

## Rechtsgutachten

zur Verfassungsmäßigkeit des  
„Gesetzes über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen  
und Krefeld-Uerdingen“ vom 21. März 2006 (GV NRW 2006, 130)

und

zu prozessualen Möglichkeiten der Stadt Monheim am Rhein  
sowie der Monheimer Verkehrs- und Versorgungs-GmbH

erstattet

der Stadt Monheim am Rhein

von

Univ.-Prof. Dr. iur. Stefan Muckel und  
Dr. iur. Markus Ogorek LL.M. (Berkeley),  
Universität zu Köln

**Bearbeitungsstand: 10. Juli 2007**

## Gliederung

A) Sachverhalt	
I. Das Gesetz über die Errichtung der Rohrleitungsanlage für Kohlenmonoxid und die wesentlichen Erwägungen des Gesetzgebers.....	5
II. Das Gesetzgebungsverfahren.....	9
III. Das Planfeststellungsverfahren.....	10
B) Gutachtauftrag.....	12
C) Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ vom 21. März 2006 (GV NRW 2006, 130).....	13
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Rohrleitungsgesetzes.....	13
1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes.....	13
2. Das Gesetzgebungsverfahren.....	14
3. Zwischenergebnis.....	14
II. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Rohrleitungsgesetzes.....	14
1. Die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG.....	14
a) Enteignung der von der Rohrleitung betroffenen Grundstückseigentümer.....	14
b) Unvereinbarkeit des Rohrleitungsgesetzes mit Art. 14 Abs. 3 GG.....	16
aa) Privatnützige Enteignung zugunsten der BMS AG.....	16
bb) Verstoß gegen das Gebot hinreichender Bestimmtheit von Gesetzen.....	18
(1) Unbestimmte Enteignungszwecke.....	19
(2) Unbestimmter Verlauf der Rohrleitung.....	22
cc) Keine gesetzgeberische Bewertung der widerstreitenden Interessen.....	23
(1) Keine enteignungsrechtliche Gesamtabwägung durch den Gesetzgeber selbst.....	24
(a) Gesetzestext und Begründung.....	24
(b) Gesetzgebungsverfahren.....	26
(c) Keine verfassungsrechtlich ausreichende Abwägung.....	27
(2) Keine gesetzlichen Vorschriften zur Bewertung der widerstreitenden Interessen durch die Verwaltung.....	29
(3) Zwischenergebnis.....	30

dd) Keine hinreichenden gesetzlichen Vorkehrungen zur Sicherung des Enteignungszwecks.....	30
(1) Gesetzliche Sicherung des mittelbar gemeinnützigen Enteignungs- bei privatnütziger Enteignung.....	30
(2) Keine überzogenen Anforderungen an den Gesetzgeber durch das Erfordernis gesetzlicher Sicherung des Enteignungszwecks.....	31
(a) Keine Überforderung des Gesetzgebers.....	32
(b) Keine Überdehnung des enteignungsrechtlichen Gesetzesvorbehaltes....	34
(3) Keine Sicherung des gemeinnützigen Enteignungszwecks im Rohr- leitungsgesetz.....	36
2. Kein verfassungsrechtlich unzulässiges Maßnahmegesetz.....	39
3. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung.....	42
III. Ergebnis.....	42
D. Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.....	43
I. Ermächtigungsgrundlage.....	43
II. Formelle Rechtmäßigkeit.....	43
1. Zuständigkeit.....	43
2. Verfahrensrechtliche Gesichtspunkte.....	44
a) Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG).....	44
b) Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12 UVPG).....	46
c) Prozessuale Relevanz der verfahrensrechtlichen Mängel.....	47
III. Materielle Rechtmäßigkeit.....	48
1. Planrechtfertigung.....	48
a) Erfordernis und Inhalt der Planrechtfertigung.....	48
b) Gemeinnützigkeit als Voraussetzung der Planrechtfertigung.....	51
c) Zielkonformität der Rohrleitungsanlage.....	53
2. Vereinbarkeit mit zwingend einzuhaltenden Rechtsvorschriften.....	56
a) Zulassungsvoraussetzungen nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 UVPG.....	57
b) Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Naturschutzrechts (§ 21 Abs. 1 Nr. 2 UVPG)..	59
3. Unzulässigkeit von Entscheidungsvorbehalten.....	64
a) Nebenbestimmung 6.2.97 (Sicherungsvorkehrungen zur Feststellung von Undichtigkeiten).....	65
b) Nebenbestimmung 6.2.101 (Anschluss einer Entspannungseinrichtung).....	67

c) Nebenbestimmung 6.2.114 (Alarm- und Gefahrenabwehrpläne).....	67
d) Nebenbestimmung 6.2.229 (Erstellung von landschaftspflegerischen Ausführungsplänen).....	68
4. Besondere Vorgaben bei enteignungsrechtlicher Vorwirkung.....	69
5. Abwägungsgebot.....	72
a) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.....	73
(1) Planungshoheit.....	73
(2) Selbstgestaltungsrecht.....	77
(3) Beeinträchtigung der unternehmerischen Tätigkeit kommunaler Betriebe.....	79
b) Grundstückseigentum als verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition.....	79
(1) Grundrechtsfähigkeit der Stadt Monheim am Rhein.....	79
(2) Grundrechtsfähigkeit der Bahnen der Stadt Monheim GmbH.....	82
c) Grundstückseigentum als einfachgesetzlich geschützte Rechtsposition.....	83
IV. Materielle Präklusion gemäß § 73 Abs. 4 VwVfG NRW.....	84
1. Schreiben vom 5.10.2005.....	85
a) Hinreichende Substantiierung der Einwendungen.....	85
b) Fristgerechtes Vorbringen von Einwendungen.....	89
2. Schreiben vom 7.10.2005.....	91
3. Schreiben vom 11.1.2006.....	92
V. Ergebnis.....	93
E) Rechte der Stadt Monheim.....	93
F) Beantwortung der Fragen des Gutachtenauftrags.....	94

## **A) Sachverhalt**

### **I. Das Gesetz über die Errichtung der Rohrleitungsanlage für Kohlenmonoxid und die wesentlichen Erwägungen des Gesetzgebers**

Der Landtag von Nordrhein-Westfalen hat im März 2006 ein „Gesetz über die Errichtung einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ beschlossen, das im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 7 vom 5. April 2006, S. 130 f., verkündet worden ist und am Tage nach seiner Verkündung in Kraft getreten ist (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes). Das Gesetz bezieht sich auf die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage für die Durchleitung von Kohlenmonoxid und Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen. Nach § 1 Satz 1 des Gesetzes dienen Bau und Betrieb der Rohrleitungsanlage dem Wohl der Allgemeinheit gem. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG). In den weiteren Vorschriften des Gesetzes werden Zweck, Gegenstand und Voraussetzungen von Enteignungen zur Verwirklichung des Vorhabens aufgeführt. Zu den Einzelheiten und näheren Inhalten des Gesetzes wird auf die Veröffentlichung des Gesetzes im Gesetz- und Verordnungsblatt verwiesen.

Die für dieses Gesetz leitenden allgemeinen Erwägungen und der dem Gesetz zugrunde liegende Sachverhalt werden in der Begründung des Gesetzes,

Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/909 v. 15.12.2005 (im Folgenden: LT-Drucks. 14/909), S. 5 ff.,

im Wesentlichen wie folgt umschrieben: Bei der geplanten Rohrleitungsanlage handele es sich um eine ca. 67 km lange Pipelineverbindung zwischen den Chemiestandorten Dormagen und Krefeld-Uerdingen. Sie solle von der Fa. Bayer MaterialScience AG (BMS AG) gebaut und betrieben werden, um Kohlenmonoxid (CO) von Dormagen nach Uerdingen zu leiten. Bisher werde an beiden Standorten Kohlenmonoxid produziert. Die geplante Anlage in Dormagen sei im Stande, das Kohlenmonoxid „emmissionsärmer“,

LT-Drucks. 14/909, S. 5 (3. Abs.),

zu produzieren und verfüge über ausreichende Kapazitäten zur Versorgung des Standortes Krefeld-Uerdingen. Die CO-Pipeline bilde das Kernstück der notwendigen Neustrukturierung der Kohlenmonoxidversorgung des Standortes Krefeld-Uerdingen. Die Kapazität der dort bisher betriebenen Koksvergasungsanlage stoße bereits heute an ihre Grenzen. Der zukünftig entstehende Mehrbedarf könne durch die vorhandene Kapazität nicht erfüllt werden. Eine ausreichende Verfügbarkeit von Kohlenmonoxid sei aber Voraussetzung für die Standortsicherung und die Wirtschaftlichkeit der im Chemiepark Krefeld-Uerdingen ansässigen Unternehmen,

LT-Drucks. 14/909, S. 5 (4. Abs.).

