ergebenden Anforderungen. Das Recht der Grundabtretung konkretisiere das zwischen Grundeigentümer und Bergbauunternehmen bestehende „vertikale“ Nachbarschaftsverhältnis für den Bereich der notwendigen Benutzung von Grundstücken durch den Bergbautreibenden. Nicht dessen isoliertes Interesse an seinem Betrieb, sondern das Interesse der Allgemeinheit sei dabei der Maßstab. Rechtssystematisch enthalte § 77 BBergG die entscheidende sachliche und personelle Begrenzung des zulässigen Umfangs der Grundabtretung. Die §§ 79 ff. BBergG machten Vorgaben für die in Art. 14 Abs. 3 GG geforderte Abwägung zwischen den Eigentümerinteressen und den Interessen der Allgemeinheit.

§ 77 Abs. 1 BBergG lege den möglichen Enteignungszweck fest. Die in der Vorschrift enthaltene Anerkennung der Errichtung und Führung eines Gewinnungsbetriebes zum Zwecke der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen als dem Allgemeinwohl dienend sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn mit ihr werde nicht gegen das Abwägungsgebot des Art. 14 Abs. 3 GG verstoßen, da die Regelungen des Bundesberggesetzes im Einzelfall eine Prüfung forderten, zum Beispiel ob die Versorgung des Marktes konkret ein gegenüber den Eigentümerinteressen vorrangiges öffentliches Interesse begründe.

107

Das die Enteignung fordernde Gemeinwohlinteresse liege in den Fallgruppen, in denen das Bundesberggesetz Anwendung finde, unter anderem in der durch eine ausreichende Rohstoffgewinnung sicherzustellenden Deckung des Energiebedarfs, in der Versorgungssicherheit auf dem Energiesektor und nicht zuletzt in der Sicherung eines nicht unerheblichen Arbeitsplatzpotentials.

108

§ 79 Abs. 1 BBergG nehme Bezug auf § 1 Nr. 1 und mittelbar auch auf § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG („Rohstoffsicherungsklausel“), wonach der Gesetzeszweck, nämlich die Sicherung der Rohstoffversorgung durch Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes im öffentlichen Interesse liege, wenn auch nicht stets im vorrangigen; letzteres sei stets eine Frage der Einzelfallabwägung. Die in § 79 Abs. 1 BBergG aufgeführten Regelbeispiele gälten nicht abschließend; vielmehr enthielten sie eine hinreichende Konkretisierung des Abwägungsgebots, ohne die Abwägung im Einzelfall indes vorwegzunehmen.

109

§ 79 Abs. 1 BBergG führe als einen der dem Allgemeinwohl dienenden Enteignungsgründe die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen auf. Die Sicherung der Rohstoffversorgung sei von evident hoher Bedeutung für nahezu alle Menschen in Deutschland. Die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen rechtfertige somit - unter Berücksichtigung der weiteren Voraussetzungen des § 79 Abs. 2 und Abs. 3 BBergG - die Enteignung von Grundstücken. Gleiches gelte für die weiteren in § 79 Abs. 1 BBergG benannten Regelbeispiele.

110

§ 79 Abs. 1 BBergG trage auch in seiner Konstruktion verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten Rechnung. Eine noch präzisere Bestimmung der Enteignungsgründe in § 79 BBergG sei weder erforderlich noch möglich. Sie würde zu einer zwangsläufig unvollständigen Enumeration der dargelegten, besonders auffälligen Beispiele führen und damit die in jedem Einzelfall erforderliche Abwägung zu Lasten des ausgewogenen Ergebnisses vorwegnehmen.

111

c) Der Tagebau Garzweiler I/II könne als Vorhaben bezeichnet werden, das einem solchen Enteignungszweck diene. Aufgrund umfassender und sachgerechter Erwägungen habe man insbesondere im Hinblick auf fehlende Alternativen zu dem Ergebnis gelangen müssen, dass der Braunkohlenbergbau für die Versorgungssicherheit nicht verzichtbar sein würde. Die dabei getroffene Prognoseentscheidung beruhe auf sehr sorgfältig erstellten Studien zur zukünftigen Strombedarfsentwicklung unter Ein-

112

beziehung aller übrigen zugänglichen Energiequellen.

d) Eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG zum Wohle der Allgemeinheit sei zulässig, wenn das Vorhaben für einen bestimmten Enteignungszweck „vernünftigerweise geboten“ sei. Eine gerichtliche Prüfung, ob das Unterlassen einer bestimmten Grundabtretung eine schwerwiegende Störung der Energieversorgung zur Folge hätte, würde den Anwendungsbereich des Bundesberggesetzes nahezu auf Null reduzieren. 113

Es könne nicht erforderlich sein, dass die im Streit stehende Abbaumöglichkeit „als einzige und letzte“ in der Lage sei, einen ohne ihre Ausbeutung entstehenden Fehlbedarf bei der Versorgung des Marktes zu verhindern. Denn die Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen erfordere angesichts ihrer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Volkswirtschaft und der Begrenztheit der Vorkommen ein vorausschauendes, langfristiges Handeln und das Bereithalten von Abbaureserven. Diese Planungsgrundlagen würden im Verfahren der Grundabtretung detailliert geprüft, um sicherzustellen, dass der Gemeinwohlzweck erreicht werde und bis zur Erschöpfung der Lagerstelle auch gewahrt bleibe. Die Anforderung eines hypothetischen Zusammenbruchs der Grundlastversorgung in Deutschland würde die Durchführbarkeit jahrzehntelanger Investitionsvorhaben an den Katastrophenfall knüpfen, der im Gemeinwohlinteresse nie eintreten dürfe. 114

2. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen führt unter anderem aus, die bergrechtliche Grundabtretung sei fraglos ein massiver Eingriff in den verfassungsrechtlich garantierten Schutz des Privateigentums. Der Gesetzgeber habe die Möglichkeit jedoch bewusst geschaffen mit der Folge, dass im Einzelfall dem öffentlichen Interesse an der Rohstoffversorgung aus heimischen Lagerstätten größeres Gewicht beigegeben werden könne als dem individuellen Eigentumsschutz. 115

Die politischen Entscheidungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen und die behördlichen Entscheidungen zum Braunkohlenplan und zum Rahmenbetriebsplan seien kritisiert worden. Argumentiert worden sei mit schon mittelfristig deutlicher Abnahme des Stromverbrauchs und gleichzeitig deutlichem Wachstum bei den erneuerbaren Energien. Damit habe die prinzipielle Entbehrlichkeit der Braunkohleverstromung begründet werden sollen. Zumindest sei aber die Zulassung von Garzweiler II als energiewirtschaftlich überflüssig und - insbesondere auch wegen des im Vergleich zu anderen fossilen Energieträgern sehr hohen Kohlendioxidausstoßes je erzeugter Kilowattstunde - als klimapolitisch schädlich kritisiert worden. Die Annahmen zum rückläufigen Stromverbrauch und zum Zuwachs der erneuerbaren Energien hätten sich aber bis 2005 nicht erfüllt. Der Stromverbrauch in Deutschland sei von 1997 bis 2005 um mehr als 11 Prozent gestiegen. Die Stromerzeugung aus Braunkohle habe sich erhöht und auch im Jahr 2005 einen Anteil von 25 Prozent an der Bruttostromerzeugung gehabt. 116

Unter den derzeit gegebenen tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen leiste die Braunkohle einen wesentlichen Beitrag zur deutschen und nordrhein-westfälischen 117

Energieversorgung. Der Braunkohlenbergbau und die Stromerzeugung aus Braunkohle seien derzeit wettbewerbsfähig.

Aufgrund ihrer Bedeutung für die Versorgungssicherheit und aus Gründen der Preisstabilität bleibe die Braunkohle in Nordrhein-Westfalen trotz der von ihr ausgehenden Umweltbelastungen auch für den Zeitraum 2020-2030 ein wesentlicher Bestandteil des Energiemixes. 118

3. Die Bezirksregierung Arnsberg hat sich ausführlich zur gesetzlichen Ausgestaltung der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung und Grundabtretung und zu den mit dem Tagebau Garzweiler verbundenen Belastungen für die Menschen und die Umwelt geäußert. 119

4. Die Bezirksregierung Köln - Geschäftsstelle des Braunkohlenausschusses - hat sich auf entsprechende Bitte des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zum Inhalt und zur Funktion der Braunkohlenpläne, zum Aufstellungsverfahren und zur Rolle des Braunkohlenausschusses geäußert. 120

5. Die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz führt aus, § 79 Abs. 1 BBergG bestimme tragfähige Enteignungszwecke. Die Versorgung des Marktes mit regional beziehungsweise ortsnah gewonnenen Rohstoffen liege nach wie vor im öffentlichen Interesse, wie sich am Beispiel der Baustoffindustrie zeige. 121

Die Regierung des Landes Rheinland-Pfalz ist weiterhin der Auffassung, dass eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG zum Wohle der Allgemeinheit zulässig ist, wenn das Vorhaben für einen bestimmten Enteignungszweck „vernünftigerweise geboten“ ist. Eine engere Ansicht würde zu wenig sinnvollen Ergebnissen und auch dazu führen, dass die durch den Gesetzgeber vorgenommene Entscheidung zu Gunsten einer Enteignung für bergbauliche Zwecke weitgehend leer liefe. 122

6. a) Die Beigeladene der Ausgangsverfahren hält die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3139/08 (Rahmenbetriebsplan) jedenfalls für unbegründet. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen den Beschwerdeführer nicht in seinem Grundrecht aus Art. 11 Abs. 1 GG. 123

Art. 11 Abs. 1 GG sei bereits seinem Schutzbereich nach nicht tangiert, weil die Möglichkeit, an einem konkreten Ort von dem Grundrecht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, nicht durch Art. 11 Abs. 1 GG, sondern allein durch Art. 14 Abs. 3 GG geschützt werde. 124

Art. 11 Abs. 1 GG gewährleiste kein „Recht auf Heimat“. Soweit das Freizügigkeitsrecht gemäß Art. 11 Abs. 1 GG reiche, schütze dieses zwar auch den Verbleib in einer bestimmten Region und in diesem Sinne den Verbleib in der „Heimat“. Aber hierdurch werde die „Heimat“ nicht über den Umfang des Freizügigkeitsrechts hinaus in besonderer Weise oder als eigenständiges Schutzgut durch Art. 11 Abs. 1 GG geschützt. Dem Grundgesetzgeber sei die „Heimat“ als Rechtsbegriff und Schutzgut keineswegs unbekannt gewesen, wie sich schon an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG ersehen 125

lasse.

b) Die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3386/08 (Grundabtretung) ist nach Auffassung der Beigeladenen der Ausgangsverfahren unzulässig, im Übrigen jedenfalls unbegründet. 126

Die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, da der Beschwerdeführer das Grundstück als „Sperrgrundstück“ einzig zu dem Zweck erworben habe, Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Grundabtretung zu erlangen. Wäre es ihm wirklich um die Anlage einer Streuobstwiese und um die Kultivierung heimischer Obstbäume gegangen, so hätte er niemals gerade dieses Grundstück erworben. 127

Die Verfassungsbeschwerde sei jedenfalls unbegründet. 128

Die Vorschriften über die bergrechtliche Grundabtretung (§§ 77 ff. BBergG) seien verfassungsmäßig. Die vom Beschwerdeführer vorgebrachte Behauptung, § 79 Abs. 1 BBergG lasse einen Abbau um des Abbaus willen ausnahmslos zu, beruhe auf einer Verkennung sowohl des Wortlauts wie auch des Regelungszusammenhangs des § 79 Abs. 1 BBergG. Die in § 79 Abs. 1 BBergG genannten Regelbeispiele („insbesondere“) seien vom Gesetzgeber typisiert angenommene Gemeinwohlziele, was jedoch nicht im Einzelfall von der Prüfung entbinde, ob das Vorhaben auch im konkreten Fall dem Wohle der Allgemeinheit diene. Nach § 79 Abs. 1 Alt. 1 BBergG komme eine Grundabtretung zum Zwecke der „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ in Betracht. Schon der Begriff „Versorgung“ setze einen Bedarf oder eine Nachfrage nach den betreffenden Rohstoffen voraus. Die Nachfrage, deren Befriedigung der Rohstoff dienen solle, müsse einem Gemeinwohlzweck dienen, da die Befriedigung einer nicht im Gemeinwohlinteresse liegenden Nachfrage nach Rohstoffen keinen Gemeinwohlzweck darstellen könne. 129

Die fachgerichtliche Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben stehe mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Einklang. 130

Planerische Entscheidungen entzögen sich fast immer der Beurteilung anhand von Kriterien wie Unausweichlichkeit oder Zwangsläufigkeit. Es sei gerade Inhalt einer Planungsentscheidung, zwischen mehreren in Betracht kommenden Alternativen auszuwählen und das Gemeinwohl in Richtung auf eine konkrete Alternative zu konkretisieren. Infolgedessen gehe die Rechtsprechung zum Bergrecht zu Recht davon aus, dass die Rechtfertigung planerischer Entscheidungen nicht erst bei Unausweichlichkeit der Planung gegeben sei, sondern schon dann, wenn das Vorhaben gemessen an den zu konkretisierenden gesetzlichen Zielvorgaben vernünftigerweise geboten sei. Sei das Vorhaben im allgemeinen Interesse objektiv vernünftigerweise geboten, so sei für die Enteignung eines konkreten Grundstücks sodann im zweiten Schritt zu prüfen, ob dessen Enteignung auch tatsächlich zur Erreichung des legitimen Gemeinwohlzweckes erforderlich sei, ob es also zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe unumgänglich erforderlich sei, den konkreten Eigentumsgegenstand in die Hand des Staates zu bringen. Die angefochtenen Entscheidungen seien 131

methodisch fehlerfrei und in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise davon ausgegangen, dass der Abbau der Braunkohle im Bereich Garzweiler I/II zwecks Verstromung dem Wohl der Allgemeinheit diene. Die im Tagebau Garzweiler I/II gegenwärtig gewonnene und nach dem Rahmenbetriebsplan zukünftig zu gewinnende Braunkohle trage in einem erheblichen Umfang zur Primärenergiegewinnung in Deutschland bei, wobei die Braunkohleverstromung insbesondere auch zur Erzeugung von Grundlaststrom genutzt werde.

Die Rüge einer Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG sei unbegründet. Der Beschwerdeführer gehe hierbei bereits von unzutreffenden Voraussetzungen aus, wenn er behaupte, der Rahmenbetriebsplanzulassung komme eine enteignungsrechtliche Vorwirkung für den Grundabtretungsbeschluss zu. Auch die Rüge des Beschwerdeführers, das Oberverwaltungsgericht habe die Prüfungstiefe der Grundabtretung wegen der Bestandskraft der Rahmenbetriebsplanzulassung reduziert und ihm hierdurch die Verteidigung seines Eigentumsgrundrechts erschwert, zeige keine Verletzung des Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG auf. Es sei zwar richtig, dass das Oberverwaltungsgericht in dem Berufungsurteil wiederholt auf die Bestandskraft der Rahmenbetriebsplanzulassung hingewiesen und eine sich hieraus ergebende Bindung angenommen habe. Indessen handele es sich hierbei um eine prozessuale Bindungswirkung, die sich daraus ergebe, dass der Beschwerdeführer die Rahmenbetriebsplanzulassung angefochten habe, mit der Klage jedoch beim Oberverwaltungsgericht gescheitert sei. 132

Unabhängig hiervon scheide ein Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG aber schon deshalb aus, weil das Oberverwaltungsgericht zwar aufgrund der Rechtskraft des Berufungsurteils eine Bindung an die Rahmenbetriebsplanzulassung angenommen, gleichwohl aber - hierauf habe das Bundesverwaltungsgericht hingewiesen - der Sache nach keine Begrenzung der Prüfung vorgenommen habe. 133

7. Das Umweltbundesamt hat sich auf Anfrage des Bundesverfassungsgerichts insbesondere zur Bedeutung der Braunkohle für die Energieversorgung im Zeitverlauf, zu den externen Kosten der Braunkohlennutzung und zu den mit ihr verbundenen Problemen für Mensch und Umwelt geäußert. Es hat dabei im Ergebnis auch bei abnehmender Braunkohlennutzung zur Stromerzeugung die Versorgungssicherheit in Deutschland durch andere Energieträger gewährleistet gesehen. Demgegenüber seien die externen Kosten der Braunkohlennutzung durch Flächeninanspruchnahme, Umsiedlungen, Feinstaubemissionen, Grundwasserbelastung und Massenumlagerungen enorm. 134

8. Die Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V. erläutert in ihrer Stellungnahme die Bedeutung der Gewinnung von mineralischen Rohstoffen in Deutschland, die tatsächlichen Besonderheiten der Gewinnung von Bodenschätzen sowie die Notwendigkeit und praktische Bedeutung der Grundabtretung. 135

In den §§ 77, 79 BBergG habe der Gesetzgeber die Enteignungsmöglichkeit zugunsten Bergbautreibender in einer Weise ausgestaltet, dass die Grundabtretung 136

nicht nur in Ausnahmefällen möglich sei; dies sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der durch Art. 14 Abs. 3 GG gezogene Rahmen für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Enteignungen hätte mit dem Bundesberggesetz ausgeschöpft werden sollen. Primäre Zielsetzung des Bundesberggesetzes sei die Sicherung der Rohstoffversorgung mit mineralischen Bodenschätzen. Ohne mineralische Rohstoffe sei sowohl die Energieversorgung als auch die Erzeugung der überwiegenden Anzahl von Produkten nicht möglich. Die Rohstoffversorgung stelle damit einen wesentlichen Baustein der Daseinsvorsorge dar.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der zwangsweisen Inanspruchnahme von Eigentum stelle Anforderungen sowohl an das Vorhaben, für welches eine Enteignung durchgeführt werden könne, als auch an das Erfordernis der Enteignung. Die erste Voraussetzung eines Erfordernisses des Vorhabens als solchem sei dann zu bejahen, wenn es zur Erreichung von Allgemeinwohlzwecken vernünftigerweise geboten sei. Dies sei eine Planung nicht erst im Falle ihrer Unausweichlichkeit, sondern wenn die konkret verfolgten Ziele mit den Zielsetzungen des legitimierenden Gesetzes vereinbar und zudem generell geeignet seien, etwa entgegenstehende Eigentumsinteressen zu überwinden. Hinzukommen müsse zur Rechtfertigung einer Enteignung, dass die Enteignung des konkreten Grundstücks unumgänglich sei, um den jeweiligen Allgemeinwohlzweck zu erreichen.

137

Diese Abwägung sei auch im Grundabtretungsverfahren erforderlich und in § 79 Abs. 1 BBergG angelegt. Da die Grundabtretung gemäß § 79 Abs. 1 BBergG nur zulässig sei, wenn sie dem Wohl der Allgemeinheit diene, setze sie eine Abwägung aller für und gegen die Enteignung sprechenden Belange voraus. Dabei seien nicht nur die privaten Belange des Grundabtretungsbetroffenen in den Blick zu nehmen, sondern sei auch zu prüfen, ob der Enteignung andere überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden oder öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzt würden. Die erforderliche Abwägung habe die Bezirksregierung im Grundabtretungsbeschluss mit dem Ergebnis des Erfordernisses der Inanspruchnahme des Grundstücks des Beschwerdeführers des Verfahrens 1 BvR 3386/08 durchgeführt.

138

9. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. ordnet die Erzeugung von Strom aus Braunkohle in den erforderlichen Energiemix als wesentliches Element ein. Der Tagebau Garzweiler stelle einen wesentlichen Pfeiler eines ausgewogenen Energiemixes dar und leiste damit einen grundlegenden Beitrag für eine sichere, bezahlbare und letztlich auch umweltverträgliche Energieversorgung.

139

Das Grundrecht auf Freizügigkeit schütze nicht vor einer Zwangsumsiedlung infolge des Braunkohlentagebaus. Die §§ 77 und 79 BBergG seien im Zusammenhang zu lesen. § 77 BBergG definiere die Vorhaben, für die die Grundabtretung zulässig sei. Die in § 79 BBergG genannten Enteignungszwecke seien tragfähig, um den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG an Enteignungen zu genügen. Herausragend gelte dies für „die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“. Die Industriewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland sei auf die Bereitstellung von Rohstoffen in allen denk-

140

baren Bereichen zwingend angewiesen.

Die anderen in § 79 Abs. 1 BBergG vom Gesetzgeber als Beispiele genannten Voraussetzungen schlossen alle an den Aspekt der Versorgungssicherheit an. An der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen hänge sowohl die Erhaltung von Arbeitsplätzen als auch die Ausgestaltung der Wirtschaftsstruktur allgemein. 141

10. Das Institut für deutsches und internationales Berg- und Energierecht der Technischen Universität Clausthal weist auf einen seiner Auffassung nach in der Diskussion um Grundabtretungen bisher weithin unbeachtet gebliebenen normativen Zusammenhang hin, in den der Gesetzgeber des Bundesberggesetzes die bergrechtliche Enteignung gestellt habe. Die Rechtsgrundlagen des Grundabtretungsrechts zeigten zwei prägende Merkmale: zum einen die mit dem Bundesberggesetz Gesetz gewordene Ausgestaltung als Enteignung (§§ 77 ff. BBergG), zum anderen über die Einbindung der Grundabtretung in die auf Gewinnung gerichteten Bergbauberechtigungen die Konstellation einer unentrinnbaren Kollision räumlich benachbarter Rechtspositionen (Bergwerkseigentum - Grundeigentum). 142

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei eine Enteignung im Einzelfall nur aufgrund einer Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange zulässig. Dazu gehöre bei der Grundabtretung auch das Verhältnis der sich für beide grundrechtlich geschützten Eigentumspositionen ergebenden Entfaltungsspielräume (Bestandsschutzgarantie und Wertgarantie). Die behördliche Versagung der Grundabtretung bedeute für den Inhaber der Bergbauberechtigung (Bergbautreibenden) nicht selten die Entscheidung für den Totalverlust seiner Eigentumsposition, während sich für den Grundeigentümer die Zulassung der Grundabtretung auf die Reduzierung der Bestandsgarantie zur Wertgarantie beschränke. Daraus ergebe sich, dass die Anforderungen an das Tatbestandsmerkmal „dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ in § 79 Abs. 1 BBergG geringer anzusetzen seien als in sonstigen Enteignungssituationen. 143

11. Die Bundesrechtsanwaltskammer vertritt die Auffassung, dass der Verlust der Heimat durch Art. 2 Abs. 1 und insbesondere Art. 14 Abs. 1 und 3 GG nicht hinreichend erfasst beziehungsweise abgewehrt werden könne. Den Betroffenen müsse insbesondere gegen die zwangsweise Umsiedlung infolge großflächiger Bodennutzungsprojekte auch die Berufung auf das Grundrecht der Freizügigkeit nach Art. 11 GG möglich sein. Selbst dann, wenn man die Sicherung der Energieversorgung als verfassungsimmanente Begrenzung des Grundrechts aus Art. 11 Abs. 1 GG akzeptieren würde, sei der entsprechende Eingriff im Ergebnis konkret und situationsbezogen zu beurteilen. 144

Die §§ 77, 79 BBergG begegneten erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die in § 79 Abs. 1 BBergG aufgeführten Beispielskriterien für das „Wohl der Allgemeinheit“ seien uferlos weit. Ein Verständnis der §§ 77, 79 BBergG, das auf einen Vorrang der Belange des Bergbaus gegenüber dem Grundeigentum hinauslaufe, sei kaum mit den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG in Einklang zu bringen. Indessen 145

zeige die gesetzliche Fassung des § 79 Abs. 1 BBergG, wonach die Grundabtretung nur „im einzelnen Falle“ zulässig sei und der Grundabtretungszweck „unter Beachtung der Standortgebundenheit des Gewinnungsbetriebes“ in die Zulässigkeitsprüfung der Enteignung einbezogen werden müsse, dass sich der Gesetzgeber der Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG bewusst gewesen sei. Er ordne die Grundabtretung als Enteignung ein. Durch die Bezugnahme auf das „Wohl der Allgemeinheit“ werde darüber hinaus deutlich gemacht, dass die Gesetzesfassung einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich erscheine. Durch die Notwendigkeit, die Voraussetzung für die Zulässigkeit der Grundabtretung „im einzelnen Falle“ zu prüfen, sei schon nach dem Gesetzeswortlaut des § 79 Abs. 1 BBergG eine Gesamtabwägung möglich und erforderlich, die sämtliche für und gegen die Zulässigkeit der Grundabtretung sprechenden Belange einbeziehe und insoweit zu einem Art. 14 Abs. 3 GG entsprechenden Ergebnis gelange.

