

## L e i t s ä t z e :

1. Eine Fraktion des Landtags bleibt als Antragstellerin eines von ihr eingeleiteten Organstreits auch dann parteifähig, wenn sie wegen Ablaufs der Wahlperiode erloschen ist.
- 2.a) Eine Fraktion hat gegen den Landtag kein Recht darauf, daß er von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht.
  - b) Eine Fraktion kann auch nicht in Prozeßstandschaft für den Landtag gegen diesen geltend machen, er übe seine Gesetzgebungskompetenz nicht aus.
3. Der Vorbehalt des Gesetzes begründet ein Recht des Landtags, dessen Verletzung von einer Fraktion des Landtags in einem Organstreit gegenüber einem einzelnen Minister geltend gemacht werden kann.
4. Die landesplanerische Ordnung des Braunkohlentagebaus durch Aufstellung und Genehmigung von Braunkohlenplänen gehört zu den wesentlichen Fragen, die aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes nicht am Parlament vorbei entschieden werden dürfen.
- 5.a) Die wesentlichen Fragen der Landesplanung des Braunkohlenabbaus hat der Landtag NW durch das Landesplanungsgesetz NW geregelt.
  - b) In Anbetracht der eingehenden Regelung des Braunkohlenabbaus im Landesplanungsgesetz NW muß der Landtag weder über das "Ob" eines konkreten Tagebaus noch über dessen Standort oder räumliche Ausdehnung durch einen zusätzlichen Gesetzgebungsakt entscheiden.

Urteil des Verfassungsgerichtshofs NW vom 29. April 1997



**VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN**

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

- VerFGH 9/95 -

Verkündet am: 29. April 1997  
Vedder  
Verwaltungsgerichtsangestellte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

Antragstellerin,

- Prozeßbevollmächtigte:

g e g e n

1.

2.

Antragsgegner,

- Prozeßbevollmächtigter des Antragsgegners zu 2:

w e g e n des Braunkohlenplans Garzweiler II

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen

aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 28. Januar 1997

durch die Verfassungsrichter .

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Bilda,  
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Lünterbusch,  
Professor Dr. Dres. h. c. Stern,  
Professor Dr. Schlink,  
Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Pottmeyer,  
Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Brossok,

für Recht erkannt:

Die gegen den Landtag Nordrhein-Westfalen gerichteten Anträge zu 1. und 3. werden als unzulässig verworfen, der gegen den Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen gerichtete Antrag zu 2. wird als unbegründet zurückgewiesen.

G r ü n d e :

## A.

Die Antragstellerin, eine Fraktion im 11. Landtag Nordrhein-Westfalen, wendet sich im Organstreitverfahren dagegen, daß der Antragsgegner zu 2. als Landesplanungsbehörde den Braunkohlenplan Garzweiler II genehmigt hat, ohne daß der Antragsgegner zu 1. zuvor eine parlamentarische Leitentscheidung in Form einer Standort- und Grundsatzentscheidung durch Gesetz getroffen hat.

## I.

Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung werden nach § 11 Landesplanungsgesetz (LPlG) im Landesentwicklungsprogramm (LEPro), in einem oder in mehreren Landesentwicklungsplänen, in Gebietsentwicklungsplänen und in Braunkohlenplänen dargestellt.

Als Grundsatz der Raumordnung und Landesplanung enthält § 18 LEPro die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel. Soweit raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Flächen betreffen, unter denen sich für die gewerbliche Wirtschaft oder die Energiewirtschaft nutzbare Rohstofflagerstätten befinden, sind die Standortgebundenheit der Mineralgewinnung und die Unvermehrbarkeit der mineralischen Rohstoffe besonders zu berücksichtigen und dementsprechend in die Abwägung einzubeziehen. Nach § 26 Abs. 2 LEPro ist anzustreben, daß insbesondere einheimische und regenerierbare Energieträger eingesetzt werden. Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes werden gemäß § 13 Abs. 1 LPlG auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms durch Landesentwicklungspläne festgelegt. Diese werden von der Landesplanungsbehörde, dem Antragsgegner zu 2., aufgestellt, seit dem Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 18. April 1989 (GV. NW. S. 233) im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags (§ 13

Abs. 2 Satz 3 LPlG). Ein Landesentwicklungsplan V - Gebiete für den Abbau von Lagerstätten - ist über das Stadium eines Entwurfs (letzter Stand: 1984) nicht hinausgekommen. Erst der Landesentwicklungsplan vom 11. Mai 1995 (GV. NW. S. 532) weist Garzweiler II als Abbaustätte für Braunkohle aus.

Für die Regionalplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet galt zunächst das Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet (Braunkohlengesetz - BrKG - vom 25. April 1950, GS. S. 71). Danach war ein Braunkohlenplan von einem besonderen Braunkohlenausschuß aufzustellen und von der Landesplanungsbehörde für verbindlich zu erklären (§ 3 BrKG). Durch das Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 20. November 1979 (GV. NW. S. 730) wurden die landesplanerischen Vorschriften für das Rheinische Braunkohlengebiet in das Landesplanungsgesetz eingegliedert (§§ 24 ff. LPlG).

Nach § 24 Abs. 1 LPlG legen die Braunkohlenpläne auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und von Landesentwicklungsplänen und in Abstimmung mit den Gebietsentwicklungsplänen im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist. Das Braunkohlenplangebiet wird gemäß § 25 LPlG innerhalb gesetzlich abgesteckter Grenzen im einzelnen durch Rechtsverordnung festgelegt (4. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 31. Oktober 1989, GV. NW. S. 538). Bedarf ein Vorhaben nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420) einer Prüfung seiner Umweltverträglichkeit, ist diese Prüfung nach Maßgabe des Bundesberggesetzes im Braunkohlenplanverfahren vorzunehmen (§ 24 Abs. 3 LPlG). Die Aufstellung des Braunkohlenplans wird durch den Braunkohlenausschuß beschlossen (§ 26 Abs. 1, § 31 Abs. 1 Satz 1, § 33 Abs. 5 Satz 1 LPlG). Er ist als Sonderausschuß des Bezirksplanungsrates des Regierungsbezirks errichtet (zu seiner Zusammensetzung vgl. § 26 Abs. 2 bis 4 LPlG).