Die CO-Leitung führe auch zu einer Stärkung der bestehenden Verbundstrukturen sowohl zwischen den in Dormagen, Leverkusen und Krefeld-Uerdingen ansässigen Unternehmen der chemischen Industrie als auch zwischen den Standorten. Sie bilde darüber hinaus perspektivisch die Voraussetzung, die Chemieparks im nördlichen Bereich (Scholven und Oberhausen) und im südlichen Bereich (Wesseling/Godorf) zu einem Kohlenmonoxid/Synthesegasverbund zu verknüpfen. Hierdurch werde das gesamte Verbundsystem gestärkt und die Auslastung der Synthesegasanlagen optimiert. Nur mit einer sicheren Versorgung der Grundstoffe Polycarbonat und Polyurethan, die aus Kohlenmonoxid hergestellt würden, könne die Kunststoffindustrie in Nordrhein-Westfalen in der derzeitigen Struktur erhalten und ausgebaut werden. Fast ein Drittel aller kunststoffverarbeitenden Unternehmen in Deutschland hätten ihren Sitz in Nordrhein-Westfalen. Einer wettbewerbsfähigen Kunststoffindustrie komme damit eine Schlüsselstellung für den Wirtschaftsstandort insgesamt zu. Auf der Basis einer Pipelineverbindung werde die Neustrukturierung der CO-Versorgung im Chemiepark Krefeld-Uerdingen zu einer umfassenden Stärkung der Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit des Chemie- und Kunststoffstandortes Nordrhein-Westfalen führen. Die damit verbundene Festigung und Sicherung der regionalen Nähe zwischen den Rohstofflieferanten und den weiterverarbeitenden Unternehmen begünstige innovative Produktentwicklungen, die einen engen und permanenten Informations- und Warenaustausch voraussetzten,

LT-Drucks. 14/909, S. 5 (5. bis 7. Abs.).

Eine Verbesserung der Wirtschaftsstrukturen wirke sich positiv auf die Arbeitsmarktsituation aus. Ohne die CO-Rohrleitungsanlage wäre der Standort Krefeld-Uerdingen mittel- und langfristig im derzeitigen Umfang sowohl in der Polycarbonatproduktion als auch bei den Unternehmen

im Chemiepark nicht gesichert. Eine ausreichende und wettbewerbsfähige Versorgung trage dazu bei, die Erhaltung und die Schaffung neuer Arbeitsplätze bei den an der Wertschöpfungskette beteiligten Unternehmen zu begünstigen,

LT-Drucks. 14/909, S. 6 (1. Abs.).

Die CO-Pipeline verbessere schließlich die Umweltbilanz der CO-Produktion am Standort Krefeld-Uerdingen. Das im Steam-Reformer erzeugte und durch die Pipeline transportierte Kohlenmonoxid verringere im Vergleich zur Produktion aus Koks die Abfälle und Emissionen, die infolge der Koksverbrennung und der Spülung der Koksöfen anfielen. Es liege damit im Interesse des Klima- und Umweltschutzes, die Pipeline als Transportmittel für das in Dormagen im Steam-Reformer produzierte CO zur Versorgung des Standortes Krefeld-Uerdingen zu nutzen,

LT-Drucks. 14/909, S. 6 (2. Abs.).

Zu den einzelnen Vorschriften des Gesetzes finden sich in der Begründung u.a. die folgenden Erwägungen. § 1 Satz 2 stelle klar, dass für die Errichtung der Rohrleitungsanlage eine Enteignung zulässig sein könne, auch wenn das Vorhaben nur mittelbar dem öffentlichen Interesse des Landes Nordrhein-Westfalen diene,

LT-Drucks. 14/909, S. 6 (Zu § 1).

Die ständige Verfügbarkeit von CO in der benötigten Menge werde sich wegen der Bedeutung dieses Grundstoffes für vielfältige Kunststoffprodukte nicht nur auf die produzierenden Unternehmen und ihre Zulieferer, sondern auch auf die verarbeitenden Unternehmen positiv auswirken. Der Erhalt von Arbeitsplätzen werde durch die CO-Leitung nachhaltig gefördert. Allein im Chemiepark Krefeld-Uerdingen seien Arbeitsplätze in einer Größenordnung von 300 Mitarbeitern direkt betroffen. Mittelbar gehe es bezogen auf NRW um eine Größenordnung von ca. 800 Mitarbeitern, die in der Produktion der petrochemischen Rohstoffe, die im Chemiepark Krefeld-Uerdingen verarbeitet würden, beschäftigt seien. Eingerechnet seien hierbei noch nicht die ca. 2.500 Arbeitsplätze in der CO-weiterverarbeitenden Industrie, dem unmittelbar nächsten Produktionsschritt. Ohne die zukunftsichere CO-Versorgung würden Investitionen an den NRW-Standorten erschwert, so dass eine sich auf Arbeitsplätze auswirkende Abwärtsspirale drohe. Mit der CO-Leitung würden die Struktur der einzelnen Firmen und der mittelständischen Wirtschaft

insgesamt gestärkt und Standortnachteile ausgeglichen. Die CO-Pipeline trage damit wesentlich zur Standortsicherung bei. Hierdurch diene sie dem Wohl der Allgemeinheit,

LT-Drucks. 14/909, S. 6 f. (Zu § 2, 2. Abs.).

Sie bewirke aufgrund ihrer strategisch günstigen Lage für potentielle Nutzer eine Steigerung der Attraktivität des Chemie- und Kunststoffstandortes Nordrhein-Westfalen insgesamt. Mit der Stärkung der Wirtschaftskraft dieser Industriezweige werden das Gemeinwohl und die Schaffung von Arbeitsplätzen gefördert. Sie sei allen potentiellen Nutzern zu gleichen Bedingungen zur Verfügung zu stellen,

LT-Drucks. 14/909, S. 7 (2. Abs.).

Die Neustrukturierung der CO-Versorgung in Krefeld-Uerdingen mittels der Pipeline führe dort zu einer verbesserten Umweltbilanz und liege auch damit im besonderen öffentlichen Interesse. In Dormagen sei zur Herstellung des Kohlenmonoxid ein sog. Steam-Reformer in Betrieb, ein weiterer befinde sich im Bau und werde „Ende 2005“,

LT-Drucks. 14/909, S. 7 (4. Abs.),

in Betrieb genommen. In Krefeld-Uerdingen sei der Bau eines Steam-Reformers aus ökologischen und betriebswirtschaftlichen Gründen nicht möglich,

LT-Drucks. 14/909, S. 7 (4. Abs.).

Das Gesetz stelle auch sicher, dass im Rahmen der notwendigen Enteignungen nur das mildeste Mittel zur Erfüllung des Enteignungszweckes angewendet werden dürfe. Enteignungen führten im Normalfall nicht zu einem vollständigen Entzug des Grundstückseigentums, sondern hätten dessen Belastung mit einer „beschränkten persönlichen Dienstbarkeit“,

LT-Drucks. 14/909, S. 8 (2. Zeile),

zum Inhalt. Nach vollständiger Verlegung der Leitung sei das Grundstück mit gewissen Einschränkungen wieder nutzbar.

Im Rahmen von „konkreten materiellen Anforderungen“, die das Gesetz an eine zulässige Enteignung stelle, werden neben der Erforderlichkeit zum Wohle der Allgemeinheit und der Verhältnismäßigkeit der Enteignung auch die Notwendigkeit, ernsthaft über einen freihändigen Erwerb verhandelt zu haben, genannt,

LT-Drucks. 14/909, S. 8 (Zu § 4, 3. Abs.).

Zur Vorschrift des § 5 des Gesetzes, in der die endgültige Einstellung des Rohrleitungsbetriebs geregelt wird, heißt es in der Begründung, Enteignungen zugunsten eines Vorhabens, das dem öffentlichen Wohl nur mittelbar diene, seien verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn Vorkehrungen zur dauerhaften Sicherung des Enteignungszwecks getroffen würden. Die Regelung des § 5 greife die möglichen Fallgestaltungen auf, in denen die Rohrleitungsanlage „nicht mehr gemeinnützig“ betrieben werde und gewähre für diese Fälle einen Anspruch auf Rückenteignung,

LT-Drucks. 14/909, S. 8 (Zu § 5, 1. Abs.).

## **II. Das Gesetzgebungsverfahren**

In der ersten Lesung im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen am 18.1.2006 wurde der Entwurf des Gesetzes ohne Beratung an den Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie überwiesen,

Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 14/17 vom 18.1.2006, S. 1758 (Nr. 13).

Der Minister für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen, Prof. Dr. Andreas Pinkwart, gab lediglich eine wenige Sätze umfassende Rede zu dem Gesetzentwurf zu Protokoll,

Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 14/17, S. 1758 u. 1769 (Anlage 5).