VI.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 4. Juni 2013 eine mündliche Verhandlung durchgeführt. Geäußert haben sich die Beschwerdeführer, als Mitglied des Deutschen Bundestages der Abgeordnete Oliver Krischer, die Bundesregierung, die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Bezirksregierung Arnsberg und die Beigeladene der Ausgangsverfahren. Als Sachkundige angehört wurden das Umweltbundesamt, die Bundesnetzagentur, die Bezirksregierung Köln - Geschäftsstelle des Braunkohlenausschusses -, die Stadt Erkelenz, die Bundesrechtsanwaltskammer, der Deutsche Anwaltverein, das Institut für deutsches und internationales Berg- und Energierecht der Technischen Universität Clausthal, das Institut für Berg- und Energierecht der Ruhr-Universität Bochum, die Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V. und das Öko-Institut e.V.

146

B.

Die Verfassungsbeschwerde des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. (1 BvR 3386/08 - Grundabtretung) ist im Wesentlichen zulässig (I.) und teilweise begründet (II.).

147

I.

Die Verfassungsbeschwerde, die sich unmittelbar gegen den Grundabtretungsbeschluss und die seine Rechtmäßigkeit bestätigenden Gerichtsentscheidungen sowie mittelbar gegen die dem Grundabtretungsbeschluss zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen der §§ 77 und 79 BBergG richtet, ist zulässig, soweit der Beschwerdeführer eine Verletzung des Eigentumsgrundrechts und der grundrechtsgleichen Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes rügt. Soweit der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG durch den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts über die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision behauptet, genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den sich aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG ergebenden Begründungsanforderungen.

148

1. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht nicht entgegen, dass der Beschwerdeführer gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Juni 2005 (11 A 1193/02), aufgrund dessen seine Klage gegen die mit dieser Verfassungsbeschwerde nicht angegriffene Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Braunkohlentagebau Garzweiler I/II auch in der Berufungsinstanz erfolglos blieb, keine Revision eingelegt hat, obwohl sie vom Oberverwaltungsgericht zugelassen worden war. 149

Allerdings verlangt der in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde, dass Beschwerdeführer alle nach Lage der Dinge zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung schon im fachgerichtlichen Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. BVerfGE 107, 395 <414>; 112, 50 <60>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Juli 2013 - 1 BvR 3057/11 -, NJW 2013, S. 3506 <3507 [Tz. 27]>). Um dem Grundsatz der Subsidiarität zu genügen, kann es auch geboten sein, den Rechtsweg gegen einen Hoheitsakt auszuschöpfen, der dem angegriffenen vorausgeht, wenn jener Grundlage der später beanstandeten Belastung ist. Zwar enthält die Zulassung des Rahmenbetriebsplans mangels enteignungsrechtlicher Vorwirkung keine rechtlich bindenden Vorentscheidungen, die mit einer Klage gegen den Grundabtretungsbeschluss nicht mehr in Frage gestellt werden könnten (siehe dazu unten II. 3. d aa (3) sowie C. II. 2. b aa), gleichwohl wäre der Grundabtretung ohne den Rahmenbetriebsplan die Grundlage entzogen. 150

Dennoch war der Beschwerdeführer hier nicht aus Gründen der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde gehalten, Revision gegen das Berufungsurteil im Verfahren über die Zulassung des Rahmenbetriebsplans einzulegen, da er zum damaligen Zeitpunkt davon ausgehen durfte, dass die Revision keine Aussicht auf Erfolg haben würde. Bei Ergehen des Berufungsurteils entsprach es gefestigter Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, dass die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans das Eigentumsrecht der von einem Tagebau betroffenen Grundstückseigentümer nicht verletzen kann, weil die für den Rahmenbetriebsplan und seine Zulassung maßgeblichen Bestimmungen des Bundesberggesetzes keine drittschützende Wirkung gegenüber den Grundstückseigentümern entfalteten; erst der Grundabtretungsbeschluss greife in ihre Rechtsstellung ein (vgl. insbesondere BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 - BVerwG 7 C 18.90 -, NVwZ 1991, S. 992; OVG für das Land Brandenburg, Beschluss vom 28. September 2000 - 4 B 130/00 -, juris Rn. 28; jeweils m.w.N.). Einen aus damaliger Sicht im Hinblick auf die gerügte Eigentumsverletzung praktisch aussichtslosen Rechtsbehelf zu ergreifen, verlangt jedenfalls in vorliegender Konstellation, in der sich das in Frage kommende Rechtsschutzverfahren nicht auf den eigentlichen Angriffsgegenstand der Verfassungsbeschwerde bezieht, weder das Subsidiaritätsprinzip noch das Gebot der Rechtswegerschöpfung (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Juli 2013 - 1 BvR 3057/11 -, NJW 2013, S. 3506 <3507 [Tz. 22 f.]>). Dass das Bundesverwaltungsgericht mittlerweile mit Urteil vom 29. Juni 2006 (BVerwGE 126, 205) im Ausgangsverfahren zu der hier 151

ebenfalls entschiedenen Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3139/08 seine bisherige Rechtsprechung insoweit aufgegeben hat und den Bestimmungen über die Zulassung des Rahmenbetriebsplans nunmehr teilweise drittschützende Wirkung zuspricht (siehe dazu unten C. II. 2. b bb (1)), ändert hieran nichts, da es für die Beurteilung, ob die Einlegung eines Rechtsbehelfs zumutbar ist, auf den Zeitpunkt der Entscheidung hierüber ankommt.

2. Der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde steht in Bezug auf die Verletzung des Grundeigentums nicht entgegen, dass der Beschwerdeführer das Grundstück, auf das sich der Grundabtretungsbeschluss bezieht, erst Anfang 1998 und damit zu einem Zeitpunkt erworben hat, zu dem der Rahmenbetriebsplan für den Tagebau Garzweiler I/II bereits zugelassen war, mithin die Inanspruchnahme des Grundstücks für dieses Vorhaben faktisch fest stand. 152

a) Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist für die Klagebefugnis des Eigentümers eines Grundstücks, der sich gegen dessen Beeinträchtigung durch ein Vorhaben wendet, grundsätzlich unerheblich, aus welchen Beweggründen er das Eigentum an dem Grundstück erworben hat. Eine andere rechtliche Beurteilung ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts allerdings dann gerechtfertigt, wenn das Eigentum nur deshalb erworben worden ist, um die Voraussetzungen für eine Prozessführung zu schaffen, die nach dem Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsordnung einem Eigentümer vorbehalten ist (vgl. BVerwGE 72, 15 <16>; 112, 135 <137>; 131, 274 <286>; zuletzt Urteil vom 25. Januar 2012 - BVerwG 9 A 6.10 -, NVwZ 2012, S. 567). Davon sei auszugehen, wenn die konkreten Umstände ohne Weiteres erkennen ließen, dass an der erworbenen Rechtsstellung, welche die Klagebefugnis vermitteln solle, kein über das Führen eines erwarteten Rechtsstreits hinausgehendes Interesse bestehe (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 - BVerwG 9 A 6.10 -, NVwZ 2012, S. 567 <568>). 153

Im Verfahren des Beschwerdeführers gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans haben Verwaltungsgericht (Urteil vom 10. Dezember 2001 - 9 K 2800/00 -, juris Rn. 78 ff.) und Oberverwaltungsgericht (Urteil vom 7. Juni 2005 - 11 A 1193/02 -, juris Rn. 63) jeweils ausdrücklich offen gelassen, ob das Grundstück als so genanntes Sperrgrundstück im Sinne dieser Rechtsprechung zu behandeln ist. Im Ausgangsverfahren gegen den Grundabtretungsbeschluss hat das Oberverwaltungsgericht die Klagebefugnis des Beschwerdeführers ausdrücklich bejaht (Urteil vom 21. Dezember 2007 - 11 A 3051/06 -, juris Rn. 29 ff.). 154

b) Dem Beschwerdeführer steht im Hinblick auf den beanstandeten Entzug des Eigentums an seinem Grundstück jedenfalls die für das Verfahren der Verfassungsbeschwerde erforderliche Beschwerdebefugnis zu. 155

Mit dem Erwerb des Grundstückseigentums hat der Beschwerdeführer die uneingeschränkte Rechtsstellung eines Eigentümers erlangt. Als solcher kann er sich auf den Schutz des Grundrechts aus Art. 14 GG berufen und insbesondere beanspruchen, nur durch eine den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügende Enteignung 156

den Verlust dieses Eigentums hinnehmen zu müssen. Für den Schutz durch das Eigentumsgrundrecht kommt es in aller Regel weder auf das Motiv für den Grunderwerb noch auf dessen Zeitpunkt oder auf die sonstigen Begleitumstände an. Es genügt die formale Eigentümerstellung, die dem Eigentümer auch im Übrigen alle mit dem Eigentum verbundenen privaten und öffentlichen Rechte eröffnet. Allenfalls im hier ersichtlich nicht gegebenen Ausnahmefall des Art. 18 GG kann der Eigentümer den grundrechtlichen Eigentumsschutz und damit auch die entsprechende Beschwerdebefugnis verlieren.

3. Die Verfassungsbeschwerde ist schließlich auch nicht deshalb unzulässig, weil das Grundstück des Beschwerdeführers mittlerweile - und zwar schon vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde - bergbaulich in Anspruch genommen wurde. Das Grundstück ist durch den Abbau der Braunkohle nicht untergegangen, es besteht als räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche (vgl. auch § 905 Satz 1 BGB), wenn auch in verändertem Zustand, fort. Der Eigentumseingriff durch den Entzug des Eigentums dauert an. Durch den Vollzug der Grundabtretung und die tatsächliche Inanspruchnahme des Grundstücks ist daher weder eine Erledigung eingetreten noch das Rechtsschutzbedürfnis für die Verfassungsbeschwerde entfallen. 157

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist, soweit zulässig, auch begründet. Der Beschwerdeführer ist in seinen Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, jeweils in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG, verletzt. 158

Der Beschwerdeführer wird durch die Grundabtretung enteignet (1.). Gemessen an dem an die Verfassungsmäßigkeit einer Enteignung anzulegenden Maßstab aus Art. 14 Abs. 3 GG (2.) erweist sich die rechtliche Grundlage zur Enteignung in §§ 77 und 79 BBergG in dem hier entscheidungserheblichen Umfang als verfassungsgemäß; defizitär ist allerdings die Ausgestaltung des Bundesberggesetzes im Hinblick auf die für einen Tagebau gebotene Gesamtabwägung und auf einen effektiven Rechtsschutz in Großverfahren dieser Art (3.). Der Grundabtretungsbeschluss der Enteignungsbehörde und die Urteile des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts verletzen Art. 14 GG, weil sie es an der gemäß Art. 14 Abs. 3 GG erforderlichen Gesamtabwägung zwischen verfolgtem Gemeinwohlziel und entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belangen fehlen lassen (4.). Das Bundesverwaltungsgericht hätte dies nicht unbeanstandet lassen dürfen (5.). Zudem genügt das zur Grundabtretung führende Verfahren nicht den Anforderungen an einen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz (6.). 159

1. Der Grundabtretungsbeschluss ordnet die Enteignung des Beschwerdeführers im Hinblick auf sein Grundstück an. 160

Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum Einzelner zu. Sie ist auf die vollständige oder teilweise Entziehung konkreter subjektiver, durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteter Rechtspositionen zur Erfüllung bestimmter öffentlicher 161

Aufgaben gerichtet (vgl. BVerfGE 101, 239 <259>; 102, 1 <15 f.>; 104, 1 <9>; stRspr).

Der Grundabtretungsbeschluss entzieht dem Beschwerdeführer ausdrücklich das Eigentum an seinem Grundstück und überträgt es der Beigeladenen des Ausgangsverfahrens zur Errichtung und Führung eines Betriebes „Garzweiler“ zur Gewinnung von Braunkohle. Mit diesem gezielten Zugriff auf das Grundeigentum durch einen staatlichen Hoheitsakt erfüllt die Grundabtretung die Voraussetzungen des grundgesetzlichen Enteignungsbegriffs. Darin liegt auch dann eine Enteignung, wenn als solche nur Fälle angesehen werden, in denen hoheitlich Güter beschafft werden, mit denen ein konkretes, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienendes Vorhaben durchgeführt werden soll (so BVerfGE 104, 1 <10>). Denn auch dies ist bei der Übertragung des Eigentums an dem Grundstück zur Ermöglichung des Braunkohlentagebaus Garzweiler der Fall. 162

Das Verständnis der Grundabtretung als Enteignung stimmt zudem mit dem erklärten Ziel des Gesetzgebers bei der Neuregelung des Bergrechts im Jahre 1980 überein, die Grundabtretung als Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG auszugestalten (vgl. BTDrucks 8/1315, S. 125; 8/3965, S. 130 und 139). 163

2. Danach ist die Grundabtretung an Art. 14 Abs. 3 GG zu messen. 164

Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG lässt die Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zu. Sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt (Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG). 165

Die Enteignung ist regelmäßig ein schwerer Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Eigentum (a). Die Bestimmung des eine Enteignung rechtfertigenden Gemeinwohlziels und der Vorhaben, die generell zu seiner Verwirklichung in Frage kommen, sowie der wesentlichen Voraussetzungen für eine Enteignung sind dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten (b). Sofern die Enteignung zugunsten Privater vorgesehen ist, hat das Gesetz zusätzliche Vorkehrungen für die dauerhafte Gemeinwohlsicherung des enteigneten Gutes vorzusehen (c). Nur eine in jeder Hinsicht verhältnismäßige Enteignung muss der Eigentümer zum gemeinen Wohl hinnehmen. Hinsichtlich der an die Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme zu stellenden Anforderungen ist dabei zwischen dem Enteignungsakt und dem Vorhaben, dessen Verwirklichung er dient, zu unterscheiden. Die Enteignung muss für die Verwirklichung des Vorhabens erforderlich, das Vorhaben für das gemeine Wohl sinnvollerweise geboten sein (d). Die Angemessenheit des Enteignungsakts ist im Verhältnis zum Vorhaben zu bestimmen, das seinerseits einer Gesamtabwägung mit allen betroffenen öffentlichen und privaten Belangen standhalten muss (e). Art. 14 GG garantiert dem Eigentümer einen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz gegen die Enteignung, dem auch das Verwaltungsverfahren Rechnung tragen muss (f). 166

a) Das Eigentum ist ein elementares Grundrecht und sein Schutz von besonderer Bedeutung für den sozialen Rechtsstaat (vgl. BVerfGE 14, 263 <277>). Der Eigen- 167

tumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte insbesondere die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen. Das verfassungsrechtlich gewährleistete Eigentum ist durch Privatnützigkeit und grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Eigentümers über den Eigentumsgegenstand gekennzeichnet (vgl. BVerfGE 31, 229 <240>; 50, 290 <339>; 52, 1 <30>; 100, 226 <241>; 102, 1 <15>; stRspr). Es soll ihm als Grundlage privater Initiative und in eigenverantwortlichem privatem Interesse von Nutzen sein (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>). Dabei genießt es einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit des Einzelnen geht (vgl. BVerfGE 50, 290 <340>; stRspr). Zugleich soll der Gebrauch des Eigentums dem Wohl der Allgemeinheit dienen (Art. 14 Abs. 2 GG). Hierin liegt die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat (vgl. BVerfGE 21, 73 <83>; 102, 1 <15>).

Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer (vgl. BVerfGE 24, 367 <400>; 38, 175 <181, 184 f.>; 56, 249 <260>). Im Falle einer verfassungsgemäßen Enteignung tritt an die Stelle der Bestandsgarantie eine Wertgarantie, die sich auf Gewährung einer vom Gesetzgeber dem Grunde nach zu bestimmenden Entschädigung richtet (vgl. BVerfGE 24, 367 <397>; 46, 268 <285>; 56, 249 <261>; 58, 300 <323>). Dies ändert allerdings nichts daran, dass Art. 14 GG in erster Linie den Bestand des Eigentums in seiner freiheitssichernden Funktion schützt, nicht nur seinen Wert. Der hoheitliche Zugriff auf konkrete Eigentumspositionen durch Enteignung ist daher regelmäßig ein schwerer Eingriff in das durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte, nach Maßgabe des einfachen Rechts ausgestaltete Eigentum. In besonderem Maße gilt dies angesichts der von vornherein begrenzten Verfügbarkeit dieses Vermögensguts bei Grundstücksenteignungen. Zusätzliche Schwere erlangt der das Grundeigentum entziehende Zugriff, wenn er auf Eigentum trifft, das zu dauerhaftem Wohnen genutzt wird, und damit gewachsene soziale Beziehungen der Eigentümer zu ihrem auch örtlich geprägten Umfeld zerstört (näher dazu siehe unter C. II. 2. a). Zwar variiert das Gewicht des Enteignungseingriffs je nach Bedeutung der konkret entzogenen Rechtsposition für die Lebens- und Freiheitsgestaltung der Betroffenen sowie danach, ob sie ganz oder nur teilweise genommen wird. Es ist als hoheitliche Verschiebung der Eigentumszuordnung typischerweise von hoher Intensität. Dem ist bei der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Vorgaben einer Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG wie auch der Enteignungsgesetze Rechnung zu tragen. Insbesondere verlangt dies stets eine der Schwere des Eigentumseingriffs entsprechende strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Enteignung.

168

b) Eine Enteignung kann nur durch ein Gemeinwohlziel von besonderem Gewicht gerechtfertigt werden; seine Bestimmung ist dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten (aa). Die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung hängen vom jeweiligen Gemeinwohlziel und den zu seiner Erreichung vorgesehenen

169

Vorhaben ab (bb).

aa) Das in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG verlangte Gemeinwohlziel ist die vom Grundgesetz geforderte zentrale materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer jeden Enteignung. Ungeachtet aller anderen Anforderungen ist die Enteignung nur dann, nur insoweit und nur solange verfassungsgemäß, als sie zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt (vgl. BVerfGE 24, 367 <403>; 38, 175 <180>; 56, 249 <259 f.>). 170

(1) Es ist nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG dem demokratisch legitimierten, parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten, diejenigen Ziele des Gemeinwohls festzulegen, deren Erreichung erforderlichenfalls auch mittels Enteignung durchgesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 56, 249 <261 f.>; 74, 264 <285>). Vor allem mit Rücksicht darauf, dass die Einschätzung, welche Ziele für die Gesellschaft besonders wichtig sind, im Laufe der Zeit Veränderungen unterliegen kann, ist die Aufgabe, die eine Enteignung tragenden Gemeinwohlziele auszuwählen, allein dem Gesetzgeber überantwortet. 171

Bei der Auswahl der Gemeinwohlziele steht dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu. Er ist nur eingeschränkter verfassungsgerichtlicher Kontrolle zugänglich, da das Grundgesetz lediglich in begrenztem Umfang einen Maßstab für die Bestimmung des gemeinen Wohls im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG zur Verfügung stellt. Insbesondere lässt sich dem Grundgesetz keine umfassende, allgemeine Bestimmung der Gemeinwohlziele entnehmen, die eine Enteignung zu tragen vermögen. Von Verfassung wegen von vornherein ausgeschlossen sind lediglich Enteignungszwecke, die ausschließlich im Interesse Privater liegen (vgl. BVerfGE 74, 264 <284 ff.>), die rein fiskalischen Interessen dienen (vgl. BVerfGE 38, 175 <179 f.>) oder die vom Grundgesetz missbilligte Ziele verfolgen. 172

(2) Das vom Gesetzgeber bestimmte Gemeinwohlziel muss grundsätzlich geeignet sein, die für die Erreichung dieses Ziels typischerweise in Betracht kommenden Enteignungen zu rechtfertigen. Je nach geregelter Lebenssachverhalt können infolgedessen die Anforderungen an seine Bedeutung variieren. Weder wiegt jede Enteignung gleich schwer, noch vermag jedes legitime Gemeinwohlziel Enteignungen jeglicher Schwere zu rechtfertigen. Auch bei dieser Gewichtung steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle unterliegt. Angesichts der Schwere des Eigentumseingriffs, die grundsätzlich jeder Enteignung inne wohnt, muss das nach dem Willen des Gesetzgebers mit Enteignungsmöglichkeit durchsetzbare Gemeinwohlziel allerdings von besonderem Gewicht sein. Nicht jedes beliebige öffentliche Interesse reicht hierfür aus (vgl. BVerfGE 74, 264 <289>). 173

bb) 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>; ähnlich bereits BVerfGE 24, 367 <403>). 174

Wie konkret der Gesetzgeber in dem jeweiligen Enteignungsgesetz das die Enteignung 175

nung 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.

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, wie hier, eines Bergbaugewinnungsbetriebs - bedürfen, zu deren Verwirklichung die Enteignungsmaßnahmen erforderlich sind. In diesen Fällen muss der Gesetzgeber zwar nicht die konkreten Einzelvorhaben bestimmen, wozu er in aller Regel auch nicht in der Lage sein wird (zum Sonderfall der Planung durch den Gesetzgeber vgl. BVerfGE 95, 1). 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.

176

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.

177

c) 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 Zieles, 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, spezifisch öffentliches Interesse steht (vgl. BVerfGE 74, 264 <281 ff., 289>).

178

Ordnet der Staat Enteignungen zugunsten Privater an, kann er sich trotz der 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 erreichen oder zumindest fördern will. Es bedarf daher in diesen Fällen gesetzlicher Regeln, die sicherstellen, dass begünstigte Private das enteignete Gut zur Verwirklichung des die Enteignung legitimierenden Ziels verwenden werden und dass diese Nutzung dauerhaft erfolgt, soweit sie nicht der Natur der Verwendung gemäß auf eine einmalige Inanspruchnahme beschränkt ist (vgl. BVerfGE 38, 175 <180>; 74, 264 <286>).

Bei Enteignungen zugunsten Privater, die nur mittelbar dem gemeinen Wohl dienen, sind erhöhte Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit der gesetzlichen Enteignungsregeln zu stellen. So hat der Gesetzgeber unzweideutig zu regeln, 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 verhältnismäßig 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 enteignenden Grundstücke. Damit ist nicht ausgeschlossen, dass der Private wesentliche Vorarbeiten bei der Planung des Vorhabens leistet, dabei auch seine Vorstellungen über die künftige betriebliche Entwicklung zugrunde legt und hierfür seinen Flächenbedarf anmeldet, solange die verbindliche Entscheidung über jede Enteignung nicht nur formal, sondern auch inhaltlich beim Staat verbleibt.