Der Braunkohlenplan muß von der Landesplanungsbehörde genehmigt werden. Sie erteilt ihre Genehmigung im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtages (§ 34 Abs. 1 LP1G). Die Genehmigung ist nur zu erteilen, wenn der Braunkohlenplan den Erfordernissen einer langfristigen Energieversorgung auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms entspricht und die sozialen Belange der Betroffenen sowie die Erfordernisse des Umweltschutzes angemessen berücksichtigt (§ 34 Abs. 2 LP1G). Mit der Bekanntmachung der Genehmigung im Gesetz- und Verordnungsblatt werden die Braunkohlenpläne Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Sie sind von den Behörden des Bundes und des Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, von den öffentlichen Planungsträgern sowie im Rahmen ihrer Aufgaben von bundesunmittelbaren und der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 34 Abs. 4 LP1G).

## II.

Die Rheinbraun AG stellte am 17. August 1987 einen Antrag auf Aufstellung und Genehmigung eines Braunkohlenplans für das Abbaugebiet Garzweiler II. Sie gewinnt derzeit Braunkohle im Tagebau Garzweiler I. Die geförderte Kohle wird ganz überwiegend in Kraftwerken zur Stromerzeugung eingesetzt.

Mit Blick auch auf den geplanten Anschlußtagebau veröffentlichte die Landesregierung im September 1987 "Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlepolitik": Es sei Vorsorge dafür zu treffen, daß die Förderkapazität von (seinerzeit) 120 Mio. t Braunkohle/Jahr langfristig sichergestellt werde; hierfür komme nur eine Konzentration des Abbaus auf die Bereiche ... und ... (jetzige Bezeichnung: Garzweiler) in Betracht.

Die Landesregierung gab in der Folge verschiedene Untersuchungen in Auftrag, namentlich zu Fragen des Wasserhaushalts und der Sozialverträglichkeit von Umsiedlungen. Auf deren Grundlage formulierte sie im September 1991 Leitentscheidungen zum Abbauvorhaben Garzweiler II: Das Erfordernis und die Machbarkeit des beantragten Tagebaus seien nachgewiesen; alle Beeinträchtigungen hielten sich in einem vertretbaren Rahmen; um die noch bestehenden Risiken zu minimieren und die verbleibenden ökologischen Belastungen weiter zu reduzieren, müsse der Tagebau aber eine "wasserwirtschaftlich-ökologische Schutzlinie" beachten, die deutlich hinter der bisher vorgesehenen Abbaugrenze liege.

Das Braunkohlenplanverfahren konzentrierte sich in der Folgezeit auf den Bereich, welchen die Landesregierung in ihren Leitentscheidungen für genehmigungsfähig hielt.

Der Braunkohlenausschuß beschloß in seiner Sitzung vom 16., 19. und 20. Dezember 1994 die Aufstellung des Braunkohlenplanes Garzweiler II.

Der Antragsgegner zu 2. erarbeitete den Entwurf eines Genehmigungserlasses, dem das Landeskabinett in seiner Sitzung vom 7. Februar 1995 zustimmte. Der Ausschuß für Umweltschutz und Raumordnung stellte sein Benehmen in der Sitzung vom 22. März 1995 her. In derselben Sitzung stellte er auch sein Einvernehmen mit dem Entwurf des Landesentwicklungsplans NW vom 11. Mai 1995 her, der sowohl die Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlenpolitik vom September 1987 als auch die Leitentscheidungen zum Abbauvorhaben Garzweiler II vom September 1991 aufgreift (Landtag NW, Ausschußprotokoll 11/1586). Der Antragsgegner zu 2. genehmigte mit Erlaß vom 30. März 1995 den Braunkohlenplan (Bekanntmachung der Genehmigung vom 31. März 1995, GV. NW. S. 202).

Der Antragsgegner zu 1. hatte zuvor in seiner Sitzung vom 30. März 1995 mit Mehrheit einen Antrag der Fraktion der "Ja zur Genehmigung von Garzweiler II" (Landtag NW Drucksache

11/8608 - Neudruck) angenommen (Landtag NW Plenarprotokoll 11/159). In dieser EntschlieÙung heiÙt es: Der Landtag unterstÙtze die Absicht der Landesregierung, den Braunkohlenplan Garzweiler II zu genehmigen; die gesetzlichen Voraussetzungen einer Genehmigung lägen vor; der Plan entspreche den Erfordernissen einer langfristigen Energieversorgung; er berÙcksichtige angemessen die sozialen Belange der Umsiedler und die Erfordernisse des Umweltschutzes.

