

L e i t s ä t z e :

1. Zur Selbstbetroffenheit von Gemeinden und Kreisen, deren Gebiet innerhalb eines in einem Braunkohlenplan (hier: Garzweiler II) dargestellten Abbaugebiets liegt.
2. Die Landschaftsplanung ist als Teil der Planungshoheit dem Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung zuzuordnen.
3. Der Braunkohlenausschuß nach dem Landesplanungsgesetz NW ist für die Aufstellung eines Braunkohlenplans hinreichend demokratisch legitimiert.
4. Der Braunkohlenausschuß verkürzt nicht willkürlich den Abwägungsvorgang zu Lasten der betroffenen Gemeinden, wenn er sich bei seiner Abwägung die von der Landesregierung im Wege politischer Leitentscheidungen formulierten Erfordernisse langfristiger Energieversorgung zu eigen macht.
5. Ein Braunkohlenplan wird auch dann aus einem thematisch einschlägigen Landesentwicklungsplan entwickelt, wenn beide Pläne zeitlich parallel aufgestellt werden.



VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 20/95
VerfGH 1/96
VerfGH 3/96
VerfGH 7/96
VerfGH 8/96

Verkündet am: 9. Juni 1997
Benker
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin der
Geschäftsstelle

In den verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung

1. der Stadt

- **Verfahrensbevollmächtigte:** Rechtsanwälte

2. der Gemeinde

- **Verfahrensbevollmächtigter:**

- **VerfGH 1/96** -

3. der Stadt

- **VerfGH 3/96** -

4. des Kreises

- **VerfGH 7/96** -

5. der Stadt

6. der Stadt

- **Verfahrensbevollmächtigte zu 5. und 6.:**

- **VerfGH 8/96** -

der Braunkohlenplan Garzweiler II verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 29. April 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 Verfassungsbeschwerden werden zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen den Braunkohlenplan Garzweiler II.

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 dement-

sprechend in die Abwägung einzubeziehen. Als allgemeines Ziel der Raumordnung und Landesplanung ist nach § 26 Abs. 2 LEPro insbesondere der Einsatz einheimischer und regenerierbarer Energieträger anzustreben. Bei Abgrabungen und oberirdischen Erdaufschlüssen sind Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, der Grundwasserverhältnisse und des Klimas soweit wie möglich zu vermeiden (§ 32 Abs. 3 LEPro). Nach § 35 LEPro in seiner ursprünglichen Fassung war das Landesentwicklungsprogramm in Landesentwicklungsplänen zu entfalten; dabei waren insbesondere (Satz 2 Buchstabe g) Gebiete für den Abbau von Lagerstätten festzulegen. Anstelle dieser Vorschrift bestimmt § 36 LEPro in der Fassung des Gesetzes vom 16. Mai 1989 (GV. NW. S. 310) nur noch, das Landesentwicklungsprogramm werde nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes entfaltet.

Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes werden gemäß § 13 Abs. 1 LPlG auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms durch Landesentwicklungspläne festgelegt. Aufgrund des § 35 Satz 2 Buchstabe g LEPro a. F. sollte ein Landesentwicklungsplan V - Gebiete für den Abbau von Lagerstätten - aufgestellt werden. Er ist über das Stadium eines Entwurfs (letzter Stand: 1984) nicht hinausgekommen. Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 11. Mai 1995 (GV. NW. S. 532) faßt die bis dahin bestehenden einzelnen Landesentwicklungspläne - mit einer Ausnahme - zusammen. Er erwähnt in seinem Teil C (Flächenvorsorge) IV (Heimische Bodenschätze) unter "Vorbemerkung" die noch darzustellenden Leitentscheidungen der Landesregierung zur künftigen Braunkohlenpolitik und die Leitentscheidungen zum Abbauvorhaben Garzweiler II: Mit ihnen habe die Landesregierung zur Sicherung der Versorgung mit energetischen Rohstoffen die notwendigen politischen Rahmenvorgaben für die Planungsträger geschaffen.

Auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und von Landesentwicklungsplänen sowie in Abstimmung mit den Gebietsentwicklungsplänen legen nach § 24 Abs. 1 LPlG die Braunkohlenpläne im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, soweit es für eine geordnete Braunkohlenpla-

nung erforderlich ist. Das Braunkohlenplangebiet wird gemäß § 25 Abs. 1 LPlG innerhalb gesetzlich abgesteckter Grenzen im einzelnen durch Rechtsverordnung festgelegt (4. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz vom 31. Oktober 1989, GV. NW. S. 538).

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. Der Braunkohlenausschuß besteht aus einer Kommunalen Bank, einer Regionalen Bank und einer Funktionalen Bank. Die Mitglieder der Kommunalen Bank werden von den Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte des Braunkohlenplangebiets aus den Vertretungen der Gemeinden im Braunkohlenplangebiet gewählt (§ 26 Abs. 2, § 27 Abs. 1 LPlG). Die Regionale Bank setzt sich aus stimmberechtigten Mitgliedern der Bezirksplanungsräte der Regierungsbezirke ... und ... zusammen (§ 26 Abs. 3 LPlG). Sie werden nach Listen berufen, welche die für den jeweiligen Regierungsbezirk zuständige Leitung der Partei oder Wählergruppe einreicht (§ 27 Abs. 4 bis 6 LPlG). Die Listen werden von der Bezirksregierung und dem Vorsitzenden des jeweiligen Bezirksplanungsrates bestätigt (§ 27 Abs. 6 Satz 2 LPlG). Die Funktionale Bank besteht aus Vertretern der jeweils zuständigen Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer, der im Braunkohlenplangebiet tätigen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie der Landwirtschaft (§ 26 Abs. 4 LPlG). Sie werden aufgrund von Vorschlägen der jeweiligen Organisationen und deren Bestätigung durch den Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... berufen (§ 27 Abs. 9 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 Landtags (§ 34 Abs. 1 LPlG). 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 LPlG). 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 den bundesunmittelbaren und den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 34 Abs. 4 LPlG). Die Betriebspläne der bergbaulichen Betriebe sind mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen; die Braunkohlenpläne sollen vor Beginn eines Abbauvorhabens aufgestellt und genehmigt sein (§ 34 Abs. 5 LPlG). Der Braunkohlenplan muß überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, wenn seine Grundannahmen sich wesentlich ändern (§ 35 LPlG).

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": Der Einsatz heimischer Braunkohle sei ein unverzichtbarer Beitrag zu wettbewerbsfähigen Produktionsverhältnissen in Nordrhein-Westfalen und in der Bundesrepublik Deutschland. 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 Leitentscheidungen sahen ein ergänzendes Untersuchungsprogramm vor. Von ihm erwartete der Braunkohlenausschuß auch die Klärung von ihm formulierter Fragen; er stellte die Fertigstellung eines Vorentwurfs zum Braunkohlenplan bis zum Abschluß des Untersuchungsprogramms zurück (Beschluß vom 14. März 1988).

Die Landesregierung gab in der Folge verschiedene Untersuchungen in Auftrag, namentlich zu Fragen des Wasserhaushalts und der Sozialverträglichkeit von Umsiedlungen sowie zu "Energieszenarien Nordrhein-Westfalen". Auf deren Grundlage formulierte sie im September 1991 "Leitentscheidungen zum Abbauvorhaben Garzweiler II". Sie bekräftigte dabei die grundsätzlichen energiepolitischen Aussagen aus ihren Leitentscheidungen vom September 1987. Im übrigen äußerte sie sich dahin: 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.

Der Braunkohlenausschuß stellte fest, mit den Erkenntnissen aus dem Untersuchungsprogramm seien die Voraussetzungen geschaffen, den Vorentwurf fertigzustellen; er beauftragte die Bezirksplanungsbehörde damit (Beschluß vom 21. Januar 1992). Das Braunkohlenplanverfahren konzentrierte sich auf den Bereich, welchen die Landesregierung in ihren Leitentscheidungen für genehmigungsfähig hielt. Die Rheinbraun AG legte Unterlagen für eine Prüfung der Umweltverträglichkeit ihres Abbauvorhabens vor. Die am Verfahren beteiligten Behörden und Stellen konnten in der Zeit vom 3. Mai 1993 bis zum 4. Oktober 1993 Bedenken und Anregungen gegen den Entwurf des Braunkohlenplans vorbringen. Dieser Entwurf lag in der Zeit vom 3. Mai 1993 bis zum 2. September 1993 in den beteiligten Gemeinden öffentlich aus. Die dabei vorgebrachten Bedenken und Anregungen erörterte die Bezirksplanungsbehörde in der Zeit vom 7. bis zum 24. März 1994 mit den Einwendern. In der Zeit vom 15. bis zum 22. August 1994 fand

die Erörterung mit den beteiligten Behörden und Stellen statt, um einen Ausgleich der Meinungen anzustreben.

Der Braunkohlenausschuß beschloß in seiner Sitzung vom 16., 19. und 20. Dezember 1994 über die Bedenken und Anregungen sowie auf der Grundlage eines überarbeiteten Entwurfs die Aufstellung des Braunkohlenplans Garzweiler II. Bei dessen abschließender Beratung wurden die Leitentscheidungen der Landesregierung als "Entscheidungshilfe" oder "Hilfestellung" bezeichnet, über die der Braunkohlenausschuß "froh" sei. Der Braunkohlenplan führt sie im Kapitel "Sachgrundlagen, Ausgangspositionen, Prämissen" an.

Die Landesplanungsbehörde erarbeitete den Entwurf eines Genehmigungserlasses, dem das Landeskabinett in seiner Sitzung vom 7. Februar 1995 zustimmte. Der Ausschuß für Umweltschutz und Raumordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen stellte sein Benehmen in der Sitzung vom 22. März 1995 her. In derselben Sitzung stellte er auch sein Einvernehmen mit dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen vom 11. Mai 1995 her. Die Landesplanungsbehörde genehmigte daraufhin mit Erlaß vom 30. März 1995 den Braunkohlenplan (Bekanntmachung der Genehmigung vom 31. März 1995, GV. NW. S. 202). Der Genehmigungserlaß war mit "Hinweisen" versehen, welche die Landesplanungsbehörde im Braunkohlenplan berücksichtigt wissen wollte. Der Braunkohlenausschuß faßte am 12. Juni 1995 einen entsprechenden Beschluß.

Der Braunkohlenplan stellt einen Abbaubereich von etwa 48 km² Größe dar. Davon liegen rund 40 km² auf dem Gebiet der Stadt ...; das ist ungefähr 1/3 des Gemeindegebiets. Ein Teil davon liegt im Geltungsbereich des Landschaftsplans des Kreises Etwa 6,5 km² des Abbaubereichs liegen auf dem Gebiet der Gemeinde ...; das sind circa 9 % des Gemeindegebiets. Mit einem kleinen unbewohnten Teil ihres Gemeindegebiets liegt auch die Stadt ... in dem dargestellten Abbaubereich. Ihr Landschaftsplan setzt hier unter anderem ein Landschaftsschutzgebiet fest (... ..). In dem dargestellten Abbaubereich hat die

Gewinnung von Braunkohle grundsätzlich Vorrang vor anderen Nutzungs- und Funktionsansprüchen (Ziel Kapitel 1.1). Der Tagebau soll im Jahre 2006 beginnen und im Jahre 2045 abgeschlossen sein. Das verbleibende Restloch ist als See zu gestalten. Er wird im wesentlichen auf dem Gebiet der Stadt ... liegen und eine Wasserfläche von rund 23 km² haben. Im Bereich des Tagebaus wohnten nach dem Stand Ende 1992 etwa 7.600 Menschen in 11 Ortschaften, 2 Weilern und 4 Einzelhöfen. Davon lebten 5.120 Menschen im Gebiet der Stadt ...; das sind ungefähr 13 % der Gemeindeeinwohner. Etwa 2.500 Personen wohnten in ...; das sind circa 12 % der Gemeindeeinwohner. Sie sollen abschnittsweise umgesiedelt werden. Überwiegend wird das Abbauggebiet sonst landwirtschaftlich genutzt. Zum Abbau der Braunkohle muß der Abbaubereich trockengelegt (gesümpft) werden. Die dadurch bedingte Absenkung des Grundwassers wird sich auch auf den Naturpark "...-...-...." nördlich des Abbaugebietes auswirken. Dieser liegt zum Teil auf dem Gebiet der Stadt Es handelt sich um Feuchtgebiete mit großflächigen 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 dafür durch Anreicherung mit Sümpfungswasser gehalten werden (Ziel 3 Kapitel 2.1).

III.

1. Die Stadt ... hat am 31. August 1995 gegen den Braunkohlenplan Garzweiler II Verfassungsbeschwerde erhoben (Verfahren VerfGH 20/95).

Sie beantragt

festzustellen,

daß der durch Beschluß des Braunkohlenausschusses am 20. Dezember 1994 aufgestellte und mit Bescheid vom 31. März 1995 des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen genehmigte Braunkohlenplan Garzweiler II die Vorschriften der Landes-

verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt und

daß der Braunkohlenplan Garzweiler II mit höherrangigem Recht unvereinbar und deshalb nichtig ist.