Die Sicherung der dauerhaften Gemeinwohlnutzung des enteigneten Gutes 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 privatwirtschaftlichen Handelns erfordern, die durch gesetzliche Verpflichtungen gegenüber anderen Privaten oder der Allgemeinheit oder durch geeignete und effektive Zulassungs-, Überwachungs- und Eingriffsrechte einer Behörde die Rückbindung des Privaten an seine Verpflichtung auf das Gemeinwohlziel sicherstellt, solange er den Nutzen aus einer Enteignung zieht.

d) Die Enteignung ist nur zulässig, wenn sie zur Erreichung des Gemeinwohlziels geeignet - was hier keiner eigenen Befassung bedarf - und erforderlich ist (vgl. BVerfGE 24, 367 <404>; 45, 297 <322>; 56, 249 <261 f.>). Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Erforderlichkeit der einzelnen Enteignungsmaßnahme für die Verwirklichung des dem Gemeinwohl dienenden konkreten Vorhabens - beispielsweise einer bestimmten Straße, eines Schienenwegs oder einer Stromversorgungsstrasse - (aa) und der Gemeinwohlerfordlichkeit dieses Vorhabens selbst (bb).

aa) Eine konkrete Enteignung dient in aller Regel nicht unmittelbar dem vom Gesetzgeber als „enteignungsfähig“ bestimmten Wohl der Allgemeinheit, sondern der

Verwirklichung eines konkreten Vorhabens, das seinerseits zur Erreichung des Gemeinwohlziels führen oder es substantiell fördern soll. Die Erforderlichkeit der einzelnen Enteignungsmaßnahme bestimmt sich in Bezug auf dieses konkrete Vorhaben. Die Enteignung ist danach nur erforderlich, wenn und soweit sie für die Verwirklichung des jeweiligen Vorhabens unverzichtbar ist, es hierfür also kein milderer Mittel gibt, das gleich geeignet wäre. Kann das Vorhaben hingegen in gleicher Weise auch ohne den Entzug privaten Eigentums - etwa statt der Enteignung von Grundstücken durch die Inanspruchnahme öffentlichen oder von privater Seite freiwillig zur Verfügung gestellten Grund und Bodens (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. August 1996 - BVerwG 4 A 29.95 -, NVwZ 1997, S. 486 <488> und Urteil vom 24. März 2011 - BVerwG 7 A 3.10 -, NVwZ 2011, S. 1124 <1127 [Tz. 48]> m.w.N.) - verwirklicht werden, ist die Enteignung unzulässig.

bb) Das konkrete Vorhaben seinerseits muss nicht gleichermaßen unverzichtbar für das Erreichen des gesetzlich vorgegebenen Gemeinwohlziels sein wie die einzelne Enteignungsmaßnahme im Hinblick auf das Vorhaben. Für die Erforderlichkeit des Vorhabens genügt vielmehr, dass es zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist. Das ist der Fall, wenn das konkrete Vorhaben in der Lage ist, einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels zu leisten. Einen strikteren Erforderlichkeitsmaßstab verlangt der Gemeinwohlbezug in Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG nicht. Würde das Grundgesetz ein unabweisbares Bedürfnis für das jeweilige Vorhaben voraussetzen, stellte es eine zumeist unerfüllbare Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Enteignung und damit im praktischen Ergebnis ein weitgehendes Verbot der Enteignung auf. Denn es wird selten vorkommen, dass die mit einem konkreten Vorhaben wie der Trasse einer bestimmten Straße, Eisenbahnlinie oder Energieversorgungsleitung oder dem Abbau eines Rohstoffes an einer bestimmten Stelle verfolgten Gemeinwohlziele allein durch die Verwirklichung eben dieses Vorhabens erreicht oder jedenfalls wesentlich gefördert werden können. Zumeist werden andere vergleichbare Vorhaben in Frage kommen, die dem verfolgten Gemeinwohlziel dienen. Dass die Enteignung zum Wohl der Allgemeinheit auf den Sonderfall eines für das in Rede stehende Gemeinwohlziel einzig möglichen Vorhabens reduziert werden sollte, kann der Regelung des Enteignungsrechts im Grundgesetz nicht entnommen werden.

Dass das Vorhaben lediglich erforderlich in dem Sinne sein muss, dass es „vernünftigerweise geboten“ ist, entspricht auch der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerwGE 132, 261 <273 [Rn. 50]> m.w.N.), wurde von den Ausgangsgerichten des vorliegenden Verfahrens sowie des Verfahrens 1 BvR 3139/08 ebenfalls vertreten und deckt sich mit den an die so genannte Planrechtfertigung gestellten Anforderungen der Rechtsprechung im Fach- und Bauleitplanungsrecht (vgl. etwa BVerwGE 120, 1 <3>; 125, 116 <177 [Rn. 182]>; 127, 95 <102 [Rn. 33 f.]> und zu § 1 Abs. 3 BauGB BVerwGE 119, 25 <28 ff., insbesondere 32>; ferner BVerwGE 116, 144 <146 f.>).

184

185

e) Wie jeder staatliche Eingriff in ein Grundrecht ist die Enteignung nur mit Art. 14 Abs. 3 GG vereinbar, wenn sie sich als verhältnismäßig im engeren Sinne erweist (vgl. BVerfGE 24, 367 <404>). Bei dieser Prüfung ist wiederum zwischen der einzelnen Enteignungsmaßnahme (aa) und dem konkreten Vorhaben, für das enteignet wird (bb), zu unterscheiden. 186

aa) Die einzelne Enteignungsmaßnahme ist dann mit dem Übermaßverbot vereinbar, wenn der Beitrag, den das entzogene Eigentumsrecht zur Verwirklichung des Vorhabens leistet, nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht des Eingriffs steht, den der konkrete Eigentumsentzug für den betroffenen Rechtsinhaber bedeutet. Die nach Art. 14 Abs. 3 GG für die Enteignung geschuldete Entschädigung ist ohne Belang für die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs; sie mindert das Gewicht des Eingriffs nicht, denn sie ist lediglich die zwingende Folge einer im Übrigen verfassungsgemäßen Enteignung (vgl. BVerfGE 24, 367 <401>; 38, 175 <185>). 187

bb) Der Eigentümer muss eine Enteignung nur dann hinnehmen, wenn sie dem Gemeinwohl dient. Die konkrete Enteignungsmaßnahme dient dem Gemeinwohl nicht, wenn die Bedeutung des Vorhabens, zu dessen Verwirklichung die Enteignung geboten ist, für das konkret verfolgte Gemeinwohlziel nicht ihrerseits in einem angemessenen Verhältnis zu den durch das Vorhaben beeinträchtigten Belangen steht. Ob dies der Fall ist, muss anhand einer Gesamtabwägung zwischen den für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlbelangen einerseits und den durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen andererseits entschieden werden. In dieser Gesamtabwägung ist auf der einen Seite zu werten und zu würdigen, ob und inwieweit das jeweilige Vorhaben das Gemeinwohlziel zu fördern in der Lage ist, wobei die grundsätzliche „Enteignungswürdigkeit“ des verfolgten gemeinen Wohls bereits durch den Gesetzgeber vorgegeben wird (siehe oben b). Dem sind auf der anderen Seite nicht nur die durch das Vorhaben nachteilig betroffenen privaten Rechtspositionen in ihrer Gesamtheit, sondern auch die ihm entgegenstehenden öffentlichen Belange gegenüberzustellen. 188

Ein Vorhaben dient damit nicht dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG, wenn die Gesamtabwägung ergibt, dass die durch das Vorhaben beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belange die für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlgründe überwiegen. In diesem Fall muss der Eigentümer die Enteignung nicht hinnehmen. 189

f) Die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes stellt ein wesentliches Element der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG dar (vgl. BVerfGE 45, 297 <322>). Von einer Enteignung Betroffene haben einen Anspruch darauf, dass letztlich durch ein Gericht geprüft und entschieden wird, ob die gesetzlichen Voraussetzungen einer Enteignung in ihrem Fall vorliegen. Die rechtsprechende Gewalt muss die Enteignung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht und dabei insbesondere auch ihre Verfassungsmäßigkeit prüfen (vgl. BVerfGE 45, 297 <322>; 74, 264 <282 f.>). Erforderlich ist eine individuelle Prüfung, ob die Enteignung gegenüber den einzelnen 190

Betroffenen dem Grunde und dem Umfang nach berechtigt ist.

Die Überprüfung muss den Anforderungen an eine effektive gerichtliche Kontrolle genügen, wie sie auch durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert wird (vgl. dazu BVerfGE 129, 1 <20> m.w.N.). Der Rechtsschutz darf nicht durch die Ausgestaltung des zur Enteignung führenden Verwaltungsverfahrens unmöglich gemacht, unzumutbar erschwert oder faktisch entwertet werden. 191

In dem damit bestimmten Rahmen hat der Gesetzgeber bei der Gestaltung des Verwaltungsverfahrens, das zu einer Enteignung führt, einen weiten Spielraum. Er kann sich hier von Zweckmäßigkeitserwägungen, auch solchen der Verfahrensökonomie und Verfahrensbeschleunigung, leiten lassen. So ist es ihm grundsätzlich unbenommen, gerade für komplexe Lebenssachverhalte Verfahrensstufungen vorzusehen, die zu einer verbindlichen Abschichtung des Sach- und Streitstoffes führen (vgl. BVerfGE 129, 1 <32 f.>). Der Gesetzgeber darf allerdings keine Verfahrensgestaltung wählen, die den aus dem Eigentumsgrundrecht in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG folgenden Anspruch des Bürgers auf effektiven gerichtlichen Rechtsschutz gegen Hoheitsakte, die in seine Rechte eingreifen, unzumutbar erschwert oder gar faktisch unmöglich macht (vgl. BVerfGE 61, 82 <109 ff.>; 83, 182 <198>; 129, 1 <32 f.>). 192

Eine Verfahrensstufung kann frühzeitigen individuellen Rechtsschutz sowie die Reduktion komplexer Streitstoffe fördern. Mit Art. 14 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG vereinbar sind echte Verfahrensstufungen in Form bindender Vorentscheidungen, die durch den Angriff gegen die Endentscheidung nicht mehr oder nur eingeschränkt einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden können, allerdings nur, sofern - erstens - sich die Bindung einer Behörde an vorangehende Feststellungen oder Entscheidungen einer anderen Behörde hinreichend klar aus einer gesetzlichen Bestimmung ergibt, - zweitens - gegen die mit Bindungswirkung ausgestattete Teil- oder Vorentscheidung ihrerseits effektiver Rechtsschutz zur Verfügung steht und - drittens - die Aufspaltung des Rechtsschutzes mit einer etwaigen Anfechtungslast gegenüber der Vorentscheidung für die Betroffenen klar erkennbar und nicht mit unzumutbaren Risiken und Lasten verbunden ist (vgl. BVerfGE 129, 1 <32 f.>). 193

Wählt der Gesetzgeber eine Verfahrensgestaltung, die den Betroffenen - wie bei einfachen Sachverhalten die Regel (vgl. § 44a VwGO) - Rechtsschutz erst gegen den ein Verfahren abschließenden Hoheitsakt eröffnet, ist dies auch in komplexen Verfahren nicht von vornherein verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, zumal Betroffene dadurch in diesen Fällen von einer vorherigen Anfechtungslast befreit sind. Das Verwaltungsverfahren und die gerichtliche Kontrollbefugnis müssen bei solchen Verfahrensgestaltungen allerdings so beschaffen sein, dass auch in umfangreichen und langwierigen Verwaltungsverfahren eine umfassende und effektive Prüfung des abschließenden Eingriffsakts, einschließlich ihn tragender, von den Betroffenen aber nicht selbständig angreifbarer Vorentscheidungen, gewährleistet ist. Ist eine solche, durch die Garantie effektiven Rechtsschutzes grundsätzlich garantierte 194

Kontrolle des angegriffenen Hoheitsakts zwar rechtlich vorgesehen, insbesondere mit Rücksicht auf die Dauer und Komplexität der Verwaltungsverfahren aber realistischere Weise regelmäßig nicht zu erwarten, ist dies mit Art. 14 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht vereinbar. Dies ist der Fall, wenn Rechtsschutz erst zu einem Zeitpunkt eröffnet wird, zu dem im Hinblick auf Vorfestlegungen oder den weitgehenden tatsächlichen Vollzug des zugrunde liegenden Vorhabens eine grundsätzlich ergebnisoffene Überprüfung aller Enteignungsvoraussetzungen nicht mehr erwartet werden kann. In gleicher Weise defizitär ist der Rechtsschutz, wenn zu diesem Zeitpunkt selbst bei Erfolg des Begehrens die Verletzung des Eigentums regelmäßig nicht mehr verhindert und auch nicht rückgängig gemacht werden kann.

3. Die mit der Verfassungsbeschwerde mittelbar angegriffenen Enteignungsregelungen in §§ 79 und 77 BBergG sind - jedenfalls in dem für das Ausgangsverfahren entscheidungserheblichen Umfang - mit Art. 14 Abs. 3 GG vereinbar (a und b). Im Übrigen erweisen sich die Bestimmungen des Bundesberggesetzes hinsichtlich der Anforderungen an Enteignungen zugunsten Privater als verfassungsgemäß (c), im Hinblick auf die gebotene Gesamtabwägung und den erforderlichen effektiven Rechtsschutz hingegen als teilweise unzulänglich (d). 195

a) § 79 Abs. 1 BBergG steht bei verfassungskonformer Auslegung der dortigen Gemeinwohlklausel (aa) in Einklang mit Art. 14 Abs. 3 GG, soweit er die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen als Gemeinwohlziel benennt und sofern dies auf die in § 3 BBergG aufgezählten Bodenschätze begrenzt wird (bb). Die Sicherung des sinnvollen und planmäßigen Abbaus der Lagerstätten ist kein selbständig tragender Enteignungsgrund (cc). Die übrigen Enteignungszwecke nach § 79 Abs. 1 BBergG bedürfen hier keiner abschließenden Bewertung (dd). 196

aa) Nach § 79 Abs. 1 BBergG ist die Grundabtretung im einzelnen Fall zulässig, wenn sie dem Wohle der Allgemeinheit dient, insbesondere die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte gesichert werden sollen, und der Grundabtretungszweck unter Beachtung der Standortgebundenheit des Gewinnungsbetriebes auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann. 197

(1) Die Vorschrift legt nach ihrem Wortlaut ein Verständnis dahingehend nahe, dass eine Grundabtretung generell zulässig ist, wenn sie „dem Wohle der Allgemeinheit dient“, und dass die danach konkret benannten Enteignungszwecke, wie die Verknüpfung „insbesondere“ zeigt, lediglich als Beispiele und nicht abschließend einige für bergrechtliche Gewinnungsbetriebe typische und besonders gewichtige Gemeinwohlziele hervorheben sollen. In einer solch weiten Deutung wäre die Bestimmung mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Es ist dem parlamentarischen Gesetzgeber aufgegeben, die Gemeinwohlziele näher zu bestimmen, zu deren Förderung enteignet werden darf. Eine gesetzliche Enteignungsermächtigung, die sich darauf beschränkt, die den Gesetzgeber anleitende Gemeinwohlklausel des Art. 14 Abs. 3 198

Satz 1 GG lediglich zu wiederholen, wird dieser aus dem Eigentumsschutz resultierenden Vorgabe eigener gesetzgeberischer Entscheidung nicht gerecht. Sie überlässt die Entscheidung, zu welchen Zwecken zugunsten bergrechtlicher Gewinnungsbetriebe enteignet werden darf, letztlich allein der Verwaltung. Das widerspricht dem Gesetzesvorbehalt in Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG (siehe oben 2. b).

Die Aufzählung der konkret benannten Enteignungszwecke in § 79 Abs. 1 BBergG ändert nichts an der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift, sofern sie lediglich als besonders prägnante Beispiele verstanden werden, welche die Enteignung zu anderen Zwecken aber nicht ausschließen. Selbst wenn danach die weiteren Enteignungszwecke den ausdrücklich benannten Regelbeispielen nach Art und Gewicht gleich sein müssten, läge ihre Auswahl allein in Händen der Verwaltung. Dies aber ist nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG dem Gesetzgeber vorbehalten.

199

(2) § 79 Abs. 1 BBergG hat jedoch vor dem Gesetzesvorbehalt des Art. 14 Abs. 3 GG Bestand, weil die Aufzählung der dort ausdrücklich genannten Enteignungszwecke abschließend verstanden werden kann, über die hinaus die Vorschrift keinen weiteren Enteignungszweck zulässt. Diese Auslegung tritt zum Wortlaut der Norm und zu dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 98, 17 <45>; 101, 54 <86>; 128, 157 <179> m.w.N.) nicht in Widerspruch. § 79 Abs. 1 BBergG kann vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben so gelesen werden, dass er Grundabtretungen nur in den dort genannten Fällen zulässt, weil sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Auch die Entstehungsgeschichte der Vorschrift spricht dafür, dass der Gesetzgeber die Enteignungsermächtigung nicht für weitere, unbenannte Fälle offen halten wollte. Zwar wurde noch in der Begründung des Regierungsentwurfs zu einem Bundesberggesetz aus dem Jahre 1977 die ursprünglich vorgesehene Beispielaufzählung als „insbesondere, aber nicht ausschließlich“ bezeichnet (BT-Drucks 8/1315, S. 126). Beschlussempfehlung und Bericht des federführenden Ausschusses haben dann jedoch die im Regierungsentwurf noch nicht enthaltene vierte Fallgruppe („oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte“) in den Entwurf eingefügt und in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine ausdrückliche Feststellung im Gesetz, wonach die Gewinnung von Bodenschätzen schlechthin dem Allgemeinwohl diene, die Grenzen des Art. 14 GG überschreite (BT-Drucks 8/3965, S. 139). Dies lässt ein enges Verständnis des § 79 Abs. 1 BBergG erkennen, das eine verfassungskonforme Auslegung rechtfertigt, demzufolge die Vorschrift Enteignungen allenfalls zu den dort ausdrücklich genannten Enteignungszwecken zulässt. Da es möglich ist, § 79 Abs. 1 BBergG in dieser Weise verfassungskonform auszulegen, bedarf es nicht der Feststellung der Verfassungswidrigkeit des ansonsten zu weit greifenden Teils der Enteignungsermächtigung.

200

bb) Mit Art. 14 Abs. 3 GG vereinbar ist § 79 Abs. 1 BBergG danach, soweit er Enteignungen zulässt, die der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen dienen (ebenso BVerwGE 87, 241 <246 ff.>; 132, 261 <265 f.>). Die Enteignungsermächtigung stellt in dieser Voraussetzung Zielkonformität mit § 1 Nr. 1 BBergG her, der die Sicherung der Rohstoffversorgung als einen der zentralen Zwecke des Bundesberggesetzes

201

bestimmt. Rohstoffe, zu deren Gewinnung für Zwecke der Marktversorgung enteignet werden darf, können nach der Systematik des Bundesberggesetzes nur die in § 3 BBergG namentlich aufgezählten bergfreien und grundeigenen Bodenschätze sein, zu denen auch die Braunkohle zählt.

Mit dieser Begrenzung auf die in § 3 BBergG aufgezählten Bodenschätze ist die Ermächtigung zur Grundabtretung in § 79 Abs. 1 BBergG hinreichend bestimmt. Sie verweist mit der Gewinnung von Rohstoffen für die Versorgung des Marktes auf ein Gemeinwohlziel, das auch angesichts der insoweit zurückgenommenen Kontrolldichte durch das Bundesverfassungsgericht (siehe oben 2. b) verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden kann und Enteignungen von Grundstücken oder Rechten an Grundstücken grundsätzlich zu tragen vermag. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers kommt diesem Versorgungszweck für die Lebensfähigkeit einer modernen Industriegesellschaft wie die der Bundesrepublik Deutschland ein besonders hoher Stellenwert zu (vgl. BTDrucks 8/1315, S. 67 und 74; 8/3965, S. 130 f.; ferner BVerwGE 87, 241 <250>). Einer Beschränkung der Enteignungsmöglichkeiten auf einzelne, besonders gewichtige der in § 3 BBergG genannten Bodenschätze durch den Gesetzgeber bedarf es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zwingend. In welchem Ausmaß Enteignungen zum Zwecke der Gewinnung von Rohstoffen für die Versorgung des konkreten Marktes gerechtfertigt sein können, ist nach deren Bedeutung für das Gemeinwohl und nach der Gesamtabwägung (siehe oben 2. d) zwischen der Gemeinwohldienlichkeit eines konkreten Gewinnungsvorhabens und den dadurch beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen zu entscheiden.

202

cc) Der in § 79 Abs. 1 BBergG genannte Enteignungszweck einer Sicherung des sinnvollen und planmäßigen Abbaus der Lagerstätten vermag nur im Zusammenhang mit einem Abbau von Bodenschätzen zur Versorgung des Marktes mit Rohstoffen Enteignungen zu legitimieren. In diesem Rahmen kann auch eine Enteignung, die für sich genommen nur den sinnvollen und planmäßigen Abbau einer bestimmten Lagerstätte sichert, dem Gemeinwohl dienen. Das Gemeinwohlziel eines sinnvollen und planmäßigen Abbaus einer Lagerstätte allein ohne Rücksicht auf den Bodenschatz und seine Bedeutung für die Versorgung des Marktes überschreitet hingegen selbst den weiten Einschätzungs- und Auswahlspielraum, der dem Gesetzgeber hier zusteht. Denn er ließe auch Enteignungen zur Optimierung privater Gewinnungsbetriebe zu, selbst wenn sie keinen Bodenschatz fördern, an dem ein Gemeinwohlinteresse besteht. Das wäre mit der Verfassung nicht vereinbar.

203

dd) Da die hier in Streit stehende Enteignung für den Braunkohlentagebau Garzweiler I/II dem Grunde nach auf die Ermächtigung zur Enteignung für die Sicherstellung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen gestützt werden kann, bedarf es keiner Entscheidung, ob die beiden übrigen, 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 genügen (vgl. bereits BVerfGE 74, 264 <287, 293>; BVerwGE 87, 241 <248>). Die Beschrei-

204

bung beider Gemeinwohlziele ist allerdings so allgemein und unspezifisch gehalten, dass auch unter Berücksichtigung der generellen Beschränkung der Enteignungsermächtigung auf den Anwendungsbereich des Bundesberggesetzes Zweifel bleiben, ob der Verwaltung bei der Entscheidung, ob ein Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne von Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG dient, kein zu großer Spielraum eingeräumt ist, zumal wenn es sich um eine Enteignung zugunsten Privater handelt.

b) Der Gesetzgeber hat mit hinreichender Bestimmtheit die Vorhaben der Art nach benannt, für deren Verwirklichung unter den Voraussetzungen des § 79 BBergG enteignet werden darf. Nach § 77 Abs. 1 BBergG kann auf Antrag des Unternehmers eine Grundabtretung durchgeführt werden, soweit für die Errichtung oder Führung eines Gewinnungsbetriebs oder Aufbereitungsbetriebs die Benutzung eines Grundstücks notwendig ist. Was unter einem Gewinnungs- und was unter einem Aufbereitungsbetrieb zu verstehen ist, ergibt sich aus § 4 Abs. 2, 3 und 8 BBergG. Eine genauere Umschreibung der Vorhaben, zugunsten derer enteignet werden darf, ist mit Rücksicht auf die damit verfolgbaren Gemeinwohlziele der Sicherstellung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen und in diesem Zusammenhang der Sicherung des sinnvollen und planmäßigen Abbaus der Lagerstätten von Verfassungs wegen nicht geboten (zu den Voraussetzungen hierfür siehe oben 2. b bb). Die Festlegung auf Gewinnungs- und Aufbereitungsbetriebe und die damit zusammenhängenden Tätigkeiten und Einrichtungen als mögliche Projekte, zu deren Gunsten enteignet werden darf, entspricht der Systematik des Bundesbergrechts. Eine weitergehende gesetzliche Konkretisierung der Vorhaben ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

205

c) Von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden sind die Bestimmungen des Bundesberggesetzes über die Grundabtretung, soweit sie - wie in aller Regel - die Enteignung zugunsten eines privaten Bergbautreibenden ermöglichen.