Der Braunkohlenplan stellt einen Abbaubereich von etwa 48 km<sup>2</sup> GrÙÙe dar. In ihm hat die Gewinnung von Braunkohle grundsätzlich Vorrang vor anderen Nutzungs- und FunktionsansprÙchen (Ziel Kapitel 1.1). Es sollen insgesamt rund 1,3 Mrd. t Braunkohle gefÙrdert werden. Die KohlenflÙÙe liegen bis zu 210 m tief. Der Tagebau soll im Jahre 2006 beginnen und im Jahre 2045 abgeschlossen sein. Das verbleibende Restloch ist als See zu gestalten. Dieser soll 40 Jahre nach Beendigung der Auskohlung gefÙllt sein (Ziel Kapitel 2.6). Er wird eine Wasserfläche von rund 23 km<sup>2</sup> bei einer maximalen Wassertiefe von etwa 185 m haben. Im Bereich des Tagebaus wohnten nach dem Stand Ende 1992 etwa 7.600 Menschen in 11 Ortschaften, zwei Weilern und vier EinzelhÙfen. Sie sollen abschnittsweise umgesiedelt werden. Ùberwiegend wird das Abbauggebiet sonst landwirtschaftlich genutzt. Zum Abbau der Braunkohle muÙ der Abbaubereich trockengelegt (gesÙmpft) werden. Die dadurch bedingte Absenkung des Grundwassers wird sich auch auf den Naturpark "

" nÙrdlich des Abbaugebietes auswirken. Es handelt sich um Feuchtgebiete mit groÙflachigen intakten Bruchwäldern, die vom Grundwasser abhängig sind. Diese Feuchtgebiete sind in ihrer artenreichen Vielfalt und Prägung durch grundwasserabhängige Lebensgemeinschaften zu erhalten (Ziel 1 Kapitel 3.2). Der Grundwasserstand soll dafÙr durch Anreicherung mit SÙmpfungswasser gehalten werden (Ziel 3 Kapitel 2.1).

## III.

1. Am 7. Mai 1995 hat die Antragstellerin das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet. Neben dem Landtag Nordrhein-Westfalen hat sie ursprünglich die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, als weiteren Antragsgegner bezeichnet. Durch Schriftsatz vom 24. Juni 1996 hat die Antragstellerin "den Antragsgegner zu 2. dahingehend präzisiert", daß sich der Antrag gegen das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen richtet.

Die Antragstellerin beantragt,

1. festzustellen, daß das Unterlassen des Landtags, zum Braunkohlenplan Garzweiler II eine parlamentarische Leitentscheidung in Form einer Standort- und Grundsatzentscheidung durch Gesetz zu treffen, gegen Art. 2, 3 Abs. 1 LV NW und Art. 20 Abs. 3 GG verstößt;
2. festzustellen, daß die Bekanntmachung der Genehmigung des Braunkohlenplans Garzweiler II vom 31. März 1995 (GV. NW. S. 202) gegen das Erfordernis einer parlamentarischen Leitentscheidung durch Gesetz gemäß Art. 2, 3 Abs. 1 LV NW und Art. 20 Abs. 3 GG verstößt;
3. festzustellen, daß der Beschluß des Landtags vom 30. März 1995 (11. Wahlperiode, Plenarprotokoll 11/159 betreffend den Antrag der Fraktion der , Drucksache 11/8608 - Neudruck) gegen Art. 2, 3 Abs. 1 LV NW und Art. 20 Abs. 3 GG verstößt.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor:

Als Fraktion des Landtags könne sie im Organstreitverfahren geltend machen, die Standort- und Grundsatzentscheidung zum Braunkohlentagebau Garzweiler II habe eines förmlichen Parla-  
mentsgesetzes bedurft. Der Antrag sei gegen den Landtag zu

richten. Dieser sei nach der Verfassungsordnung für eine entsprechende gesetzliche Grundlage zuständig. Zugleich sei die Feststellung erforderlich, daß die Genehmigung des Braunkohlenplans durch den Antragsgegner zu 2. gegen das Erfordernis einer politischen Leitentscheidung durch Gesetz verstoße.

Nach dem Vorbehalt des Gesetzes müsse das Parlament die wesentlichen Grundsatzentscheidungen selbst treffen. Dazu gehöre die Entscheidung, ob und in welchem Umfang der Tagebau Garzweiler II zugelassen werden solle. Das Projekt sei in der Region, aber auch darüber hinaus umstrittener als nahezu jedes andere energie- und umweltpolitische Vorhaben zuvor. Der Tagebau Garzweiler II habe grundsätzliche Bedeutung für die mittel- und langfristige Sicherung der Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland, vor allem aber des Landes Nordrhein-Westfalen. Die möglichen Folgen und Gefahren vornehmlich wegen der ökologischen, klimatischen und energiepolitischen Unwägbarkeiten seien gewichtig. Die Kohleförderung verdränge nahezu 8.000 Menschen von ihren angestammten Wohnsitzen. Für ihre Grundrechte sei der Braunkohlentagebau von herausragender Bedeutung. Er berühre darüber hinaus in besonderem Maße die kommunale Planungshoheit. Die Entscheidung für den Tagebau führe zu erheblichen finanziellen Aufwendungen, z. B. für die Umlegung von Straßen und Versorgungsleitungen. Der geplante Abbau des Braunkohlenfeldes lasse den Energiebedarf späterer Generationen weitgehend unberücksichtigt. Aufgrund seines höheren Maßes an öffentlicher Entscheidungsfindung, der unmittelbaren Verantwortung vor dem Landesvolk wie auch seiner höheren Integrationskraft verfüge der Landtag über Qualitäten, die vor diesem Hintergrund seine grundsätzliche Entscheidung über das "Ob" des Vorhabens und die Standortfrage als "richtiger" erscheinen ließen. Dem Vorbehalt des Gesetzes sei mit einem bloßen Benehmen des zuständigen Ausschusses nicht genügt.

In der mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin ergänzend ausgeführt:

Der Gesetzgeber habe mit dem Landesplanungsgesetz noch keine abschließende Grundsatzentscheidung zugunsten des Braunkohlenabbaus getroffen. Braunkohlenpläne dürften nach § 24 Abs. 1 LPlG nur auf der Grundlage von Landesentwicklungsplänen ergehen. Diese bedürften des Einvernehmens mit dem zuständigen Ausschuß des Landtags. Diese Rückkoppelung des Braunkohlenplans an eine parlamentarische Entscheidung habe die Landesregierung unterlaufen. An die Stelle des vorgeschriebenen Landesentwicklungsplans habe sie ihre Leitentscheidungen gesetzt.