Zu dem Beratungsverfahren im Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie heißt es in dessen Beschlussempfehlung und Bericht: „Der Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Ener-

gie hat sich in seiner Sitzung am 8. Februar 2006 mit dem Gesetzentwurf befasst. Beratungs- oder Erläuterungsbedarf bestand nicht. Änderungsanträge wurden nicht gestellt.“

LT-Drucks. 14/1211 v. 14.2.2006, S. 3.

Auch in zweiter Lesung wurde im Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen über den Gesetzentwurf nicht beraten. Es wurde lediglich abgestimmt,

Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 14/23 vom 15.3.2006, S. 2411 (Nr. 13).

### **III. Das Planfeststellungsverfahren**

Mit Datum vom 14.2.2007 hat die Bezirksregierung Düsseldorf den „Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb einer Rohrfernleitungsanlage zum Transport von gasförmigem Kohlenmonoxid von Köln-Worringen bis nach Krefeld-Uerdingen der Firma Bayer Material Science AG (BMS)“ erlassen (Az. 541 / 8 – BIS). Danach soll die CO-Pipeline auch durch das Gebiet der Stadt Monheim am Rhein geführt werden, und zwar u.a. durch das Gebiet des Bebauungsplans Nr. 45 B („Baumberg-Ost“) und das Gebiet des Bebauungsplans Nr. 59 M („nordwestlich Alfred-Nobel-Straße“). Auf den betroffenen Flächen des Bebauungsplans „Baumberg-Ost“

– dieser Bebauungsplan wird hier wie anderen Schriftsätzen auch mit der Bezeichnung „Neuverser Hof“ kenntlich gemacht –

sollen Wohnbauflächen entwickelt werden, auf den betroffenen Flächen des Bebauungsplans „nordwestlich Alfred-Nobel-Straße“ ist ein Gewerbegebiet vorgesehen. Zudem kreuzt die CO-Pipeline zwei Mal die Gleisanlage der Bahnen der Stadt Monheim GmbH (Gmk. Monheim, Flur 2, Flst. 162; Gmk. Immigrath, Flur 47, Flst. 84). Bei den Bahnen der Stadt Monheim GmbH handelt es sich um einen hundertprozentigen Tochterbetrieb der Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe GmbH, die ihrerseits zu 100 % im Eigentum der Stadt Monheim am Rhein steht. Die CO-Pipeline soll zu einem erheblichen Teil auf Flächen liegen, die im Eigentum Privater stehen. Zu ihnen zählen die Eigentümer des Neuverser Hofes in Monheim-Baumberg, Helga und Heinz-Josef Muhr,

im Planfeststellungsbeschluss v. 14.2.2007, S. 371 f., als Einwender Nr. 12 aufgeführt,

die auch Eigentümer der an den Hof angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen sind. Diese Flächen sind verpachtet und werden zum Anbau von Erdbeeren und Spargel genutzt.

Zum geplanten Verlauf der Rohrleitungsanlage auf dem Gebiet der Stadt Monheim am Rhein vgl. im Einzelnen den Planfeststellungsbeschluss v. 14.2.2007, S. 194.

Auf Veranlassung der Bezirksregierung Düsseldorf als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde hat der Plan in der Zeit vom 19.9.2005 bis 18.10.2005 einschließlich u.a. in der Stadt Monheim am Rhein ausgelegen. Aufgrund der im Anhörungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen hat die Vorhabensträgerin die Planungen in Teilbereichen überarbeitet und mit Antrag vom 7.12.2005 in das Verfahren eingebracht. Die geänderten und ergänzten Planunterlagen haben in der Zeit vom 2.1.2006 bis zum 1.2.2006 u.a. in der Stadt Monheim am Rhein zur Einsicht ausgelegen.

Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens hat die Stadt Monheim am Rhein mit Datum vom 5.10.2005 einen als „Stellungnahme“ überschriebenen Schriftsatz „als Träger öffentlicher Belange“ an die Bezirksregierung geschickt, mit dem sie im Wesentlichen die Beeinträchtigung betroffener Flächen auf ihrem Stadtgebiet für Zwecke der Naherholung sowie für Naturschutz und Landwirtschaft (Zu 1. des Schriftsatzes v. 5.10.05), für die Entwicklung des geplanten Gewerbegebietes im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Baumberg-Ost“ (Zu 2.) und für die Ausführung der Planung im Geltungsbereich des Bebauungsplans „nordwestlich Alfred-Nobel-Straße“ (Zu 3.) geltend gemacht hat.

Außerdem hat die Stadt in dem Schreiben vom 5.10.2005 sicherheitstechnische Einwendungen erhoben. Das Schreiben ist „in Vertretung“ des Bürgermeisters unterzeichnet worden. Darüber hinaus hat die Stadt Monheim mit Schreiben vom 7.10.2005 und vom 11.1.2006 Bedenken gegen die Planung der CO-Pipeline formuliert. Beide Schreiben sind als Stellungnahmen der Stadt „als Träger öffentlicher Belange“ überschrieben. Der Schriftsatz vom 11.1.2006 ist vom Bürgermeister der Stadt Monheim persönlich unterzeichnet worden. In diesem Schreiben weist die Stadt Monheim u.a. erneut darauf hin, dass die CO-Pipeline ihre Planungen im Bereich des Bebauungsplans „nordwestlich Alfred-Nobel-Straße“ beeinträchtigen kann. Trotz des Vorbringens

der Stadt Monheim am Rhein sah die Planfeststellungsbehörde mit Blick auf den Bebauungsplan Nr. 59 M von einer Umtrassierung ab. Demgegenüber kam es mit Blick auf das Gebiet „Neuverser Hof“ zu einer Änderung der Linienführung. Die Trassenführung wurde allerdings nur teilweise an die Planung der Stadt Monheim am Rhein angepasst. Eine generelle Vermeidung oder Umgehung dieses Gebietes kam aus Sicht der Planfeststellungsbehörde nicht in Betracht (siehe S. 296 des Planfeststellungsbeschlusses v. 14.2.2007).

## **B) Gutachtauftrag**

Die Stadt Monheim am Rhein hat Bedenken gegen mehrere rechtlich relevante Aspekte des Rohrleitungsprojekts der BMS AG. So hegt sie Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes über die Errichtung und den der Rohrleitungsanlage vom 21.3.2006 und an der Verfassung sowie Gesetzmäßigkeit der bisherigen Planung. Sie sieht sich in eigenen Rechten beeinträchtigt, schließt aber auch nicht aus, dass Errichtung und Betrieb der CO-Pipeline Rechte ihrer Bürger verletzt. Sie fragt deshalb, welche Rechtspositionen sie im eigenen oder im fremden Namen dem Pipelineprojekt entgegensetzen kann. Im Einzelnen hat die Stadt Monheim am Rhein darum gebeten, folgende Fragen gutachterlich zu beantworten:

1. Genügt das Gesetz dem Allgemeinwohlerfordernis des Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG?
2. Ist der Zweck der Enteignung im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung „dauerhaft zugunsten des Allgemeinwohls“ gesichert?
3. Hat der Landesgesetzgeber bei diesem Maßnahmegesetz zu Gunsten Privater seiner Darlegungs- und Abwägungspflicht hinreichend genügt?
4. Ist ein solches Maßnahmegesetz vor dem Hintergrund des Artikels 19 Abs. 1 GG nicht als grundsätzlich unzulässig anzusehen?
5. Inwiefern kann die Stadt Monheim am Rhein ihr Eigentum über das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 3 GG bzw. über Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsprozessual geltend machen? Welche Grundsätze gelten diesbezüglich für das Grundeigentum der Bahnen der Stadt Monheim GmbH, die

einen 100-%-igen Tochterbetrieb der Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe-GmbH darstellen? Die MVV GmbH ist ebenfalls zu 100 % im Eigentum der Stadt Monheim am Rhein.

6. Sind weitere, einfachgesetzliche Klagepositionen der Stadt Monheim am Rhein oder der Bahnen der Stadt Monheim GmbH nach der Aktenlage ersichtlich, die eine eigene verwaltungsprozessuale Klageposition verleihen?

Die Beantwortung dieser Fragen hängt zunächst davon ab, ob das „Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ verfassungsmäßig ist (unten C.). Sodann wird zu prüfen sein, ob der Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf vom 14.2.2007 gesetz- und verfassungsmäßig ist (unten D.). Auf dieser Basis wird sich zeigen lassen, welche Rechte der Stadt Monheim am Rhein sowie der Bahnen der Stadt Monheim GmbH ggf. verletzt sind und inwieweit dies prozessual geltend gemacht werden kann (unten E.). Im Anschluss daran werden sich schließlich die Fragen der Stadt Monheim beantworten lassen (unten F.).