206

Der für das vorliegende Verfahren maßgebliche Grundabtretungszweck, die Versorgung des Marktes mit bestimmten, im Bundesberggesetz benannten Rohstoffen zu sichern, wird regelmäßig bereits unmittelbar durch die Geschäftstätigkeit des Bergbauunternehmens, nämlich durch das Gewinnen des Rohstoffes und dessen Veräußerung am Markt, erreicht. In Übereinstimmung hiermit hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Leitentscheidung vom 14. Dezember 1990 zur Enteignung im Bergrecht ausgeführt, wenn ein Bergbauunternehmer zur Sicherung der Rohstoffversorgung Bodenschätze aufsuche und gewinne, erfülle er damit - wenn auch mit dem Motiv des Erwirtschaftens eines Gewinns - unmittelbar den Zweck, den das Bundesberggesetz als dem öffentlichen Nutzen dienend bestimme (vgl. BVerwGE 87, 241 <249>). Damit kommt auch ein privates Bergbauunternehmen der Art von Unternehmen nahe, die bereits ihrem Geschäftsgegenstand nach der Daseinsvorsorge zugeordnet werden mit der Folge, dass es genügt, wenn hinreichende Vorkehrungen dafür getroffen sind, dass die selbstgestellte „öffentliche“ Aufgabe ordnungsgemäß erfüllt wird (vgl. BVerfGE 74, 264 <286> unter Hinweis auf BVerfGE 66, 248 <258>).

207

Diesen Anforderungen genügt das Bundesberggesetz. So steht es dem Unternehmen nur bedingt frei, zu welchem Zeitpunkt es den Rohstoff gewinnt, dessen Abbau ihm unter Inanspruchnahme fremden Grundeigentums gestattet ist. Das Bundesberggesetz schreibt vor, dass die Behörde ihm diesbezüglich eine Frist setzen muss (§ 81 Abs. 1 Satz 2 BBergG; vgl. auch § 95 BBergG). Hält der Grundabtretungsbegünstigte die Frist nicht ein oder gibt er den Grundabtretungszweck vor Ablauf der Frist auf, so ist die Grundabtretung grundsätzlich aufzuheben (vgl. § 96 BBergG). 208

Weitergehende Regelungen über eine dauerhafte Sicherung des Enteignungszwecks sind bei bergrechtlichen Grundabtretungen von Verfassungen wegen nicht geboten. Ist der Rohstoff, für dessen Gewinnung eine Grundabtretung erforderlich war, gewonnen, darf der Gesetzgeber davon ausgehen, dass er dem Markt zur Verfügung gestellt wird, ohne dass es hierfür ergänzender gemeinwohlsichernder Vorkehrungen bedürfte. 209

d) Die im Bundesberggesetz enthaltene gesetzliche Ausgestaltung für die Zulassung und den Betrieb von Aufbereitungs- und Gewinnungsbetrieben bis hin zu hierfür erforderlichen Grundabtretungen wirft allerdings verfassungsrechtliche Fragen auf. Zum einen fehlt es an ausdrücklichen gesetzlichen Vorgaben für die gebotene Gesamtabwägung (aa); zum anderen ist effektiver, insbesondere rechtzeitiger Rechtsschutz gegen die Grundabtretung, jedenfalls bei Großvorhaben, nicht zuverlässig gewährleistet (bb). 210

aa) (1) Eine Enteignung erfolgt nur dann im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG zum Wohle der Allgemeinheit, wenn das Vorhaben, zu dessen Verwirklichung es der Enteignung bedarf, seinerseits dem Gemeinwohl dient. Gemeinwohldienlich ist ein Vorhaben aber nur, wenn neben seiner Eignung, das gesetzlich vorgegebene Gemeinwohlziel substantiell zu fördern, eine Gesamtabwägung der für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlgründe mit den durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen zugunsten des Vorhabens ausfällt. Das ist dann nicht der Fall, wenn die durch das Vorhaben beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belange überwiegen (siehe oben 2. e bb). 211

Vor allem bei der Zulassung komplexer Vorhaben wie einem Braunkohlentagebau, dem ein zeitaufwändiges, vielschichtiges Verfahren vorausgeht, bedarf es klarer und transparenter Regeln, die gerade auch die Gesamtabwägung als Kernstück einer solchen Zulassung im Verfahrensablauf, in der Zuordnung der Verantwortlichkeiten und in der Grundstruktur ihrer Entscheidungsvoraussetzungen eindeutig festlegen. Das ist nicht nur notwendige Voraussetzung eines rechtsstaatlichen Verfahrens, das die Verwaltung leitet und dem Begünstigten Sicherheit gibt, sondern auch zum Schutze der Eigentumsbetroffenen durch Art. 14 GG gefordert. 212

(2) Die Regelungen des Bundesberggesetzes schreiben weder in den Bestimmungen über die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen und über die Zulassung von Betriebsplänen (Dritter Teil, §§ 39 bis 57c) noch in denen über die Grundabtretung (Siebenter Teil, §§ 77 ff.) die erforderliche Gesamtabwägung aus- 213

drücklich vor.

Das Bundesverwaltungsgericht hat allerdings inzwischen mit seinem Urteil vom 29. Juni 2006 (BVerwGE 126, 205 <208 ff. [Rn. 17 ff.]>), das im Ausgangsverfahren zu der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3139/08 (siehe nachfolgend C.) ergangen ist, auf diese Unzulänglichkeiten der Zulassungsbestimmungen für bergbauliche Betriebe reagiert und über § 48 Abs. 2 BBergG auch eine Abwägung der Interessen der betroffenen Grundeigentümer mit den berechtigten Belangen des Bergbaus gefordert (a.a.O., S. 210 [Rn. 20]). Dieses Verständnis des einfachen Rechts gibt Raum für die von Verfassungs wegen gebotene Gesamtabwägung bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans (siehe dazu unten C. II. 2. c dd und ee (1)). 214

(3) Schließlich regelt das Gesetz nicht eindeutig, ob die nach Art. 14 Abs. 3 GG gebotene Gesamtabwägung jedenfalls im Rahmen der jeweiligen Grundabtretung für das Gesamtvorhaben vorzunehmen ist und wie sich diese zu der schon zuvor bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans geforderten Abwägung verhält; in den §§ 77 ff. BBergG über die Grundabtretung wird die Gesamtabwägung nicht erwähnt. 215

Es entspricht allerdings seit langem gefestigter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung, dass zur Gewinnung eines Bodenschatzes eine Enteignung im Einzelfall nur aufgrund einer Gesamtabwägung zulässig ist. Im Rahmen dieser Abwägung ist nicht nur zu prüfen, ob das öffentliche Interesse an der Gewinnung gerade des bestimmten Bodenschatzes zur Versorgung des Marktes mit Rohstoffen und damit im Ergebnis gleichlaufend das durch eine Bergbauberechtigung gesicherte Interesse des Bergbautreibenden an dessen Gewinnung und Verwertung (vgl. dazu BVerfGE 77, 130 <136>) so gewichtig sind, dass es den Zugriff auf privates Eigentum erfordert. Zu prüfen ist auch, ob andere, gewichtigere Allgemeinwohlinteressen, beispielsweise solche des Landschaftsschutzes, des Denkmalschutzes, der Wasserwirtschaft, der Raumordnung oder des Städtebaus, der Gewinnung des Bodenschatzes an dieser Stelle entgegenstehen (vgl. BVerwGE 87, 241 <251 f.> zur Braunkohle; BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2010 - BVerwG 7 C 16.09 -, juris Rn. 29). Hierzu zählt bei Vorhaben, die in größerem Ausmaß Umsiedlungen erfordern, insbesondere auch eine nähere Würdigung des Ausmaßes solcher Umsiedlungen insgesamt, ihrer konkreten Bedeutung für die Gesamtheit der Betroffenen sowie der insoweit getroffenen Ausgleichsmaßnahmen. Eine diese öffentlichen Belange einbeziehende Entscheidung können nach verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung auch Private verlangen, deren Eigentum für das Vorhaben in Anspruch genommen werden soll; denn ein Vorhaben, das zwar dem gesetzlich bestimmten Enteignungszweck dient, dem aber überwiegende öffentliche Belange anderer Art entgegenstehen, dient nicht dem Allgemeinwohl; dafür ist eine Enteignung nicht zulässig (vgl. BVerwGE 87, 241 <252> unter Verweisung auf BVerwGE 67, 74 <76 ff.>; 72, 15 <25 f.>; 74, 109 <110 f.>; 85, 44 <51>). 216

Jedenfalls für die im Rahmen der vorliegenden Verfassungsbeschwerde maßgebliche Gesamtabwägung, die anlässlich der Entscheidung über die Grundabtretung vorzunehmen ist, hat diese gefestigte verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung die 217

insoweit unklare Rechtslage hinreichend präzisiert. Danach hat die Enteignungsbehörde bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung der Enteignung eine Gesamtabwägung sämtlicher für und gegen das Vorhaben sprechender Belange im vorstehend beschriebenen Sinn vorzunehmen, deren gerichtliche Überprüfung die Enteignungsbedingten verlangen können.

Diese aus Anlass der Enteignung vorzunehmende Gesamtabwägung ist nicht deshalb hinfällig, weil auch für die Entscheidung über die Zulassung des Rahmenbetriebsplans - vorliegend für das Vorhaben Garzweiler I/II - der Sache nach schon eine Gesamtabwägung geboten ist (siehe dazu unten C. II. 2. c ee (1)). Da keine förmliche Bindungswirkung, insbesondere keine enteignungsrechtliche Vorwirkung, der Zulassungsentscheidungen über den Rahmen- oder die Hauptbetriebspläne für ein nachfolgendes Grundabtretungsverfahren im Gesetz vorgesehen ist (vgl. den angegriffenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2008 - BVerwG 7 B 21.08 -, juris Rn. 12), macht eine Gesamtabwägung im Verfahren über den Rahmenbetriebsplan die Gesamtabwägung im Grundabtretungsbeschluss, selbst wenn sie sich inhaltlich weitgehend entsprechen, nicht entbehrlich.

218

bb) Die gesetzliche Ausgestaltung der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen bergrechtliche Gewinnungsbetriebe in der für den Beschwerdeführer damals noch maßgeblichen Auslegung durch die Verwaltungsgerichte vor dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2006 (BVerwGE 126, 205) genügte jedenfalls für Braunkohlentagebaue nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an effektiven Rechtsschutz (1), da sie den Eigentumsbetroffenen eine Klagemöglichkeit erst gegen die Enteignungsentscheidung und damit zu spät eröffnete (2).

219

(1) Von einer Enteignung Betroffene haben einen Anspruch darauf, dass letztverbindlich durch ein Gericht entschieden werden kann, ob die gesetzlichen Voraussetzungen einer Enteignung in ihrem Fall vorliegen. Die rechtsprechende Gewalt muss die Enteignung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auf ihre Rechtmäßigkeit prüfen (vgl. BVerfGE 45, 297 <322>; 74, 264 <282 f.>). Effektiver Rechtsschutz verlangt auch rechtzeitigen Rechtsschutz. Der Bürger hat einen Anspruch darauf, dass ihm vor der Schaffung vollendeter Tatsachen Rechtsschutz gegen belastende Hoheitsakte eröffnet ist (vgl. BVerfGE 37, 150 <153>; 93, 1 <13>).

220

Baut eine Enteignung auf behördlichen Vorentscheidungen auf, die einer gerichtlichen Kontrolle noch nicht zugänglich waren, verlangt die aus Art. 14 Abs. 1 GG abgeleitete Garantie effektiven Rechtsschutzes, dass mit der Anfechtung der Enteignung auch diese Vorentscheidungen einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können. Andernfalls müssten betroffene Eigentümer Eingriffe in ihr Grundrecht aufgrund behördlicher (Vor-)Entscheidungen hinnehmen, gegen die ihnen Rechtsschutz gänzlich versagt geblieben wäre. Das wäre mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar.

221

Für das der Verfassungsbeschwerde zugrunde liegende Ausgangsverfahren war den später durch eine Grundabtretung Eigentumsbetroffenen nach damaliger

222

Rechtsschutz keine Möglichkeit gesonderten Rechtsschutzes gegen die das Abbauvorhaben zulassenden behördlichen Vorentscheidungen eröffnet, selbst wenn zu diesem Zeitpunkt die nachfolgende Grundstücksinanspruchnahme bereits absehbar war. Der Grundabtretungsbeschluss zugunsten des Braunkohlentagebaus Garzweiler war deshalb für den Beschwerdeführer der erste angreifbare Hoheitsakt. Seine zuvor gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans von ihm ergriffenen Rechtsbehelfe blieben erfolglos, weil ihn nach damals gefestigter verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung die Zulassung des Rahmenbetriebsplans nicht in eigenen Rechten verletzen konnte (siehe dazu oben I. 1.). Dementsprechend stand der grundsätzliche Anspruch des Beschwerdeführers auf gerichtliche Kontrolle des Enteignungsaktes einschließlich der Gesamtabwägung für das damit konkret verfolgte Vorhaben Tagebau Garzweiler I/II anlässlich seiner Klage gegen den Grundabtretungsbeschluss außer Frage. Die zwischenzeitlich vom Bundesverwaltungsgericht durch die Änderung seiner Rechtsprechung auch für den Eigentumsbetroffenen eröffnete Möglichkeit, bereits die Zulassung des Rahmenbetriebsplans anzugreifen (vgl. BVerwGE 126, 205 <208 [Rn. 16]>; vgl. dazu vorstehend aa (3) und unten C. II. 2. c ee (1)), ändert hieran nichts, da sie erst nach gegenüber dem Beschwerdeführer rechtskräftigem Abschluss des Verfahrens über die Zulassung des Rahmenbetriebsplans Garzweiler erfolgte.

(2) Dieses dem Bundesberggesetz nach ursprünglichem fachgerichtlichem Verständnis zugrunde liegende Rechtsschutzkonzept konnte die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes einlösen, solange die Betriebsplanzulassung für einen Gewinnungsbetrieb und etwa notwendig werdende Grundabtretungen zeitlich so nahe beieinander liegen, dass das Gesamtverfahren weder inhaltlich noch zeitlich eine Dimension erreicht, die Korrekturen des Vorhabens anlässlich des Angriffs gegen die Enteignungsentscheidung ausschließt. Ein solches Konzept hält zwar das Betriebsplanzulassungsverfahren von Rechtsstreitigkeiten durch Dritte frei, belastet aber eigentumsbetroffene Dritte mit der Notwendigkeit, bis zur Enteignung mit Rechtsschutzbegehren zu warten zu müssen, und Unternehmen mit dem Risiko einer späten Abänderungsentscheidung des früher genehmigten Betriebsplans. Gegen ein solches Konzept bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwände, solange effektiver Rechtsschutz auch faktisch möglich und zumutbar bleibt.

223

Für komplexe Großverfahren - wie hier den Braunkohlentagebau Garzweiler -, deren Planung und Genehmigung auf zahlreichen Entscheidungsebenen erfolgt, sich über viele Jahre erstreckt und bei denen auch in tatsächlicher Hinsicht im Laufe dieses Zeitraums Festlegungen erfolgen, deren Korrektur realistisch nicht, jedenfalls nicht in substantieller Weise, erwartet werden kann, genügt ein Rechtsschutzkonzept, das den in ihren Rechten Betroffenen erst ganz am Ende des Verfahrens die erste Rechtsschutzmöglichkeit eröffnet, hingegen nicht verfassungsrechtlichen Effektivitätsanforderungen. Der Rechtsbehelf des von einer Enteignung betroffenen Grundeigentümers hat unter solchen Bedingungen, selbst wenn seine Einwände ge-

224

gen die Gemeinwohldienlichkeit des Vorhabens im Ausgangspunkt berechtigt erschienen, regelmäßig keine realistischen Erfolgchancen mehr. Die für einen effektiven Rechtsschutz gegen die Enteignung gebotene Inzidentkontrolle des Vorhabens - wie hier des Tagebaus Garzweiler I/II - kommt typischerweise zu spät und schmälert damit wesentlich die Erfolgsaussichten auch berechtigter Einwände gegen die konkrete Enteignung. Es kann nicht ernsthaft erwartet werden, dass die im Jahre 2005 mit der Klage gegen den Grundabtretungsbeschluss vorgebrachten Einwände gegen den Braunkohlentagebau Garzweiler, dessen Planungen auf das Jahr 1987 zurückgehen, für den über mehrere Jahre ein Braunkohlenplan und Umsiedlungspläne erstellt wurden, für den in einem wiederum mehrjährigen Verfahren ein Rahmenbetriebsplan aufgestellt und im Jahre 1997 zugelassen wurde und dessen 4.800 Hektar große Fläche (Garzweiler II) seit dem Jahr 2006 abgebaut wird, im Rahmen der Inzidentprüfung auf die Klage gegen die Enteignung eines Grundstücks den Tagebau in gleicher Weise grundsätzlich in Frage stellen, wie dies bei einer früheren Klage der Fall sein könnte. Desgleichen sind in einer solchen Situation dem Begehren auf Verschonung eines Grundstücks, das inmitten des großflächigen Tagebaus liegt, und dessen konkrete Inanspruchnahme deshalb schon lange vor der Enteignungsdetailplanung für den Tagebau fest steht, zu einem so späten Zeitpunkt realistisch kaum Erfolgchancen einzuräumen. Ist gerichtlicher Rechtsschutz in solch komplexen Großverfahren erstmals gegen die Grundabtretung eröffnet, kommt er regelmäßig zu spät, weil er grundsätzlich nicht mehr auf eine Korrekturen zugängliche Projektlage trifft.

4. Der Grundabtretungsbeschluss und die seine Rechtmäßigkeit bestätigenden Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts verletzen das Eigentumsgrundrecht des Beschwerdeführers, weil sie die für eine Enteignung erforderliche Gesamtabwägung der für und gegen den Tagebau sprechenden Belange nicht in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Weise durchgeführt oder kontrolliert haben. Die Enteignung des Grundstücks des Beschwerdeführers durfte von der Enteignungsbehörde zwar als erforderlich für den wirtschaftlichen und sachgemäßen Betrieb des Tagebaus Garzweiler II angesehen werden (a), die gebotene Gesamtabwägung in Bezug auf das Vorhaben (b) haben aber weder die Enteignungsbehörde (c) noch die sie bestätigenden Gerichte (d, e) vorgenommen.

225

a) Das Grundstück des Beschwerdeführers liegt inmitten des Tagebaus Garzweiler I/II. Sein Abbau ist für eine technisch und wirtschaftlich sachgemäße Betriebsführung (vgl. § 77 Abs. 2 BBergG) im Sinne des zugelassenen Rahmenbetriebsplans erforderlich. Eine Umfahrung des Grundstücks im Rahmen des Braunkohlenabbaus würde nach den insoweit nicht angegriffenen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts dazu führen, dass etwa 60 Millionen Tonnen Braunkohle nicht gewonnen werden könnten, zugleich würde dem Grundstück jede sinnvolle anderweitige Nutzungsmöglichkeit genommen. Eigene Grundstücke des Betreibers stehen für diesen Zweck naturgemäß ohnehin nicht zur Verfügung. Der Abbau dieses Grundstücks ist

226

damit für die Umsetzung des Vorhabens Tagebau Garzweiler I/II im enteignungsrechtlichen Sinne erforderlich. Darauf, ob gerade die unter dem Grundstück des Beschwerdeführers liegende Braunkohle für die Energieversorgung unverzichtbar ist, kommt es nicht an. Bezugspunkt der Erforderlichkeitsprüfung für die Inanspruchnahme des Grundstücks ist das konkrete Vorhaben, nicht das mit ihm verfolgte Gemeinwohlziel (siehe oben 2. d aa).

b) Ob das Vorhaben, zu dessen Gunsten enteignet wird, dem Gemeinwohl dient, wie Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG es verlangt, hängt zunächst davon ab, ob dieses Vorhaben vernünftigerweise geboten ist, um das konkret verfolgte Gemeinwohlziel zu erreichen oder jedenfalls substantiell zu fördern (siehe oben 2. d bb). Darüber hinaus bedarf es einer Gesamtabwägung zwischen den für das Vorhaben sprechenden Gemeinwohlbelangen und den durch seine Verwirklichung beeinträchtigten öffentlichen und privaten Belangen (siehe dazu oben 2. e bb und 3. d aa (3)). Diese Gesamtabwägung im Hinblick auf das Tagebauvorhaben Garzweiler I/II ist hier schon deshalb anlässlich der Grundabtretung geboten, weil die Zulassung des Vorhabens durch den Rahmenbetriebsplan für den Beschwerdeführer ausgehend von der damaligen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vorher nicht anfechtbar war. 227

Da die angegriffenen Beschlüsse der Enteignungsbehörde und des sie bestätigenden Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichts den Beschwerdeführer bereits deshalb in Art. 14 Abs. 1 und 3 GG verletzen, weil keiner von ihnen die erforderliche Gesamtabwägung in Bezug auf den Tagebau Garzweiler I/II vorgenommen hat, bedarf es hier keiner Entscheidung darüber, ob der Tagebau Garzweiler I/II für die Sicherung der Energieversorgung vernünftigerweise geboten ist (dazu unten C. II. 2. c cc). 228

c) Die Bezirksregierung hat sich in dem Grundabtretungsbeschluss als Enteignungsbehörde zwar eingehend mit der Bedeutung des Tagebaus Garzweiler für die Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle befasst (S. 8-14 des Grundabtretungsbeschlusses). Eine auch nur annähernd ausreichende Zusammenstellung und Bewertung der dem Vorhaben entgegenstehenden öffentlichen Belange (siehe dazu lediglich S. 15), insbesondere des Natur- und Wasserschutzes, und vor allem eine Gewichtung der in der Summe betroffenen privaten Belange, vor allem der Umsiedlungsbetroffenen, enthält der Beschluss hingegen nicht. Dass und wie die gebotene Gesamtabwägung auf dieser Grundlage erfolgt sein könnte, ist nicht erkennbar. 229

d) Entsprechendes gilt für das Urteil des Verwaltungsgerichts. Auch in ihm findet keine substantielle Abwägung mit den betroffenen originär öffentlichen und in ihrer Summe ebenfalls als öffentliche Belange im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG aggregierten privaten Eigentumsbelangen, insbesondere der Umzusiedelnden, statt (vgl. dazu lediglich S. 12 des Urteils). 230

e) Auch das Oberverwaltungsgericht nimmt in dem Urteil vom 21. Dezember 2007 (11 A 3051/06, juris) nicht die nach Art. 14 Abs. 3 GG gebotene Gesamtabwägung vor. 231

aa) Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht im Ausgangspunkt zutreffend erkannt, dass Art. 14 Abs. 3 GG eine Gesamtabwägung vorschreibt. Es hat sie in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise dahin umschrieben, dass nicht nur zu prüfen sei, ob das öffentliche Interesse an der Gewinnung gerade des bestimmten Bodenschatzes, hier von Braunkohle, zur Versorgung des Marktes so gewichtig sei, dass es den Zugriff auf privates Oberflächeneigentum erfordere, sondern auch, ob andere, gewichtigere Allgemeinwohlintressen, zum Beispiel solche des Landschaftsschutzes, des Denkmalschutzes, der Wasserwirtschaft, der Raumordnung oder des Städtebaus, der Gewinnung des Bodenschatzes an der in Rede stehenden Stelle entgegenstünden (S. 16 und 19 = juris Rn. 40 und 51, jeweils unter Verweisung auf BVerwGE 87, 241). Dass das Oberverwaltungsgericht dabei zu den entgegenstehenden öffentlichen Belangen zu Recht auch die der umsiedlungsbetroffenen Eigentümer zählt, ergibt sich aus deren Erörterung im Rahmen der Abwägung (S. 29 ff. = juris Rn. 96 ff.).