2. a) Der Antragsgegner zu 1. hat sich nicht geäußert:

b) Der Antragsgegner zu 2. hält die Anträge für unzulässig, jedenfalls für unbegründet:

Die Antragstellerin habe mit Ablauf der 11. Wahlperiode ihren Fraktionsstatus und damit ihre Antragsbefugnis im Organstreitverfahren verloren. Im übrigen sei der Antrag verfristet. Mit dem Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 12. April 1994 habe der Gesetzgeber seine Absicht verbindlich zum Ausdruck gebracht, keine gesetzliche Leitentscheidung zum Braunkohlenplan Garzweiler II zu treffen. Die Antragstellerin wende sich im Ergebnis nicht gegen das Verhalten der Landesregierung. Diese habe gesetzeskonform gehandelt. Die Antragstellerin mißbillige vielmehr die gesetzliche Regelung, welche eine parlamentarische Leitentscheidung nicht vorsehe. Das könne nur Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein. Mit dem Landesplanungsgesetz habe der nordrhein-westfälische Gesetzgeber eine Grundsatzentscheidung in dem Sinne getroffen, daß die Braunkohलगewinnung bei energiepolitischer Notwendigkeit unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Belange zulässig sei. Diese gesetzliche Grundentscheidung habe die verfassungsrechtlich erforderliche Regelungsdichte. Der Gesetzgeber habe die

Planungszuständigkeit und das Planungsverfahren ausführlich geregelt. Er habe das Abwägungsprogramm für die Planung sowie die Voraussetzungen für die Plangenehmigung normiert.

## B.

Die gegen den Landtag Nordrhein-Westfalen gerichteten Anträge zu 1. und 3. sind unzulässig; der gegen den Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen gerichtete Antrag zu 2. ist zulässig.

## I.

1. Die Antragstellerin ist parteifähig, obwohl sie als Fraktion im 11. Landtag mit Ablauf der 11. Wahlperiode erloschen ist. Für die Zulässigkeit des Organstreits genügt, daß sie für dieses Verfahren parteifähig war, als sie es mit ihrem Antrag eingeleitet hat. Der Organstreit dient seiner Funktion nach dazu, durch Auslegung der Verfassung den Umfang der Rechte und Pflichten oberster Landesorgane und anderer Beteiligter zu klären, die durch die Verfassung oder die Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind (vgl. Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5 VerfGHG; vgl. zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG: BVerfGE 2, 79, 86).

2. Aus demselben Grund ist mit Ablauf der Wahlperiode nicht das Rechtsschutzinteresse für die gestellten Anträge entfallen. Die begehrte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bezieht sich nicht auf eine Fallgestaltung, die maßgeblich durch die besonderen und deshalb nicht wiederholbaren Verhältnisse der abgelaufenen Wahlperiode geprägt wird.

## II.

Die Anträge zu 1. und 3. sind unzulässig, weil der Antragstellerin insoweit die Antragsbefugnis fehlt (§ 44 Abs. 1 VerFGHG). Sie kann nicht geltend machen, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Landtags in Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein, die ihr durch die Verfassung übertragen sind.

1. Mit ihrem Antrag zu 1. macht die Antragstellerin geltend, der Antragsgegner zu 1. habe es verfassungswidrig unterlassen, von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch zu machen. Damit ist die Verletzung weder eines eigenen Rechts als Fraktion noch eines Rechts des Landtages behauptet, das die Antragstellerin in Prozeßstandschaft für diesen wahrnehmen könnte.

Das Recht zur Gesetzgebung steht dem Landtag als solchem, nicht aber einer Fraktion zu. Übt der Landtag sein Gesetzgebungsrecht nicht aus, wird dadurch eine Fraktion nicht in ihren Rechten verletzt. Die Fraktion wirkt an der Gesetzgebung durch den Landtag mit. Sie hat insbesondere das Recht der Gesetzesinitiative (vgl. Art. 65 LV, § 87 der Geschäftsordnung des Landtags NW für die 11. Wahlperiode). Um die Verletzung konkreter Mitwirkungsrechte geht es hier nicht. Insbesondere ist das Recht der Antragstellerin zur Gesetzesinitiative nicht angetastet. Sie hat keinen Gesetzentwurf mit dem von ihr für richtig gehaltenen Inhalt eingebracht. Maßnahmen des Antragsgegners zu 1. haben sie daran nicht gehindert. Mit Blick auf die Mehrheitsverhältnisse im 11. Landtag mag eine Gesetzesinitiative von vornherein aussichtslos erschienen sein. Das Recht zur Gesetzesinitiative umfaßt aber nicht deren Erfolg.

Die Antragstellerin kann zwar im Organstreitverfahren als Prozeßstandschafter des Landtags, dem sie angehört, dessen Rechte geltend machen. Sie kann dies sogar dann, wenn der Landtag selbst die von ihr beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gebilligt hat (vgl. BVerfGE 45, 1, 29). Insoweit dient der Organstreit auch dem Minderheitenschutz. Jedoch folgt daraus keine

Befugnis, als Prozeßstandschaft Rechte, die dem Landtag zustehen, gegen diesen geltend zu machen. Der Landtag als Inhaber des Rechts kann nicht zugleich Antragsgegner eines Verfahrens sein, in dem um die Verletzung seiner Rechte durch ihn selbst gestritten würde.