Sie macht geltend: Sie werde in ihrer Planungshoheit verfassungswidrig eingeschränkt. Sie verliere ihre planerischen Gestaltungsmöglichkeiten über mehrere Jahrzehnte für wesentliche Teile ihres Gemeindegebiets völlig. Dem Braunkohlenplan Garzweiler II fehle eine wirksame gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Die §§ 24 ff. LPlG verstießen gegen den verfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt. Die grundsätzliche Befürwortung des streitigen Braunkohlentagebaus und die Bestimmung seines Standorts gehörten zu den wesentlichen Entscheidungen, die der Gesetzgeber selbst durch förmliches Gesetz hätte treffen müssen. Die Ermächtigung zur Braunkohlenplanung in den §§ 24 ff. LPlG sei zu unbestimmt. Der Gesetzgeber habe zum einen den Umfang der staatlichen Aufsicht über die Braunkohlenplanung in § 34 Abs. 2 LPlG nicht eindeutig geregelt. Er habe ferner in § 35 Satz 1 LPlG nicht hinreichend bestimmt festgelegt, unter welchen Voraussetzungen ein Braunkohlenplan überprüft und erforderlichenfalls geändert werden müsse. Schließlich habe er die Bindungswirkung des Braunkohlenplans in § 34 Abs. 4 Satz 1 LPlG und in § 34 Abs. 5 Satz 2 LPlG unklar und zum Teil widersprüchlich geregelt. § 34 Abs. 5 LPlG sei darüber hinaus als Regelung bergrechtlicher Natur mit Bundesrecht unvereinbar und deshalb gemäß Art. 31 GG nichtig. Die Ermächtigungsgrundlage sei mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar. § 35 Satz 1 LPlG schränke die Möglichkeit unverhältnismäßig ein, einen Braunkohlenplan nachträglich zu ändern. Unverhältnismäßig eingeschränkt sei die Beteiligung der Gemeinden an der Braunkohlenplanung. Eine bloße Anhörung trage der Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht genügend Rechnung. Jedenfalls die Rekultivierung des Geländes müsse im Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde geregelt werden. Der Braunkohlenplan Garzweiler II sei darüber hinaus mit der - unterstellt verfassungsgemäßen - Ermächtigungsgrundlage sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht nicht vereinbar. Das Verfahren sei

unter Verstoß gegen § 32 Abs. 1 Satz 1 LPlG ohne zureichende Unterrichtung durch den Bergbautreibenden geführt worden. In seinem formalen Aufbau vermische der Braunkohlenplan in unzulässiger Weise Erläuterungsbericht und textliche Darstellung. Inhaltlich sei der Braunkohlenplan nicht auf den gesetzlich vorgegebenen Grundlagen entwickelt worden. Das Braunkohlenplangebiet sei in der Vierten Durchführungsverordnung nicht ordnungsgemäß abgegrenzt worden; entgegen § 25 Abs. 1 LPlG seien nicht alle Gebiete erfaßt, deren oberster Grundwasserleiter durch Sumpfungsmaßnahmen beeinflußt werde. Der Braunkohlenplan hätte gemäß § 24 Abs. 1 LPlG aus einem Landesentwicklungsplan entwickelt werden müssen, der die Sicherung von Lagerstätten zum Gegenstand habe. Politische Leitentscheidungen könnten einen Landesentwicklungsplan nicht ersetzen. Der Braunkohlensausschuß habe sich durch die Leitentscheidungen der Landesregierung gebunden gefühlt. Eine eigene Abwägung habe er insoweit unterlassen. Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 11. Mai 1995 sei erst nach der Genehmigung des Braunkohlenplans in Kraft getreten. Ein Parallelverfahren sei im Landesplanungsgesetz nicht vorgesehen. Der Landesentwicklungsplan enthalte im übrigen keine landesplanerische Ausweisung des Braunkohlenvorhabens Garzweiler II. Ein Abwägungsausfall bei der Aufstellung des Braunkohlenplans durch den Braunkohlensausschuß könne ohnehin nicht nachträglich durch einen Landesentwicklungsplan kompensiert werden. Auch im übrigen verletze der Braunkohlenplan das Abwägungsgebot. Der Braunkohlensausschuß habe es an einer eigenen Abwägung fehlen lassen, was schon daraus folge, daß der Braunkohlenplan keine zusammenfassende Entscheidung enthalte, bei der alle sachlich betroffenen Belange gewürdigt und umfassend abgewogen würden. Die Landesplanungsbehörde habe über eine beratende Tätigkeit hinaus durch "Anregungen, Bedenken, Klarstellungen, Erläuterungen, Richtigstellungen und Ergänzungen" unzulässig auf ein bestimmtes Planergebnis und auf einen bestimmten Planinhalt hingewirkt. Einzelne Ziele im Braunkohlenplan seien inhaltlich fehlerhaft. Das gelte namentlich für das Ziel, mit dem Abraum zunächst den Abbaubereich Garzweiler I und das verbleibende Restloch mit Wasser zu füllen. Versäumnisse im Planbereich Garzweiler I würden derart an den Standort Garzwei-

ler II verlagert, obwohl nicht sichergestellt sei, daß die dadurch ausgelösten Probleme auch bewältigt werden könnten. Schließlich genüge die Prüfung der Umweltverträglichkeit nicht den gesetzlichen Anforderungen.

2. Die Gemeinde ... hat am 12. Februar 1996 Verfassungsbeschwerde erhoben (Verfahren VerfGH 1/96).

Sie beantragt

festzustellen,

daß der Braunkohlenplan Garzweiler II die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt und deswegen nichtig ist.

Sie rügt ebenfalls einen verfassungswidrigen Eingriff in ihre kommunale Planungshoheit. Neben einem Verstoß der Ermächtigungsgrundlage gegen den Vorbehalt des Gesetzes macht sie geltend: Die Braunkohlenplanung sei mit dem Braunkohlenausschuß einem demokratisch nicht ausreichend legitimierten Organ übertragen. Der Braunkohlenausschuß übe bei der Aufstellung des Braunkohlenplans hoheitliche Gewalt aus. Die Mitglieder der Regionalen Bank und der Funktionalen Bank verfügten nicht über die dafür erforderliche demokratische Legitimation. Sie würden von den Parteien und Wählergruppen sowie den jeweiligen Selbstverwaltungskörperschaften und Interessengemeinschaften benannt. Diesen fehle ihrerseits demokratische Legitimation. Die Bestätigung des Vorschlags durch die Bezirksregierung und den Vorsitzenden des jeweiligen Bezirksplanungsrates bzw. durch den Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... verschaffe keine demokratische Legitimation; ihnen komme bei der Bestätigung keine materielle Mitentscheidungsbefugnis zu. Dem Braunkohlenausschuß fehle ferner die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation. Seine Mitglieder handelten nicht im Auftrag und nicht nach Weisung der Regierung oder eines der Regierung verantwortlichen Amtswalters. Die ausreichend demokratisch legitimierte Landesplanungsbehörde könne durch ihre Genehmigung dem

Braunkohlenplan nicht die erforderliche demokratische Legitimation verschaffen.

3. Die Stadt ... hat am 6. März 1996 Verfassungsbeschwerde erhoben (Verfahren VerfGH 3/96).

Sie beantragt

festzustellen,

daß der durch Beschluß des Braunkohlenausschusses am 20. Dezember 1994 aufgestellte und mit Bescheid vom 31. März 1995 des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen genehmigte Braunkohlenplan Garzweiler II die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt und

daß der Braunkohlenplan Garzweiler II mit höherrangigem Recht unvereinbar und deshalb nichtig ist.

Sie sieht sich durch die faktischen Folgen des Tagebaus in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verletzt: Der Grundwasserstand in ihrem Gemeindegebiet werde sinken. Die Standsicherheit von Gebäuden in dem davon betroffenen Bereich werde beeinträchtigt. Das gelte für Gebäude in ihrem Eigentum, aber auch für Bauvorhaben in noch auszuweisenden Baugebieten. Sie müsse sich in ihrer Planung bereits jetzt auf die künftigen Folgen der Sümpfungsmaßnahmen einstellen. Die Sümpfungsmaßnahmen würden mit hoher Wahrscheinlichkeit den Naturpark ...-... irreparabel schädigen; durch ihn werde ihr Gemeindegebiet als Freizeit- und Erholungsschwerpunkt geprägt. In der Sache hält die Stadt ... den Braunkohlenplan aus ähnlichen Gründen für verfassungswidrig wie die Stadt Ergänzend verweist sie darauf: Die Genehmigung des Braunkohlenplans sei fehlerhaft, nämlich ohne Bezugnahme auf die Hinweise der Landesplanungsbehörde im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht worden. Der Braunkohlenausschuß habe in seiner Sitzung vom 12. Juni 1995 nicht sämtliche Hinweise der Landesplanungsbehörde übernommen.

4. Der Kreis ... hat am 27. März 1996 Verfassungsbeschwerde erhoben (Verfahren VerFGH 7/96).

Er beantragt

festzustellen,

daß der durch Beschluß des Braunkohlenausschusses am 20. Dezember 1994 aufgestellte und mit Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 31. März 1995 genehmigte Braunkohlenplan Garzweiler II

- die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt
- sowie aufgrund der Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung nichtig ist.

Er sieht sich als Träger der Landschaftsplanung in seinem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Über den Vortrag der beschwerdeführenden Gemeinden hinaus macht er geltend: Bei der Erörterung der Einwendungen und Bedenken sei der Redebeitrag jedes Einwenders auf drei Minuten und eine Nachfrage begrenzt gewesen. Darin liege eine fehlerhafte Beteiligung auch der betroffenen Gemeinden und Kreise. Der Braunkohlenplan sei nicht aus dem Landesentwicklungsprogramm entwickelt worden; er lasse nicht erkennen, wie er die in § 18 LEPro genannten Erfordernisse der Landschaftsentwicklung in die Abwägung einbezogen habe. Aus dem Braunkohlenplan werde nicht erkennbar, ob und inwieweit die Festsetzungen des Landschaftsplans bei der Abwägung berücksichtigt worden seien. Der Braunkohlenplan bewerte das Gebiet fehlerhaft, nämlich als eintönige, landwirtschaftlich geprägte Fläche. Der Braunkohlenplan verstoße gegen den Landesentwicklungsplan III. Dieser lege für große vom Tagebau betroffene Bereiche den Schutz des Grundwasservorkommens fest. In die Abwägung über das "Ob" des Vorhabens sei unzulässigerweise die rechtlich nicht durchsetzbare Zusage der RWE Energie AG und der Rheinbraun AG einbezogen worden, die vorhandenen Braunkohlenkraftwerke schrittweise durch Anlagen mit jeweils bester zur Verfügung stehender Technik zu ersetzen.

5. Die Städte ... und ... haben am 1. April 1996 Verfassungsbeschwerde erhoben (Verfahren VerfGH 8/96).

Sie beantragen,

den Braunkohlenplan Garzweiler II in der Fassung der Genehmigung des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NW vom 31. März 1995 (GV. NW. 1995, 202, 338) für verfassungswidrig-nichtig zu erklären.

Die Stadt ... sieht sich als Trägerin der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung sowie als Trägerin kommunaler Einrichtungen, namentlich der Wasserversorgung, in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt. Sie macht geltend: Als Folge veränderter Grundwasserverhältnisse sei mit erheblichen Bergschäden zu rechnen; dadurch werde der Vollzug bestehender Bebauungspläne erschwert. Die Versorgung ansiedlungswilliger Betriebe mit Trink- und Brauchwasser werde beeinträchtigt. In ihrem Landschaftsplan ausgewiesenen Natur- und Landschaftsschutzgebieten außerhalb des Abbaubereichs werde Grundwasser entzogen. Die geschützten Feuchtgebiete trockneten aus. Der Tagebau beeinträchtige den Betrieb kommunaler Einrichtungen, namentlich der Wasserversorgung. Die Sümpfung werde das förderbare Grundwasser im Stadtgebiet vermindern und seine Qualität verschlechtern. Über die Rügen der anderen Beschwerdeführer hinaus trägt die Stadt Mönchengladbach ferner vor: Die Ermächtigungsgrundlage verstoße gegen § 52 Abs. 2 b Satz 2 BBergG. Die Prüfung der Umweltverträglichkeit bleibe im Braunkohlenplanverfahren hinter den Anforderungen zurück, die das Bundesberggesetz hierfür vorschreibe; sie finde zu einem Zeitpunkt statt, zu dem die Umweltauswirkungen noch nicht vollständig und umfassend erfaßt werden könnten. Dadurch werde zugleich ihr Beteiligungsrecht im Betriebsplanverfahren ausgehöhlt; dort habe sie keine Möglichkeit mehr, seit der Aufstellung des Braunkohlenplans zutage getretene Auswirkungen des Tagebaus geltend zu machen. Die Planunterlagen seien nicht vollständig offengelegt worden. Einzelne Gutachten seien ihr erst kurz vor Beginn des Erörterungstermins

zugegangen. Der Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht sei nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt. Es fehle jeder Nachweis für die Behauptung, die Braunkohle sei insgesamt ein kostengünstiger Energieträger. Der Plangeber habe nicht geprüft, ob der Braunkohlentagebau für eine ausreichende, sichere, umweltverträgliche und möglichst preisgünstige Energieversorgung erforderlich sei. Energiepolitische Prioritäten unterlägen aktueller politischer Einschätzung. Sie trage das Risiko, daß zunächst mit dem Abbau begonnen, dieser aber später eingestellt werde, weil Braunkohle nicht mehr gefragt sei oder ihre Verbrennung nicht mehr opportun erscheine. Der Braunkohlenplan mißachte die weltweiten energiepolitischen Vorstellungen und die Ziele der Bundesregierung zur kurzfristigen und drastischen Reduzierung des Primärenergieverbrauchs. Die "wasserwirtschaft-ökologische Schutzlinie" in den Leitentscheidungen der Landesregierung sei weder aus naturräumlichen noch aus hydrologischen oder ökologischen oder geologischen Gegebenheiten nachvollziehbar abgeleitet; sie beruhe vielmehr auf politischer Opportunität. Nicht hinreichend gesichert sei die Annahme, durch Versickern von Sumpfungswasser könnten der Grundwasserstand gehalten und nachteilige Auswirkungen auf die Feuchtgebiete verhindert werden. Mit ihren umfangreichen Gegenargumenten habe der Braunkohlenausschuß sich nicht auseinandergesetzt. Ungeklärt sei ferner das Problem einer Versauerung des Grundwassers durch verkipptes Material. Die Wirksamkeit der Gegenmaßnahmen sei nicht nachgewiesen. Das vorgesehene Monitoring sei unzulänglich. Eine Genehmigung in Teilabschnitten habe sich aufgedrängt.