### **C. Verfassungsmäßigkeit des „Gesetzes über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ vom 21. März 2006 (GV NRW 2006, 130)**

#### **I. Formelle Verfassungsmäßigkeit des Rohrleitungsgesetzes**

##### **1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes**

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Enteignung auf den in Art. 73 und 74 GG genannten Sachgebieten. Hierzu könnte das Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zählen. Das „Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“,

im Folgenden: Rohrleitungsgesetz – RohrIG,

verfolgt nach § 2 Nrn. 1 bis 3 wirtschaftliche Ziele. Nach § 2 Nr. 4 dient es zusätzlich dem Umweltschutz. Mit der in § 2 genannten Sicherung der Kohlenmonoxidversorgung, der Stärkung der Chemieindustrie und der Sicherung von Arbeitsplätzen in Nordrhein-Westfalen hat der Landesgesetzgeber jedoch keine Gegenstände aufgegriffen, für die – bei Erlass des Rohrleitungsgesetzes im März 2006 nach der damals geltenden Fassung von Art. 74, 72 GG - der Bund die Gesetzgebungskompetenz beansprucht hatte. Das Gesetz betrifft somit kein Sachgebiet der Art. 73, 74 GG und fiel nicht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG in die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes. Das Land Nordrhein-Westfalen hatte nach Art. 70 GG die Gesetzgebungskompetenz.

## **2. Das Gesetzgebungsverfahren**

Das Rohrleitungsgesetz hat das in Art. 65 LVerf NRW vorgesehene Verfahren durchlaufen. Dabei kam es zwar in den parlamentarischen Gremien nicht zu einer näheren inhaltlichen Auseinandersetzung mit dem Gesetz. Sie wird aber von Art. 65 f. LVerf NRW auch nicht gefordert. Gemessen an der hier maßgeblichen formalen Betrachtungsweise ist das Rohrleitungsgesetz ordnungsgemäß zustande gekommen und ausgefertigt sowie verkündet worden.

Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob der völlige Ausfall einer inhaltlichen parlamentarischen Auseinandersetzung sich auf die materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes auswirkt; dazu unten C. II. 1. b cc (1) (b) auf Seite 26.

## **3. Zwischenergebnis:**

Das Rohrleitungsgesetz ist formell verfassungsgemäß.

## **II. Materielle Verfassungsmäßigkeit des Rohrleitungsgesetzes**

### **1. Die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG**

#### **a) Enteignung der von der Rohrleitung betroffenen Grundstückseigentümer**

Das Gesetz stellt nach dem Willen des Landesgesetzgebers,

LT-Drucks. 14/909, S. 6 (Zu § 1),

die Rechtsgrundlage für Enteignungen dar, die für den Bau der Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen ggf. erforderlich sind. Das Gesetz enthält nicht nur Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S. von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist darauf gerichtet, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen. Das geschieht durch ein Gesetz, das einem bestimmten Personenkreis konkrete Eigentumsrechte nimmt, oder durch behördlichen Vollzugsakt auf Grund gesetzlicher Ermächtigung zu einem solchen Zugriff,

BVerfG, Urt. v. 10.3.1981 – 1 BvR 92, 96/71, BVerfGE 56, 249 (260);  
BVerfG, Beschl. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 (239 f.);  
BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 351/99, BVerfGE 102, 1 (15 f.);  
BVerfG, Beschl. v. 11.11.2002 – 1 BvR 218/99, NVwZ 2003, 197 (198).

Der Umstand, dass zur Errichtung und zum Betrieb der Rohrleitung das betroffene Grundeigentum nicht entzogen, sondern – soweit möglich – das Grundstück mit einer Dienstbarkeit belastet werden soll,

vgl. § 3 Abs. 1 Satz 2 RohrlG,

ändert an der Einordnung der Maßnahme als Enteignung nichts. Die Eigentumsgarantie sichert den konkreten Bestand in der Hand des einzelnen Eigentümers,

BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (281 u. 283, jeweils m.w.N.).

Die Belastung eines fremden Grundstücks mit einer Dienstbarkeit ist im Umfang dieses Rechts Entziehung oder Beschränkung von Eigentümerbefugnissen und damit Enteignung,

BVerfG, Beschl. v. 10.5.1977 – 1 BvR 514/68, 323/69, BVerfGE 45, 297 (339); BVerfG, Urt. v. 10.3.1981 – 1 BvR 92, 96/71, BVerfGE 56, 249 (260).

## **b) Unvereinbarkeit des Rohrleitungsgesetzes mit Art. 14 Abs. 3 GG**

Die Enteignung ist verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Art. 14 Abs. 3 GG erfüllt sind. Danach ist eine Enteignung nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt zudem, dass es zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe unumgänglich ist, den konkreten Eigentumsbestand in die Hand des Staates zu bringen,

vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.5.1977 – 1 BvR 514/68, 323/69, BVerfGE 45, 297 (335); BVerfG, Beschl. v. 16.12.2002 – 1 BvR 171/02, NVwZ 2003, 726 (727).

Nach Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG ist die Enteignung im Übrigen nur durch Gesetz (sog. Legalenteignung) oder aufgrund Gesetzes (sog. Administrativenteignung) zulässig. Darin kommt als verfassungsrechtlicher Grundsatz die Gesetzmäßigkeit der Enteignung zum Ausdruck,

BVerfG, Urt. v. 10.3.1981 – 1 BvR 92, 96/71, BVerfGE 56, 249 (261); aus der Literatur *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblattwerk, Stand: Nov. 2006 (bzgl. Art. 14 GG: Juni 2002), Art. 14 Rn. 547 ff.; *Axel Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, 1996, S. 92 f., jeweils m.w.N.

In einer über mehrere Jahrzehnte entwickelten, inzwischen gefestigten Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht eine Reihe von Anforderungen formuliert, denen Gesetze, die als Grundlage für Enteignungen dienen sollen, genügen müssen. Das Rohrleitungsgesetz entspricht, wie im Folgenden gezeigt wird, diesen Anforderungen nicht. Es bietet keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die vom Gesetzgeber angestrebten Enteignungen. Es verletzt den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Enteignung und verstößt gegen Art. 14 Abs. 1 und 3 GG.

### **aa) Privatnützige Enteignung zugunsten der BMS AG**

Das Rohrleitungsgesetz sieht eine Enteignung zugunsten eines Privaten, der BMS AG, vor, die allenfalls mittelbar dem Gemeinwohl dienen kann und die, wie das Bundesverfassungsgericht mit Recht betont hat,

BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (285); vgl. auch das Sondervotum von *Böhmer*, in: BVerfGE 56, 266 (279, 295); ferner *Bat-*

*tis/Otto*, Die Enteignung von Grundstücken zur Erweiterung industrieller Produktionsstätten am Beispiel des Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes, DVBl. 2004, 1501 (1505).

in erhöhtem Maße der Gefahr des Missbrauchs zu Lasten des Schwächeren ausgesetzt ist. Eine solche privatnützige Enteignung ist entgegen einer vereinzelt gebliebenen Auffassung,

*Böhmer*, Sondervotum, in: BVerfGE 56, 266 (269, 284 ff.),

nicht prinzipiell unzulässig,

BVerfGE 74, 264 (284 f.); *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, 1996, S. 148, 154 f.

Die privatnützige Enteignung unterliegt aber erhöhten Anforderungen im Hinblick auf die gesetzliche Konkretisierung und Sicherung des Wohls der Allgemeinheit als dem nach Art. 14 Abs. 3 GG allein zulässigen Enteignungszweck. Denn das Handeln des begünstigten Privaten ist regelmäßig nicht von altruistischen Motiven bestimmt, sondern wird durch seine eigenen Interessen geleitet, deren Verfolgung nur mittelbar dem Wohl der Allgemeinheit dienen mag,

vgl. *Jackisch*, ebd., S. 150; *Michael Gerhardt*, Gibt es verfassungsrechtliche Besonderheiten bei „Enteignungen zugunsten Privater“?, in: W. Fürst/R. Herzog/D.C. Umbach (Hrsg.), FS f. Wolfgang Zeidler, Bd. 2, 1987, S. 1663 f.

Dabei ist der Fall, dass nicht schon die von dem Privaten verfolgte Aufgabe (z.B. Energieversorgung) dem Gemeinwohl dient, sondern – wie im Falle des Rohrleitungsgesetzes – zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen enteignet werden soll, mit Recht als besonders problematisch angesehen worden,

*Jackisch*, a.a.O., S. 159 ff.

In einem solchen Fall besteht in besonders hohem Maße die Gefahr, dass der wirtschafts- bzw. arbeitsmarktpolitische Aspekt nur vorgeschoben wird, um andere Interessen, so auch das Ziel der Gewinnmaximierung, zu verdecken,

*Jackisch*, a.a.O., S. 161.