2. Aus denselben Erwägungen fehlt der Antragstellerin die Antragsbefugnis für den Antrag zu 3. Insoweit ist zudem nicht erkennbar, welche konkreten Rechte einer Fraktion den Landtag daran hindern sollten, seine Auffassung zu einer politisch bedeutsamen Maßnahme der Landesregierung in der Form einer unterstützenden Resolution kundzutun.

### III.

Der Antrag zu 2. ist hingegen zulässig. Gegenstand dieses Antrags ist der Sache nach die Genehmigung des Braunkohlenplans selbst und nicht erst ihre Bekanntmachung, wie in der mündlichen Verhandlung klargestellt worden ist.

1. Richtiger Antragsgegner ist nicht das Ministerium, sondern der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen als Teil der Landesregierung. Er trägt die Verantwortung für die beanstandete Genehmigung des Braunkohlenplans. Entsprechend war das Rubrum von Amts wegen zu berichtigen.

Ein einzelner Minister kann Antragsgegner im Organstreit nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG sein. Er ist Teil des obersten Landesorgans "Landesregierung". Sie besteht nach Art. 51 LV aus dem Ministerpräsidenten und den Landesministern. Der einzelne Minister ist in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet. Nach Art. 55 Abs. 2 LV leitet jeder Minister innerhalb der Richtlinien des Ministerpräsidenten seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.

Die Antragstellerin konnte noch mit Schriftsatz vom 24. Juni 1996 ihren Antrag auf den Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft umstellen. Zwar war die Frist des § 44 Abs. 3 VerFGHG von sechs Monaten nach Bekanntmachung der beanstandeten Genehmigung bereits abgelaufen. Die Antragstellerin hat aber nicht ihren Antrag geändert, sondern lediglich die Bezeichnung des richtigen Antragsgegners entsprechend ihrer Antragschrift inhaltlich präzisiert. Bereits diese selbst läßt erkennen, daß Antragsgegner der für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft zuständige Teil der Landesregierung sein soll.

2. Die Antragstellerin ist für ihren Antrag zu 2. antragsbefugt. Als Fraktion kann sie Rechte geltend machen, die dem Landtag gegenüber dem Antragsgegner zu 2. zustehen. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, daß die Genehmigung des Braunkohlenplans Garzweiler II gegen den Vorbehalt des Gesetzes verstoßen und dadurch Rechte des Landtags verletzt hat.

a) Der Vorbehalt des Gesetzes begründet ein Recht des Landtags. In seinem demokratischen Gehalt verteilt er Kompetenzen zwischen vollziehender Gewalt und Parlament und sichert dabei dem Parlament einen Bereich, in den die Exekutive nicht eindringen darf. Namentlich die sogenannte Wesentlichkeitstheorie will nicht zuletzt zum Schutze des Parlaments gegen einen schleichenden Verlust seines Einflusses eine Machtbalance (wieder-)herstellen, welche der Bedeutung gerecht wird, die dem Parlament als der unmittelbar demokratisch legitimierten Staatsgewalt zukommt.

b) Die Aufstellung des Braunkohlenplanes Garzweiler II und seine Genehmigung sind indes auf ein Parlamentsgesetz, nämlich das Landesplanungsgesetz (§§ 24 ff. LPlG) gestützt. Im Organstreitverfahren kann nicht als Verletzung des Vorbehalts des Gesetzes gerügt werden, eine vom Landtag erlassene Ermächtigungsnorm sei auf den konkreten Einzelfall fehlerhaft angewandt

worden. Mit dieser Verfahrensart ist dem Landtag nicht allgemein die Möglichkeit eingeräumt, mit Hilfe des Verfassungsgerichtshofs eine Rechtskontrolle über die Landesregierung oder einzelne Minister auszuüben (vgl. BVerfGE 80, 188, 212). Die Antragstellerin kann aber geltend machen, der Antragsgegner zu 2. habe mit seiner Genehmigung die Grenzen der an sich eingeräumten Handlungsmöglichkeit überschritten und sich schlechthin außerhalb des Rahmens eines den Vorbehalt ausfüllenden Gesetzes bewegt (vgl. BVerfGE 68, 1, 70 f.). Sie kann dafür vortragen, der Braunkohlenplan Garzweiler II habe nach den §§ 24 ff. LPlG nicht aufgestellt und genehmigt werden dürfen, weil diese Vorschriften für einen Braunkohlenabbau des Umfangs und der Auswirkungen des Tagebaus Garzweiler II nicht gälten. Die Vorschriften beträfen nur Tagebauvorhaben minderen Umfangs und geringerer Auswirkungen.

c) Im Organstreit zwischen dem Landtag und dem Antragsgegner zu 2. kann ebenfalls nicht geltend gemacht werden, das ermächtigende Gesetz regele die Braunkohlenplanung nicht in der verfassungsrechtlich gebotenen Dichte. Die Verfassungsmäßigkeit des ermächtigenden Gesetzes kann vielmehr nur Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein. Die Schaffung einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage für die Braunkohlenplanung fällt in den Verantwortungsbereich des Landtags. Hat der Landtag eine gesetzliche Grundlage für die Aufstellung eines Braunkohlenplans und seine Genehmigung geschaffen, kann er durch die Anwendung dieser (angeblich unzulänglichen) Vorschriften nicht in seinem Recht aus dem Vorbehalt des Gesetzes verletzt sein. Die Antragstellerin kann jedoch auch insoweit geltend machen, der Antragsgegner zu 2. habe die Grenzen der ihm gesetzlich an sich eingeräumten Handlungsmöglichkeit überschritten. Sie stellt damit die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage für Planungen kleinerer Dimension nicht in Frage.

## C.

Der Antrag zu 2. ist jedoch unbegründet. Die beanstandete Genehmigung des Braunkohlenplans Garzweiler II hat Rechte des Landtags weder verletzt noch unmittelbar gefährdet. Sie verstößt nicht gegen den Vorbehalt des Gesetzes.