Die Stadt Viersen macht geltend: Der Tagebau werde die Wasserwirtschaft auf ihrem Gebiet nachhaltig beeinflussen. Der Braunkohlenplan gehe zu Unrecht davon aus, eine im Gebiet der Stadt ... in West-Ost-Richtung gelegene geologische Störung sei nicht wasserdurchlässig. In diesem Bereich befinde sich vielmehr ein hydraulisches Fenster, durch das Grundwasser aus dem Norden in das sumpfungsbeeinflusste Gebiet gesaugt werde.

6. Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerden für un-
 begründet: Die §§ 24 ff. LPlG genügten dem Vorbehalt eines parla-
 mentarischen Gesetzes. Der Braunkohlenplan habe nicht aus einem
 vorher aufgestellten Landesentwicklungsplan entwickelt werden
 müssen. Die Landesregierung habe durch ihre Leitentscheidungen
 die materielle Rückkoppelung an die Planungsvorstellungen si-
 chergestellt, die auf Landesebene mit Zustimmung des Landtags
 artikuliert worden seien. Diese Leitentscheidungen fußten auf
 der Verantwortung der Landesregierung für eine landesweite
 Energiepolitik. Eine strikte Bindung des Braunkohlenausschusses
 sei mit ihnen nicht verbunden gewesen. Informelle Kontakte, die
 darüber hinaus zwischen Braunkohlenausschuß und Genehmigungsbe-
 hörde planbegleitend stattgefunden hätten, stellten keine unzu-
 lässige Einflußnahme der Landesregierung dar. Der Braunkohlen-
 plan zeige mit hinreichender Deutlichkeit die Gesichtspunkte
 auf, welche die planerische Abwägung maßgeblich gesteuert hät-
 ten. Dem Braunkohlenausschuß fehle es nicht an der erforderli-
 chen demokratischen Legitimation. Die kommunalen Beteiligungs-
 rechte würden nicht durch die Prüfung der Umweltverträglichkeit
 im Braunkohlenplanverfahren ausgehöhlt. Nur eine möglichst
 frühzeitige Beteiligung gewährleiste eine effektive Beteili-
 gung. Die Beschwerdeführer könnten keine umfassende Prüfung der
 Vereinbarkeit des Plans mit einfach-gesetzlichen Vorgaben er-
 reichen. Soweit sie den Vorwurf erhöben, überörtliche Interes-
 sen seien zu Lasten ihrer kommunalen Belange fehlengewichtet,
 komme es nur darauf an, ob die Wertungen und Prognosen des
 Plangebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar
 seien. Dies lasse sich nicht feststellen.

B.

Die Verfassungsbeschwerden der Städte ... und ... sind unzuläs-
 sig; die Verfassungsbeschwerden der übrigen Beschwerdeführer
 sind hingegen zulässig.

I.

Die Verfassungsbeschwerden sind gemäß Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 Abs. 1 VerfGHG statthaft. Braunkohlenpläne sind "Landesrecht" im Verständnis dieser Bestimmungen. Hierfür gelten dieselben Erwägungen wie für Darstellungen in Gebietsentwicklungsplänen (zu ihnen vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1990, 51, 52; ferner BVerfGE 76, 107, 114). Braunkohlenpläne sind nach dem Landesplanungsgesetz Gebietsentwicklungspläne mit sachlich und räumlich begrenztem Gegenstand. Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Braunkohlenplänen kommt Außenwirkung zu. Sie beschränken die kommunale Planungshoheit. Sie weisen insoweit normative Elemente auf, als sie für alle Gemeinden sowie alle anderen öffentlichen Planungsträger, welche durch die Lage des Abbauvorhabens betroffen sind, für eine unbestimmte Vielzahl künftiger Planungsentscheidungen verbindlich sind (§ 5 Abs. 4 Satz 1 ROG; § 1 Abs. 4 BauGB; § 11, § 34 Abs. 4 LPlG). Insoweit sind sie hinreichend abstrakt. In ihrer inhaltlichen Wirkung sind sie mit sonstigen baurechtlichen und raumbezogenen Regelungen vergleichbar.

II.

Die Verfassungsbeschwerden der Städte ... und ... sind unzulässig, denn diese Gemeinden können nicht geltend machen, durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in dem angegriffenen Braunkohlenplan selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren Rechten betroffen zu sein.

Selbst betroffen ist ein Beschwerdeführer, der unmittelbar rechtlich und nicht lediglich mittelbar faktisch (reflexhaft) von der angegriffenen Rechtsnorm betroffen wird (vgl. BVerfGE 78, 350, 354). Die Städte ... und ... werden allenfalls durch faktische Auswirkungen eines künftigen Tagebaus berührt. Diese Auswirkungen knüpfen nicht unmittelbar an den Braunkohlenplan an. Wenn sie eintreten, werden sie Folge derzeit noch ausstehender anderer Entscheidungen sein, die sich nicht als Vollzugsakte des streitigen Braunkohlenplans darstellen. Ihre

normative Grundlage liegt vielmehr in anderen Regelungswerken, dem Bundesberggesetz, dem Wasserhaushaltsgesetz und dem Landeswassergesetz.

Rechtlich und damit selbst betroffen sind die Adressaten der Rechtsnorm, an die der Gesetzesbefehl sich unmittelbar richtet. Dazu gehören die Städte ... und ... nicht. Der Braunkohlenplan enthält keine Ziele der Raumordnung und Landesplanung, welche diese Gemeinden kraft der rechtlichen Bindungswirkung des Braunkohlenplans bei ihren eigenen Planungen zu beachten hätten.

Dies gilt zunächst für das Ziel der Raumordnung und Landesplanung, im Abbaubereich habe die Gewinnung von Braunkohle grundsätzlich Vorrang vor anderen Nutzungs- und Funktionsansprüchen (Ziel Kapitel 1.2). Rechtliche Vorgaben für die Bauleitplanung der Städte ... und ... sind damit nicht formuliert. Sie können ihre Bauleitplanung vielmehr nach eigenen Vorstellungen betreiben, ohne daran rechtlich durch den landesplanerischen Vorrang des Braunkohlenabbaus gehindert zu sein. Sie liegen mit ihrem Gemeindegebiet nicht in dem dargestellten Abbaubereich. Zwar kann die Darstellung eines Abbauvorhabens in einem Braunkohlenplan auch benachbarte Gemeinden selbst betreffen (zur Darstellung eines Deponiestandorts in einem Gebietsentwicklungsplan vgl. VerFGH NW, NVwZ 1992, 874). Auch sie haben bei ihren Planungen den Vorrang des Braunkohlenabbaus auf dem Gebiet der Nachbargemeinde zu berücksichtigen. Sie haben alle eigenen Planungen zu unterlassen, welche geeignet wären, die vorrangige Nutzung des Abbaugebiets für die Braunkohlengewinnung zu unterlaufen. Ebenso haben sie etwa Planungen zu unterlassen, die mit einem dargestellten Umsiedlungsstandort im Gebiet der Nachbargemeinde nicht vereinbar wären. Ein derartiger Sachverhalt ist hier indes nicht gegeben. Die Stadt ..., erst recht aber die Stadt ... liegen so weit von den dargestellten Umsiedlungsstandorten und dem dargestellten Abbaugebiet entfernt, daß sie mit eigenen Bauleitplänen und deren Verwirklichung nicht auf den Braunkohlenabbau und die Umsiedlungsstandorte einwirken können. Eine sachgerechte Planung mag - hier wie auch sonst -

tatsächliche Entwicklungen in der weiteren Umgebung mit in den Blick nehmen müssen. Eine rechtliche Betroffenheit und damit eine Beschwer als Voraussetzung für eine kommunale Verfassungsbeschwerde vermittelt dies allein nicht.

Soweit der Braunkohlenplan Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Sachbereich "Grundwassersümpfung" festlegt, sind Adressat dieser Ziele nicht die Gemeinden als Selbstverwaltungsträger. Mit diesen Zielen wendet der Braunkohlenplan sich an die (staatlichen) Behörden, welche für die Zulassung von Sümpfungsmaßnahmen zuständig sind. Umgesetzt werden die Ziele der Raumordnung und Landesplanung insoweit im Betriebsplanverfahren nach dem Bundesberggesetz, namentlich aber in den wasserrechtlichen Verfahren, insbesondere durch Erteilung wasserrechtlicher Erlaubnisse.

Zwar ist nicht in allen Fällen allein der Adressat einer Rechtsnorm von dieser im Sinne einer Beschwerdebefugnis selbst betroffen. Vielmehr kann es auch derjenige sein, der durch die angegriffene Norm formell im Sinne einer Reflexwirkung betroffen ist, sofern sich die Norm nach ihrer Bedeutung und Zielrichtung auch an ihn wendet (vgl. BVerfGE 6, 273, 277 f.; BVerfGE 13, 230, 232 f.; BVerfGE 50, 290, 320 f.; BVerfGE 53, 1, 14 f.; BVerfGE 78, 350, 354 f.). Erfasst werden hierdurch aber nur die Fälle, in denen der Gesetzgeber einen Sachverhalt regelt, an dem mehrere beteiligt sind, und er dabei rechtstechnisch nur an ein Sachverhaltselement anknüpft. Darum geht es hier nicht. Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, mit denen landesplanerische Vorgaben für die Einwirkung auf den Wasserhaushalt gemacht werden, wenden sich nach Bedeutung und Ziel nicht ebenso an die Gemeinden als Selbstverwaltungsträger wie an die unmittelbaren Adressaten, nämlich Bergbehörden und Wasserbehörden.

Unerheblich ist, daß im Braunkohlenausschuß und in seinen Unterausschüssen als Vertreter der "jeweils betroffenen Gemeinden" auch Vertreter solcher Gemeinden mitwirken können, deren Gemeindegebiet durch Sümpfungsmaßnahmen beeinflusst wird (§ 25

Abs. 3, § 29 Abs. 1 Sätze 1 und 2 LPlG). Der Gesetzgeber kann für das Aufstellungsverfahren den Kreis der "Betroffenen" über die durch die abschließende Entscheidung rechtlich Betroffenen hinaus auf die nur faktisch in ihren Belangen Betroffenen erstrecken.

Der Braunkohlenplan enthält über die einzelnen Ziele der Raumordnung und Landesplanung hinaus keine Regelung des Inhalts, daß der Braunkohlenabbau und damit zusammenhängende Maßnahmen, wie die Sumpfung von Grundwasser zugelassen werden. Lediglich einer solchen Zulassungsentscheidung könnte spiegelbildlich eine rechtliche Pflicht von Drittbetroffenen entsprechen, die mit dem zugelassenen Abbau oder den zugelassenen begleitenden Maßnahmen verbundenen Einwirkungen hinzunehmen. Diese Wirkung kommt erst den Entscheidungen zu, die den Braunkohlenabbau selbst zulassen (bergrechtliche Zulassung von Betriebsplänen) oder Sumpfungmaßnahmen erlauben (wasserrechtliche Erlaubnisse).

III.

1. Die Verfassungsbeschwerden der anderen Gemeinden und des Kreises ... sind hingegen zulässig, denn diese Beschwerdeführer sind durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung selbst betroffen. Das zeichnerisch dargestellte Abbaugelände liegt auf ihrem Gemeinde- bzw. Kreisgebiet. Als Träger der Bauleitplanung oder als Träger der Landschaftsplanung haben sie bei ihren Planungen den Vorrang des Braunkohlenabbaus vor konkurrierenden Nutzungen zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 4 BauGB, § 16 Abs. 2 Satz 1 LG NW).