Es bedarf, wenn der Nutzen für das allgemeine Wohl nur als mittelbare Folge der Unternehmens-  
tätigkeit eintreten soll, differenzierter materiell- und verfahrensrechtlicher Regelungen für die  
Aktualisierung und Sicherung des Gemeinwohlzwecks,

*Gerhardt*, FS f. Zeidler, Bd. 2, S. 1663 (1664), der aber sodann, S. 1667 ff., zu  
Unrecht für eine Aufgabe der Unterscheidung zwischen privatnützigen Enteignungen  
und solchen zugunsten der öffentlichen Hand plädiert.

#### **bb) Verstoß gegen das Gebot hinreichender Bestimmtheit von Gesetzen**

Zu den besonderen Anforderungen an eine privatnützige Enteignung gehört, dass die gesetzliche  
Grundlage der Enteignung dem verfassungsrechtlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit ge-  
nügt,

BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (287); ferner  
OLG München, Urt. v. 28.9.1989 – U 8/88 Bau, NJW 1990, 519: „Art. 14 Abs.  
3 Satz 2 GG gebietet eine genau gesetzliche Beschreibung des Enteignungs-  
zwecks.“ Aus der Literatur vgl. nur *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung  
zugunsten Privater, 1996, S. 129, 130 f., 223.

Gesetze können ihre freiheitsschützende und freiheitsfördernde Aufgabe nur erfüllen, wenn  
durch sie das Handeln der Exekutive überprüfbar, d.h. messbar, berechenbar und voraussehbar  
wird. Unklare Rechtsnormen schaffen Unsicherheiten, die einer freien Entfaltung des Einzelnen  
entgegenwirken,

*Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 20  
Rn. 288 mit umfangr. Nachw. zur Rspr. des BVerfG.

Mit der Messbarkeit staatlichen Handelns geht seine Verlässlichkeit einher. Ohne ein Minimum  
an Verlässlichkeit bleibt das Handeln des Staates für den Bürger unvorhersehbar und damit so-  
wohl unberechenbar als auch unverständlich; er müsste sich als bloßes Objekt der staatlichen  
Gewalt, ja als Objekt staatlicher Willkür empfinden,

*Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblattwerk, Stand: Nov. 2006 (bzgl. Art. 20  
GG: 18. Lfg. 1980), Art. 20 VII Rn. 58.

Im Hinblick auf Grundrechtseingriffe hat das Bundesverfassungsgericht – auch mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt – in einer langen Reihe von Entscheidungen verlangt, dass der Gesetzgeber „Gegenstand, Inhalt, Zweck und Ausmaß“ der Eingriffe weitgehend selbst determinieren muss,

BVerfGE 8, 274 (325); 9, 137 (147); 20, 150 (157 f.); 46, 120 (146 f.); 69, 1 (41); vgl. auch *Sommermann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 20 Rn. 291.

Für Gesetze, die die Verwaltung zu Enteignungen ermächtigen sollen, ergeben sich zudem besondere Anforderungen an die Bestimmtheit daraus, dass gerade dem Gesetzgeber die Aufgabe zukommt, das Allgemeinwohl i.S. von Art. 14 Abs. 3 GG zu konkretisieren. Dem Gesetzgeber obliegt dabei die Aufgabe, gesetzlich festzulegen, für welche Vorhaben unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein soll,

BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (285) unter Verweis auf BVerfG, Urt. v. 10.3.1981 – 1 BvR 92, 96/71, BVerfGE 56, 249 (261 m.w.N.).

Gemessen daran ist das Rohrleitungsgesetz in mehrerlei Hinsicht zu unbestimmt.

### **(1) Unbestimmte Enteignungszwecke**

Nicht hinreichend bestimmt sind zunächst die Enteignungszwecke. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 24.3.1987 („Boxberg“) mit Blick auf Enteignungen für eine Teststrecke der Fa. Daimler-Benz ausdrücklich Zweifel daran zum Ausdruck gebracht, dass eine gesetzliche Regelung, die der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur dienen und Arbeitsplätze schaffen soll, mit einem so allgemein umschriebenen Zweck dem verfassungsrechtlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit entsprechen kann,

BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (287).

Das Bundesverfassungsgericht konnte die Frage damals offen lassen, weil der Gesetzgeber „schon dieses undifferenzierte Ziel“,

BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 (287),

im Fall der Enteignungen für die Teststrecke der Fa. Daimler-Benz nicht zu einer Aufgabe erklärt hatte, zu deren Verwirklichung die Enteignung erlaubt sein sollte. Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber dagegen verfolgt mit dem Rohrleitungsgesetz ein solches Ziel. In § 2 Nr. 1 RohrIG wird ausdrücklich die Stärkung der chemischen sowie der mittelständischen kunststoffverarbeitenden Industrie und die Sicherung von Arbeitsplätzen zum Enteignungszweck gezählt. Doch bleibt dies undeutlich und genügt dem verfassungsrechtlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit nicht. Das Gesetz präzisiert weder die „Chemieindustrie“ und die „mittelständischen kunststoffverarbeitenden Unternehmen“,

§ 2 Nr. 1 Halbs. 2 RohrIG,

zu deren Vorteil der Einzelne mit seinem Grundeigentum zurückstehen soll, noch wird deutlich, auf welche Weise die Kohlenmonoxidversorgung für die Stärkung der Wirtschaft und die Sicherung von Arbeitsplätzen (An welchen Standorten? In welchem Umfang?) ursächlich sein kann.

Zweck der Enteignung ist nach § 2 Nr. 2 RohrIG, „den Verbund von Standorten und Unternehmen zu stärken und auszubauen“. Dies ist nicht nur völlig unbestimmt (Welche Standorte werden zu welchem Zweck verbunden? Welche Unternehmen sind gemeint? Wozu und in welcher Hinsicht soll der Verbund von Standorten gestärkt und in welcher Hinsicht ausgebaut werden?), sondern als Enteignungszweck auch in der Sache offensichtlich irrelevant. Die Enteignung ist nach Art. 14 Abs. 3 GG nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig, nicht zur Wirtschaftsförderung zugunsten eines Unternehmens auf Kosten anderer Privater,

*Bryde*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2000, Art. 14 Rn. 84; vgl. auch *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. Rn. 583 m.w.N.,

somit nicht zur Unterstützung wirtschaftlicher Unternehmungen Privater, denen nicht einmal formal (wie in § 2 Nr. 1 RohrIG) ein Gemeinwohlbelang zur Seite gestellt wird,

vgl. *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, 1996, S. 99 ff., pass.

Nach § 2 Nr. 3 RohrIG zählt zum Enteignungszweck ferner, „einen diskriminierungsfreien Zugang bei hoher Verfügbarkeit zu gewährleisten“. Dieses Teilziel der angestrebten Enteignungen ist sprachlich undeutlich. Die „Verwirklichung der Rohrleitungsanlage“,

§ 2 RohrlG (vor Nr. 1),

soll in zirkulärer Weise dem Zugang zu genau dieser Anlage selbst dienen. Legt man den Akzent darauf, dass der Zugang zu der Anlage „diskriminierungsfrei“ sein soll, stellt sich die Frage, wer potentiell diskriminiert werden könnte. Diese Frage kann sinnvoll nicht beantwortet werden, weil im gesamten Bereich des geplanten rechtsrheinischen Verlaufs der Anlage kein Unternehmen erkennbar ist (und infolgedessen auch nicht in der Gesetzesbegründung genannt wird), das als Abnehmer von Kohlenmonoxid in größeren Mengen in Betracht käme. Auch die Regelung in § 2 Nr. 3 RohrlG ist also sowohl unbestimmt als auch inhaltlich, gemessen an dem Gemeinwohlerfordernis aus Art. 14 Abs. 3 GG, offensichtlich unzureichend.

Die Regelung in § 2 Nr. 4 RohrlG schließlich stellt die avisierten Enteignungen in den Dienst der „Umweltbilanz“. Es wird aber nicht deutlich, in welcher Hinsicht und auf welche Weise der Bau und der Betrieb einer Pipeline für Kohlenmonoxid die „Umweltbilanz der Kohlenmonoxidproduktion insgesamt ... verbessern“ kann. In der Gesetzesbegründung wird zwar geltend gemacht, das in Dormagen eingesetzte Steam-Reforming sei ein emissionsärmeres Verfahren zur Herstellung von CO,

LT-Drucks. 14/909, S. 5 (3. Abs.), S. 6 (2. Abs.), S. 7 (4. Abs.).

Es wird aber nicht mitgeteilt, welche Emissionen im Einzelnen (erwähnt wird nur Kohlendioxid) vermindert werden und in welchem Umfang. Sodann heißt es in der Gesetzesbegründung, ein zweiter Steam-Reformer sei am Standort Dormagen im Bau,

LT-Drucks. 14/909, S. 7 (4. Abs.).