## I.

Das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip des Grundgesetzes verpflichten den Gesetzgeber, die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und sie nicht der Verwaltung zu überlassen (vgl. BVerfGE 40, 237, 248 f.; BVerfGE 47, 46, 78; BVerfGE 58, 257, 268).

1. Das gilt insbesondere für die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre im Bereich der Grundrechtsausübung (BVerfGE 47, 46, 78). In grundrechtsrelevanten Bereichen bedeutet "wesentlich" in der Regel "wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte" (BVerfGE 58, 257, 268).

Der Vorbehalt des Gesetzes erfaßt darüber hinaus auch andere für das Gemeinwesen grundlegende Entscheidungen. Die Grundrechtsbewahrung und -entfaltung im Verhältnis zwischen Staat und Bürger ist nur ein, wenn auch besonders bedeutsamer Bereich, der dem Gesetzgeber zur Regelung des Wesentlichen vorbehalten ist (vgl. BVerfGE 49, 89, 126; BVerfGE 88, 103, 116: "zumal").

2. Andererseits kennt das Grundgesetz weder einen Totalvorbehalt noch eine Kompetenzregel, nach der alle objektiv wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber selbst zu treffen sind (BVerfGE 68, 1, 109). Durch seine gewaltenteilende Kompetenzordnung setzt das Grundgesetz den Befugnissen auch des Parlaments vielmehr Grenzen. Weitreichende, gerade auch politisch weitreichende Entscheidungen gibt es in die Kompetenz anderer

oberer Staatsorgane. Zwar werden allein die Mitglieder des Parlaments unmittelbar vom Volk gewählt. Deswegen entbehren aber andere Institutionen und Funktionen der Staatsgewalt nicht der demokratischen Legitimation. Die verfassunggebende Gewalt hat in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG auch die Exekutive als verfassungs-unmittelbare Institution und Funktion geschaffen (vgl. BVerfGE 49, 89, 124 ff.; BVerfGE 68, 1, 86 f.).

3. Danach hat das Parlament eine für das Gemeinwesen wesentliche Frage nicht unter Berufung auf den Vorbehalt des Gesetzes (mit-) zu entscheiden, wenn und soweit sich der Verfassung eine andere Kompetenzzuweisung entnehmen läßt. Fehlt es hieran, ist wiederum anhand des rechtsstaatlichen und demokratischen Gehalts des Vorbehalts des Gesetzes nach der Wesentlichkeit der anstehenden Entscheidung zu fragen. Staatliche Planung ist in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet (vgl. BVerfG, NJW 1997, 383).

## II.

Die landesplanerische Ordnung des Braunkohlentagebaus durch Aufstellung und Genehmigung von Braunkohlenplänen gehört zu den wesentlichen Fragen, die aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes nicht am Parlament vorbei entschieden werden dürfen.

1. Dieses Ergebnis folgt allerdings noch nicht aus dem rechtsstaatlichen Gehalt des Vorbehalts des Gesetzes (vgl. Degenhart, Braunkohlenplanung unter Gesetzesvorbehalt?, DVBl. 1996, 773, 783; Schnapp, Garzweiler II und die Wesentlichkeitstheorie, NWVBl. 1996, 415, 417 f. jeweils m. w. N.). Die Braunkohlenplanung berührt als bloße Planung noch nicht das Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Der Braunkohlenplan legt nur Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Braunkohlenabbau fest. Diese sind zwar von Behörden und öffentlichen Planungsträgern bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten, greifen aber nicht unmittelbar in die Rechtsstellung der Bürger im

Plangebiet ein. Das gilt auch für die Umsiedlungsplanung (vgl. BVerfG - 1. Kammer des 1. Senats -, NVwZ 1991, 978).

2. Aber auch ohne Grundrechtsbezogenheit gehört die landesplanerische Ordnung des Braunkohlenabbaus durch Braunkohlenpläne zu den wesentlichen Fragen, deren Entscheidung dem Parlament vorbehalten ist.

Die mittel- und langfristige Sicherung der Energieversorgung ist für das Gemeinwesen von weitreichender und grundsätzlicher Bedeutung. Die Braunkohle leistet hierzu derzeit einen erheblichen Beitrag; sie ist eine der wenigen einheimischen Energieträger. Ihre Gewinnung im Tagebau zwingt zur Umsiedlung der Menschen im Abbaugbiet. Wohnungen, landwirtschaftliche Nutzflächen und Betriebe, Gewerbebetriebe und Arbeitsplätze gehen verloren; für Ersatz an anderer Stelle muß gesorgt werden. Die notwendigen Sümpfungen greifen tief in den Wasserhaushalt ein. Der Braunkohlenabbau führt zu einer großflächigen Umgestaltung von Natur und Landschaft. Seine Fortsetzung ist politisch im Streit, zumal die Verbrennung von Braunkohle in Kraftwerken durch das dabei freigesetzte Kohlendioxid nachhaltig auf das Klima einwirken soll. Ob und unter welchen Voraussetzungen vor diesem Hintergrund der Abbau von Lagerstätten landesplanerisch Vorrang vor konkurrierenden Nutzungen erhalten soll, gehört zu den grundlegenden Entscheidungen, die im demokratischen Rechtsstaat nur der Gesetzgeber treffen darf.

### III.

Der Landtag hat die grundlegenden Fragen der Landesplanung des Braunkohlenabbaus durch förmliches Gesetz geregelt.