2. Diese Beschwerdeführer können geltend machen, durch den angegriffenen Braunkohlenplan in ihrem verfassungsgeschützten Selbstverwaltungsrecht betroffen zu sein. Dem Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung ist als Teil der kommunalen Planungshoheit nicht nur die Bauleitplanung zuzuordnen, sondern auch die Landschaftsplanung. Der Schutz von Natur und Land-

schaft ist zwar eine auch staatliche Aufgabe. Die Landschaftsplanung nehmen die Kreise und kreisfreien Städte aber als Selbstverwaltungsangelegenheit wahr (vgl. Schink, Naturschutz und Landschaftspflegerecht Nordrhein-Westfalen, S. 247 f.). Sie werden dabei nicht in ihrer Eigenschaft als untere Landschaftsbehörde und damit nicht als Sonderordnungsbehörde tätig (vgl. § 8 Abs. 1 und 2 LG NW). Das Landschaftsgesetz unterscheidet zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten als unterer Landschaftsbehörde und den damit zusammenhängenden Aufgaben einerseits sowie der Aufstellung des Landschaftsplans andererseits, die § 16 Abs. 2 Satz 1 LG NW ihnen als ausdrücklich so bezeichneten Trägern der Landschaftsplanung zuweist. Als Regelungsinstrument sieht das Landschaftsgesetz für den Landschaftsplan die Satzung vor und damit das Instrument, mit dem die Selbstverwaltungskörperschaften typischerweise ihre Selbstverwaltungsangelegenheiten regeln. Inhaltlich kann der Träger der Landschaftsplanung im Rahmen der landschaftlichen und der gesetzlichen Vorgaben einen gestaltenden Einfluß auf die künftige Entwicklung des (baurechtlichen) Außenbereichs im Kreis oder der kreisfreien Stadt nehmen, mag die Aufstellung von Landschaftsplänen in ihrer Struktur auch nicht ohne weiteres mit einer Fachplanungsentscheidung vergleichbar sein (BVerwG, BRS 48 Nr. 203).

3. Die Beschwerdeführer haben einen Sachverhalt hinreichend substantiiert dargelegt, aufgrund dessen eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung möglich ist (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1992, 242). Die Stadt ... und die Gemeinde ... werden von dem Abbaugelände großflächig in Anspruch genommen. Insoweit kommt es nicht mehr darauf an, welche konkreten Planungen sie dort im einzelnen verfolgen. Ähnliches gilt für den Kreis ...; seiner Landschaftsplanung wird ein weiter Raum entzogen, für den er einen Landschaftsplan rechtskräftig aufgestellt hat.

Die Möglichkeit einer Verletzung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Planungshoheit ist auch bei der Stadt ... nicht von vornherein ausgeschlossen. Der Braunkohlenplan nimmt zwar

nur einen kleinen Teil ihres Gemeindegebiets in Anspruch. An einer hinreichend konkreten Bauleitplanung fehlt es insoweit. Sie hat in ihrem Flächennutzungsplan dort eine Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Als Trägerin der Landschaftsplanung kann sie aber auf ein festgesetztes Landschaftsschutzgebiet verweisen. Diese Planung war bei Aufstellung des Braunkohlenplans hinreichend konkretisiert (Aufstellungsbeschluß 21. Mai 1981; Offenlegung des Landschaftsplans: 18. Juni bis 30. Juli 1990 und 22. März bis 21. April 1993).

C.

Die zulässigen Verfassungsbeschwerden sind unbegründet. Der angegriffene Braunkohlenplan verletzt mit den in ihm festgelegten Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht das Recht der Gemeinde ..., der Städte ... und ... sowie des Kreises ... Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

I.

Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden und den Kreisen als Gemeindeverbänden das Recht der Selbstverwaltung.

1. Dieses Recht umfaßt die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte, bei den Gemeinden in grundsätzlich allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, bei den Kreisen grundsätzlich in allen auf das Kreisgebiet beschränkten überörtlichen Angelegenheiten (vgl. VerfGH NW, NWVB1. 1996, 426, 427; NWVB1. 1995, 126, 128 m. w. N.).

Zur Selbstverwaltung gehört die Planungshoheit. Sie bedeutet für die Gemeinden die Befugnis, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten. Für die Kreise und kreisfreien Städte bedeutet sie bezogen auf ihr je-

weiliges Gebiet die entsprechende Befugnis im Rahmen der Landschaftsplanung.

Der angegriffene Braunkohlenplan beschränkt mit seinen Zielen der Raumordnung und Landesplanung diese planerischen Möglichkeiten der Beschwerdeführer.

2. Das Recht der Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert (Art. 78 Abs. 2 LV; Art. 28 Abs. 2 GG). In den Bereich der Selbstverwaltung kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden.

Derartigen Eingriffen sind Grenzen gesetzt. Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten. Außerhalb des Kernbereichs hat der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden und hinsichtlich der auf das Kreisgebiet beschränkten überörtlichen Aufgaben zugunsten der Kreise sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (VerfGH NW, NWVB1. 1996, 426, 427 m. w. N.).

Gesetze im Sinne des Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) sind nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen. Greift eine untergesetzliche Norm in die Selbstverwaltung ein, so muß auch die ermächtigende gesetzliche Norm selbst mit Art. 78 LV vereinbar sein. Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die untergesetzliche Norm mit Art. 78 LV vereinbar ist, umfaßt außerdem die Frage, ob diese untergesetzliche Norm den allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen einhält (VerfGH NW, NWVB1. 1995, 126, 128 m. w. N.).

II.

Die Aufstellung und Genehmigung des Braunkohlenplans Garzweiler II und die darin festgelegten Ziele der Raumordnung und

Landesplanung haben eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage in § 24 Abs. 1 LPlG i. V. m. § 34 Abs. 1 LPlG.

1. Die Vorschriften des Landesplanungsgesetzes reichen als Ermächtigungsgrundlage aus, um Ziele der Raumordnung und Landesplanung für ein Abbauvorhaben wie Garzweiler II festzulegen. 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. Die in diesem Sinne wesentlichen Fragen der Landesplanung des Braunkohlenabbaus hat der Landtag durch das Landesplanungsgesetz geregelt. In Anbetracht der eingehenden Regelung des Braunkohlenabbaus im Landesplanungsgesetz muß der Landtag weder über das "Ob" eines konkreten Tagebaus noch über dessen Standort oder räumliche Ausdehnung durch einen zusätzlichen Gesetzgebungsakt entscheiden (VerfGH NW, Urteil vom 29. April 1997 - VerfGH 9/95 -).

2. Die Ermächtigungsgrundlage ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt (so für die vergleichbare Ermächtigungsgrundlage zur Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen in § 14 Abs. 1 LPlG: VerfGH NW, NWVBl. 1990, 51, 52). Deshalb kann offenbleiben, ob Art. 70 Abs. 2 LV auf die Ermächtigung zur Aufstellung von Braunkohlenplänen unmittelbar oder entsprechend anwendbar ist.

a) Aus dem Gesetz selbst ergibt sich, welches Programm durch die Aufstellung von Braunkohlenplänen verwirklicht werden soll. Braunkohlenpläne sollen nach § 24 Abs. 1 LPlG im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung und Landesplanung festlegen, soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist. Sie sind dabei an den Erfordernissen einer langfristigen Energieversorgung auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms auszurichten und haben die sozialen Belange der vom Braunkohlentagebau Betroffenen sowie die Erfordernisse des Umweltschutzes angemessen zu berücksichtigen (vgl. § 34 Abs. 2

LPlG). Dieses Programm und damit Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung werden in § 18, § 26 Abs. 2 und § 32 Abs. 3 LEPro gesetzlich weiter konkretisiert. Diese Vorschriften bestimmen als Grundsätze und allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung eine vorsorgende Sicherung von Rohstofflagerstätten (§ 18 LEPro), den vorrangigen Einsatz einheimischer Energieträger (§ 26 Abs. 2 LEPro) sowie das Gebot, bei oberirdischen Erdaufschlüssen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, der Grundwasserverhältnisse und des Klimas soweit wie möglich zu vermeiden (§ 32 Abs. 3 LEPro).

b) Soweit die Beschwerdeführer die mangelnde Bestimmtheit weiterer Vorschriften der Braunkohlenplanung rügen, kann offenbleiben, ob diese Vorschriften unmittelbar auf die kommunale Selbstverwaltung einwirken und in untrennbarem Zusammenhang mit der Ermächtigungsgrundlage selbst stehen. Auch diese Vorschriften sind jedenfalls hinreichend bestimmt.

§ 34 LPlG läßt sich ohne weiteres der Umfang entnehmen, in dem die Landesplanungsbehörde einen Braunkohlenplan zu überprüfen hat. Er unterliegt zunächst einer Rechtskontrolle, wie sie mit dem Erfordernis jeder Genehmigung gewollt ist. Der Braunkohlenplan unterliegt darüber hinaus einer Fachaufsicht der Landesplanungsbehörde. Die Ermächtigung hierzu und ihre Grenzen ergeben sich aus § 34 Abs. 2 LPlG.

Die Bindungswirkung der Braunkohlenpläne ist in § 34 Abs. 4 Satz 1 LPlG hinreichend bestimmt und ohne Widerspruch zu § 24 Abs. 1 LPlG geregelt. Braunkohlenpläne bestehen aus einer textlichen und zeichnerischen Darstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung (§ 24 Abs. 1 und Abs. 2 LPlG). Diese werden mit der Bekanntmachung der Genehmigung verbindlich. Der Erläuterungsbericht nimmt an der Bindungswirkung nicht teil. Er ist nach § 24 Abs. 4 Satz 3 LPlG dem Braunkohlenplan (nur) beizufügen.

Ebenfalls hinreichend bestimmt regelt § 35 LPlG die Voraussetzungen, unter denen ein Braunkohlenplan geändert werden muß. Die dabei verwendeten Begriffe "Grundannahmen" und "wesentlich" sind zwar auslegungsbedürftig, aber mit den herkömmlichen Mitteln juristischer Interpretation auslegungsfähig. Die Sicherung der gemeindlichen Selbstverwaltung gebietet nicht, daß der Braunkohlenausschuß jederzeit aufgrund veränderter Wertmaßstäbe auf einen aufgestellten und genehmigten Braunkohlenplan zugreifen kann.

3. Die Ermächtigung zur Braunkohlenplanung verstößt nicht gegen das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und Abs. 2 LV.

a) Sie tastet den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht an, auch wenn ihm die Planungshoheit zuzurechnen ist. Art. 78 Abs. 1 LV garantiert ebenso wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die kommunale Selbstverwaltung als Einrichtung. Diese Verfassungsbestimmung gewährleistet den Wirkungskreis der Gemeinden in ihrem Kernbereich nur institutionell, nicht ohne weiteres auch individuell. Deshalb sind Gesetze nicht verfassungsrechtlich unzulässig, die bei ihrer Anwendung lediglich einzelnen Gemeinden bestimmte Selbstverwaltungsrechte teilweise entziehen. Ein allgemeiner Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist möglicherweise anders zu beurteilen. Er liegt jedoch nicht vor, wenn ein Gesetz den untergesetzlichen Normgeber nur ausnahmsweise zu Einschränkungen der Planungshoheit einzelner Gemeinden in räumlich klar abgegrenzten Gebieten ermächtigt (vgl. BVerfGE 56, 298, 313; BVerfGE 76, 107, 119; VerfGH NW, NWVBl. 1990, 51, 52). Die Befugnis zur Braunkohlenplanung ermächtigt nur zu konkreten Eingriffen in die Planungshoheit einzelner Gemeinden.

b) Die Ermächtigung verstößt auch außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht gegen Art. 78 LV. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie erlaubt eine Einschränkung der Planungshoheit einzelner Gemeinden, wenn und soweit diese durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gefordert

wird (vgl. BVerfGE 76, 107, 119 f.; VerfGH NW, NWVBl. 1990, 51, 52). Die Ermächtigung zur Braunkohlenplanung genügt diesen Anforderungen. Sie dient dem überörtlichen Interesse an der Gewinnung einheimischer Bodenschätze und damit der mittel- und langfristigen Sicherung der Energieversorgung. Die Sicherung der Energieversorgung ist ein Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges (BVerfGE 30, 292, 323 f.). Soll überörtliche Planung ihre Ziele sinnvoll verfolgen, muß sie notwendig die Planungshoheit der betroffenen Gemeinden einschränken. Die Notwendigkeit einer übergeordneten Planung mit der Möglichkeit, die Planabsichten der kleinräumigen Planungsträger zu koordinieren und mit Anspruch auf Verbindlichkeit im Interesse des Gemeinwohls der Region oder des Landes zu korrigieren, ist rechtlich anzuerkennen (VerfGH NW, NWVBl. 1990, 51, 52 f.). Diese Notwendigkeit ließe sich nicht realisieren, wenn der Braunkohlenaus-schuß an Bedenken und Anregungen der betroffenen Gemeinden gebunden wäre und sich nicht über sie hinwegsetzen könnte. Das gilt auch, soweit der Braunkohlenplan Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Rekultivierung des in Anspruch genommenen Geländes festlegt. Diese Ziele erfordern ebenfalls eine Koordination von Belangen, die über das Gebiet der einzelnen Gemeinde hinaus wirken. Beispielsweise sind Belange der Wasserwirtschaft, sowie der Land- und Forstwirtschaft, aber auch Freiraumfunktionen zu berücksichtigen.