Diese Gesamtabwägung kann grundsätzlich auch noch im Gerichtsverfahren nachgeholt werden, wenn dafür eine ausreichende Tatsachengrundlage vorhanden ist. Denn die Grundabtretung ist gesetzlich nicht als eine planerische Entscheidung mit Gestaltungsfreiheit der Behörde, sondern als eine gebundene Entscheidung ausgestaltet, die deshalb durch nachvollziehendes Abwägen auch von den Gerichten vorgenommen werden kann (vgl. S. 49 = juris Rn. 193 unter Verweisung auf BVerwGE 87, 241 sowie den angegriffenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Oktober 2008 - BVerwG 7 B 21.08 -, juris Rn. 22).

bb) Das Oberverwaltungsgericht hat jedoch die der Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II zumindest der Sache nach zugrunde liegende Gesamtabwägung nicht ausreichend nachvollzogen und ist damit der gebotenen gerichtlichen Kontrolle nicht gerecht geworden. Dadurch hat es das Eigentumsgrundrecht des Beschwerdeführers verletzt.

Das Oberverwaltungsgericht hat seine Prüfung der sich bei der Gesamtabwägung gegenüberstehenden Belange, die für und gegen den Braunkohlentagebau Garzweiler sprechen, ausdrücklich insoweit eingeschränkt, als über sie bereits im Rahmen der Zulassung des Rahmenbetriebsplans entschieden worden sei (S. 20 f. = juris Rn. 53-56). Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans sei dem Beschwerdeführer gegenüber bestandskräftig, weil seine Klage dagegen mit der Zurückweisung der Berufung durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 7. Juni 2005 (11 A 1193/02, juris) rechtskräftig abgewiesen worden sei. Infolgedessen verweist das Oberverwaltungsgericht in dem hier angegriffenen Urteil zu zahlreichen Feststellungen und Tatsachenwürdigungen ohne eigene Sachprüfung auf die nach seiner Auffassung auch im Ausgangsverfahren über die Grundabtretung bindenden Erkenntnisse zum Rahmenbetriebsplan: so etwa zur energiepolitischen Erforderlichkeit des Braunkohlenabbaus aus dem Tagebau Garzweiler (S. 22 = juris Rn. 60), zu den Beeinträchtigungen der Bewohner durch Umsiedlungsmaßnahmen (S. 29 f. = juris Rn. 96), zur Umgestaltung der Landschaft (S. 34 = juris Rn. 121) insbesondere im Hinblick auf Beein-

trächtigungen von Fauna-Flora-Habitat-Gebieten (S. 34 f. = juris Rn. 122), zu Vorgaben der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (S. 39 = juris Rn. 143), zu Belangen des Waldschutzes (S. 41 = juris Rn. 154) und des Bodenschutzes (S. 42 = juris Rn. 156) sowie zu landesplanerischen Anforderungen (S. 43 = juris Rn. 161 ff.).

Hierbei lässt das Oberverwaltungsgericht unberücksichtigt, dass in jenem Urteil vom 7. Juni 2005, aus dem es die Bestandskraft der Rahmenbetriebsplanzulassung und damit die Bindung des Beschwerdeführers herleitet, auf dessen Klage hin gerade keine Sachprüfung der Zulassung des Rahmenbetriebsplans durchgeführt worden ist. Das Oberverwaltungsgericht hat dies in Übereinstimmung mit der damaligen bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung damit begründet, dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans nach ihrem Regelungsgegenstand und ihrer Regelungswirkung Grundrechte und subjektive Rechte von Drittbetroffenen wie den Beschwerdeführer nicht verletzen könne. In dem für die Braunkohlenplanung geltenden System gestufter Betroffenheit komme es erst im Grundabtretungsverfahren zu einem Eingriff in das Eigentumsrecht eines vom Abbau betroffenen Oberflächeneigentümers. Dieser könne die Rechtmäßigkeit der bergbaulichen Maßnahme im Grundabtretungsverfahren uneingeschränkt überprüfen lassen (S. 24 jenes Urteils vom 7. Juni 2005 = juris Rn. 69). Ungeachtet der Bestandskraft der Rahmenbetriebsplanzulassung brauche sich der Beschwerdeführer danach keine Bindungswirkungswirkung jener Entscheidung entgegenhalten zu lassen. Andernfalls müsste er für seine Enteignung maßgebliche Vorentscheidungen hinnehmen, ohne dass ihm dagegen jemals die Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes eröffnet gewesen wäre. Diese vom Oberverwaltungsgericht vertretene Auffassung ist mit der Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Eigentumseingriffe nach Art. 14 Abs. 1 und 3 GG nicht vereinbar.

236

Der Vorwurf unzureichender Sachprüfung durch das Oberverwaltungsgericht kann auch nicht mit der vom Bundesverwaltungsgericht in seinem - hier ebenfalls angegriffenen - Beschluss über die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision vertretenen Auffassung entkräftet werden, das Oberverwaltungsgericht habe sich zwar auf die (eingeschränkte) Bindungswirkung der Vorentscheidung berufen, dann aber die einzelnen Gesichtspunkte doch jeweils in der Sache vollständig durchgeprüft (vgl. Beschluss vom 20. Oktober 2008 - BVerwG 7 B 21.08 -, juris Rn. 18 f.). Es trifft zwar zu, dass das Oberverwaltungsgericht sich nicht mit dem jeweiligen Verweis auf die Bindungswirkung der bestandskräftigen Rahmenbetriebsplanzulassung begnügt hat, sondern zu den einzelnen Streitpunkten erneut in eine Sachprüfung eingetreten ist. Dabei wird allerdings nicht deutlich, ob es sich insoweit um eine Vollprüfung handelt oder wiederum um eine nur eingeschränkte Prüfung, nämlich begrenzt auf die Frage, ob seit der rechtskräftigen Entscheidung über die Rahmenbetriebsplanzulassung entscheidungserhebliche Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse eingetreten sind (so der eigene Prüfungsansatz des Oberverwaltungsgerichts S. 17 und 21 = juris Rn. 44 und 56). Während die einleitenden Ausführungen zur Sachprüfung (S. 17 = juris Rn. 47) auf eine echte Alternativbegründung in Form einer Vollprüfung hinwei-

237

sen, erweckt das Oberverwaltungsgericht an zahlreichen anderen Stellen seines Urteils den Eindruck, es gehe lediglich der Frage nach, ob eine wesentliche Änderung der Sachlage eingetreten sei (so ausdrücklich S. 22 = juris Rn. 60 zur energiepolitischen Erforderlichkeit des Braunkohlentagebaus, S. 34 = juris Rn. 121 zum Natur- und Landschaftsschutz, S. 45 = juris Rn. 174 zu den Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 BBergG). Insbesondere geht es selbst in keiner Weise näher - auch nicht, indem es sich anderweitige Feststellungen und Bewertungen zu eigen machte - auf das Ausmaß und die Auswirkungen der Umsiedlungsmaßnahmen ein, sondern verweist auch für diesen besonders belastenden Aspekt des Projekts im Wesentlichen nur auf die Feststellungswirkungen der Zulassung des Rahmenbetriebsplans sowie auf die fehlende Schutzwirkung des Art. 11 Abs. 1 GG (vgl. S. 29 f. = juris Rn. 96 ff.). Im Übrigen hat das Oberverwaltungsgericht an keiner Stelle seines Urteils seine Eingangsfestlegung auf einen im Hinblick auf die Bindungswirkung der Rahmenbetriebsplanzulassung eingeschränkten Prüfungsmaßstab eindeutig zugunsten einer alternativen Vollprüfung aufgegeben. Daran muss es sich festhalten lassen.

5. Auch die angegriffene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts verletzt mit der Nichtzulassung der Revision die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt die nur eingeschränkte Sachprüfung durch das Oberverwaltungsgericht hin, obwohl das verfassungsrechtlich gebotene Verständnis des insoweit zu beanstandenden Urteils (dazu vorstehend unter bb) nach dem eigenen Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts ansonsten zur Zulassung der Revision hätte führen müssen. Damit wird der Zugang zur Revisionsinstanz in sachlich nicht vertretbarer Weise eingeschränkt (vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Juli 2013 - 1 BvR 3057/11 -, NJW 2013, S. 3506 <3508 [Tz. 34]>).

238

6. Schließlich verletzen die Gerichte in den angegriffenen Entscheidungen die hier aus Art. 14 GG folgende Garantie effektiven Rechtsschutzes auch deshalb, weil sie auf einer Ausgestaltung und Auslegung des Bundesberggesetzes beruhen, die zu dem für sie jeweils maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt ein strukturelles Rechtsschutzdefizit aufwies. Der für Oberflächeneigentümer erst gegen die einzelne Grundabtretungsentscheidung eröffnete gerichtliche Rechtsschutz konnte bei über Jahrzehnte laufenden Großvorhaben wie dem Tagebau Garzweiler trotz formal gewährleisteter Inzidentprüfung der Rahmenbetriebsplanzulassung im Rahmen der Anfechtung der Grundabtretung nicht die gebotene tatsächliche Effektivität garantieren, weil er dafür zu spät kam (dazu oben 3. d bb).

239

III.

1. Der Grundabtretungsbeschluss und die Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts verletzen den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG, jeweils in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG; der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts verletzt ihn zudem in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG.

240

Trotz des Erfolges der Verfassungsbeschwerde verbleibt es bei der Feststellung der Verfassungsverstöße durch die angegriffenen Entscheidungen. Eine Aufhebung und Zurückverweisung der Sache an das Bundesverwaltungsgericht oder das Oberverwaltungsgericht erübrigt sich. 241

Eine Zurückverweisung kommt zum einen deshalb nicht in Betracht, weil die Verfassungswidrigkeit der Inanspruchnahme des Grundstücks des Beschwerdeführers und der sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen damit feststeht, soweit sie auf einer unzureichenden Gesamtabwägung und der Verletzung der Garantie effektiven Rechtsschutzes beruhen. Eine erneute Sachentscheidung nach einer Zurückverweisung könnte dem Beschwerdeführer keinen über diese Feststellung hinausgehenden Vorteil verschaffen, weil das Grundstück mittlerweile durch den Tagebau in Anspruch genommen ist und eine Rückgabe an den Beschwerdeführer bis zur Rekultivierung des Tagebaus faktisch ohne Wert wäre (vgl. BVerfGE 44, 353 <383>; 50, 234 <243> zu Ausnahmen von § 95 Abs. 2 BVerfGG). Dass der Beschwerdeführer selbst die Rückgabe des Grundstücks nach diesem Zeitpunkt nicht anstrebt, ergibt sich daraus, dass er selbst weitergehend die Entziehung des Eigentums nach § 82 Abs. 2 BBergG beantragt hat, nachdem ihm zunächst nur das Recht zum Besitz daran entzogen und eine beschränkt persönliche Dienstbarkeit zugunsten der Beigeladenen des Ausgangsverfahrens daran eingetragen werden sollte. Damit verzichtete er zugleich auf den ihm ansonsten kraft Gesetzes zustehenden Rückgabeanspruch nach § 81 Abs. 3 BBergG. 242

Eine Zurückverweisung der Sache an die Fachgerichte scheidet zum anderen auch deshalb aus, weil sicher absehbar ist, dass diese bei einer erneuten Sachentscheidung zu dem Ergebnis gelangen würden, dass der Tagebau Garzweiler I/II zur Sicherung der Energieversorgung zu dem entscheidungserheblichen Zeitpunkt als vernünftigerweise geboten angesehen werden durfte und dass auch die Gesamtabwägung zu dem Tagebau bei nachvollziehender Prüfung durch die Gerichte Bestand haben würde (vgl. BVerfGE 89, 381 <394>). Beides ergibt sich aus der Begründung des Senats zu den entsprechenden Fragen, die sich anlässlich der Verfassungsbeschwerde 1 BvR 3386/08 gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans stellen (siehe unten C. II. 2. c). 243

2. Die Entscheidung über die Kosten des Verfahrens der Verfassungsbeschwerde beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG. 244

Da der Beschwerdeführer bei einer Zurückverweisung der Sache an die Fachgerichte mit seiner Klage letztlich keinen Erfolg haben würde und somit im Ergebnis die Verfahrenskosten aus dem fachgerichtlichen Verfahren tragen müsste, besteht auch kein Anlass, die Sache allein zur Entscheidung über diese Kosten an die Fachgerichte zurückzuverweisen. 245

C.

Die Verfassungsbeschwerde des Beschwerdeführers P. (1 BvR 3139/08 - Rahmen- 246

betriebsplan) ist zulässig (I.), aber nicht begründet (II.).

I.

Die gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II und die sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen gerichtete Verfassungsbeschwerde ist mit der Rüge einer Verletzung von Art. 11 und Art. 14 GG zulässig. Die Verletzung dieser Grundrechte erscheint im Hinblick auf die Wirkung, die der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans für die Rechtsstellung Dritter nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zukommt (dazu unten II. 2. b bb (1)), zumindest möglich. 247

Die behaupteten Grundrechtsverletzungen sind hinreichend substantiiert geltend gemacht, auch im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG. Dass der Beschwerdeführer das Eigentumsgrundrecht nicht ausdrücklich benennt, ist unschädlich (vgl. BVerfGE 123, 186 <222 f.>). Er hat ausreichend deutlich gemacht, dass er sich in erster Linie gegen den Verlust seiner Heimat wendet, den er durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans maßgeblich vorentschieden sieht. Die Entwertung des Haus- und Wohnungseigentums ist darin ebenso einbezogen wie der Verlust des sozialen Umfelds. Sofern die besondere Beziehung von Bewohnern einer Siedlung zu ihrem Wohnumfeld auch durch das Haus- oder Wohnungseigentum verfassungsrechtlich geschützt wird, ist mit diesem Vorbringen zulässigerweise der Sache nach eine Verletzung von Art. 14 GG gerügt. Ob das Eigentumsgrundrecht diesen Schutz gegen die zwangsweise Durchsetzung von Umsiedlungen umfasst, ist im Rahmen der Begründetheit der Verfassungsbeschwerde zu entscheiden. 248

II.

Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II greift nicht in das Grundrecht auf Freizügigkeit ein (1.) und verletzt den Beschwerdeführer im Ergebnis auch nicht in seinem Eigentumsgrundrecht (2.). 249

1. Das Grundrecht auf Freizügigkeit (a) schützt den Beschwerdeführer nicht vor der sich durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II abzeichnenden Notwendigkeit, sein Wohngrundstück aufzugeben und wegzuziehen, da sich der Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG nicht auf die Abwehr staatlicher Maßnahmen zur Regelung der Bodennutzung erstreckt, die letztlich zur unfreiwilligen Aufgabe des Wohnsitzes führen (b). Das Grundrecht auf Freizügigkeit vermittelt auch kein eigenständiges Recht auf Heimat, ohne dass dies zu einer Schutzlücke für die Betroffenen führt (c). Dieses Verständnis des Grundrechts auf Freizügigkeit entspricht im Ergebnis auch der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (d). 250

a) Art. 11 GG gewährleistet in Anerkennung freier und selbstbestimmter Lebensgestaltung allen Deutschen Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiet. Mit der freien Wahl des Aufenthalts- und Wohnorts schützt er die eigene Lebensplanung und -gestaltung vor staatlicher Einmischung. 251

aa) Das Grundrecht auf Freizügigkeit steht historisch in der Tradition der im Mittelalter den Freien vorbehaltenen Freizügigkeit (vgl. Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 11 Rn. 6 [August 2012]). In den deutschen Verfassungen des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts wurde das Recht auf Freizügigkeit dann allen Staatsbürgern garantiert; es war damals eng mit der Berufs- und Gewerbefreiheit verknüpft (vgl. § 133 der Paulskirchenverfassung von 1849 und Art. 111 WRV sowie § 1 des Freizügigkeitsgesetzes des Norddeutschen Bundes von 1867 [Bundes-Gesetzblatt des Norddeutschen Bundes 1867, S. 55]; ebenso auch noch der erste Entwurf eines Grundrechts auf Freizügigkeit im Parlamentarischen Rat, vgl. Fünfte Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 29. September 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 5/I, Ausschuss für Grundsatzfragen, S. 88 ff.). Ungeachtet der Gewährleistung der Berufsfreiheit als eigenständiges Grundrecht in Art. 12 GG ist die Garantie der freien Wahl von Aufenthalts- und Wohnort in einer arbeitsteiligen und ausdifferenzierten Gesellschaft Grundbedingung einer freien Berufswahl und eigenverantworteten Sicherung des Lebensunterhalts. Das Grundrecht auf Freizügigkeit gewährleistet aber auch unabhängig von seinen Bezügen zur Berufswahl die freie Wahl des Aufenthalts- und Wohnorts als Ausdruck selbstbestimmter Lebensgestaltung. Es anerkennt das Recht, sich in freier Entscheidung jederzeit an grundsätzlich jeden Ort im Bundesgebiet ungehindert und ohne behördliche Erlaubnis begeben und dort aufhalten zu können.

252

bb) Freizügigkeit im Sinne des Art. 11 Abs. 1 GG bedeutet das Recht, an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (vgl. BVerfGE 2, 266 <273>; 43, 203 <211>; 80, 137 <150>; 110, 177 <190 f.>). Hierzu zählt die Einreise nach Deutschland zum Zwecke der Wohnsitznahme (vgl. BVerfGE 2, 266 <273>; 43, 203 <211>; 110, 177 <191>) und die Freizügigkeit zwischen Ländern, Gemeinden und innerhalb einer Gemeinde (vgl. BVerfGE 110, 177 <191>; siehe auch BVerfGE 8, 95 <97>).

253

Das Grundrecht auf Freizügigkeit garantiert nicht nur die Freiheit des Zuzugs zu einem Ort im Bundesgebiet, es schützt auch das Verbleiben an dem in Freizügigkeit gewählten Ort und damit grundsätzlich auch vor erzwungenen Umsiedlungen. Dass Art. 11 Abs. 1 GG neben der Freiheit des Ziehens auch das Recht schützt, an einem in Ausübung dieser Freiheit gewählten Ort frei von staatlichem Zwang zum Verlassen oder zum Wegzug verbleiben zu dürfen, ist mittlerweile in der Rechtsprechung anerkannt (vgl. den angegriffenen und insoweit auch nicht beanstandeten Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. September 2008 - BVerwG 7 B 20.08 -, NVwZ 2009, S. 331 <Tz. 7>; BbgVerfG, Urteil vom 18. Juni 1998 - VfGBbg 27/97 -, LKV 1998, S. 395 <406> und Beschluss vom 28. Juni 2001 - VfGBbg 44/00 -, juris Rn. 35) und entspricht einhelliger Auffassung im rechtswissenschaftlichen Schrifttum (vgl. nur Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 11 Rn. 91 [August 2012]; Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 11 Rn. 8; F. Wollenschläger, in: Dreier, GG, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 11 Rn. 37; Guckelberger, in: Festschrift für Wilfried Fiedler, 2011, S. 123 <135>; Hailbronner, in: Isensee/Kirchhof, HStR VII, 3. Aufl. 2009, § 152

254

Rn. 46; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 11 Rn. 3; Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 11 Rn. 18; Pernice, in: Dreier, GG, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 11 Rn. 17; Ziekow, in: Berliner Kommentar zum GG, Bd. 1, Art. 11 Rn. 58 [2002]; jeweils m.w.N.).

Das Recht, an jedem Ort im Bundesgebiet Aufenthalt oder Wohnsitz zu nehmen, könnte ausgehöhlt und entwertet werden, wenn das Grundrecht nicht auch das Recht umfasste, an dem frei gewählten Ort verweilen oder wohnen zu dürfen. Sonst stünde den Bürgerinnen und Bürgern kein dem Zuzugsrecht vergleichbarer verfassungsrechtlicher Schutz dagegen zu, unmittelbar nach Wahrnehmung des Freizügigkeitsrechts sogleich wieder durch staatliche Maßnahmen von dem gewählten Ort verwiesen oder vertrieben zu werden.

255

b) Das Grundrecht auf Freizügigkeit berechtigt allerdings nicht dazu, an Orten im Bundesgebiet Aufenthalt zu nehmen und zu verbleiben, an denen Regelungen zur Bodenordnung oder Bodennutzung einem Daueraufenthalt entgegenstehen und so bereits den Zuzug ausschließen oder einschränken oder, wenn sie erst nachträglich aufgestellt werden, letztlich zum Wegzug zwingen. Solche Regelungen berühren jedenfalls dann nicht den Schutzbereich von Art. 11 Abs. 1 GG, wenn sie allgemein gelten und nicht gezielt die Freizügigkeit bestimmter Personen oder Personengruppen treffen sollen.

256

aa) Art. 11 Abs. 1 GG gewährt ein Recht zum Zuzug und Aufenthalt grundsätzlich nur dort, wo jeder Aufenthalt und Wohnsitz nehmen kann. Einen Anspruch auf Schaffung und Erhalt der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen für einen Daueraufenthalt vermittelt Art. 11 Abs. 1 GG dagegen nicht. Die Ausgestaltung der rechtlichen Voraussetzungen für die mit einem Aufenthalt verbundene konkret zulässige Bodennutzung an einem bestimmten Ort berührt daher grundsätzlich nicht den Schutzbereich der Freizügigkeit, sondern formt die Wahrnehmungsvoraussetzungen dieses Grundrechts aus (im Wesentlichen ebenso der angegriffene Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. September 2008 - BVerwG 7 B 20.08 -, NVwZ 2009, S. 331 <Tz. 8 f.>; ferner BbgVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2001 - VfGBbg 44/00 -, juris Rn. 36 sowie Durner, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 11 Rn. 121 [August 2012]; Gnatzy, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 12. Aufl. 2011, Art. 11 Rn. 11a; Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2010, Art. 11 Rn. 29; Rittstieg, in: AK-GG, 3. Aufl. 2001, Art. 11 Rn. 31; Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, Grundrechte, 29. Aufl. 2013, Rn. 867; Stern [Sachs], Staatsrecht, Bd. IV/1, 2006, S. 1142; anderer Ansicht etwa Guckelberger, in: Festschrift für Wilfried Fiedler, 2011, S. 123 <142>; Randelzhofer, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 11 Rn. 43 [Oktober 1981]). Zu den Normen, die in dieser Weise die Voraussetzungen der Wahrnehmung des Grundrechts gestalten, gehören bei dem notwendig auf die Nutzung des Raumes angewiesenen Freizügigkeitsrecht namentlich die Bestimmungen über die Bodennutzung wie etwa das Bau-, das Raumordnungs-, das Infrastrukturplanungs-, das Natur- und Landschaftsschutz- oder - wie hier - das Bergrecht.