1. Er hat festgelegt, wer auf welcher Ebene und mit welchem Instrumentarium Landesplanung betreiben soll (vgl. § 11, § 12, § 13, § 14, § 24 LP1G). Er hat dabei den Inhalt der Braunkohlenpläne, das Verfahren zu ihrer Aufstellung und Genehmigung sowie die rechtliche Bindung eines genehmigten Braunkohlenplans

eingehend geregelt. Er hat als Genehmigungsvoraussetzung die materiellen Anforderungen an einen Braunkohlenplan näher dahin bestimmt, der Braunkohlenplan müsse den Erfordernissen einer langfristigen Energieversorgung auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms entsprechen und habe die Erfordernisse der sozialen Belange der vom Braunkohlentagebau Betroffenen und des Umweltschutzes angemessen zu berücksichtigen (vgl. § 34 Abs. 2 LPlG).

Insbesondere hat der Landtag bereits mit dem Braunkohlengesetz aus dem Jahre 1950 die Möglichkeit geschaffen, den Vorrang des Braunkohlenabbaus vor anderen raumbeanspruchenden Planungen landesplanerisch durch Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu sichern. Er hat sich damit für die grundsätzliche landesplanerische Zulässigkeit des Braunkohlenabbaus entschieden. Diese Grundentscheidung hat er später bestätigt. Die Rohstoffsicherungsklausel des § 18 LEPro hebt die Bedeutung von Rohstofflagerstätten für die Raumordnung und Landesplanung hervor. Welches Gebiet grundsätzlich für einen Braunkohlenabbau landesplanerisch in Betracht kommt (Standortentscheidung), war schon in § 2 BrKG näher umschrieben und begrenzt. § 25 LPlG überläßt die Abgrenzung des Braunkohlengebietes im einzelnen der Landesregierung durch Rechtsverordnung, umreißt das Gebiet aber und macht materielle Vorgaben. Daß der Braunkohlenabbau großräumig die Erdoberfläche in Anspruch nimmt und zur Umsiedlung ganzer Ortschaften zwingt, war dem Gesetzgeber von Anfang an bewußt. Bereits nach § 1 Abs. 2 Buchstabe d) BrKG hatte der Braunkohlenplan festzulegen, welche Ortschaften, Ortschaftsteile oder einzelnen Gebäude im Interesse des Bergbaus zu beseitigen und an welche Stellen die Bewohner umzusiedeln waren. Ebenso ist der Gesetzgeber von Anfang an davon ausgegangen, daß die Gewinnung von Braunkohle im Tagebau dazu zwingt, Verkehrswege, Bahnen aller Art, Energie- und Wasserleitungen zu beseitigen, anzulegen oder zu verlegen (vgl. z. B. § 1 Abs. 2 Buchstabe c) BrKG). Schließlich war dem Gesetzgeber von Anfang an bewußt, daß die Wiederherrichtung des Geländes nach Abschluß des Tagebaus Probleme mit sich bringt. Auch dieser Probleme hat er sich

durch Vorschriften landesplanerischer Art angenommen. Zwar dürfte seit dem Erlaß des Braunkohlengesetzes im Jahre 1950 das Bewußtsein dafür gewachsen sein, welche Folgen ein Braunkohlenabbau im großflächigen Tagebau für die Umwelt hat. Der Landtag hat sich aber auch dieser Problematik gestellt. Er ist seiner Pflicht nachgekommen zu überprüfen, ob die ursprüngliche Entscheidung auch unter veränderten Umständen aufrecht zu erhalten ist (vgl. zu dieser Pflicht: BVerfGE 49, 89, 130). Er hat die Vorschriften über die Braunkohlenplanung um Bestimmungen ergänzt, nach denen das Vorhaben auf seine Umweltverträglichkeit zu überprüfen ist (§ 32 LPlG). Der Braunkohlenplan darf nach § 34 Abs. 2 LPlG nur genehmigt werden, wenn er die Erfordernisse des Umweltschutzes angemessen berücksichtigt. Im übrigen hatte der Bergbautreibende schon nach der früheren Fassung des Gesetzes alle erforderlichen Angaben zur Beurteilung der ökologischen Verträglichkeit des Abbauvorhabens beizubringen (vgl. § 32 LPlG i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989). Die Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Bergbauvorhabens hat der Landtag im Jahr 1994 in das Landesplanungsgesetz eingefügt. Zu diesem Zeitpunkt beschränkte der Braunkohlenabbau im Rheinischen Braunkohlengebiet sich bereits auf wenige großdimensionierte Vorhaben. So nimmt das seit 1978 betriebene Abbauvorhaben Hambach eine Fläche von 85 km<sup>2</sup> (Garzweiler II: 48 km<sup>2</sup>) in Anspruch bei einer Fördermenge von 2,5 Mrd. t Braunkohle (Garzweiler II: 1,3 Mrd. t) und einer Abbautiefe bis zu 470 m (Garzweiler II: bis zu 210 m). Es war absehbar, daß Braunkohlenabbau sich künftig in diesem Ausmaß mit den damit notwendig verbundenen Folgen abspielen würde. Insbesondere näherte sich das Planungsverfahren Garzweiler II seinem Abschluß. Dem Gesetzgeber war mithin bekannt, auf welche Art Vorhaben sich die Vorschriften bezogen, die er ergänzt, geändert und damit zugleich in ihrer Gesamtheit bestätigt hat.

2. Über diese Vorschriften hinaus mußte der Landtag weder über das "Ob" des konkreten Tagebaus Garzweiler II noch über dessen räumliche Ausdehnung (den Standort) durch Gesetz entscheiden.

Der Vorbehalt des Gesetzes bezieht sich auf den Bereich normativer Regelungen. Er weist dem Gesetzgeber die Ordnung eines Lebensbereichs durch Sätze objektiven Rechts zu (BVerfGE 33, 125, 158; BVerfGE 84, 212, 226). Für den Bereich der Rechtssetzung enthält das Grundgesetz eine Kompetenzzuordnung an den parlamentarischen Gesetzgeber. Die Frage der Wesentlichkeit ist mithin für die jeweilige Rechtsmaterie und deren Regelungsbedürftigkeit aufzuwerfen.