Die Begründung dafür, dass der Bau einer solchen Anlage in Krefeld-Uerdingen nicht möglich sei, ist floskelhaft und in der Sache nicht nachvollziehbar: „Der Bau eines Steam-Reformers in Krefeld-Uerdingen ist auf Grund ökologischer und betriebswirtschaftlicher Gründe nicht möglich.“

LT-Drucks. 14/909, S. 7 (4. Abs.).

Auch der in § 2 Nr. 4 RohrIG angegebene Enteignungszweck ist somit nicht hinreichend bestimmt. Er bringt so – wie bereits die Angaben in § 2 Nrn. 2 und 3 RohrIG – keinen Allgemeinwohlbelang zum Ausdruck, der in der Gegenüberstellung mit dem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG eine Enteignung rechtfertigen könnte. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass der Enteignungszweck in § 2 RohrIG nicht abschließend umschrieben ist. Es handelt sich in § 2 Nrn. 1 bis 4 RohrIG nur um eine Reihung von Zielen, denen die Rohrleitungsanlage „insbesondere“ dient,

#### § 2 RohrIG (vor Nr. 1).

Die Vielzahl der Unklarheiten in der Umschreibung des Enteignungszwecks lassen den Gemeinwohlbelang, dem die Enteignungen dienen sollen, nicht hinreichend deutlich erkennen. Es bleiben vielmehr weitreichende Auslegungsspielräume, die die für Enteignungen zuständigen Behörden, ausfüllen können. Damit verstößt das Rohrleitungsgesetz mit der Angabe des Enteignungszwecks zugleich insoweit gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Enteignung, als allein dem parlamentarisch-demokratischen Gesetzgeber vorbehalten ist, die eine Enteignung legitimierenden Gemeinwohlaufgaben zu bestimmen. Weder die staatliche noch die kommunale Verwaltung kann anstelle des Gesetzgebers die eine Enteignung rechtfertigenden Gemeinwohlaufgaben bestimmen,

BVerfG, Urt. v. 10.3.1981 – 1 BvR 92, 96/71, BVerfGE 56, 249 (261 f.); bestätigt in BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 265 (288).

## **(2) Unbestimmter Verlauf der Rohrleitung**

Das Gesetz ist auch im Hinblick auf den Verlauf der Rohrleitungsanlage unbestimmt. Es legt in seinem § 1 lediglich fest, dass die Pipeline sich „zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen“ befinden soll. Wie der durch den Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 festgelegte Verlauf der Anlage schon zeigt, lässt das Gesetz den Behörden weitreichende Spielräume bei der Linienbestimmung. Denn der in einem weiten Bogen auf der rechten Rheinseite geplante Verlauf „zwischen“ zwei linksrheinischen Orten wird durch den Gesetzestext nicht ausgeschlossen. Das gilt aber auch für einen noch weiter östlich gelegenen Verlauf. Das Rohrleitungsgesetz setzt insoweit keinerlei Maßstäbe.

An dieser Einschätzung kann das zeitlich vor dem Gesetzgebungsverfahren durchgeführte Raumordnungsverfahren, das in der Sitzung des Landtags am 14.6.2007 erwähnt wird (Abg. Karl Kress, Plenarprotokoll 14/65 v. 14.6.2007, S. 7452), nichts ändern, da es nicht Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens war und weder in dem Gesetz selbst noch in der Gesetzesbegründung aufgegriffen wurde. Allein die in der Gesetzesbegründung genannte Länge der Pipelineverbindung („ca. 67 km“, LT-Drucks. 14/909, S. 5) lässt vermuten, dass den Verfassern der Gesetzesbegründung das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens bekannt war. Dessen ungeachtet entfaltet das Gesetz selbst keinerlei maßstabbildende Wirkung im Hinblick auf den Verlauf der Rohrleitung.

### **cc) Keine gesetzgeberische Bewertung der widerstreitenden Interessen**

In der zu privatnützigen Enteignungen grundlegenden „Boxberg-Entscheidung“ vom 24.3.1987 hat das Bundesverfassungsgericht neben einer (hinreichend bestimmten) gesetzlichen Grundlage gefordert, dass diese Vorschriften über die Voraussetzungen der Enteignung und das Verfahren ihrer Ermittlung enthält,

BVerfGE 74, 264 (286 f. und 293, jeweils zu b).

Gerade für einen Fall, in dem die Enteignung – wie hier - zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen dient, kommt es darauf an, dass das Gemeinwohl in einem komplexen Abwägungsvorgang aktualisiert wird,

vgl. neben BVerfGE 74, 264 (289 ff.): BVerwG, Urt. v. 24.10.2002 – 4 C 7.01, BVerwGE 117, 138 (139); OVG Hamburg, Beschl. v. 9.8.2004 – 2 Bs 300/04, NVwZ 2005, 105 (108 ff.).

Dazu bedarf es gesetzlicher Vorschriften, die zumindest Anhaltspunkte für die Bewertung der widerstreitenden Interessen bieten. Es muss sichergestellt sein, dass entweder der Gesetzgeber selbst oder eine fachlich qualifizierte Behörde in einem geeigneten Verfahren eine enteignungsrechtliche Gesamtabwägung alle Gemeinwohlgesichtspunkte und widerstreitenden Interessen unter Prüfung auch der Erforderlichkeit des Vorhabens vornimmt,

BVerfGE 74, 264 (293 f.); vgl. auch BVerfG (2. Kammer des Ersten Senats), Beschl. v. 15.2.2007 – 1 BvR 300/06 u.a., NVwZ 2007, 573 (574).

Daran fehlt es im Falle des Rohrleitungsgesetzes.

## **(1) Keine enteignungsrechtliche Gesamtabwägung durch den Gesetzgeber selbst**

Der Gesetzgeber selbst hat sich nicht erkennbar mit den widerstreitenden Interessen der von dem Gesetz potentiell Betroffenen auseinandergesetzt.

### **(a) Gesetzestext und Begründung**

In § 1 Satz 1 RohrIG heißt es, das Vorhaben diene dem Wohl der Allgemeinheit gem. Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG. Hinzugefügt wurde in Satz 2, dass dies unabhängig von der Privatnützigkeit der Anlage gelte. Aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass der Gesetzgeber mit § 1 RohrIG den „verfassungsrechtlichen Anforderungen an die gesetzliche Ausformung des Allgemeinwohlbelangs bei Enteignungen zugunsten privatrechtlich organisierter Unternehmen“ nachkommen wollte,

LT-Drucks. 14/909, S. 6.

Auch wenn diese Zielvorstellung aner kennenswert ist, kommt ihr verfassungsrechtlich keine Bedeutung zu. Inhaltlich aussagekräftig ist lediglich der Gesetzestext, der in § 1 RohrIG nur eine verfassungsrechtliche Behauptung enthält, deren Richtigkeit überprüft werden müsste. „Anhaltspunkte für die Bewertung der einzelnen widerstreitenden Interessen“ im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,

BVerfGE 74, 264 (293 unten),

finden sich nicht. Die dem Vorhaben und den Enteignungszwecken entgegenstehenden Interessen und Rechte werden nicht aufgeführt. Infolgedessen enthält das Gesetz auch keine eigenständigen Vorschriften über eine Bewertung widerstreitender Interessen. In § 4 RohrIG wird allerdings auf den Einzelfall abgestellt und die Enteignung davon abhängig gemacht, dass das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert. Eine nähere Prüfung und Bewertung der einzelnen, von der Pipeline betroffenen Grundstücke bzw. Rechte wird aber nicht gesetzlich vorgezeichnet. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Feststellung in § 1 RohrIG, dass Errichtung und Betrieb der Pipeline dem Allgemeinwohl entsprechen, kann in § 4 Abs. 1 RohrIG nicht eine Möglichkeit erblickt werden, von der generellen Einschätzung des § 1 RohrIG in einzelnen Fällen abzuweichen. Das

würde auch inhaltlich keinen Sinn machen, weil zum Einen von vornherein feststand, dass die BMS AG nicht Eigentümerin sämtlicher Grundstücke ist, die sie für die Realisierung ihres Vorhabens benötigt, und zum Anderen das Projekt zwingend darauf angewiesen ist, dass es in all seinen Teilen realisiert werden kann. Vor diesem Hintergrund hat § 4 Abs. 1 RohrlG lediglich die Bedeutung, das Pipeline-Projekt ausdrücklich, aber in der Sache deklaratorisch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu unterstellen und im Vergleich zur Enteignung mildere Mittel aufzuzeigen. Insoweit wiederholt die Vorschrift im Wesentlichen die Regelungen in § 4 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesenteignungs- und –entschädigungsgesetz - EEG NW – vom 20. Juni 1989,

GV NW S. 366, ber. GV NW 1989 S. 570.