257

Diese Einordnung der die Bodennutzung regelnden Vorschriften außerhalb des Schutzbereichs der Freizügigkeit gilt nicht nur für Beschränkungen des Zuzugs, sondern auch für solche Regelungen, die zu einem Wegzug oder zum Verlassen eines dauerhaften Aufenthalts veranlassen oder gar dazu zwingen. Ebenso wie beispielsweise das bauplanungsrechtliche Hindernis für einen Zuzug ist auch die Enteignung eines Hausgrundstücks für eine nachträglich geplante Infrastrukturmaßnahme Folge bestehender oder veränderter Wahrnehmungsbedingungen des Freizügigkeitsrechts, berührt aber nicht den Schutzbereich dieses Grundrechts. Anderes kann dann gelten, wenn solche Regelungen nicht allgemein gelten, sondern direkt auf die Einschränkung der Freizügigkeit bestimmter Personen oder Personengruppen zielen. Eine solche Fallgestaltung liegt hier jedoch ersichtlich nicht vor. 258

bb) Entstehungsgeschichte ((1)) sowie Schutzzweck und Systematik ((2)) stützen dieses Verständnis des Freizügigkeitsrechts. 259

(1) Die Entstehungsgeschichte des Art. 11 GG zeigt, dass die Diskussion um die Aufnahme dieses Grundrechts in das Grundgesetz und um seine Ausgestaltung stark von den besonderen Herausforderungen Westdeutschlands angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen in der amerikanischen, der britischen und der französischen Besatzungszone und der Erwartung weiterer einreisebereiter Deutscher geprägt war. Dabei ging es in erster Linie um die Frage, ob unter den damaligen Bedingungen überhaupt allen Deutschen ein Recht auf Freizügigkeit eingeräumt werden könne (vgl. Dritte und Fünfte Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 21. und 29. September 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 5/I, Ausschuss für Grundsatzfragen, S. 59 und 89; Dreiundzwanzigste Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen, 19. November 1948, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 5/II, Ausschuss für Grundsatzfragen, S. 613; Vierundvierzigste Sitzung des Hauptausschusses, 19. Januar 1949, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 14/2, Hauptausschuss, S. 1390 ff.). Anhaltspunkte dafür, dass mit dem Recht auf Freizügigkeit und seiner bewusst engen Schrankenregelung die auch damals schon bestehenden und praktizierten rechtlichen Möglichkeiten der Planung und Gestaltung von Bodennutzung - beispielsweise durch die Errichtung von Talsperren oder den Bau von Straßen und Schienenwegen - spürbar eingeschränkt werden sollten, lassen sich den Materialien zu Art. 11 GG an keiner Stelle entnehmen. Die ausführliche Diskussion der Schrankenproblematik in der Sechsenddreißigsten Sitzung des Ausschusses für Grundsatzfragen am 27. Januar 1949 (vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 5/II, Ausschuss für Grundsatzfragen, S. 1038 ff.) legt im Gegenteil den Schluss nahe, dass im Parlamentarischen Rat fehlende tatsächliche und rechtliche Bedingungen für eine Wohnsitznahme - etwa fehlender Wohnraum in einem Katastrophengebiet - nicht als Einschränkung des Freizügigkeitsgrundrechts verstanden wurden (vgl. dazu die Ausführungen des Abgeordneten von Mangoldt, a.a.O., S. 1044 f.). 260

(2) Das Grundrecht auf Freizügigkeit entfaltet seinen freiheitlichen Schutzgehalt, indem es allen Deutschen die Möglichkeit garantiert, ungehindert von staatlichen Restriktionen von Ort zu Ort ziehen und dort Aufenthalt und Wohnsitz nehmen zu können, sei es zum Zwecke der Berufsausübung, sei es aus sonst frei gewählten Gründen der eigenen Lebensgestaltung. Diese Freizügigkeit wird in ihrem freiheitlichen Gewährleistungsgehalt nicht geschmälert durch die Berücksichtigung allgemein geltender Regelungen der Bodennutzung und verlangt deshalb auch nicht die Freistellung von ihnen. 261

Die bodenrechtliche Eignung oder Zulässigkeit des angestrebten Aufenthalts oder der ausgeübten Wohnsitznahme garantiert Art. 11 Abs. 1 GG nicht. Wären die allgemeinen Regeln der Bodennutzung oder Bodenordnung und ihre Umsetzung als Eingriffe in den Schutzbereich des Grundrechts auf Freizügigkeit zu verstehen, wäre angesichts der engen Schranken des Art. 11 Abs. 2 GG eine sinnvolle Steuerung der Siedlungsentwicklung und anderweitigen Bodennutzung mit Hilfe des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts und der sonstigen Instrumente raumbezogener Fachplanung kaum möglich. Die Ausgestaltung der Einschränkungsmöglichkeiten des Freizügigkeitsrechts in Art. 11 Abs. 2 GG spricht gegen ein die rechtlichen Voraussetzungen der Bodennutzung einschließendes Schutzbereichsverständnis des Art. 11 Abs. 1 GG. Danach darf das Freizügigkeitsrecht nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes und nur für die Fälle eingeschränkt werden, in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden oder in denen es zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes, zur Bekämpfung von Seuchengefahr, Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen, zum Schutze der Jugend vor Verwahrlosung oder um strafbaren Handlungen vorzubeugen, erforderlich ist. Keiner der genannten Fälle erfasst Konstellationen, in denen aufgrund raumbedeutsamer Planungen oder sonstiger Maßnahmen der Bodennutzung durch den Staat Betroffene am Zuzug gehindert oder zur Aufgabe des Wohnsitzes oder zum Wechsel des Aufenthaltsortes gezwungen werden. Es gibt auch keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass raumbeanspruchende Großprojekte oder sonstige raumbedeutsame Planungen unter der Geltung des Grundgesetzes nicht mehr zulässig seien oder untragbar erschwert werden sollten. 262

c) Ein eigenständiges Recht auf Heimat im Sinne des mit dem gewählten Wohnsitz dauerhaft verbundenen städtebaulichen und sozialen Umfelds (in diese Richtung Bär, NVwZ 1997, S. 27 <30 ff.>; Pernice, in: Dreier, GG, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 11 Rn. 17) gewährleistet Art. 11 Abs. 1 GG nicht. 263

Der Parlamentarische Rat hat es mit Blick auf die Folgen von Flucht und Vertreibung bewusst abgelehnt, ein eigenes Recht auf Heimat in das Grundgesetz aufzunehmen (vgl. Zweiundvierzigste Sitzung des Hauptausschusses, 18. Januar 1949, in: Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Bd. 14/2, Hauptausschuss, S. 1293 ff. und Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, 9. Sitzung, 6. Mai 1949, S. 175). Hat ein gewählter und innehabter Wohnsitz je nach zeitlicher 264

Verfestigung im Hinblick auf die damit verbundenen sozialen Kontakte und Bindungen im räumlichen Umfeld und seine Verwurzelung im konkreten städtebaulichen Kontext für den Wohnungsinhaber eine besondere Qualität, so verleiht das dem aus Art. 11 Abs. 1 GG fließenden Bleiberecht erhöhtes Gewicht, sofern der Schutzbereich dieses Grundrechts überhaupt berührt ist (siehe vorstehend b). Gerade umfangreiche Umsiedlungen, wie beispielweise die dem großflächigen Tagebau geschuldeten, führen zu außergewöhnlichen Belastungen gewachsener sozialer Beziehungen und örtlich-räumlicher Verbindungen, da sie das Verschwinden ganzer Gemeinden einschließlich aller zugehöriger Baulichkeiten und Infrastruktureinrichtungen zur Folge haben können. All dem ist im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in das Grundrecht auf Freizügigkeit oder, sofern dessen Schutzbereich nicht berührt ist, des sonst dadurch betroffenen Grundrechts (siehe dazu unten 2. a) angemessen Rechnung zu tragen.

d) Eine verfassungsrechtliche Schutzlücke ergibt sich für die Betroffenen weder dadurch, dass das Grundgesetz kein eigenständiges Recht auf Heimat vorsieht, noch dadurch, dass ein durch Maßnahmen zur Bodenordnung und Regelungen der Bodennutzung verursachter Zwang zur Aufgabe des Aufenthalts oder Wohnsitzes keine Beeinträchtigung des Schutzbereichs von Art. 11 Abs. 1 GG bedeutet. Die mit dem Verlust der sozialen und räumlich-städtebaulichen Beziehungen einhergehenden besonderen Belastungen der Betroffenen finden nämlich Berücksichtigung im Rahmen des Grundrechtsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 und 3 GG, sofern es sich um Eigentumseingriffe handelt (siehe unten 2. a), ansonsten über Art. 2 Abs. 1 GG.

265

e) Diese Auslegung des Art. 11 GG steht nicht in Widerspruch zur Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser hat in den durch den Braunkohlentagebau Horno bedingten Umsiedlungen einen Eingriff sowohl in das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens aus Art. 8 EMRK als auch in das im Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verbürgte Freizügigkeitsrecht gesehen (vgl. EGMR, Entscheidung vom 25. Mai 2000 - Beschwerde Nr. 46346/99 (Noack) -, LKV 2001, S. 69 <71 f.>). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hält den Eingriff nach Maßgabe der gegenüber Art. 11 Abs. 2 GG großzügigeren Schrankenregelung im Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten für gerechtfertigt. Das widerspricht im Ergebnis nicht der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts, das ausgehend von dem strengen Schrankenregime des Art. 11 Abs. 2 GG den Schutzbereich des Grundrechts auf Freizügigkeit nicht berührt sieht, sondern Schutz gegen die von Umsiedlungsmaßnahmen ausgehenden besonderen Belastungen vor allem über Art. 14 oder Art. 2 Abs. 1 GG gewährt (siehe unten 2. a). Die Europäische Menschenrechtskonvention und ihre Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sind als Auslegungshilfe bei der Auslegung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Grundsätze des Grundgesetzes heranzuziehen (vgl. BVerfGE 111, 307 <315 ff.>; 128, 326 <366 ff.>; 131, 268 <295 f.>). Die Heranziehung als Auslegungshilfe verlangt keine schematische Parallelisierung der Aussagen

266

des Grundgesetzes mit denen der Europäischen Menschenrechtskonvention, sondern ein Aufnehmen von deren Wertungen, soweit dies methodisch vertretbar und mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist (vgl. BVerfGE 111, 307 <315 ff.>; 128, 326 <366 ff.>; 131, 268 <295>).

2. Der Beschwerdeführer wird nicht in seinem Eigentumsgrundrecht verletzt. 267

Art. 14 GG schützt den Bestand des konkreten (Wohn-)Eigentums auch in seinen sozialen Bezügen (a). In diese Ausprägung des Eigentumsgrundrechts greift die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ein (b). Der Eingriff ist jedoch gerechtfertigt (c). 268

a) Der Eigentumsgarantie kommt im Gefüge der Grundrechte die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen (vgl. BVerfGE 97, 350 <370 f.>; stRspr). Es genießt einen besonders ausgeprägten Schutz, soweit es um die Sicherung der persönlichen Freiheit Einzelner geht (vgl. BVerfGE 50, 290 <340>; stRspr; siehe ferner oben B. II. 2. a). Dieser Schutz schließt die Bezüge des Eigentumsgegenstands zu seiner sozialen Umwelt ein. 269

Die Eigentumsgarantie schützt den konkreten Bestand in der Hand der einzelnen Eigentümer (vgl. BVerfGE 24, 367 <400>; 38, 175 <181, 184 f.>; 56, 249 <260>) und verleiht ihnen die Befugnis, Dritte von Besitz und Nutzung auszuschließen (vgl. BVerfGE 101, 54 <74 f.>). Die Bestandsgarantie erfasst bei einer ausgeübten Grundstücksnutzung den rechtlichen und tatsächlichen Zustand, der im Zeitpunkt der hoheitlichen Maßnahme vorhanden ist (vgl. BVerfGE 58, 300 <352>). Zum Bestand des derart geschützten Wohneigentums gehören danach auch dessen gewachsene Bezüge in sozialer und städtebaulicher Hinsicht, soweit sie an örtlich verfestigten Eigentumspositionen anknüpfen. Dies gilt für mit Wohngebäuden bebautes Grundeigentum ebenso wie für Eigentumswohnungen oder beschränkte dingliche Rechte, die eine Nutzung als Wohnung ermöglichen. Der Schutz umfasst zudem das Besitzrecht der Mieter von Wohnräumen, für die in gleicher Weise die Wohnung den Mittelpunkt ihrer privaten Existenz bildet (vgl. dazu BVerfGE 89, 1 <6 f.>). Nicht anders als bei den Eigentümern im sachenrechtlichen Sinne sind namentlich bei Umsiedlungen ganzer Ortschaften auch die Nutzungs- und Verfügungsbefugnisse der Mieter berührt. Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums verschafft damit zwar keinen Anspruch auf Erhalt oder gar Schaffung eines bestimmten Wohnumfelds. Soweit mit einer tatsächlich innegehabten Wohnung jedoch feste soziale Bindungen in das örtliche Umfeld und dessen städtebauliche Gegebenheiten verbunden sind, ist diese Verwurzelung bei Eingriffen in das Eigentumsgrundrecht angemessen zu berücksichtigen. Denn das Eigentumsgrundrecht ist in erster Linie Grundlage persönlicher Freiheit und Selbstentfaltung (vgl. BVerfGE 50, 290 <340>; stRspr und oben B. II. 2. a) auch in seinen konkreten örtlichen und sozialen Bezügen. Ein gewisser Schutz des gewachsenen sozialen Umfelds, der in der Literatur zum Teil unter dem Begriff der „Heimat“ in Art. 11 GG verortet wird, ist damit im Ergebnis durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet. Dabei wiegt der Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG umso schwerer, je umfas-

sender und für die Freiheitsentfaltung gravierender die mit dem Entzug von Wohneigentum verbundene Beeinträchtigung oder gar Vernichtung des Wohnumfelds ist.

b) Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II vom 22. Dezember 1997 greift in das Eigentum des Beschwerdeführers an seinem in mitten des Abbaugebiets liegenden Hausgrundstück ein. 271

aa) Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans entzieht dem Beschwerdeführer allerdings nicht das Eigentum an seinem Grundstück. Anders als die meisten Planfeststellungsbeschlüsse zu Infrastrukturvorhaben entfaltet die Zulassung des Rahmenbetriebsplans auch keine so genannte enteignungsrechtliche Vorwirkung für später zur Verwirklichung des Tagebaus womöglich erforderlich werdende Enteignungen. Das Bundesberggesetz sieht nach der maßgeblichen Auslegung durch das Bundesverwaltungsgericht (vgl. den angegriffenen Beschluss vom 29. September 2008 - BVerwG 7 B 20.08 -, NVwZ 2009, S. 331 <Tz. 10 und S. 332 [Tz. 14]> sowie BVerwGE 126, 205 <213 [Rn. 26]>) eine solche Bindungswirkung der Rahmenbetriebsplanzulassung für ein nachfolgendes Enteignungsverfahren weder insgesamt noch in Entscheidungsteilen vor. Die Anordnung der Bindung an Ergebnisse vorgelagerter Verfahrensstufen durch Gesetz ist für die Annahme einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung jedoch unverzichtbar (allgemein zu dieser Rechtsfigur vgl. BVerfGE 56, 249 <264>; 74, 264 <282>; 95, 1 <22> sowie zum Gesetzesvorbehalt für echte Verfahrensstufen BVerfGE 129, 1 <32 f.>). 272

bb) Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans greift aber deshalb in das Eigentum des Beschwerdeführers ein, weil sie auch zu seinen Lasten die Feststellung der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit des Tagebauvorhabens enthält ((1)), weil mit ihr gravierende faktische Auswirkungen auf das Wohnumfeld seines Grundstücks in der betroffenen Gemeinde einhergehen ((2)) und weil die Zulassung und die damit eröffnete Verwirklichung des Tagebaus den späteren Rechtsschutz gegen eine Grundabtretung weitgehend entwerten ((3)). 273

(1) Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem vom Beschwerdeführer im Ausgangsverfahren im ersten Durchgang erstrittenen, hier nicht angegriffenen Urteil vom 29. Juni 2006 entschieden, dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans mit Blick auf § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG die Feststellung enthalte, die beabsichtigte Gewinnung von Braunkohle könne nicht aus überwiegenden öffentlichen Interessen, also auch nicht unter Berücksichtigung des Eigentumsschutzes, beschränkt oder untersagt werden (vgl. BVerwGE 126, 205 <212 [Rn. 23]>). Aus dieser für das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich maßgeblichen Auslegung des einfachen Rechts hat das Bundesverwaltungsgericht unter Änderung seiner bisherigen Rechtsprechung (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 - BVerwG 7 C 18.90 -, NVwZ 1991, S. 992) den Schluss gezogen, dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans mit dieser Feststellung den Beschwerdeführer als Grundstückseigentümer belaste und deshalb eine auch ihm gegenüber wirksame rechtliche Regelung entfalte, weshalb sie von ihm angefochten werden könne (vgl. BVerwGE 126, 205 <212 [Rn. 23]>). Der für 274

die Betriebsplanzulassung erhebliche § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG entfalte damit zugunsten des Grundstückseigentümers drittschützende Wirkung (vgl. BVerwGE 126, 205 <208 [Rn. 16]>).

Für die so verstandene Zulassungsfähigkeit des Vorhabens kommt es nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auch darauf an, ob das Abbauvorhaben durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, den dort anstehenden Bodenschatz zur Sicherung der Rohstoffversorgung abzubauen, und ob deshalb die großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken mit der Umsiedlung zahlreicher Menschen unter völliger Umgestaltung der Landschaft mit öffentlichen Interessen vereinbar ist. Ein Tagebauvorhaben widerspreche dem öffentlichen Interesse im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG, wenn bereits bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans erkennbar sei, dass die Verwirklichung des Vorhabens daran scheitern müsse, dass die dafür erforderliche Inanspruchnahme des Eigentums privater Dritter nicht durch Belange des Allgemeinwohls gerechtfertigt sei (vgl. BVerwGE 126, 205 <209 f. [Rn. 19]>).

275

Mit diesem gewandelten Verständnis des § 48 Abs. 2 BBergG bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans weist das Bundesverwaltungsgericht der Rahmenbetriebsplanzulassung erstmals eine Rechtswirkung zu, die auch zu einem Eingriff in das Eigentum der vom Tagebau betroffenen Grundstückseigentümer führt, selbst wenn damit noch keine Gestattungswirkung für den Bergbautreibenden verbunden ist. Denn die mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans erfolgte Feststellung der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit des Vorhabens (vgl. BVerwGE 126, 205 <212 [Rn. 25]>) überwindet mit Wirkung für die weiteren Schritte der Betriebsplanung entgegenstehende Eigentümerinteressen als Teil der nach § 48 Abs. 2 BBergG zu berücksichtigenden öffentlichen Interessen. Zudem bleibt die Zulassung des Rahmenbetriebsplans jedenfalls für den Eigentümer, der sie - wie der Beschwerdeführer - erfolglos angefochten hat, nicht ohne Bedeutung für das nachfolgende Grundabtreungsverfahren (vgl. BVerwGE 126, 205 <213 [Rn. 26]>), da für ihn damit bestandskräftig feststeht, dass das Vorhaben einer technisch und wirtschaftlich sachgemäßen Betriebsplanung und Betriebsführung entspricht und die Benutzung der Grundstücke für das Abbauvorhaben unter diesem Gesichtspunkt notwendig ist.

276

(2) Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans greift auch deshalb in das Grundeigentum des Beschwerdeführers ein, weil spätestens mit dieser Entscheidung in den von einem Tagebau betroffenen Gemeinden der Abwanderungsprozess von Menschen, Betrieben und sonstigen öffentlichen und privaten Einrichtungen angestoßen wird, der zu einer zunehmend massiven Veränderung des mit einem Wohneigentum verbundenen sozialen und städtebaulichen Umfelds führt, so dass angesichts der vollständigen Beseitigung der sozialen Bezüge des Wohneigentums bereits zu diesem Zeitpunkt das Eigentum nachhaltig beeinträchtigt ist. Dieser vom Beschwerdeführer im Verfahren vorgetragene Umstand wurde vom Ersten Beigeordneten der Stadt Erkelenz in der mündlichen Verhandlung überzeugend und substantiiert bestätigt (vgl. auch BVerwGE 126, 205 <212 [Rn. 24]>) und hat auch keinen Widerspruch erfahren. Damit liegt in Fällen des großräumigen Tagebaus in der Zulassung des

277

Rahmenbetriebsplans angesichts des Gewichts und der Dauerhaftigkeit der durch ihn herbeigeführten nachteiligen Veränderungen ein einem direkten rechtlichen Eingriff vergleichbares funktionales Äquivalent (zu dieser Rechtsfigur BVerfGE 116, 202 <222>; 118, 1 <20>; 120, 378 <406>).

(3) Schließlich entfaltet die Zulassung des Rahmenbetriebsplans Eingriffswirkung in das Eigentum des Beschwerdeführers, weil ihr zwar keine enteignungsrechtliche Vorwirkung (siehe oben aa), aber doch rechtliche Vorwirkung im Hinblick auf seine Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die spätere Grundabtretung zukommt. Jedenfalls für Grundstücke, die - wie das des Beschwerdeführers - inmitten des Abbaugebiets liegen, steht mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans dem Grunde nach fest, dass sie, wenn keine Einigung von Eigentümer und Bergbautreibendem zustande kommt, durch Grundabtretung in Anspruch genommen werden. Mit zunehmender Verwirklichung des durch die Rahmenbetriebsplanzulassung als grundsätzlich genehmigungsfähig feststehenden Tagebauvorhabens verringern sich die tatsächlichen Erfolgsaussichten eines Rechtsbehelfs gegen eine spätere Grundabtretung, soweit er sich auf die Rechtswidrigkeit des der Enteignung zugrunde liegenden Vorhabens stützt (siehe dazu oben B. II. 3. d bb). 278

c) Der Eingriff in das Eigentum des Beschwerdeführers durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ist gerechtfertigt. 279

aa) Ausgehend davon, dass bei großflächigen Tagebauen für Grundstücke, die im Plangebiet liegen, mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans die Vorentscheidung über ihre künftige Inanspruchnahme fällt, schützt Art. 14 Abs. 1 GG Eigentümer bereits dann vor einer solchen Zulassung, wenn erkennbar ist, dass ihr Gründe entgegenstehen, die auch spätere Entscheidungen über Grundabtretungen notwendig zu Fall bringen müssten. Der mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans verbundene Eingriff in das Eigentum der Grundstückseigentümer ist daher nur gerechtfertigt, wenn die Voraussetzungen einer Enteignung für den Tagebau jedenfalls dem Grunde nach erfüllt sind. Nicht geboten ist indessen, dass sämtliche Anforderungen an eine rechtmäßige Enteignung im Einzelfall vorliegen, denn die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ist noch keine Enteignung. 280

Die Rahmenbetriebsplanzulassung für einen Tagebau ist danach gegenüber dem betroffenen Grundstücks- oder sonstigen Wohneigentümer mit Blick auf die dadurch dem Grunde nach legitimierte künftige Enteignung nur verfassungsgemäß, wenn das mit dem Tagebauvorhaben verfolgte Gemeinwohlziel sich aus einer hinreichend präzisen, gesetzlichen Gemeinwohlbestimmung ableiten lässt, das Vorhaben zur Erreichung des Gemeinwohlziels vernünftigerweise geboten ist, die Zulassungsentscheidung nicht in einem Entscheidungsfindungsprozess zustande gekommen ist, der verfassungsrechtliche Mindestanforderungen verfehlt, und die Zulassung vertretbar auf der Grundlage einer umfassenden Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange erfolgt. 281

Mit dem Abbau von Braunkohle wird ein gesetzlich hinreichend bestimmtes und 282

ausreichend tragfähiges Gemeinwohlziel umgesetzt (bb). Um dies zu erreichen, durften die Gerichte den Braunkohlentagebau Garzweiler I/II als zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt vernünftigerweise geboten ansehen (cc). Zwar lässt die gesetzliche Ausgestaltung der Vorhabenzulassung für großflächige Tagebaue konsequent aufeinander abgestimmte Regelungen über die gestufte Abarbeitung des der Vorhabenzulassung zugrunde liegenden Entscheidungsprogramms vermissen, anhand derer sich die Aufteilung der Entscheidungsverantwortung für die Braunkohlenplanung einerseits und für die konkrete Vorhabenzulassung nach dem Bundesberggesetz andererseits in aller Klarheit erkennen ließe. Das Bundesverwaltungsgericht hat den bestehenden Regelungen jedoch eine Verknüpfung zwischen Braunkohlenplanung und bergrechtlicher Betriebsplanung wie auch die notwendige Regelung zur Frage einer hierbei vorzunehmenden Gesamtabwägung entnommen, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind. Zugleich erweist sich der Ablauf der konkreten Planung und Zulassung des Tagebaus Garzweiler I/II als verfassungsrechtlich hinnehmbar (dd). Schließlich ist auch die erforderliche Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange jedenfalls in der nachvollziehenden Abwägung durch das angegriffene Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen noch verfassungsgemäß; das Vorhaben erweist sich danach als verhältnismäßig (ee).

bb) In § 79 Abs. 1 BBergG hat der Gesetzgeber mit der „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ ein Gemeinwohlziel hinreichend bestimmt festgelegt (siehe oben B. II. 3. a bb), das Enteignungen zu tragen in der Lage ist. Die Braunkohle zählt zu den in § 3 Abs. 3 BBergG genannten bergfreien Bodenschätzen. Der im Landesplanungsgesetz von Nordrhein-Westfalen in den Bestimmungen über die Braunkohlenplanung (§§ 24 ff. LPIG 1994, §§ 37 ff. LPIG 2005) vorausgesetzte Abbau von Braunkohle und **die in den Leitentscheidungen der Landesregierung auf den Braunkohlenabbau im Rheinischen Braunkohlenplangebiet erfolgte weitere Konkretisierung des Gemeinwohlziels auf die Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle** halten sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgabe aus § 79 Abs. 1 BBergG. Durchgreifende Zweifel an der grundsätzlichen Eignung der Braunkohlenförderung zur Versorgung des Energiemarktes als Gemeinwohlziel im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG bestehen angesichts der insoweit nur eingeschränkten Überprüfungsbefugnis des Bundesverfassungsgerichts (siehe oben B. II. 2. b) nicht.