Die Frage nach dem "Ob" eines konkreten Abbauvorhabens und seiner genauen räumlichen Ausdehnung betrifft demgegenüber eine Entscheidung des Einzelfalles, mag diese auch durch einen Braunkohlenplan und damit in Form einer untergesetzlichen Rechtsnorm getroffen werden. Sie wird als solche nicht durch den Vorbehalt eines förmlichen Parlamentsgesetzes der Entscheidung des Gesetzgebers zugeordnet (vgl. Degenhart, Braunkohlenplanung unter Gesetzesvorbehalt?, DVBl. 1996, 773, 783). Zwar ist das Parlament berechtigt, durch Gesetz auch Detailpläne im Bereich der anlagenbezogenen Fachplanung an sich zu ziehen (BVerfG, NJW 1997, 383). Aus der Zulässigkeit eines solchen Einzelfallgesetzes folgt jedoch nicht, daß es auch verfassungsrechtlich geboten ist.

Hat der Gesetzgeber das normativ Wesentliche geregelt, dürfen diese Regelungen von der Exekutive auf den Einzelfall angewandt werden, mag dieser auch für sich die Wesentlichkeit des normativ geordneten Sachbereichs beispielhaft widerspiegeln. Die Wesentlichkeit einer Materie läßt sich häufig nur aus der Betrachtung des Einzelfalles und seiner Verallgemeinerung herleiten. Diese abstrahierende Ableitung führt zur Notwendigkeit, den betroffenen Sachbereich normativ durch den Gesetzgeber zu ordnen. Nicht aber kann dann mit Hilfe derselben, gewissermaßen ins Konkrete zurückübersetzten Gesichtspunkte die Notwendigkeit begründet werden, auch die jeweils anstehende Einzelentscheidung als eine wesentliche durch Gesetz zu treffen. Ist ein normativer Bereich als solcher politisch umstritten, wird dies nicht selten auch für jede Einzelfallentscheidung gelten, mit

der die gesetzliche Regelung der strittigen Materie umgesetzt wird. Dies gilt namentlich bei einer allgemeinen gesetzlichen Regelung für Großprojekte. Von ihr wird typischerweise nur für wenige Einzelfälle Gebrauch gemacht. Diese Fälle spiegeln dann ihrerseits die gesamte (allgemeine) Problematik von Projekten dieser Art wider. Sind Vorhaben der jeweils geregelten Art zunächst für eine unbekannte Zahl abstrakter Betroffener grundrechtsrelevant, spiegelt sich die überragende Grundrechtsrelevanz der Materie bei der Zulassung einzelner Vorhaben in der konkreten Betroffenheit bestimmter Grundrechtsträger wider. Hat eine bestimmte Rechtsmaterie (die friedliche Nutzung der Kernenergie, die Nutzung der heimischen Braunkohle zur Energiegewinnung) überragende Bedeutung für die Allgemeinheit, trifft dies spiegelbildlich für das einzelne Projekt zu. Ähnliches gilt für die Intensität staatlichen Handelns, die Projekten dieser Art im allgemeinen innewohnt und die sich in der Zulassung eines einzelnen Projekts konkretisiert und darstellt.

#### IV.

Die Aufstellung und Genehmigung des Braunkohlenplans Garzweiler II verstößt auch nicht deshalb gegen den Vorbehalt des Gesetzes, weil dem Braunkohlenplan eine parlamentarische Rückkopplung durch einen Landesentwicklungsplan fehlen würde, die nach Meinung der Antragstellerin in § 24 Abs. 1 LPlG vorgeschrieben ist und deren Fehlen mit einer Grundsatz- und Standortentscheidung zum Abbauvorhaben Garzweiler II durch Gesetz hätte kompensiert werden müssen.

Eine Grundsatz- und Standortentscheidung zum Abbauvorhaben Garzweiler II hätte schon früher in einem Landesentwicklungsplan getroffen oder doch für den Braunkohlenausschuß vorgeprägt werden können; hieran hätte der Landtag durch Einvernehmen seines zuständigen Ausschusses mitgewirkt. Indessen hat die Landesregierung vor Aufstellung und Genehmigung des Braunkohlenplans Garzweiler II keinen Landesentwicklungsplan aufgestellt,

der die landesplanerische Sicherung abbauwürdiger Rohstofflagerstätten zum Gegenstand hat. Ob darin eine Verletzung einfachen Gesetzesrechts liegt, mag dahinstehen. Hinsichtlich eines verfassungsrechtlichen Erfordernisses parlamentarischer Beteiligung ist schon auf die parlamentarische Begleitung des Braunkohlenplans, namentlich durch die EntschlieÙung vom 30. März 1995, hinzuweisen. Vor allem ist parallel zum Braunkohlenplan der Landesentwicklungsplan NW vom 11. Mai 1995 (GV. NW. S. 532) entstanden. Er greift die Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlenpolitik (September 1987) sowie die Leitentscheidungen zum Abbauvorhaben Garzweiler II (September 1991) auf und bezeichnet sie als politische Rahmenvorgaben für die Planungsträger. Der zuständige Ausschuß des Landtags hat in derselben Sitzung vom 22. März 1995 sein Beñehmen mit dem Braunkohlenplan Garzweiler II und sein Einvernehmen mit diesem Landesentwicklungsplan hergestellt.

Dr. Bertrams

Dr. Bilda

Dr. Lünterbusch

Prof.Dr.Dres.h.c.Stern

Prof.Dr.Schlink

Pottmeyer

Dr.Brossok