c) Die Ermächtigungsgrundlage genügt dem Recht der Gemeinden auf Beteiligung an der Braunkohlenplanung. Ausfluß der Selbstverwaltungsgarantie wie des Rechtsstaatsgebots ist die Pflicht, den für die beabsichtigte Planung erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln und die individuell betroffene Gemeinde anzuhören (vgl. BVerfGE 76, 107, 122). Die gesetzlichen Vorschriften über die Braunkohlenplanung verkürzen das Anhörungsrecht der Gemeinden nicht deshalb, weil sie die Prüfung der Umweltverträglichkeit des Vorhabens in das Braunkohlenplanverfahren vorverlagern (§ 24 Abs. 3 LP1G). Zwar wird im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren auf eine (erneute) Prüfung der Umweltverträglichkeit und damit auf eine Beteili-

gung der Gemeinden insoweit verzichtet, wenn das Vorhaben Gegenstand eines landesplanerischen Verfahrens mit Umweltverträglichkeitsprüfung gewesen ist (§ 52 Abs. 2 b Satz 2 i. V. m. § 54 Abs. 2 Satz 3 BBergG). Wenn überhaupt wird dadurch die Beteiligung der Gemeinden im Betriebsplanverfahren verkürzt, nicht jedoch im Braunkohlenplanverfahren. Die geltend gemachten verfassungsrechtlichen Bedenken können sich allenfalls gegen das Bundesberggesetz richten. Im übrigen liegt insoweit kein Verstoß gegen höherrangiges Bundesrecht vor. Genügt die Umweltverträglichkeitsprüfung nach den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes nicht den Anforderungen, die das Bundesberggesetz an eine solche stellt, hat dies allenfalls zur Folge, daß eine Umweltverträglichkeitsprüfung im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren stattzufinden hat (§ 52 Abs. 2 b Satz 2 BBergG).

4. Die Ermächtigungsgrundlage verstößt auch nicht gegen andere Verfassungsbestimmungen und Verfassungsgrundsätze, die nach ihrem Inhalt das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung mitzubestimmen geeignet sind.

Zu diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen gehört das Demokratieprinzip (VerfGH NW, OVGE 39, 292, 293). Die Ermächtigungsgrundlage für die Braunkohlenplanung verletzt das Demokratieprinzip nicht. Die Aufstellung des Braunkohlenplans ist mit dem Braunkohlenausschuß einer hierfür demokratisch legitimierten Einrichtung übertragen.

a) In der freiheitlichen Demokratie geht alle Staatsgewalt vom Volk aus (Art. 20 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Organe und Amtswalter bedürfen zur Ausübung von Staatsgewalt einer Legitimation, die - als eine demokratische - auf die Gesamtheit der Staatsbürger, das Volk, zurückgeht. Als Ausübung von Staatsgewalt, die demokratischer Legitimation bedarf, stellt sich jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter dar. Notwendig sind eine personelle Legitimation des Amtswalters und eine sachlich-inhaltliche Legitimation seines Handelns. Personelle Legitimation besitzt ein Amtswalter dann, wenn er verfas-

sungsgemäß sein Amt entweder im Wege einer Wahl durch das Volk oder durch das Parlament oder dadurch erhalten hat, daß er durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger, der dabei unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelt, oder mit seiner Zustimmung bestellt worden ist (ununterbrochene Legitimationskette). Der demokratische Legitimationszusammenhang, den eine ununterbrochene Legitimationskette für einen Amtswalter begründet, bezieht sich jeweils auf das im Wege solcher Legitimation verliehene Amt; sie geht nicht darüber hinaus. Tätigkeiten, die von den Aufgaben des übertragenen Amtes nicht umfaßt werden, sind nicht mitlegitimiert. Sachlichinhaltlich wird der ununterbrochene Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft vor allem durch die Wahl des Parlaments, durch die von ihm beschlossenen Gesetze als Maßstab für das Handeln des einzelnen Amtswalters, durch den parlamentarischen Einfluß auf die Politik der Regierung sowie durch die grundsätzliche Weisungsgebundenheit der Verwaltung gegenüber der Regierung hergestellt, durch die die Regierung in die Lage versetzt wird, die Sachverantwortung für das Handeln des einzelnen Amtswalters gegenüber Volk und Parlament zu übernehmen (vgl. BVerfGE 93, 37, 66 ff.; BVerfGE 83, 60, 71 ff.; BVerfGE 47, 253, 275 f.; VerfGH NW, OVGE 39, 292, 293 ff.).

b) Der Braunkohlenausschuß bedarf einer personellen Legitimation seiner Mitglieder und einer sachlichen Legitimation seines Handelns. Er übt Staatsgewalt aus. Die Aufstellung eines Braunkohlenplans stellt sich als amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter dar. Der Braunkohlenausschuß entscheidet über die Aufstellung des Braunkohlenplans (so § 33 Abs. 5 Satz 1 LPlG). Er legt dadurch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für eine geordnete Braunkohlenplanung in dem betroffenen Abbaugebiet fest, auch wenn diese Ziele erst mit der Genehmigung der Landesplanungsbehörde verbindlich werden. Die Genehmigung bezieht sich auf den Braunkohlenplan, den der Braunkohlenausschuß aufgestellt hat. Die Landesplanungsbehörde kann den Braunkohlenplan nicht selbst ändern. Sie kann die Genehmigung

eines Plans verweigern, wenn sie diesen für rechtlich fehlerhaft hält oder aus ihrer fachlichen Sicht die Voraussetzungen für eine Genehmigung nach § 34 Abs. 2 LPlG nicht gegeben sind. Es bleibt dann Sache des Braunkohlenausschusses, den Gründen der Landesplanungsbehörde Rechnung zu tragen und einen geänderten Braunkohlenplan aufzustellen.

c) Die Mitglieder des Braunkohlenausschusses sind demokratisch legitimiert.

Soweit sie der Kommunalen Bank angehören, werden sie gemäß § 26 Abs. 2 LPlG von den Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte gewählt. Auch den Gemeinden und Kreisen ordnet Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG ein "Volk" zu, das demokratische Legitimation vermitteln kann (vgl. BVerfGE 83, 60, 75). Die von diesem Volk gewählten Vertretungen sind ihrerseits in der Lage, durch ihre Wahl den Mitgliedern der Kommunalen Bank personelle Legitimation zu verschaffen.

Die Regionale Bank setzt sich aus stimmberechtigten Mitgliedern der Bezirksplanungsräte der Regierungsbezirke ... und ... zusammen. Die Mitgliedschaft im Bezirksplanungsrat vermittelt bereits für sich eine hinreichende personelle Legitimation für die Mitwirkung im Braunkohlenausschuß. Er wird gemäß § 26 Abs. 1 LPlG als Sonderausschuß des Bezirksplanungsrats des Regierungsbezirks ... errichtet. Braunkohlenplanung ist räumlich und gegenständlich begrenzte Gebietsentwicklungsplanung, die ihrerseits Aufgabe der Bezirksplanungsräte ist. Die amtliche Tätigkeit in einem Bezirksplanungsrat umfaßt eine Tätigkeit in einem Sonderausschuß, der Gebietsentwicklungsplanung betreibt. Nach der gesetzlichen Konstruktion gehört zur Mitgliedschaft in einem der betroffenen Bezirksplanungsräte von vornherein die Möglichkeit, in dieser amtlichen Eigenschaft in den Braunkohlenausschuß entsandt zu werden. Das Mitglied des Bezirksplanungsrats wird insoweit nicht persönlich außerhalb seines Amtes tätig. Das unterscheidet ihn von einem Mitglied der Einigungsstelle, das von einer Personalvertretung bestellt wird und der

Einigungsstelle nicht kraft seines ihm sonst übertragenen Amtes, sondern als Beschäftigter der Dienststelle angehört (vgl. hierzu BVerfGE 93, 37 ff.). Die Mitglieder des Bezirksplanungsrats sind für eine Tätigkeit in diesem zumindest überwiegend hinreichend personell legitimiert. Sie werden zu drei Vierteln durch die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt (§ 5 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 5 LPlG).

Schon damit ist eine Mehrheit der Mitglieder des Braunkohlenausschusses hinreichend demokratisch legitimiert. Diese können im Konfliktfall ihre Auffassung durchsetzen. Bei Kollegialorganen ist eine ausreichende demokratische Legitimation gegeben, wenn so viele Mitglieder über eine individuelle demokratische Legitimation verfügen, daß dadurch die Entscheidung des Organs als solche ihre demokratische Legitimation erhält.

Demokratisch legitimiert sind die Mitglieder der Regionalen Bank darüber hinaus durch den konkreten Akt ihrer Berufung. Sie werden zwar nach Listen berufen, welche die jeweils zuständige Leitung der Partei oder Wählergruppe aufgestellt und eingereicht hat (§ 27 Abs. 5 und Abs. 6 Satz 1 LPlG); diese besitzt selbst keine demokratische Legitimation für die Ausübung von Staatsgewalt. Die notwendige personelle Legitimation erfahren die Mitglieder der Regionalen Bank aber dadurch, daß die Listen von der Bezirksregierung bestätigt werden (§ 27 Abs. 6 Satz 2 LPlG). Die für sie handelnden Amtswalter sind ihrerseits demokratisch legitimiert. Die Bezirksregierung muß den Vorschlag billigen und sich zu eigen machen. Das ist für eine demokratische Legitimierung einerseits erforderlich, andererseits aber auch ausreichend (vgl. BVerfGE 38, 258, 275). Die Bezirksregierung ist bei ihrer Bestätigung nicht an den Vorschlag gebunden, sondern hat eine umfassende Entscheidungsbefugnis. Der Begriff "bestätigen" in § 27 Abs. 6 LPlG ist für eine solche Auslegung offen. Nach der Gesetzesgeschichte ist sie gewollt. Der erkennbare Wille des Gesetzgebers war darauf gerichtet, die von ihm eingeführte Bestätigung der Listen in einer Weise inhaltlich auszugestalten, welche die demokratische Legitimation der so berufenen Mitglieder des Braunkohlenausschusses sicherstellt.

Er hat die Bestätigung der eingereichten Listen hier wie auch bei den Mitgliedern des Bezirksplanungsrates (vgl. dort § 5 Abs. 9 LPlG) eingeführt, um die notwendige demokratische Legitimation für jedes einzelne stimmberechtigte Mitglied des Bezirksplanungsrates außer Zweifel zu stellen; zu diesem Zweck umfaßt nach der Begründung des Gesetzentwurfs die Bestätigung der eingereichten Listen durch die Landesplanungsbehörde deren uneingeschränktes Entscheidungsrecht. Entsprechendes sollte für die Bestätigung der Mitglieder des Braunkohlenausschusses gelten (Landtag NW Drucksache 8/4700, S. 28 und 33).

Aus denselben Gründen sind auch die Mitglieder der Funktionalen Bank hinreichend personell legitimiert. Sie werden durch den Bezirksplanungsrat des Regierungsbezirks ... bestätigt, der seinerseits - wie ausgeführt - hinreichend personell legitimiert ist.

d) Der Braunkohlenausschuß ist auch in seiner Tätigkeit sachlich-inhaltlich demokratisch legitimiert. Seine Mitglieder sind zwar nicht an Weisungen der Landesplanungsbehörde oder der Bezirksregierung gebunden. Sie üben ihre Tätigkeit aber in Bindung an das Gesetz aus (§ 38 LPlG i. V. m. § 10 Abs. 1 LPlG). Namentlich sind sie nicht an Aufträge einer Stelle gebunden, die außerhalb parlamentarischer Verantwortung steht, etwa der Parteien, Wählergruppen, Organisationen oder Stellen, die sie für ihre Tätigkeit vorgeschlagen haben (vgl. ebenfalls § 38 LPlG i. V. m. § 10 Abs. 1 LPlG). Die Gesetzesbindung des Braunkohlenausschusses wird durch die Genehmigung des Braunkohlenplans sichergestellt. Diese Rechtskontrolle wird durch die Landesplanungsbehörde ausgeübt. Der hierfür zuständige Minister ist seinerseits dem Parlament verantwortlich. Der Braunkohlenplan unterliegt darüber hinaus im Rahmen des § 34 Abs. 2 LPlG seiner Fachaufsicht. Er kann danach die parlamentarische Verantwortung für die Tätigkeit des Braunkohlenausschusses übernehmen.