283

(1) Schon bei der generellen Festlegung des Landes Nordrhein-Westfalen auf die weitere Braunkohlennutzung über einen längeren Zeitraum stand fest, dass die Gewinnung der Braunkohle nur im Tagebau und damit nur mit gravierenden Eingriffen in vorhandene Siedlungsstrukturen und unter massiven Belastungen von Wasserhaushalt, Natur und Landschaft erfolgen kann. Deshalb bedurfte es der Bestimmung eines Gemeinwohlgrundes von solchem Gewicht, dass er Enteignungen unter Inkaufnahme dieser Nachteile zu tragen grundsätzlich in der Lage war.

284

Die im Rahmen der allgemeinen Gemeinwohlbestimmung des § 79 Abs. 1 BBergG im Zuge der landesplanungsrechtlichen Braunkohlenplanung getroffenen Leitent-

285

scheidungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen von 1987 und 1991 für eine längerfristige Braunkohlegewinnung aus dem Rheinischen Braunkohlenrevier konkretisieren ein solches Gemeinwohlziel von ganz besonderem Gewicht für das Land wie auch für die Bundesrepublik Deutschland.

Das Bundesverfassungsgericht hat schon mehrfach die überragende Bedeutung der Sicherung der Energieversorgung für das Gemeinwohl betont. Es hat dabei die Sicherung der Energieversorgung durch geeignete Maßnahmen als öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung bezeichnet und die Energieversorgung zum Bereich der Daseinsvorsorge gerechnet, deren Leistung der Bürger zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf (vgl. BVerfGE 66, 248 <258>; ferner 25, 1 <16>; 30, 292 <323>; 53, 30 <58>; 91, 186 <206>). Die ständige Verfügbarkeit ausreichender Energiemengen ist zudem eine entscheidende Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der gesamten Wirtschaft (vgl. BVerfGE 30, 292 <324>). 286

Es ist zuallererst eine energiepolitische Entscheidung des Bundes und der Länder, mit welchen Energieträgern und in welcher Kombination der verfügbaren Energieträger sie eine zuverlässige Energieversorgung sicherstellen wollen. Hierbei steht ihnen ein weiter Gestaltungs- und Einschätzungsspielraum zur Verfügung. Diese Entscheidung ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, wie etwa der Versorgungssicherheit bei Nutzung einer bestimmten Energiequelle, der aus ihrer Verwendung resultierenden Kosten für Wirtschaft und Verbraucher, ihrem Einfluss auf Klima- und Umweltschutz, den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt oder der gebotenen Rücksichtnahme auf europäische oder internationale Verpflichtungen. Bei der Gewichtung der einzelnen Faktoren haben Bund und Länder einen erheblichen Einschätzungsspielraum. Auch die Beurteilung des Zusammenspiels der verschiedenen Faktoren hängt wiederum von politischen Wertungen und in erheblichem Umfang von prognostischen Einschätzungen ab. 287

Es bedarf hier keiner Entscheidung, ob und unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber auf Bundes- oder Landesebene energieversorgungspolitische Grundentscheidungen an sich ziehen kann oder sie ihm vorbehalten sind. Hier war der Landtag von Nordrhein-Westfalen über die „Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlepolitik“ und zum „Braunkohlenabbauvorhaben Garzweiler“ unterrichtet worden, zudem war der für die Landesplanung zuständige Ausschuss des Landtags (§ 34 Abs. 1 Satz 1 LPIG 1994) an der Entscheidung über den Braunkohlenplan beteiligt. Die Entscheidung für den mittelfristigen Abbau vorhandener Braunkohlenlagerstätten zur Gewährleistung eines sicheren Energiemixes ist keine Aufgabe, die durch förmliches Gesetz hätte eigens beschlossen werden müssen und damit dem Landes- oder Bundesgesetzgeber von Verfassungs wegen vorbehalten war. Der Landesgesetzgeber konnte sich daher darauf beschränken, die energiepolitischen Grundentscheidungen der Landesregierung durch entsprechende Regelungen im Landesplanungsgesetz mitzutragen und normativ zu begleiten. 288

Einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle sind diese Entscheidungen der Bundes- 289

oder Landesregierung nur sehr begrenzt zugänglich. Das Grundgesetz bietet keinen Maßstab für die zu einem bestimmten Zeitpunkt allein verfassungsgemäße oder auch nur verfassungsrechtlich vorzugswürdige Energiepolitik des Bundes oder eines Landes. **Energiepolitische Grundentscheidungen können daher vom Bundesverfassungsgericht nur darauf überprüft werden, ob sie offensichtlich und eindeutig unvereinbar sind mit verfassungsrechtlichen Wertungen, wie sie insbesondere in den Grundrechten oder den Staatszielbestimmungen, hier namentlich dem Umweltschutz (Art. 20a GG), zum Ausdruck kommen.** Dies gilt auch dann, wenn, wie im vorliegenden Fall, die energiepolitische Entscheidung zugleich ein Enteignungen tragendes Gemeinwohlziel im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG konkretisiert.

(2) Das Verfahren der Verfassungsbeschwerde, vor allem die mündliche Verhandlung, hat nicht ergeben, dass die energiepolitische Grundentscheidung des Landes Nordrhein-Westfalen für die mittelfristige Aufrechterhaltung und Fortführung der Braunkohlegewinnung - auch soweit sie die konkrete Entscheidung für den Tagebau Garzweiler I/II betrifft - offensichtlich und eindeutig mit verfassungsrechtlichen Wertungen nicht in Einklang zu bringen ist. 290

(a) Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Oberverwaltungsgericht in seinem mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Urteil als letzte Tatsacheninstanz im fachgerichtlichen Verfahren für die gerichtliche Beurteilung auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Widerspruchsentscheidung abgestellt hat (Urteil vom 21. Dezember 2007 - 11 A 1194/02 -, S. 19 = juris Rn. 51). Die Entscheidung über den Widerspruch gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ist am 24. Februar 2000 ergangen. Dieser Zeitpunkt ist im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde grundsätzlich auch für das Bundesverfassungsgericht bei seiner Überprüfung maßgeblich. 291

Selbst wenn man insoweit auf den Zeitpunkt des Urteils des Oberverwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2007 oder gar auf den Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat abstellen wollte, ergäbe sich nicht in durch das Bundesverfassungsgericht zu beanstandender Weise offensichtlich und eindeutig die Unhaltbarkeit der Entscheidung für das Tagebauvorhaben. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat im Verfahren der Verfassungsbeschwerde vorgetragen, dass die Braunkohle unter den derzeit gegebenen tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen einen wesentlichen Beitrag zur deutschen und nordrhein-westfälischen Energieversorgung leiste. Aufgrund ihrer Bedeutung für die Versorgungssicherheit und zur Preisstabilität bleibe sie in Nordrhein-Westfalen trotz der von ihr ausgehenden Umweltbelastungen auch für den Zeitraum 2020-2030 ein wesentlicher Bestandteil des angestrebten Energiemixes. 292

(b) (aa) Für die Verstromung von Braunkohle wird von der Bundesregierung, der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, der Beigeladenen des Ausgangsverfahrens, der Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V. und des Bundesverbands der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. im Wesentlichen übereinstimmend insbesondere ihre si- 293

chere Verfügbarkeit als einheimischer Primärenergieträger ins Feld geführt. Die Verstromung von Braunkohle trage deshalb dazu bei, die Importabhängigkeit von anderen Energieträgern zu mindern. Diesem Umstand komme nicht zuletzt auch deshalb Bedeutung zu, weil der Bedarf an anderen fossilen Energieträgern, insbesondere an Erdgas, durch Import aus politisch unsicheren Gegenden gedeckt werden müsse. Die Stromgewinnung aus Braunkohle sei jahres- und tageszeitunabhängig und deshalb insbesondere zur Sicherung der so genannten Grundlast von wesentlicher Bedeutung. Die Erzeugungskosten seien insbesondere im Vergleich zu denjenigen der erneuerbaren Energien gering; Braunkohle leiste damit einen Beitrag zu einer bezahlbaren Stromversorgung. Die Erzeugung werde darüber hinaus nicht staatlich subventioniert. Schließlich bringe die Verstromung von Braunkohle in den Abbaugebieten einen nicht unerheblichen Bedarf an Arbeitskräften mit sich. Zugunsten der weiteren Verstromung von Braunkohle wird auch angeführt, dass moderne Braunkohlenkraftwerke ebenso flexibel betrieben werden könnten wie etwa Gaskraftwerke.

Diese Einschätzung der Vorteile einer Verstromung von Braunkohle hat sich im Verfassungsverfahren weder in den tatsächlichen Annahmen als offensichtlich falsch noch in ihrer Bewertung als unvertretbar erwiesen. Die dagegen vom Beschwerdeführer, vom Öko-Institut e.V. und vom Umweltbundesamt vorgebrachten Einwände setzen vor allem andere Schwerpunkte (siehe sogleich (bb)). Sie stellen einige der tatsächlichen Annahmen der Befürworter der Braunkohlenverstromung in Frage, indem sie insbesondere der Braunkohlenverstromung ihre Bedeutung für die Grundlast absprechen, unter Verweis auf die Freiheit von Förderabgaben sowie die Befreiung von Wasserentnahmeentgelten die Subventionsfreiheit des Braunkohlenabbaus bestreiten sowie geltend machen, dass zu den Erzeugungskosten die Umweltkosten hinzugerechnet werden müssten. Dies betrifft letztlich Wertungsfragen, die nicht verfassungsrechtlich zu entscheiden sind.

294

(bb) Die Haupteinwände der Gegner der weiteren Verstromung von Braunkohle zielen vor allem auf die nach ihrer Einschätzung weit überwiegenden Nachteile bei der Nutzung dieser Energiequelle. Dies sind namentlich die mit der Gewinnung und Nutzung der Braunkohle verbundenen erheblichen Belastungen für Mensch und Umwelt.

295

In erster Linie genannt wurde und wird insoweit die Umsiedlung der großen Zahl von Menschen, die aus ihrem sozialen Umfeld herausgerissen werden. Weiterer Kritikpunkt war und ist der mit der Verbrennung verbundene Ausstoß klimaschädlichen Kohlendioxids. Der Abbau von Braunkohle führe zudem zu massiven Eingriffen in den Wasser- wie auch den Naturhaushalt. Durch die Braunkohlengewinnung im Tagebau gingen wertvolle Böden verloren. Die Wiederherstellung und Rekultivierung der Flächen nehme lange Zeit in Anspruch. Ob der - im Falle von Garzweiler voraussichtlich rund 23 Quadratkilometer große - Restsee für Freizeitnutzungen in Betracht kommen und einen Beitrag für den Naturschutz und die biologische Vielfalt leisten werde, sei nicht mit Sicherheit vorhersehbar.

296

Gegner der Verstromung von Braunkohle sehen in ihr zudem ein Hindernis für den

297

weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien. Dieser Ausbau hat ihrer Auffassung nach auch das Potential, dass mehr Arbeitsplätze geschaffen würden als bei einem Festhalten an der Verstromung von Braunkohle erhalten blieben.

(cc) Die energiepolitische Entscheidung der Landesregierung Nordrhein Westfalen für die auf mittlere Frist ausgelegte weitere Gewinnung von Braunkohle zur Verstromung kann auch unter Berücksichtigung dieser Einwände aus verfassungsrechtlicher Sicht angesichts des Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums, der sich sowohl auf die Energiepolitik wie auch auf die eine Enteignung tragenden Gemeinwohlziele bezieht, nicht als offensichtlich und eindeutig verfehlt angesehen werden. Die Bewertung der gravierenden Belastungen für Mensch und Umwelt, die unbestritten mit dem Abbau und der Verstromung von Braunkohle verbunden sind, obliegt auch in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Wertungen von Art. 14 Abs. 1 und Art. 20a GG der politischen Einschätzungsprärogative von Exekutive und Legislative. Sie sind jedenfalls nicht offensichtlich in einer Weise fehlerhaft, dass die von den zuständigen staatlichen Stellen getroffene energiepolitische Entscheidung für dieses Konzept einer Sicherung der Energieversorgung nach dem insoweit zurückgenommenen Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts von Verfassungs wegen zu beanstanden wäre. Für dieses Konzept, das die jederzeitige Verfügbarkeit eines traditionellen Rohstoffs für einen sicheren Energiemix in den Vordergrund stellt, führt die Landesregierung jedenfalls gewichtige Gemeinwohlgründe an. Ob es das zum maßgeblichen Zeitpunkt energiepolitisch, ökonomisch und ökologisch sinnvollste Energieversorgungskonzept ist, ist nicht vom Bundesverfassungsgericht zu entscheiden. Mit der Festlegung auf die weitere Verstromung der Braunkohle ist jedenfalls eine von Verfassungs wegen nicht zu beanstandende Konkretisierung des Gemeinwohlziels „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ im Sinne des § 79 Abs. 1 BBergG für den wichtigen Energieteilmarkt erfolgt. Eine hiervon zu trennende, für das jeweilige Tagebauvorhaben im Einzelfall zu entscheidende Frage ist es hingegen, ob die mit einem konkreten Vorhaben verbundenen Belastungen für Mensch und Umwelt von den mit dem Vorhaben erwarteten Versorgungsvorteilen überwogen werden.

cc) Der Braunkohlentagebau Garzweiler I/II ist erforderlich für das Erreichen des Gemeinwohlziels, durch die Gewinnung und Verstromung von Braunkohle einen wesentlichen Beitrag zu dem nach der maßgeblichen energiepolitischen Entscheidung angestrebten Energiemix für das Land Nordrhein-Westfalen und für die Bundesrepublik Deutschland zu leisten. Für die Erforderlichkeit des Tagebaus Garzweiler genügt dabei, dass er zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist (zu diesem Maßstab siehe oben B. II. 2. d bb). Das ist der Fall, wenn die Braunkohlegewinnung aus diesem Tagebau einen substantiellen Beitrag zur Erreichung des Gemeinwohlziels der sicheren Stromenergieversorgung in erster Linie für das Land Nordrhein-Westfalen aber auch für die Bundesrepublik Deutschland zu leisten in der Lage ist (oben bb (2) (b)). Die Unverzichtbarkeit gerade dieses Tagebaus für die Energieversorgung verlangt Art. 14 Abs. 3 GG dagegen nicht.

298

299

Dass der Braunkohlenabbau im Tagebau Garzweiler I/II ein wesentlicher Baustein im Energiekonzept der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist und nach den dort zu erschließenden Braunkohlevorräten einen substantiellen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels leisten kann, ergibt sich unmittelbar aus dem bereits erzielten und noch prognostizierten Ertrag dieses Tagebaus. Demzufolge ist auch das angegriffene Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es begründet im Einzelnen den substantiellen Beitrag des prognostizierten Ertrags an Braunkohle aus dem Tagebau Garzweiler als vernünftigerweise geboten und steht damit in grundsätzlicher Übereinstimmung mit diesem Maßstab (Urteil vom 21. Dezember 2007 - 11 A 1194/02 -, S. 21 ff. = juris Rn. 63 ff.).

300

dd) (1) Die gesetzliche Ausgestaltung des Entscheidungsfindungsprozesses zur Zulassung eines Braunkohlentagebauvorhabens in Nordrhein-Westfalen weist unter den Gesichtspunkten einer klaren Verteilung von Entscheidungsverantwortung wie auch der verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein transparentes und klares Verfahren, wie sie sich aus rechtsstaatlichen Grundsätzen und den Vorgaben für einen effektiven Grundrechtsschutz (vgl. BVerfGE 53, 30 <59 ff.>) - hier vor allem des Eigentumsgrundrechts - ergeben, Defizite auf. Dies gilt zum einen für die Frage nach dem Verhältnis zwischen der Braunkohlenplanung nach dem nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht und der Zulassung des Rahmenbetriebsplans nach dem Bundesberggesetz und zum anderen für die Frage, ob eine einheitliche Gesamtabwägung über ein Tagebauvorhaben geboten und hinreichend klar geregelt ist.

301

Der Gesetzgeber hat nicht ausdrücklich entschieden, ob und mit welcher Verbindlichkeit die in der landesplanerischen Braunkohlenplanung gewonnenen Erkenntnisse und die dort getroffenen Abwägungsentscheidungen mit der aufgrund des Bundesberggesetzes erfolgenden Rahmenbetriebsplanung und einer dort vorzunehmenden Gesamtabwägung verknüpft sind. Zwar bestimmt § 24 LPIG 1994, dass die Braunkohlenpläne im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung und Landesplanung festlegen, soweit dies für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu jedoch entschieden, dass keine Bindung des Bergbautreibenden an die Ziele der Raumordnung, wie sie in einem Braunkohlenplan zum Ausdruck kommen, bestehe, weil die Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 1998 auf die Zulassung eines fakultativen Rahmenbetriebsplans nicht anwendbar ist (vgl. BVerwGE 126, 205 <210 f. [Rn. 21]>). Auch die Vorschrift des § 34 Abs. 5 Satz 2 LPIG 1994, wonach die Betriebspläne der im Braunkohlenplangebiet gelegenen bergbaulichen Betriebe mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen sind, kann als landesrechtliche Regelung aus kompetenzrechtlichen Gründen unmittelbar keine Bindung im bundesrechtlich geregelten Zulassungsverfahren begründen. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese unbefriedigende Rechtslage jedoch durch Auslegung von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG in einer Weise aufgelöst, die verfassungsrechtlichen Anforderungen noch genügt. Es

302

hat festgestellt, dass ein großflächiger Tagebau nicht aufgrund eines Rahmenbetriebsplans ins Werk gesetzt werden kann, ohne dass die Bergbehörde zuvor festgestellt hätte, dass dem Vorhaben insgesamt keine öffentlichen Interessen entgegenstehen. Soweit diese öffentlichen Interessen in einem landesplanerischen Braunkohlenverfahren ermittelt worden sind und in die Darstellung von Zielen der Raumordnung eingegangen sind, ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG die bundesrechtliche Norm, über welche die Ziele der Raumordnung für das Zulassungsverfahren verbindlich gemacht werden können (BVerwG, a.a.O.). Obwohl im bundesrechtlich geregelten betriebsplanrechtlichen Zulassungsverfahren kein Raum für die unmittelbare Anwendung weiterer Zulassungsvoraussetzungen landesrechtlicher Art ist, ergibt sich demnach die in § 34 Abs. 5 Satz 2 LPiG 1994 vorgesehene Pflicht die Betriebspläne der im Braunkohlenplangebiet gelegenen bergbaulichen Betriebe mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen, über die Öffnungsklausel des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG (vgl. OVG für das Land Brandenburg, Beschluss vom 28. September 2000 - 4 B 130/00 -, juris Rn. 66). Damit ist eine gesetzliche Verteilung der Entscheidungsverantwortung sichergestellt, die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen genügt.

Gesetzlich nicht eindeutig geregelt ist auch die für die materielle Rechtmäßigkeit der Rahmenbetriebsplanzulassung zentrale Frage nach der Notwendigkeit einer Gesamtabwägung der für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange (siehe dazu unten ee (1)). Gleichwohl genügen die Regelungen in der vom Bundesverwaltungsgericht gefundenen Deutung auch insoweit noch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine transparente und klare Ausgestaltung des Verfahrens und des materiellen Entscheidungsfindungsprozesses sowie an eindeutige Verantwortungszuweisungen. 303

(2) Auch die tatsächlichen Verfahrensschritte, die zur Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Braunkohlentagebau Garzweiler I/II geführt haben, - soweit sie verfassungsrechtlich von Bedeutung sind - stehen nicht in Widerspruch zu den Mindestanforderungen, die unter dem Gesichtspunkt klarer Zuweisung von Entscheidungsverantwortung zu stellen sind und die dem Grundrecht auf Eigentum für ein letztlich zur Enteignung führendes Verfahren entnommen werden können. 304

(a) Die Grundentscheidung für den Abbau von Braunkohle im Rheinischen Braunkohlenrevier hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen in ihren Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlepolitik aus dem Jahre 1987 und in den Leitentscheidungen zum Braunkohlenabbauvorhaben Garzweiler II aus dem Jahre 1991 getroffen. 305

Es entspricht der Aufteilung der Verantwortung im funktionsteilig gegliederten Staat, dass die Leitentscheidungen für das langfristige Konzept des Braunkohlenabbaus im Rheinischen Braunkohlengebiet auf der Ebene der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen getroffen werden, da es um eine zentrale Frage der Energiepolitik des Landes geht (vgl. BVerfGE 49, 89 <124 ff.>), bei deren Entscheidung zahlreiche andere Faktoren, wie insbesondere auch die Einbindung in die Energiepolitik der 306

Bundesrepublik Deutschland und die der Europäischen Union zu beachten sind. Die Grundsatzentscheidung auf dieser Ebene zu treffen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es ist nicht erkennbar und wurde in der mündlichen Verhandlung auch nicht geltend gemacht, dass die Kompetenz über die Entscheidung dieser Grundsatzfrage durch Gesetz dem Bund oder einem anderen Landesorgan übertragen wäre. Dass mit einer solchen Leitentscheidung - insbesondere wenn sie ein konkretes Vorhaben betrifft wie die Leitentscheidungen zum Braunkohlenabbauvorhaben Garzweiler II aus dem Jahre 1991 - Vorfestlegungen für künftige behördliche Auswahl- und Zulassungsentscheidungen wie hier den Rahmenbetriebsplan getroffen werden, ist unvermeidbar, kann aber hingenommen werden, sofern in Folgeentscheidungen mit Außenwirkung gegenüber Drittbetroffenen uneingeschränkt die rechtliche Verantwortung für die Grundsatzentscheidung übernommen werden muss. Dies ist hier der Fall.