Ob das angesichts der Verweisung in § 4 Abs. 4 RohrlG auf das Landesenteignungs- und –entschädigungsgesetz geboten war, mag dahinstehen. Auch aus dieser Verweisung in § 4 Abs. 4 RohrlG ergibt sich im Übrigen keine Ermittlung und Bewertung der gegenläufigen Belange durch den Gesetzgeber selbst. Das Landesenteignungs- und –entschädigungsgesetz weist keine eigenständigen Vorschriften für privatnützige Enteignungen auf, die den Anforderungen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit der „Boxberg-Entscheidung“ genügen könnten. Das ist auch gar nicht möglich, da ein allgemeines Enteignungsgesetz nicht den besonderen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage für privatnützige Enteignungen genügen kann, wie das Bundesverfassungsgericht sie aufgestellt hat. Es ist in der Tat von vornherein nicht imstande, den „besonderen Anforderungen an die gesetzliche Konkretisierung des nur mittelbar erfüllten und daher nicht von vornherein handgreiflichen Enteignungszwecks“,

BVerfGE 74, 264 (286),

zu genügen.

Bereits aus dem Gesetzestext wird also deutlich, dass der Gesetzgeber selbst die gegenläufigen Belange nicht ermittelt und bewertet hat. Das wird durch den Text des Gesetzentwurfs vom 15.12.2005 bestätigt. Er zeigt, dass sich die Entwurfsverfasser nicht intensiv mit Belangen und Rechten auseinandergesetzt haben, die dem Vorhaben entgegenstehen. Darauf deutet auch unter der Überschrift „Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände“ der floskelhafte Vermerk „keine“ hin,

LT-Drucks. 14/909, S. 2,

obwohl bekanntermaßen bei kaum einer überörtlichen Fachplanung gänzlich ausgeschlossen werden kann, dass sie ältere kommunale Planungen beeinträchtigt und so die von Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Planungshoheit der Gemeinden berührt,

vgl. nur die lange Liste planfeststellungsbedürftiger Vorhaben einerseits und den Überblick über die rechtliche Stellung der Gemeinden andererseits bei *Nikolaus Herrmann*, Umweltschutz im Planungsrecht, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, § 13 Rn. 89 bzw. 129 m.w.N.

### **(b) Gesetzgebungsverfahren**

Auch das Gesetzgebungsverfahren lässt nicht erkennen, dass der Gesetzgeber die widerstreitenden Belange ermittelt und bewertet hat. Das Gesetzgebungsverfahren hat in den parlamentarischen Gremien zu keiner inhaltlichen Auseinandersetzung mit den Gegenständen des Gesetzesentwurfs geführt. Es kam nicht zu den vom Bundesverfassungsgericht in der „Boxberg-Entscheidung“ aufgezeigten Möglichkeiten für eine Gesetzgebung, die den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügt: „Ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren vermag durch seinen Gang mit Beratungen in den zuständigen Ausschüssen, mit – regelmäßig öffentlichen – Anhörungen und der zu erwartenden Augenscheineinnahme eine unvoreingenommene Prüfung der Frage zu gewährleisten, ob der Enteignungszweck dem allgemeinen Wohl nach Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG entspricht und eine Enteignung zu diesem Zweck erforderlich ist.“

BVerfGE 74, 264 (297, letzter Satz).

All das unterblieb bei Erlass des Rohrleitungsgesetzes. Es kam weder im Plenum des Landtages von Nordrhein-Westfalen noch im Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie zu einer Aussprache über das Gesetz, seine Ziele, Instrumente und seine Erforderlichkeit,

dazu die Darstellung oben A. II. (Seite 9 f.).

Erst sehr viel später befasste sich das Parlament inhaltlich mit dem Projekt und dem Rohrleitungsgesetz. Der Abgeordnete Reiner Priggen richtete am 12.2.2007 eine Kleine Anfrage an die

Landesregierung zur Information der Öffentlichkeit über die geplante Co-Pipeline und zur Sicherheit der Rohrleitung,

Kleine Anfrage 1400, LT-Drucks. 14/3708,

die die Landesregierung (Ministerin für Wirtschaft, Mittelstand und Energie) am 15./20.3.2007 beantwortete,

LT-Drucks. 14/3992.

Um die Inanspruchnahme fremder Grundstücke und die dazu notwendigen Enteignungen ging es dabei nicht.

Am 14.6.2007 kam es im Landtag auf Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu einer Aussprache über Gefahren, die mit der CO-Pipeline verbunden sein können, und Aspekten des Allgemeinwohls, dem das Rohrleitungsgesetz dienen soll. Genannt wurden die „Umweltbilanz“, die Stärkung der Chemie-Industrie in Nordrhein-Westfalen und die Sicherung von Arbeitsplätzen,

Minister Karl-Josef Laumann, Plenarprotokoll 14/65 vom 14.6.2007, S. 7457.

Das kann aber, abgesehen davon, dass die über ein Jahr später stattfindende Aussprache das damalige Gesetzgebungsverfahren nicht beeinflusst haben kann, schon deshalb keine Bedeutung für die verfassungsrechtliche Bewertung des Rohrleitungsgesetzes haben, weil der Landtag nicht erneut über das Gesetz bzw. seine nunmehr Aufhebung abgestimmt hat. Das Rohrleitungsgesetz ist von keinem der Redner in seinem Bestand in Frage gestellt worden,

Plenarprotokoll 14/65 vom 14.6.2007, S. 7451 ff.

### **(c) Keine verfassungsrechtlich ausreichende Abwägung**

Da der Gesetzgeber somit schon die dem Allgemeinwohlbelang „Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen“ entgegenstehenden Interessen, insbesondere der zahlreichen Privatpersonen, deren Eigentum betroffen ist (aber auch der Kommunen, deren Planungen beeinträchtigt wer-

den), gar nicht ermittelt hat, hat auch die von Art. 14 Abs. 3 GG zwingend geforderte Abwägung der widerstreitenden Belange nicht stattgefunden. Das Gewicht der für das konkrete Vorhaben sprechenden Belange muss aber in einem abwägenden Vergleich dem Gewicht gegenläufiger Belange gegenübergestellt werden. Das ist eine enteignungsrechtliche Selbstverständlichkeit. Für die Enteignung reicht nicht jedes beliebige öffentliche Interesse aus; die freiheitssichernde Funktion des Eigentums verlangt vielmehr „ein besonders schwerwiegendes, dringendes öffentliches Interesse; nur um dessen Erfüllung willen dürfen private Rechte entzogen werden“,

BVerfGE 74, 264 (289) unter Hinweis auf *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG Art. 14 Rn. 505, heute (Stand Nov. 2006/bzgl. Art. 14 GG: Juni 2002): Rn. 585 m.w.N.

Der Gesetzgeber des Rohrleitungsgesetzes dagegen hat ein solches „besonders schwerwiegendes, öffentliches Interesse“ an der Enteignung nicht aufgezeigt. Erst recht hat er gegenläufige Belange nicht ermittelt und den für die Enteignungen sprechenden Gründen abwägend gegenübergestellt. Würde der bloße Hinweis auf die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen – zumal in einer derart unsubstantiierten Form wie im Falle des Rohrleitungsgesetzes – ausreichen, wäre es einem Großunternehmen mit einem unmittelbar privatnützigen Vorhaben möglich, sein Interesse an einem Zugriff auf Grundstücke Dritter – mit staatlicher Unterstützung – im Wege der Enteignung allein dadurch durchzusetzen, dass es erklärt, es müsse andernfalls Arbeitsplätze am Standort abbauen oder den Standort durch Wegzug aufgeben,

OVG Hamburg, Beschl. v. 9.8.2004 – 2 Bs 300/04, NVwZ 2005, 105 (109 r. Sp.).

Der bloße Hinweis auf zu sichernde bzw. zu schaffende Arbeitsplätze reicht also nicht aus, um den Anforderungen an eine Abwägung der widerstreitenden Belange zu genügen, wie sie nach Art. 14 Abs. 3 GG zwingend erforderlich ist.

Festzuhalten bleibt: Der Gesetzgeber selbst hat eine, gemessen an Art. 14 Abs. 3 GG, hinreichende „Gesamtabwägung aller Gemeinwohlgesichtspunkte und widerstreitenden Interessen“,

BVerfGE 74, 264 (293 f.),

nicht vorgenommen.

## **(2) Keine gesetzlichen Vorschriften zur Bewertung der widerstreitenden Interessen durch die Verwaltung**

Das Rohrleitungsgesetz weist auch keine Vorschriften auf, die sicherstellen, dass „eine qualifizierte Behörde in einem geeigneten Verfahren eine enteignungsrechtliche Gesamtabwägung aller Gemeinwohlgesichtspunkte und widerstreitenden Interessen unter Prüfung auch der Erforderlichkeit des Vorhabens vornimmt“,

BVerfGE 74, 264 (293 f.).