5. Die Ermächtigungsgrundlage zur Braunkohlenplanung ist schließlich nicht in einer Weise mit höherrangigem Bundesrecht unvereinbar, die zu einer Verletzung der Beschwerdeführer in ihrem Recht auf Selbstverwaltung führt. Der in diesem Zusammenhang angesprochene § 34 Abs. 5 LPlG berührt das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht. Die Vorschrift könnte allenfalls auf die Rechtsposition des Bergbautreibenden in einer Weise Einfluß nehmen, die mit vorrangigem Bundesrecht (Bundesberggesetz) nicht vereinbar ist. Sie verlangt, seine Betriebspläne seien mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen. § 34 Abs. 5 LPlG gehört darüber hinaus nicht zu den Vorschriften, mit deren Wirksamkeit die Ermächtigungsgrundlage selbst gleichsam steht und fällt. Die Braunkohlenplanung bliebe auch dann ein sinnvolles landesplanerisches Instrument, wenn Braunkohlenpläne nicht in der Weise auf bergrechtliche Betriebspläne einwirkten, wie dies für die Annahme eines Verstoßes gegen vorrangiges Bundesrecht vorauszusetzen wäre (vgl. hierzu insbesondere Hoppe, DVBl. 1982, 100 ff.).

III.

Der angegriffene Braunkohlenplan ist mit den einfach-rechtlichen Vorgaben des Landesplanungsgesetzes vereinbar, soweit dies auf eine kommunale Verfassungsbeschwerde hin vom Verfassungsgerichtshof nachgeprüft werden kann.

Ob die einfach-rechtlichen Vorgaben der Ermächtigungsnorm eingehalten sind, kann verfassungsgerichtlich nur für solche Normen überprüft werden, die selbst Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie sind oder deren Schutzbereich für den untergesetzlichen Normgeber verdeutlichen. Dasselbe gilt für einfach-rechtliche Vorgaben, die Ausfluß anderer Verfassungsgrundsätze sind, die ihrerseits das Bild der Selbstverwaltung mit prägen oder doch unmittelbar Auswirkungen auf diese Verfassungsgrundsätze haben. Hierzu zählen der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Demokratieprinzip und das Willkürverbot (vgl. M. Dietlein, NWVBl. 1992, 1 ff.).

1. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind die einfach-rechtlichen Vorgaben eingehalten, denen Bedeutung für die kommunale Selbstverwaltung zukommt.

a) Dazu gehören insbesondere Beteiligungs- und Anhörungspflichten (vgl. VerfGH NW, NWVBl. 1990, 51, 54).

Die Bezirksplanungsbehörde ... hat die Anhörung (auch) der betroffenen Gemeinden bei der Erörterung von Bedenken und Anregungen nicht unangemessen verkürzt. Es war nach dem Verlauf des Erörterungstermins sachgerecht, Redebeiträge auf drei Minuten und auf eine konkrete Frage oder Feststellung zu begrenzen, die das gerade zu behandelnde Thema betraf. Nur die sehr gestraffte Form der Diskussion konnte es allen Einwendern ermöglichen, ihre Rechte in gleicher Weise wahrzunehmen.

Zwar sind den Gemeinden erst nach Auslegung des Planentwurfs, aber noch vor dem Erörterungstermin vom 7. bis 24. März 1994 weitere Unterlagen übersandt worden. Ob auch sie öffentlich auszulegen waren, kann offenbleiben. Jedenfalls hatten die Gemeinden ausreichend Zeit, allfällige Anregungen und Bedenken zu den ergänzten Unterlagen bis zu dem gesonderten Erörterungstermin mit ihnen vom 15. bis 22. August 1994 vorzubringen.

b) Keinen erkennbaren Bezug zur kommunalen Selbstverwaltung weist die Rüge auf, das Braunkohlenplanverfahren sei nach den Leitentscheidungen der Landesregierung vom September 1991 nur noch für ein verkleinertes Vorhaben fortgesetzt worden, ohne daß der Bergbautreibende den Braunkohlenausschuß gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 LPlG über ein solches Vorhaben unterrichtet hätte. Der Vorwurf ist zudem in der Sache unberechtigt. Die Unterrichtung nach § 32 Abs. 1 Satz 1 LPlG steht im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Angaben der Rheinbraun AG zur Umweltverträglichkeit des Vorhabens enthalten eine Projektbeschreibung; sie beschränkt sich unter ausdrücklichem Hinweis auf die Leitentscheidungen der Landesregierung auf das

verkleinerte Abbauvorhaben, das die Rheinbraun AG sich damit zu eigen gemacht hat.

c) Der aufgestellte Braunkohlenplan und die darauf bezogene Genehmigung sind deckungsgleich. Die insoweit geltend gemachten Bedenken gegen die Wirksamkeit des Braunkohlenplans sind nicht gerechtfertigt. Der Braunkohlenausschuß hat in seiner Sitzung vom 12. Juni 1995 beschlossen, die mit der Genehmigung gegebenen Hinweise der Landesplanungsbehörde zu berücksichtigen. Die dabei vorgenommenen Änderungen sind lediglich redaktioneller Art.

d) Der formale Aufbau des Braunkohlenplans läßt keine Mängel erkennen, die zu einer Verletzung von Gemeinden in ihrem Recht auf Selbstverwaltung führen könnten.

Die textliche und zeichnerische Darstellung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung ist von dem Erläuterungsbericht getrennt, die Reichweite der Bindungswirkung damit kenntlich. Zwar folgt kein geschlossener Erläuterungsbericht auf eine geschlossene textliche Darstellung. Vielmehr ist jeder textlichen Darstellung eines Ziels der Raumordnung und Landesplanung sofort der darauf bezogene Abschnitt des Erläuterungsberichts zugeordnet. Beide sind aber durch Überschriften und unterschiedliche Druckarten deutlich von einander abgesetzt. Ausgeschlossen und damit willkürlich ist ein solches Vorgehen nach dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften nicht.

Die Erläuterungen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung genügen inhaltlich der Funktion eines Erläuterungsberichts. Es mag eine zusammenfassende Begründung des Für und Wider eines Braunkohlenabbaus Garzweiler II fehlen. Der Braunkohlenplan legt in Kapitel 1.2 als Ziel der Raumordnung und Landesplanung den Vorrang der Gewinnung von Braunkohle im Abbaubereich vor anderen Nutzungs- und Funktionsansprüchen fest. Die Erläuterung zu diesem Ziel spricht die wesentlichen Punkte knapp an, die für den erfaßten Bereich einen Vorrang des Braunkohlenabbaus

rechtfertigen sollen. Ebenso knapp angesprochen sind die Gründe, aus denen der Braunkohlenausschuß die wasserwirtschaftlichen Bedenken gegen einen Abbau hintangestellt hat. Dies ist in den hierauf bezogenen folgenden Kapiteln zusätzlich erläutert. Weitere Anforderungen formeller Art sind an die Begründung von Verfassungen wegen nicht zu stellen.

2. Der Braunkohlenplan wahrt in materieller Hinsicht die Vorgaben, deren Einhaltung der Verfassungsgerichtshof nachzugehen hat.

a) Er hält sich in dem allgemeinen Ermächtigungsrahmen des § 24 Abs. 1 LPlG. Das mit ihm verfolgte Ziel steht mit dem Ermächtigungszweck in § 18, § 26 Abs. 2 LEPro im Einklang. Danach sind Lagerstätten einheimischer Bodenschätze für einen Abbau landesplanerisch zu sichern.

Offenbleiben kann, ob zum allgemeinen Ermächtigungsrahmen gleichsam räumlich auch § 25 Abs. 1 LPlG gehört und ob das Braunkohlenplangebiet in der Vierten Durchführungsverordnung den gesetzlichen Vorgaben entsprechend abgegrenzt ist. Jedenfalls die beschwerdeführenden Gemeinden liegen nach der Vierten Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz im Braunkohlenplangebiet, der Kreis ... mit nahezu sämtlichen kreisangehörigen Gemeinden. Für das Gebiet der Beschwerdeführer besteht mithin eine hinreichende Ermächtigung zur Braunkohlenplanung.

b) Der Braunkohlenplan greift nicht unverhältnismäßig in die Planungshoheit der Beschwerdeführer ein. Er entzieht zwar mit dem dargestellten Abbaubereich wesentliche Teile des jeweiligen Gemeindegebiets einer rechtlich anzuerkennenden Planung der betroffenen Beschwerdeführer oder stört dort eine bestimmte örtliche Planung nachhaltig (zu diesem Ansatz vgl. VerFGH NW, NWVB1. 1995, 126, 128 f.). Braunkohlenausschuß und Landesplanungsbehörde haben aber angenommen, der landesplanerischen Sicherung des konkreten Tagebaus Garzweiler II komme wegen seines Beitrags zu einer gesicherten Energieversorgung ein überörtli-

ches Interesse von höherem Gewicht zu. Dies kann unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder im Ergebnis **(1)** noch im Entscheidungsvorgang **(2)** beanstandet werden.

(1) Das Gewicht des Eingriffs wird durch die örtlichen Gegebenheiten bestimmt, auf welche die überörtliche Planung zugreift; auch die Beschwerdeführer könnten sie bei ihrer örtlichen Planung nicht schlechthin außer Acht lassen. Der Braunkohlenplan nimmt ein Gebiet in Anspruch, unter dem sich eine abbauwürdige Lagerstätte befindet. Gemeinden mit derartigen Bodenschätzen auf ihrem Gebiet unterliegen schon von ihrer geographischen Lage her einer gewissen "Situationsgebundenheit" (zu diesem Gesichtspunkt vgl. BVerfGE 76, 107, 123). Der Braunkohlenplan konkretisiert mithin die in der Örtlichkeit vorgefundene Lage der Gemeinde.

Die energiepolitische Notwendigkeit, auf dieses vorhandene Vorkommen zuzugreifen, haben Braunkohlenschausschuß und Landesplanungsbehörde den beiden Leitentscheidungen der Landesregierung entnommen.

Die Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlenpolitik von September 1987 bezeichnen den Einsatz von Braunkohle als unverzichtbaren Beitrag zu wettbewerbsfähigen Produktionsverhältnissen in Nordrhein-Westfalen und in der Bundesrepublik Deutschland. Die Förderkapazität von (seinerzeit) 120 Mio. t Braunkohle/Jahr müsse langfristig sichergestellt werden. Die Leitentscheidungen betrachten das Abbaufeld ... (Garzweiler I und II) als unerläßlich, um diese Fördermenge zu halten: Das nutzbare Volumen der Lagerstätte im Rheinischen Braunkohlengebiet sei wegen der Einschränkungen, die aus der Situation der Tagesoberfläche folgten, erheblich geringer als bisher angenommen. Die nutzbaren Vorkommen müßten deshalb möglichst vollständig abgebaut werden, soweit ökologische und soziale Belange dies zuließen. Dabei werden 16 andere Abbaufelder in die Betrachtung einbezogen und bewertet: Für eine langfristige Kapazitätserhaltung komme nur eine Konzentration des Abbaus auf die Bereiche

..., ... und ... in Betracht. Der Abbau des größeren Kohlenfeldes .../... widerspreche dem anzustrebenden regionalen Vorteils- und Belastungsausgleich. Er führe zu einer Konzentration von Belastungen des Braunkohlenbergbaus im Kreis Die kleineren Vorkommen seien nicht geeignet, je für sich die notwendige Förderung sicherzustellen. Denkbare Kombinationen aus mehreren Abbauvorhaben könnten weder unter bergtechnischen noch wirtschaftlichen Gesichtspunkten den Tagebau Garzweiler II ersetzen. Es würden größere Flächen in Anspruch genommen, die Förderkosten zum Teil erheblich erhöht und damit der energiepolitisch gebotene Beitrag der Braunkohle zur Energieversorgung gefährdet. Die Leitentscheidungen der Landesregierung zum Abbauvorhaben Garzweiler II aus dem September 1991 bestätigen in ihrem energiepolitischen Teil die Ergebnisse der Leitentscheidungen aus dem Jahr 1987. Sie bauen auf der Studie "Energieszenarien Nordrhein-Westfalen" der ... AG auf. In ihr werden die Möglichkeiten des Energiesparens, rationeller Energieverwendung und alternativer Energien erwogen: Um den in Zukunft zu erwartenden Strombedarf decken zu können, sei auch bei drastischer Energieeinsparung die Braunkohle ein unverzichtbarer Energieträger, der Deckungsbeitrag aus dem Tagebau Garzweiler II notwendig.

Diese Annahmen sind im Rahmen der nur eingeschränkten Überprüfungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofs verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Soweit bei der Abwägung über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, hat der Verfassungsgerichtshof seine Nachprüfung darauf zu beschränken, ob die Einschätzungen und Entscheidungen des untergesetzlichen Normgebers offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (VerfGH NW, NWVB1. 1995, 373, 375).