(b) Auf die Vorlage eines Rahmenbetriebsplans „Garzweiler I/II“ im Jahre 1987 durch die Rechtsvorgängerin der Beigeladenen im Ausgangsverfahren hat der Braunkohlenausschuss in einem aufwendigen Verfahren nach den Vorgaben des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen einen Braunkohlenplan aufgestellt, der schließlich 1995 als Braunkohlenplan „Garzweiler II“ genehmigt wurde. 307

Der Braunkohlenplan „Garzweiler II“ nennt als „Ziel“ den grundsätzlichen Vorrang der Gewinnung von Braunkohle vor anderen Nutzungs- und Funktionsansprüchen im Abbaugbiet. Er erstreckt sich auf eine Fläche von 4.800 Hektar und ist damit entsprechend der in den Leitentscheidungen der Landesregierung aus dem Jahr 1991 vorgenommenen Einschränkung 1.763 Hektar kleiner als ursprünglich beantragt. Den Kohlevorrat beziffert der Braunkohlenplan auf 1,3 Milliarden Tonnen. Er enthält auch eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen (vgl. § 33 Abs. 4 LPIG 1994). Umfassend widmet er sich der Problematik der notwendigen Umsiedlungen. „Ziel“ ist, zur Minimierung der im Interesse der Energieversorgung erforderlichen Eingriffe des Braunkohlentagebaus in die Lebensverhältnisse der Betroffenen eine größtmögliche Gemeinsamkeit der Umsiedlungsmaßnahmen anzustreben (ebenso im Übrigen der im Februar 2005 genehmigte Braunkohlenplan „Umsiedlung Immerath-Pesch-Lützerath“ unter 2.2). Für die Umsiedlung der Bevölkerung der Gemeinden, die am zeitnächsten erfolgen soll (Otzenrath, Spenrath und Holz), sieht der Braunkohlenplan bereits Umsiedlungsflächen nördlich des Abbaugbiets vor. 308

Die Erarbeitung des Braunkohlenplanes hatte der Braunkohlenausschuss im März 1993 auf der Grundlage zahlreicher in den vorausgegangenen Jahren durchgeführter Untersuchungen, insbesondere zur Umweltverträglichkeit, aber auch zur Sozialverträglichkeit von Umsiedlungen beschlossen. Sodann waren der Entwurf des Planes öffentlich ausgelegt und die zahlreichen Einwendungen öffentlich erörtert worden. 309

Der Braunkohlenplan ist Teil der Landesplanung, nicht aber der Rahmenbetriebsplanung nach dem Bundesberggesetz. Rechtliche Verbindlichkeit erlangen die Ergebnisse der Braunkohlenplanung für die bundesbergrechtliche Rahmenbetriebspla- 310

nung nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts als dem Rahmenbetriebsplan etwa entgegenstehende öffentliche Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG (siehe dazu oben (1)). Im Falle der im Ausgangsverfahren konkret in Streit stehenden Zulassung des Rahmenbetriebsplans für den Tagebau Garzweiler I/II baut die Entscheidung der Zulassungsbehörde wie auch deren Kontrolle durch die Gerichte ausdrücklich unmittelbar auf den Erkenntnissen und Ergebnissen des Braunkohlenplans auf, verwertet diese und stützt darauf ihre Gesamtabwägung (siehe unten ee (2) und (3)). Ein verfassungsrechtlich relevantes Defizit im Entscheidungsfindungsprozess ist danach im konkreten Fall insoweit jedenfalls nicht zu beklagen.

ee) Das Bundesberggesetz schreibt nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei der Zulassung von Rahmenbetriebsplänen jedenfalls für großflächige Tagebaue eine Gesamtabwägung vor; eine solche ist auch von Verfassungen wegen geboten ((1)). Diese Gesamtabwägung wurde im Fall des Tagebaus Garzweiler I/II in verfassungsrechtlich letztlich nicht zu beanstandender Weise vorgenommen ((2)). Der Tagebau erweist sich im Ergebnis dieser Gesamtabwägung als verfassungsgemäß ((3)).

311

(1) Ein Eingriff in das Eigentum durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans ist nur hinzunehmen, wenn sie auf einer umfassenden Gesamtabwägung beruht. Dies ergibt sich schon aus dem Fachrecht ((a)), ist aber auch von Verfassungen wegen geboten ((b)).

312

(a) Nach der für das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich maßgeblichen Auslegung des einfachen Rechts durch das Bundesverwaltungsgericht bedarf die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans einer Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechender Belange.

313

In den Fällen, in denen für einen bergbaulichen Gewinnungsbetrieb ein Rahmenbetriebsplan aufgestellt wird (§§ 51, 52 Abs. 2, 2a und 2b BBergG), ist dessen Zulassung nicht nur nach der Konzeption des Bundesberggesetzes, sondern auch in der Praxis, wie der Vertreter des Beklagten des Ausgangsverfahrens in der mündlichen Verhandlung bestätigt hat, die auf der Ebene des Bundesberggesetzes zentrale Entscheidung im mehrstufigen Verfahren der Zulassung eines solchen Bergbaubetriebs. Hier ist das Vorhaben auf seine Vereinbarkeit mit den Vorgaben des § 55 Abs. 1 BBergG zu prüfen, die in erster Linie die Zuverlässigkeit des Unternehmers, die Gefahrenvorsorge und Belange des Umweltschutzes zum Gegenstand haben. Daneben ist nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG zu entscheiden, ob andere überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, darunter auch die aggregierten Belange der betroffenen Grundstückseigentümer (vgl. BVerwGE 126, 205 <209 f. [Rn. 18 ff.]>). Für die Prüfung der Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts demnach darauf an, ob das Abbauvorhaben durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, den dort anstehenden Bodenschatz zur Sicherung der Rohstoffversorgung abzubauen, und ob deshalb die großflächige

314

Inanspruchnahme von Grundstücken mit der Umsiedlung zahlreicher Menschen unter völliger Umgestaltung der Landschaft mit öffentlichen Interessen vereinbar ist. In diesem Rahmen sind auch die Interessen der Grundstückseigentümer mit den berechtigten Belangen des Bergbaus abzuwägen.

(b) Eine **solche Gesamtabwägung aller erheblichen Belange ist** für die hier in Frage stehende Zulassung eines Rahmenbetriebsplans **von der Verfassung geboten.** 315

Jedenfalls bei komplexen Vorhaben wie den Braunkohlentagebauen ist auch von Verfassungs wegen eine Ausgestaltung der Entscheidungsfindung erforderlich, welche die Zulassung des Vorhabens nur auf der Grundlage einer Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange gestattet. Diese Gesamtabwägung muss als grundsätzlich einheitliche Entscheidung vorgesehen sein, in aller Regel vor Beginn des Abbaubetriebs erfolgen und auch von den Eigentumsbetroffenen rechtzeitig angreifbar sein. 316

Rechtsstaatlich, unter dem Gesichtspunkt demokratischer Legitimation und, soweit die Vorhaben Eigentum in Anspruch nehmen, auch durch Art. 14 GG geboten ist ein Maß an Transparenz und Klarheit des Entscheidungsfindungsprozesses, das hinreichend deutlich werden lässt, wer an welcher Stelle des Verfahrens verantwortlich darüber entscheidet, ob ein Bodenschatz großflächig abgebaut werden darf, und an welcher Stelle dies zu wessen Gunsten geschehen soll. Nur eine einheitliche Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Zulassungsentscheidung kann gewährleisten, dass die Zulassung eines Bergbaubetriebs nicht durch die Segmentierung einzelner Entscheidungsgegenstände fehlgewichtet und damit verfälscht wird. Schließlich verlangt die auch im Eigentumsgrundrecht wurzelnde Garantie effektiven Rechtsschutzes gegen Eigentumseingriffe (vgl. BVerfGE 45, 297 <322>), **dass jedenfalls in komplexen Großverfahren den von der Inanspruchnahme ihres Eigentums bedrohten Eigentümern Rechtsschutz bereits gegen die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens gewährt wird.** Wird in solchen Großverfahren Rechtsschutz erst gegen die Enteignungsentscheidung eröffnet, wird er typischerweise zu spät kommen, sofern der Erfolg des Rechtsbehelfs von der inzident zu prüfenden Rechtmäßigkeit des Gesamtvorhabens abhängt und dieses bereits seit langem ins Werk gesetzt wurde (siehe oben B. II. 3. d bb). 317

In der Sache unterscheidet sich die bei der Zulassungsentscheidung geforderte Gesamtabwägung naturgemäß nicht von derjenigen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Rahmen eines Angriffs gegen eine Enteignungsentscheidung nachvollziehend zu prüfen ist, soweit es darum geht, ob das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient (siehe oben B. II. 3. d aa (3)). Es ist jeweils dieselbe Gesamtabwägung zu dem Vorhaben, die beim Angriff gegen die Zulassung des Betriebsplans unmittelbar, bei der Anfechtung der Grundabtretung inzident Gegenstand des Rechtsschutzbegehrens ist; Unterschiede ergeben sich insoweit allenfalls im Hinblick auf den geringeren Konkretisierungsgrad der Rahmenbetriebsplanung 318

gegenüber einem den Abbau gestattenden Hauptbetriebsplan, in dessen Vollzug die Grundabtretungen erfolgen. Dementsprechend unterscheidet sich die gerichtliche Prüfungstiefe auch nicht gegenüber beiden Formen der Gesamtabwägung. Da die Zulassung des Rahmenbetriebsplans unter anderem nur erfolgen darf, wenn nicht bereits zu diesem Zeitpunkt erkennbar ist, dass die Verwirklichung des Vorhabens daran scheitern muss, dass die dafür erforderliche Inanspruchnahme des Eigentums privater Dritter nicht durch Belange des Allgemeinwohls gerechtfertigt ist (vgl. BVerwGE 126, 205 <209 f. [Rn. 19]>), ist auf die Klage von Eigentumsbetroffenen schon hier zu prüfen, ob die Voraussetzungen für Enteignungen nach Maßgabe einer Gesamtabwägung (also gesetzliche Bestimmung des Gemeinwohlziels, Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des Vorhabens) erfüllt sind. Für Projekte, die - wie vorliegend - großflächige Umsiedlungsmaßnahmen zur Folge haben, sind dabei insbesondere auch das konkrete Ausmaß der Umsiedlungen und die mit ihnen für die verschiedenen Betroffenen verbundenen Belastungen sowie auch die getroffenen beziehungsweise möglichen Ausgleichsmaßnahmen näher in den Blick zu nehmen und sachhaltig zu würdigen.

(2) Die erforderliche Gesamtabwägung für den Tagebau Garzweiler I/II wurde durchgeführt. Das Bergamt Düren allerdings hat dem damaligen Verständnis der Rechtslage zu den §§ 48, 55 BBergG entsprechend bei seiner Entscheidung über die Zulassung des Rahmenbetriebsplans Garzweiler I/II vom 22. Dezember 1997 keine Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange vorgenommen; insbesondere hat es die Belange der Eigentumsbetroffenen und damit auch der Umsiedelnden nicht in seine Entscheidung einbezogen. Eine solche Gesamtabwägung wurde dann aber der Sache nach durch die mittlerweile zuständig gewordene Bezirksregierung Arnsberg während des Verfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht nachgeholt, nachdem das Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 29. Juni 2006 (BVerwGE 126, 205) seine Rechtsprechung zur Berücksichtigungsfähigkeit der Belange Eigentumsbetroffener nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans geändert hatte.

319

Die Bezirksregierung sah sich aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zu einer Überprüfung der Zulassung des Rahmenbetriebsplans veranlasst und gab dem Beschwerdeführer hierfür Gelegenheit zur Stellungnahme, die dieser auch wahrnahm. Sie ist sodann unter Verwertung zahlreicher weiterer Unterlagen, nicht zuletzt solcher aus dem Braunkohlenplanverfahren, in dessen Rahmen betroffene Bürger in großer Zahl Stellung genommen hatten, zu dem Ergebnis gekommen, an der Zulassungsentscheidung festzuhalten. Dies hat sie in einem ausführlichen Schriftsatz an das Oberverwaltungsgericht im Rahmen der Fortsetzung des Verfahrens dargelegt.

320

Mit Rücksicht darauf, dass es sich bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans nach § 55 BBergG um eine gebundene Entscheidung handelt, stehen weder der „Nachbesserung“ der ursprünglich defizitären Entscheidung durch eine später erfolgte Gesamtabwägung noch ihrer gerichtlichen Kontrolle als nachvollziehende Ge-

321

samtabwägungsentscheidung durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken aus dem auch das Verwaltungsverfahren vorprägenden Eigentumsgrundrecht entgegen.

(3) Dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans den von Verfassungs wegen gebotenen Anforderungen an eine Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange stand hält, ergibt sich aus dem diese Abwägung nachvollziehenden, hier mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Urteil des Oberverwaltungsgerichts. 322

(a) Dabei ist es allerdings nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, diese der Zulassungsbehörde und den Fachgerichten obliegende Aufgabe der Gesamtabwägung selbst wahrzunehmen und sich an ihre Stelle zu setzen. Die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind vielmehr allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen, sofern nicht Auslegungsfehler sichtbar werden, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung eines Grundrechts, insbesondere vom Umfang seines Schutzbereichs beruhen und auch in ihrer materiellen Bedeutung für den konkreten Rechtsfall von einigem Gewicht sind (vgl. BVerfGE 18, 85 <92 f.>). Die Gesamtabwägung aller für und gegen ein Großvorhaben, wie den Tagebau Garzweiler, sprechenden Belange ist ein komplexer Vorgang, der in großem Umfang von Tatsachenfeststellungen, Bewertungen und prognostischen Einschätzungen abhängt. Diese vorzunehmen oder zu kontrollieren, ist in erster Linie Aufgabe der Fachgerichte. Das Bundesverfassungsgericht ist bei der Kontrolle der fachgerichtlichen und fachbehördlichen Entscheidungen darauf beschränkt zu überprüfen, ob ihnen bei der Tatsachenermittlung verfassungsrechtlich erhebliche Fehler unterlaufen sind oder ob sie bei der Gesamtabwägung die Bedeutung der betroffenen Grundrechte - insbesondere des Art. 14 Abs. 1 GG - oder sonstiger grundgesetzlicher Wertungen grundsätzlich verkannt haben. 323

(b) Ausgehend hiervon erweist sich die Gesamtabwägung für das Vorhaben Garzweiler I/II, soweit es im Rahmen der Zulassung des Rahmenbetriebsplans zur Entscheidung steht, in der Kontrolle durch das Oberverwaltungsgericht als noch vereinbar mit Art. 14 Abs. 1 GG. 324

Vor dem Hintergrund des zurückverweisenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Juni 2006 (BVerwGE 126, 205) hat das Oberverwaltungsgericht in der angegriffenen Entscheidung die Auffassung entwickelt, dass es für die Zulassungsfähigkeit des Vorhabens Garzweiler I/II darauf ankomme, ob das Abbauvorhaben durch die Notwendigkeit gerechtfertigt sei, den dort anstehenden Bodenschatz zur Sicherung der Rohstoffversorgung abzubauen, und ob deshalb die großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken mit der Umsiedlung zahlreicher Menschen und das völlige Umgestalten der Landschaft mit öffentlichen Interessen vereinbar sei (Urteil vom 21. Dezember 2007 - 11 A 1194/02 -, S. 20 = juris Rn. 56). Es sah sich daher zu einer Überprüfung veranlasst, die der nahe komme, welche bei einer enteignungs- 325

rechtlichen Vorwirkung des Rahmenbetriebsplans veranlasst wäre (S. 21 = juris Rn. 59). Der damit vom Oberverwaltungsgericht gewählte Prüfungsansatz entspricht im grundsätzlichen Zugriff dem der von Verfassungs wegen gebotenen Gesamtabwägung (siehe oben ee (1)) und ist so verfassungsrechtlich noch vertretbar.

(c) Die Bedeutung des Braunkohlenabbaus aus dem Tagebau Garzweiler I/II hat das Oberverwaltungsgericht im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit des Vorhabens eingehend gewürdigt. Es hat dabei in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise im Grundsatz auf den Zeitpunkt der Entscheidung über den Widerspruch gegen die Zulassung des Rahmenbetriebsplans im Jahre 2000 abgestellt (S. 19 = juris Rn. 51 und S. 25 = juris Rn. 85) und zudem zu Recht erwogen, ob seither wesentliche neue Erkenntnisse oder energiepolitische Leitentscheidungen die Braunkohlenverstromung in einem völlig anderen Licht erscheinen ließen. Dies hat es im Ergebnis verneint. 326

Ausgehend von den im geplanten Abbauzeitraum 2001 bis 2045 aus dem Tagebau Garzweiler I/II zu erwartenden Braunkohlemengen hat das Oberverwaltungsgericht dessen nicht unerheblichen Beitrag zur Stromerzeugung in Nordrhein-Westfalen und auch im Bundesgebiet prognostiziert, das Abbauvorhaben sodann im Hinblick auf die Leitentscheidungen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen aus den Jahren 1987 und 1991 gewürdigt und auf seine Vereinbarkeit mit der Klimaschutzpolitik Deutschlands und der Europäischen Union sowie mit der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG hinterfragt und für insgesamt hinreichend gewichtig gehalten. Diese Einschätzung von der großen Bedeutung der Braunkohlenverstromung für die Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland sowie von dem im maßgeblichen Zeitraum entscheidenden Anteil der Braunkohlegewinnung aus dem Tagebau Garzweiler I/II hieran und von der überragenden gesamtgesellschaftlichen Bedeutung einer sicheren Energieversorgung überhaupt ist mit Rücksicht auf die insoweit begrenzte Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie steht in Einklang mit der oben erfolgten Einschätzung des Braunkohlenabbaus als legitimes Gemeinwohlziel im Sinne des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG (siehe oben bb (2)). 327

(d) Was die Interessen der durch den Tagebau Garzweiler I/II in ihrem Wohneigentum, aber auch der in sonstigem Grundeigentum Betroffenen anbelangt, die sich in der Summe zu einem besonders gewichtigen Gemeinwohlbelang zusammenfügen, der dem Tagebau entgegensteht, sind zwar durchaus Zweifel angebracht, ob das Oberverwaltungsgericht diesen zentralen Belang mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Gesamtabwägung eingestellt hat. Sie erweisen sich jedoch letztlich als nicht durchschlagend. 328

Die besonderen Bezüge der Eigentümer oder Mieter von Hausgrundstücken und Wohnungen zu ihrem Wohnumfeld in sozialer und städtebaulicher Hinsicht sind in ihrem Bestand und in ihrer aus diesen gewachsenen, dauerhaften Beziehungen folgenden besonderen Wertigkeit durch das Eigentumsgrundrecht geschützt. Bei dieser 329

rechtlichen Einordnung hat das Oberverwaltungsgericht den Bezug der Eigentums-
garantie auf den sozialen Kontext („Heimatbezug“) nicht gewürdigt; die besondere
Belastung der durch den Tagebau mit Umsiedlung und so auch mit Entwurzelung
bedrohten Bewohner des Tagebaugesbiets hat das Oberverwaltungsgericht stattdes-
sen unter dem Gesichtspunkt einer Verletzung des Grundrechts auf Freizügigkeit er-
wogen, dies insoweit aber im Ergebnis zutreffend verneint (Urteil vom 21. Dezember
2007 - 11 A 1194/02 -, S. 35 f. = juris Rn. 138 ff.).

Die unzutreffende Einordnung dieses Belangs unter Art. 11 GG ist letztlich un-
schädlich, da davon auszugehen ist, dass das Oberverwaltungsgericht gleichwohl
die von dem Umsiedlungsdruck auf die Betroffenen ausgehenden Belastungen nach
Umfang und Gewicht richtig erkannt und eingeschätzt hat. Zwar hat das Oberverwal-
tungsgericht die Umsiedlungsfrage im Rahmen von Art. 11 GG nur knapp abgehan-
delt und dabei noch nicht einmal die Zahl der Umsiedlungsbetroffenen ausdrücklich
aufgeführt. Gleichwohl steht außer Zweifel, dass dem Oberverwaltungsgericht, wie
schon zuvor dem Verwaltungsgericht und ebenso der für die Zulassung des Rah-
menbetriebsplans und für die Entscheidung des Widerspruchs hiergegen jeweils zu-
ständigen Behörde, die Dimension der Umsiedlungsfrage nach der Zahl der Betroffe-
nen und den mit der Umsiedlung verbundenen spezifischen Belastungen bekannt
und bewusst war. Die mit rund 7.000 große Zahl der durch den Tagebau Garzweiler I/
II Umsiedlungsbetroffenen war von Beginn der Planung dieses Vorhabens an als das
- neben den damit verbundenen Schwierigkeiten der Grundwasserbewirtschaftung -
zentrale Problem dieses Projekts diskutiert worden. Dementsprechend hat sich die
Braunkohlenplanung zum Tagebau Garzweiler I/II intensiv und eingehend mit der Er-
hebung der Umsiedlungsbelastungen und der Minimierung der Umsiedlungsfolgen
befasst. Eigens hierfür wurde nicht zuletzt der Braunkohlenplan „Umsiedlung
Immerath-Pesch-Lützerath“ aus dem Jahr 2005 erstellt.

330

Wie bereits ausgeführt (vorstehend (2)) hat die Bezirksregierung nach dem zurück-
verweisenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts die Zulassung des Rahmenbe-
triebsplans im Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht einer erneuten
eingehenden Überprüfung unter ausdrücklicher Verwertung auch der Erkenntnisse
aus dem Braunkohlenplanverfahren unterzogen und die daraus gewonnenen Er-
kenntnisse in das Berufungsverfahren einbezogen. Vor diesem Hintergrund ist es
ausgeschlossen, dass dem Oberverwaltungsgericht Umfang und Gewicht der Um-
siedlungsbelange bei seiner Entscheidung aus dem Blick geraten sein könnten. Es
hat im Gegenteil die Belange der Umsiedlungsbetroffenen ausdrücklich in seine
nachvollziehende Gesamtabwägung einbezogen (S. 20 = juris Rn. 56 und S. 35 f. =
juris Rn. 138 ff.). Dies ist verfassungsrechtlich nicht als unvertretbar zu beanstanden.

331

(e) Schließlich ist die Bestätigung der Gesamtabwägung durch das Oberverwal-
tungsgericht auch keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Einwänden aus-
gesetzt, soweit sie auf der Auseinandersetzung mit den sonstigen, dem Tagebau
Garzweiler I/II entgegenstehenden öffentlichen Belangen, insbesondere im Hinblick
auf die Umgestaltung der Landschaft, beruhen. Mangels substantiiertes Rügen des

332

Beschwerdeführers hierzu bedarf es keiner näheren verfassungsrechtlichen Erwägungen zu diesen Belangen.

D.

Die Entscheidung ist hinsichtlich der Frage, ob das Oberverwaltungsgericht in dem Verfahren 1 BvR 3139/08 eine Gesamtabwägung vorgenommen hat, die hinreichend die Auswirkungen der Umsiedlung gewürdigt hat (C. II. 2. c ee (3) (d)) mit 5 zu 3 Stimmen ergangen.

333

Kirchhof	Gaier	Eichberger
Schluckebier	Masing	Paulus
Baer		Britz

**Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2013 -
1 BvR 3139/08**

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 17. Dezember 2013 -
1 BvR 3139/08 - Rn. (1 - 333), [http://www.bverfg.de/e/
rs20131217_1bvr313908.html](http://www.bverfg.de/e/rs20131217_1bvr313908.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2013:rs20131217.1bvr313908