Die Prognose über den künftigen Energiebedarf mußte notwendig einen sehr langen Zeitraum umfassen. Sie ist deshalb naturgemäß mit Unsicherheiten belastet. Die Landesregierung hat ihre Prognose auf der Grundlage eines hierfür eingeholten Gutachtens gestellt. Einer verfassungsgerichtlichen Beurteilung weitgehend

entzogen ist die sich daran anknüpfende Frage, wie dieser Energiebedarf zweckmäßig gedeckt werden soll. Ebenfalls mit großen Unsicherheiten belastet ist die Prognose darüber, welche Möglichkeiten des Energiesparens realistischerweise bestehen und in welchem Umfang herkömmliche Energieträger durch alternative Energieträger ersetzt werden können. In diesem Spannungsfeld ist es eine in erster Linie politische Wertentscheidung, auch künftig auf die Braunkohle als eine sichere einheimische Energiequelle zu setzen. Die Beschwerdeführer halten dem im Kern lediglich ihre abweichenden Prognosen, Einschätzungen und Wertungen entgegen, ohne daß sich diese eindeutig als "besser" oder "richtiger" anbieten oder aufdrängen.

Dasselbe gilt für die Überlegungen, aus denen das Abbauvorhaben Garzweiler II vor anderen Braunkohlenvorkommen zur Deckung der für notwendig gehaltenen Fördermenge herangezogen werden sollte. Diese Überlegungen, namentlich im Kreis ... sei die Belastungsgrenze erreicht und die Zersplitterung in mehrere kleine Abbauvorhaben sei wegen des größeren Flächenverbrauchs und der höheren Förderkosten bergtechnisch und wirtschaftlich nachteilig, sind sachgerecht und nachvollziehbar.

Offenbleiben kann, ob das Versprechen der Rheinisch-Westfälischen Elektrizitätswerke als Muttergesellschaft des Bergbaubetriebenden rechtlich durchsetzbar ist, ihre Braunkohlenkraftwerke auf eine andere Technik umzustellen, die zu einem geringeren Ausstoß an Kohlendioxid führe. Was zum Schutze des Klimas jeweils erforderlich ist und wie die Landesregierung diese Notwendigkeiten gegenüber dem Betreiber der Kraftwerke durchsetzt, blieb ihrer Beurteilung vorbehalten.

(2) Daß der Braunkohlenausschuß das überörtliche Interesse an dem Abbauvorhaben Garzweiler II als Bestandteil einer gesicherten Energieversorgung den Leitentscheidungen der Landesregierung entnommen hat, führt nicht zu einem verfassungsrechtlich erheblichen Mangel im Abwägungsvorgang. Offenbleiben kann, ob einfach-rechtlich überhaupt ein Abwägungsfehler vorliegt.

Nicht jede Verletzung des einfach-rechtlichen Abwägungsgebots bedeutet zugleich einen Verfassungsverstoß. Ein solcher liegt vor, wenn Belange der betroffenen Gemeinde willkürlich fehlgeachtet werden oder wenn der Abwägungsvorgang sonst zu ihren Lasten willkürlich verkürzt wird (vgl. VerFGH NW, NWVBl. 1995, 373, 376). Nach dem Ablauf des Planverfahrens kann hier indes nicht festgestellt werden, daß der Braunkohlensausschuß eine Bindung durch die Leitentscheidungen angenommen hat, die sich als willkürliche Verkürzung des Abwägungsvorgangs zu Lasten der kommunalen Planungshoheit darstellt.

Zwar mußte der Braunkohlensausschuß in eigener Zuständigkeit die überörtlichen Belange gesicherter Energieversorgung für seine Abwägung aufbereiten. Die Leitentscheidungen waren für ihn jedenfalls bei Aufstellung des Braunkohlenplans rechtlich nicht verbindlich. Ein Landesentwicklungsplan mit dem Gegenstand "Abbau von Lagerstätten" bestand zu diesem Zeitpunkt nicht. Daß die langfristige Sicherung der Energieversorgung einen Braunkohlentagebau Garzweiler II erfordert, durfte der Braunkohlensausschuß aber insoweit den Leitentscheidungen der Landesregierung entnehmen und seiner Abwägung zugrundelegen. Der Braunkohlensausschuß hat damit nicht ungeprüft einseitige Vorgaben der Landesregierung übernommen. Eine solche Wertung wird dem Ablauf und den Notwendigkeiten des Planverfahrens nicht gerecht. Der Braunkohlensausschuß hat sich zum einen in rechtlich zulässiger Weise sachliche Vorarbeiten zunutze gemacht, welche die Landesregierung gerade mit Blick auf das Vorhaben Garzweiler II geleistet hat. Er hat sich zum anderen der notwendigen energiepolitischen Übereinstimmung mit der Landesregierung versichert; insoweit hat er deren Bewertungen erwartet, um selbst sinnvoll planen und entscheiden zu können.

Die Landesregierung hat mit ihren Leitentscheidungen und den ihnen zugrundeliegenden Untersuchungen vorab für eine Klärung von Sachfragen gesorgt. Dazu gehörte auch eine verlässliche Abschätzung des künftigen Energiebedarfs und der Möglichkeiten seiner Deckung. Für diese frühzeitige Klärung hat (auch) der

Braunkohlensausschuß Bedarf gesehen. Er hat sie von der Landesregierung erwartet, damit er das eigentliche Planverfahren sinnvoll betreiben konnte. Er hatte Kenntnis von der Absicht der Landesregierung, ein (zweites) Untersuchungsprogramm in Auftrag zu geben. Dafür hat er den von ihm gesehenen Klärungsbedarf formuliert (Beschuß vom 14. März 1988). Seine eigentliche Sacharbeit an dem Braunkohlenplan hat der Braunkohlensausschuß erst aufgenommen, nachdem die Landesregierung ihr zweites Untersuchungsprogramm abgeschlossen hatte; dessen Ergebnisse bildeten die Grundlage ihrer Leitentscheidungen vom September 1991. Dem Braunkohlensausschuß standen die Gutachten aus dem Untersuchungsprogramm zur Verfügung. Dazu gehörte namentlich die schon erwähnte Studie "Energieszenarien Nordrhein-Westfalen" der ... AG. Der Braunkohlensausschuß hat die in die Leitentscheidungen eingeflossenen Erkenntnisse selbst nachvollzogen. Er hat das zweite Untersuchungsprogramm der Landesregierung und dessen Ergebnisse geprüft, als ausreichende Grundlage des weiteren Verfahrens gebilligt und die Bezirksplanungsbehörde mit dieser Maßgabe beauftragt, den Planentwurf zu erarbeiten (Beschuß vom 21. Januar 1992).

Die Erfordernisse langfristiger Energieversorgung ergeben sich nicht allein aus sachverständigen Feststellungen zum künftigen Energiebedarf und den Möglichkeiten seiner Deckung. Erforderlich ist vielmehr auch deren politische Bewertung. Der Braunkohlensausschuß durfte sich auch die energiepolitischen Wertungen der Leitentscheidungen zu eigen machen.

Die Landesregierung hatte in ihnen die energiepolitische Notwendigkeit des Abbauvorhabens Garzweiler II begründet, gleichzeitig aber eine Verkleinerung des Abbaubereichs aus ökologischen, namentlich wasserwirtschaftlichen Gründen für erforderlich gehalten. Sie und mit ihr die Landesplanungsbehörde hatten schon zu diesem Zeitpunkt deutlich gemacht, daß ein Braunkohlenplan nur für das reduzierte Vorhaben genehmigt werden konnte. Der Landesplanungsbehörde steht eine Fachaufsicht über den Braunkohlensausschuß zu. Sie umfaßt gerade auch die Frage, ob ein Abbauvorhaben den Erfordernissen einer langfristigen

Energieversorgung entspricht (§ 34 Abs. 2 LPlG). Diese Fachaufsicht ist wiederum einer der Bausteine, auf denen sachlich-inhaltlich die demokratische Legitimation des Braunkohlenausschusses beruht. Sie stellt sicher, daß der Braunkohlenausschuß sich mit seiner Braunkohlenplanung im Rahmen der parlamentarisch verantworteten Energiepolitik der Landesregierung hält. Die Aufsichtsbehörde kann danach das Ergebnis der Planung vorprägen, indem sie frühzeitig ihre Vorstellungen zu einzelnen Fragen äußert. Dadurch werden nicht in sach- und verfahrensfremder Weise von außen Bindungen an den Braunkohlenausschuß als den Plangeber herangetragen. Die Genehmigungsbehörde ist im Ergebnis imstande, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Eine frühzeitige gegenseitige Abstimmung ist nicht ausgeschlossen. Dadurch werden keine Bindungen außerhalb gesetzlich geordneter Verfahren und Zuständigkeiten geschaffen.

Der Braunkohlenausschuß kann die frühzeitig geäußerten Vorstellungen der Aufsichtsbehörde übernehmen, um das sach- und zeitaufwendige Verfahren mit einem genehmigungsfähigen Ergebnis abzuschließen. Das ist jedenfalls dann nicht sachfremd und damit willkürlich, wenn er insoweit selbst nicht über bessere Erkenntnis- und Beurteilungsmöglichkeiten verfügt. Der Braunkohlenausschuß hat sich selbst nicht für sachkompetent gehalten, die energiepolitischen Erfordernisse eigenständig zu formulieren. Hierzu hat er vielmehr den Beitrag der Landesregierung erwartet und deren Leitentscheidungen "als eine unter mehreren Entscheidungshilfen" in seine Abwägung einbezogen. In diesem Lichte betont der Braunkohlenplan selbst (S. 14), er sei in bundes- und landespolitische Entscheidungen eingebettet; so seien die Probleme, die sich aus der Nutzung der Braunkohle ergäben, originärer Bestandteil der Wirtschafts- und Umweltpolitik des Bundes und des Landes. Der Braunkohlenplan könne in solche Vorgaben von "oben" nicht beliebig eingreifen. Die Sachkompetenz für die Formulierung energiepolitischer Zielvorstellungen, in die der Braunkohlenplan sich einzupassen hatte, hat der Braunkohlenausschuß willkürfrei bei der Landesregierung gesehen. Er erwartete von ihr eine Aussage zu den von ihr gesehene energiepolitischen Notwendigkeiten. Er hat die Leitent-

scheidungen der Landesregierung als willkommene Entscheidungshilfe entgegengenommen (so ausdrücklich einzelne Beiträge bei der abschließenden Beratung des Braunkohlenplans in der Sitzung vom 16., 19. und 20. Dezember 1994) und sie mangels abweichender Erkenntnisse dem Verfahren zugrundegelegt. Der Braunkohlenplan führt demgemäß die Leitentscheidungen im Kapitel "Sachgrundlagen, Ausgangspositionen, Prämissen" an und übernimmt aus ihnen die vom Braunkohlenausschuß für erforderlich gehaltenen energiepolitischen Voraussetzungen für die Zulassung des Vorhabens. Dies ist eine willkürfreie, verfassungsrechtlich unbedenkliche Übernahme der Leitentscheidungen durch den Braunkohlenausschuß im Sinne einer Sachgrundlage für das weitere Verfahren.

Zwar hätte die Landesplanungsbehörde dem Braunkohlenausschuß landesplanerische Vorgaben für seine Entscheidung durch rechtzeitige Aufstellung eines thematisch einschlägigen Landesentwicklungsplans, gegebenenfalls durch einen räumlich und gegenständlich beschränkten Teilplan (vgl. § 13 Abs. 3 Satz 2 LPlG), machen können, einfach-rechtlich vielleicht sogar machen müssen.

Offenbleiben kann aber, ob § 24 Abs. 1 LPlG einfach-rechtlich vorschreibt, daß Braunkohlenpläne aus einem Landesentwicklungsplan mit dem Gegenstand "Abbau von Lagerstätten" zu entwickeln sind, der landesplanerische Grundsatz einer langfristigen Sicherung der Energieversorgung in § 18, § 26 Abs. 2 LEPro also zunächst durch einen Landesentwicklungsplan zu konkretisieren ist. Hier interessiert allein der verfassungsrechtlich bedeutsame Gehalt, den § 24 Abs. 1 LPlG bei einer solchen Auslegung hätte. Er läge darin, daß die Erfordernisse einer langfristigen Energieversorgung dem Braunkohlenausschuß nur unter Mitwirkung des Parlaments und einer Beteiligung der Gemeinden verbindlich vorgegeben werden könnten und nur mit dieser Legitimation als überörtliches Interesse in den Abwägungsvorgang eingehen dürften. Mit dem Demokratieprinzip und dem Beteiligungsrecht der Gemeinden wären einfach-rechtliche Vorgaben angesprochen, die zugleich das verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwal-

tungsrecht der Gemeinden und Kreise prägen. Landesentwicklungspläne werden im Einvernehmen mit dem zuständigen Ausschuß des Landtags aufgestellt (§ 13 Abs. 2 Satz 3 LPlG). Dies kann als einfach-rechtliche Konkretisierung des Demokratiegebots verstanden werden, namentlich als Ausprägung des teilweise in der Literatur vertretenen Grundsatzes einer staatsleitenden Planung zur gesamten Hand von Parlament und Regierung (vgl. etwa Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 219 ff.). Im Erarbeitungsverfahren sind die Gemeinden und Gemeindeverbände, für die eine Anpassungspflicht begründet werden soll, oder deren Zusammenschlüsse zu beteiligen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 i. V. m. § 12 Satz 3 LPlG).

Weder eine etwa erforderliche Mitwirkung des Parlaments noch eine Beteiligung der Gemeinden sind jedoch verkürzt worden. Der Braunkohlenplan Garzweiler II ist parallel mit dem Landesentwicklungsplan NRW vom 11. Mai 1995 entwickelt und aufgestellt worden. Der verfassungsrechtliche Gehalt eines - unterstellten - einfach-rechtlichen Entwicklungsgebots ist bereits damit gewahrt.

Im Februar 1994 legte die Landesregierung dem Landtag den Entwurf des Landesentwicklungsplans vor (Landtag NW Drucksache 11/3289, S. 46). Zu diesem Zeitpunkt stand im Braunkohlenplanverfahren die Erörterung der Anregungen und Bedenken noch bevor. Dieser Entwurf des Landesentwicklungsplans war dann Gegenstand einer öffentlichen Anhörung des zuständigen Ausschusses (Sitzung vom 23. November 1994, Landtag NW Ausschußprotokoll 11/1399). Zu ihm hatten zuvor zahlreiche Organisationen und Verbände Stellung nehmen können, darunter die Bezirksplanungsräte, der Städtetag Nordrhein-Westfalen, der Landkreistag Nordrhein-Westfalen, der Nordrhein-Westfälische Städte- und Gemeindebund. Sie kamen auch in der Anhörung des Ausschusses zu Wort. Mitte Dezember 1994 beschloß der Braunkohlenausschuß die Aufstellung des Braunkohlenplans. Der Ausschuß für Umweltschutz und Raumordnung hat sein Einvernehmen mit dem Landesentwicklungsplan in derselben Sitzung vom 22. März 1995 erteilt, in der er sein Benehmen mit dem Braunkohlenplan Garzweiler II her-

gestellt hat (Landtag NW Ausschlußprotokoll 11/1586). Damit war offenkundig, daß der Braunkohlenplan bei seinem Inkrafttreten mit dem künftigen Landesentwicklungsplan inhaltlich abgestimmt sein würde. Zu diesem Zeitpunkt war der Braunkohlenplan noch nicht genehmigt. Die Landesplanungsbehörde hätte dem Braunkohlenplan die Genehmigung versagen können und müssen, wenn zu erwarten gewesen wäre, daß dieser Braunkohlenplan in Widerspruch zu dem in Aufstellung befindlichen Landesentwicklungsplan stehen würde. Soweit es um die Erfordernisse langfristiger Energieversorgung ging, schuf der Braunkohlenplan keine vollendeten Tatsachen, die der Landesentwicklungsplan allenfalls nachvollziehen, gleichsam nachrichtlich übernehmen konnte. Der Braunkohlenplan selbst verweist diese Fragen vielmehr auf die planerisch höhere Ebene, die bis zum Abschluß der Planung auf dieser Stufe die Kontrollmöglichkeiten für den Braunkohlenplan noch nicht aus der Hand gegeben hatte. Das gilt erst recht, wenn berücksichtigt wird, daß der Braunkohlenschausschuß erst am 12. Juni 1995, und damit nach Inkrafttreten des Landesentwicklungsplans, endgültig über den Braunkohlenplan befunden hat, indem er ihn den Hinweisen in dem Genehmigungserlaß anpaßte.

c) Die Abwägung im übrigen kann ebenfalls verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden.

aa) Die erforderliche Abwägung hat stattgefunden.

Zwar enthält der Braunkohlenplan kein eigenes Kapitel "Gesamt abwägung", in dem sämtliche Belange, die für und gegen den Braunkohlentagebau sprechen, zusammengestellt, gewichtet und mit Blick auf ein grundsätzliches "Ja" oder "Nein" abgewogen werden. Dieser Einwand einiger Beschwerdeführer betrifft aber nur die Art der Darstellung. Rückschlüsse auf eine fehlende Abwägung läßt sie nicht zu. Der Braunkohlenplan entscheidet nicht abschließend über die Zulassung des Tagebaus. Er legt nur einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest. Sie sind insgesamt an den Genehmigungserfordernissen auszurichten. Diese, nämlich die Erfordernisse einer langfristigen Energie-

versorgung einerseits und die sozialen Belange der Betroffenen sowie die Belange des Umweltschutzes andererseits, beschreiben auch für die Aufstellung des Braunkohlenplans das Spannungsfeld, in welchem die Abwägung sich bewegt. Die Erfordernisse langfristiger Energieversorgung schlagen sich im Vorrang der Nutzung des dargestellten Abbaufeldes nieder. Belange des Umweltschutzes sowie die sozialen Belange der Betroffenen werden in den Kapiteln "Umweltverträglichkeit" und "Sozialverträglichkeit" erfaßt und bewertet. Der Abwägungsprozeß zwischen diesen Belangen schlägt sich in den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nieder, die den Vorrang der Abbautätigkeit räumlich und sachlich begrenzen, etwa durch die Rücknahme der Abbaugrenze, aber auch durch das Ziel, den Naturpark "...-...-..." zu erhalten und hierfür Sumpfungswasser zu versickern.

bb) Der Abwägungsvorgang ist ferner nicht durch eine unzulässige Einflußnahme der Landesplanungsbehörde jenseits der Leitentscheidungen in einer Weise gesteuert worden, die sich als Abwägungsdefizit zu Lasten der Beschwerdeführer darstellt.

Durch ihre Vermerke zu den verschiedenen Entwürfen des Braunkohlenplans hat die Landesplanungsbehörde den Entscheidungsspielraum des Braunkohlenausschusses nicht unzulässig verengt. Sie ist über eine sachgerechte Beratung nicht hinausgegangen und hat dabei das legitime Ziel verfolgt, möglichst frühzeitig auf einen genehmigungsfähigen Plan hinzuwirken. Ihr Vermerk vom 7. Oktober 1994 belegt nichts anderes. Er zielt auf eine sachgerechte Erfassung und Berücksichtigung der geltend gemachten Anregungen und Bedenken. Die Landesplanungsbehörde hat die Stellungnahmen der Bezirksplanungsbehörde zu Anregungen und Bedenken aufgelistet, die nach ihrer Auffassung unbefriedigend waren; insoweit sollten begleitend zum Genehmigungserlaß Erwägungen nachgeschoben werden. Mehr ist nicht mit dem Ziel gemeint, "auf jeden Fall auf Nummer sicher zu gehen".

cc) Der Braunkohlenausschuß hat die weiteren Belange der Beschwerdeführer in einer Weise abgewogen, die verfassungsrecht-

lich nicht beanstandet werden kann. Die Beschwerdeführer können in diesem Verfahren nur geltend machen, ihre eigenen Belange seien in der Abwägung willkürlich unberücksichtigt geblieben.

Der Braunkohlenausschuß hat die Belange des Landschaftsschutzes nicht verkannt.

Die in Anspruch genommene Landschaft wird im Braunkohlenplan ähnlich beschrieben wie im Landschaftsplan "... .." des Kreises Eine unzutreffende Erfassung des Sachverhalts läßt sich insoweit nicht feststellen. Der Plangeber ist - was keiner ausdrücklichen Hervorhebung bedurfte - davon ausgegangen, daß die vorhandene Landschaft im Zuge des Abbaus beseitigt wird. Er hat dies in seiner Abwägung als gerechtfertigt angesehen, weil sich durch die Rekultivierung des Geländes ein Ausgleich und Ersatz schaffen lasse. Eine verfassungsrechtlich erhebliche Fehlgewichtung des Belangs Natur und Landschaft ist dabei nicht ersichtlich. Hierfür ist unerheblich, wenn Art. 29 a LV in der Abwägung nicht ausdrücklich erwähnt sein sollte.

Die Belange der Wasserwirtschaft sind in der Abwägung ebenfalls berücksichtigt. Offenbleiben kann, in welchem Umfang es sich bei diesen Belangen um eigene der Beschwerdeführer handelt.

Dem Zugriff auf das Grundwasser stand nicht schon der Landesentwicklungsplan III - Umweltschutz durch Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen (Freiraum, Natur und Landschaft, Wald, Wasser, Erholung) - in seiner Fassung vom 15. September 1987 (MBl. NW S. 1676) entgegen, der bei der Entscheidung des Braunkohlenausschusses vom 16., 19. und 20. Dezember 1994 über die Aufstellung des Braunkohlenplans noch galt. Dieser Landesentwicklungsplan stellte für weite Teile des Abbaubereichs Gebiete und Standorte mit Bedeutung für die öffentliche Wasserversorgung und den Naturhaushalt dar. Diese waren ihrer Bedeutung entsprechend zu schützen (Nr. 2.4). Der Landesentwicklungsplan III maß der zeichnerischen und textlichen Darstellung von Gebieten zum Schutz der Wasserversorgung indes keinen absoluten Vorrang vor konkurrierenden Nutzungen bei. In seinem Erläute-

rungsbericht (dort Nr. 5.4) wies er dem Braunkohlenausschuß die Aufgabe zu, in eigener Zuständigkeit zu entscheiden, ob auf der Grundlage des "ökologischen Anforderungsprofils" der Landesregierung ein Braunkohlenplan erarbeitet und aufgestellt werden soll.

Über die Zulassung von Sümpfungen und die damit verbundenen Folgen war im Braunkohlenplan nicht abschließend zu entscheiden. Der Braunkohlenausschuß mußte sich aber eine hinreichende Überzeugung davon verschaffen, daß die Folgen des Braunkohlentagebaus in den dafür vorgesehenen Verfahren würden bewältigt werden können. Anderenfalls hätte er für das vorgesehene Abbaugebiet nicht den Vorrang der Braunkohlengewinnung vor anderen Nutzungen landesplanerisch festlegen dürfen. Einzelheiten durfte und mußte er hingegen jenen späteren Verfahren überlassen. Zu den einschlägigen Fragen lagen dem Braunkohlenausschuß die Gutachten und Untersuchungen vor, welche die Landesregierung in Auftrag gegeben hatte. Sie ermöglichten dem Braunkohlenausschuß nach seiner Einschätzung eine Antwort auf die aufgeworfenen Fragen, soweit sie im Braunkohlenplanverfahren schon gegeben werden mußte. Er hat sich dabei auch mit den umfangreichen Anregungen und Bedenken namentlich der Stadt Mönchengladbach auseinandergesetzt. Verbleibende Unsicherheiten hat der Braunkohlenausschuß zudem durch die Vorgabe aufgefangen, daß die Auswirkungen der Grundwasserabsenkung auf den Wasser- und Naturhaushalt und die Wirksamkeit aller Gegenmaßnahmen ständig zu überwachen sind (Kapitel 2.1 Ziel 4: Monitoring). Daß er die künftigen Folgen des Tagebaus und ihre Beherrschbarkeit offensichtlich fehlerhaft eingeschätzt hätte und dadurch zu einer willkürlichen Fehlgewichtung der betroffenen Belange gelangt ist, läßt sich nicht feststellen.

Ebenfalls nicht willkürlich gegriffen ist die "wasserwirtschaftlich-ökologische Schutzlinie". Der Braunkohlenplan nennt nachvollziehbare Gründe dafür, die Abbaugrenze auf diese "Schutzlinie" festzulegen.

Keinen Abwägungsfehler zu Lasten namentlich der Stadt Erkelenz läßt das Ziel erkennen, mit dem Abraum aus dem Abbaubereich Garzweiler II zunächst den Abbaubereich Garzweiler I zu verfüllen (Ziel 1 Kapitel 1.3). Dadurch bleibt zwar auf ihrem Gebiet nach Abschluß der Auskohlung ein Restsee; diese Fläche wird auf Dauer ihrer Planung entzogen. Hierfür sind indes nachvollziehbare Gründe angeführt: Es verbleibe aus beiden Tagebauvorhaben ein Restloch. Dieses liege am Rande des Abbaugebiets. Dort grenze der Restsee zu zwei Dritteln an unverritztes Gebirge. Dieses biete in diese Richtung Schutz dagegen, daß Schadstoffe aus dem Verkipfungsmaterial in das Grundwasser ausgetragen würden.

d) Unerheblich ist schließlich die Rüge, die Umweltverträglichkeitsprüfung genüge nicht den einschlägigen Vorschriften. Sie führt nicht auf eine mögliche Verletzung der gemeindlichen Selbstverwaltung. Namentlich ist die gemeindliche Planungshoheit durch § 1 Abs. 5 BauGB nicht um die Verantwortung für den Umweltschutz in der Weise angereichert, daß die Gemeinde sich insgesamt zum Hüter dieses Rechtsguts aufschwingen und dieses auch gegenüber anderen Planungsträgern notfalls auf gerichtlichem Wege durchsetzen könnte (BVerwG, Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 114, S. 119, 127).

Dr. Bertrams

Dr. Bilda

Dr. Lünterbusch

Prof.Dr.Dres.h.c. Stern Prof. Dr. Schlink Pottmeyer Dr. Brossok