Im Gegenteil: Die apodiktische Feststellung in § 1 RohrIG, dass das Pipeline-Projekt dem Wohl der Allgemeinheit diene, und dass dazu Enteignungen zulässig seien (§ 2 Abs. 1 Satz 1 RohrIG), legen der Behörde vielmehr nahe, die Voraussetzungen der Enteignung nicht mehr zu prüfen. Das zeigte sich schon im Planfeststellungsverfahren. Der Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf vom 14.2.2007 verweist an zahlreichen Stellen, an denen es um gegenläufige Belange geht, in knapper, ja geradezu floskelhafter Weise darauf, dass die Rohrleitungsanlage schon ausweislich des Rohrleitungsgesetzes dem Wohl der Allgemeinheit gem. Art. 14 Abs. 3 GG entspreche,

Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf für die Errichtung und den Betrieb einer Rohrfernleitungsanlage zum Transport von gasförmigem Kohlenmonoxid von Köln-Worringen bis nach Krefeld-Uerdingen der Firma Bayer Material Science AG (BMS) vom 14.2.2007 (Az. 541 / 8 – BIS), S. 246, 342, 353 f., 360, 395, 449, 451, 452, 458.

Wie bereits im Fall „Boxberg“,

BVerfGE 74, 264 (294),

so besteht auch im Falle der CO-Pipeline die Gefahr, dass die Behörde die Enteignungsvoraussetzungen nicht prüft. Wenn auch – anders als damals – der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber mit Blick auf die CO-Pipeline ein besonderes Enteignungsgesetz erlassen und damit

formal der grundlegenden Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer „gesetzlichen Grundlage für den verfolgten Enteignungszweck“,

BVerfGE 74, 264 (286 – letzter Abs.),

nachgekommen ist, so ist es ihm gleichwohl nicht gelungen, in diesem Gesetz normative Vorgaben für die Ermittlung und Bewertung der widerstreitenden Belange durch die Behörde in einer Weise aufzustellen, wie das Bundesverfassungsgericht sie fordert.

### **(3) Zwischenergebnis:**

Insgesamt hat also weder der Gesetzgeber selbst die widerstreitenden Belange ermittelt und abwägend bewertet noch hat er Vorschriften in das Rohrleitungsgesetz aufgenommen, auf deren Grundlage die Verwaltung diese Aufgabe sachgerecht erfüllen kann. Auch in dieser Hinsicht widerspricht das Rohrleitungsgesetz somit deutlich den Anforderungen an privatnützige Enteignungen, wie das Bundesverfassungsgericht sie in seiner „Boxberg-Entscheidung“

BVerfGE 74, 264 (293 f.),

aufgestellt hat.

## **dd) Keine hinreichenden gesetzlichen Vorkehrungen zur Sicherung des Enteignungszwecks**

### **(1) Gesetzliche Sicherung des mittelbar gemeinnützigen Enteignungszwecks bei privatnütziger Enteignung**

Das Bundesverfassungsgericht verlangt im Hinblick auf privatnützige Enteignungen, dass „genügende gesetzliche Vorkehrungen zur Sicherung des Enteignungszwecks“ bestehen,

BVerfGE 74, 264 (Zitat: 287 o., im Einzelnen: 295 f. zu c).

Ausdrücklich fordert das Bundesverfassungsgericht *gesetzliche* Regelungen zur Sicherung der Enteignungszwecke. Das Bundesverfassungsgericht hat im Hinblick auf Enteignungszwecke wie

die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und die Schaffung von Arbeitsplätzen mit Recht betont, dass ihr Eintritt nicht in jeder Hinsicht feststeht, und im Hinblick auf die Enteignung zugunsten eines privaten Unternehmens unter Bezugnahme auf die „Boxberg-Entscheidung“ an dem Erfordernis einer dauerhaften Sicherung des im Allgemeininteresse liegenden Zwecks der Maßnahmen festgehalten,

BVerfG, Beschl. v. 11.11.2002 – 1 BvR 218/99, NVwZ 2003, 197 (198 r. Sp.).

In der fachgerichtlichen Rechtsprechung ist dies aufgegriffen und der gerichtlichen Kontrolle von planerischen und die Enteignung vollziehenden Maßnahmen zugrunde gelegt worden,

BVerwG, Urt. v. 24.10.2002 – 4 C 7.01, BVerwGE 117, 138 (144); OVG Hamburg, Beschl. v. 9.8.2004 – 2 Bs 300/04, NVwZ 2005, 105 (107 l. Sp.); VG Stuttgart, Urt. v. 19.2.2004 – 1 K 1483/03, Rn. 101 (juris); VG Regensburg, Beschl. v. 25.8.1995 – 22 CS 95.2269, Rn 13 (juris).

Insoweit ist allerdings zu beachten, dass das zitierte Urteil des BVerwG v. 24.10.2002 den Anforderungen der „Boxberg“-Entscheidung des BVerfG (BVerfGE 74, 264) nicht in letzter Konsequenz gerecht wird. Der Grund liegt darin, dass das vom BVerwG zu beurteilende Vorhaben (zu dessen Realisierung enteignet worden war) grenzüberschreitenden Charakter hatte. Das BVerwG war im Hinblick auf die Sicherung des Enteignungszwecks nur deshalb großzügig, weil „kein Anlass zu der Annahme“ bestehe, „die Tschechische Republik werde das mit der MERO transportierte Erdöl anders als gemeinwohldienlich nutzen. Denn sie hat sich im Freundschaftsvertrag vom 27. Februar 1992 dazu bekannt, eine umfassende friedliche und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit der Bundesrepublik Deutschland und die Schaffung eines Europas anzustreben, in dem die Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit geachtet werden ...“ Ob ein völkerrechtlicher Vertrag im Allgemeinen und eine derart unspezifische Regelung wie die vom BVerwG zitierte im Besonderen geeignet sein können, die (gesetzliche) Sicherung des Enteignungszwecks herzustellen, mag durchaus fraglich erscheinen. Darauf kommt es hier – im Falle des Rohrleitungsgesetzes v. 21.3.006 – aber nicht an. Denn der damalige Fall des BVerwG stellt einen Sonderfall dar, dessen völkerrechtliche Prägung im Falle des nordrhein-westfälischen Rohrleitungsgesetzes nicht in Rede steht.

## **(2) Keine überzogenen Anforderungen an den Gesetzgeber durch das Erfordernis gesetzlicher Sicherung des Enteignungszwecks**

Von einzelnen Stimmen in der Literatur ist der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach *gesetzlichen* Sicherungsmaßnahmen gleichwohl entgegen gehalten worden, der Gesetzgeber wer-

de damit überfordert und der enteignungsrechtliche Gesetzesvorbehalt überdehnt. Es erscheine hinreichend, wenn die dauerhafte Sicherung des qualifizierten Enteignungszwecks entweder durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt, gegebenenfalls durch die Enteignungsverfügung selbst, oder durch einen (verwaltungsrechtlichen) Vertrag erfolge,

*Papier*, Anmerkung zu BVerfG, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 („Boxberg“), in: JZ 1987, 619 (620 I. Sp.); vgl. auch *ders.*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 14, Rn. 586; *Wilhelm Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, 1989, S. 63 f.

#### **(a) Keine Überforderung des Gesetzgebers**

Von einer Überforderung des Gesetzgebers kann aber in Wahrheit keine Rede sein. Das Bundesverfassungsgericht selbst hat bereits in der „Boxberg-Entscheidung“ von 24.3.1987 „nicht unerhebliche Schwierigkeiten“ zugestanden, „abstrakt-generelle Regelungen zu schaffen, unter die sich das umstrittene Vorhaben subsumieren läßt und die zugleich den Anforderungen der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie genügen“,

BVerfGE 74, 264 (297).

Zur Lösung des Problems hat das Gericht „die Möglichkeit eines auf dieses Projekt beschränkten Gesetzes“ aufgezeigt und dem Gesetzgeber damit den Weg eines entsprechenden Maßnahmegesetzes eröffnet,

BVerfGE 74, 264 (297).

Inzwischen hat sich längst gezeigt, dass der Gesetzgeber durchaus im Stande ist, entsprechende Regelungen zu schaffen. Schon wenige Jahre nach Erlass der „Boxberg-Entscheidung“ konnte eine monographische Abhandlung zur privatnützigen Enteignung auf mehrere Gesetzeswerke verweisen, in denen Maßnahmen zur Sicherung des Gemeinwohlzwecks (die über bloße Rückgewähransprüche hinausgehen) vorgesehen waren,

*Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, 1989, S. 238, unter Hinweis auf jeweils mehrere Bestimmungen im Energiewirtschaftsgesetz, im Bundesberggesetz und im Personenbeförderungsgesetz in den damals jeweils geltenden Fassungen.

Darüber hinaus ist hinzuweisen auf das hamburgische Enteignungsgesetz für die Erweiterung des Werkflugplatzes in Hamburg-Finkenwerder (Werkflugplatz-Enteignungsgesetz) vom 18.2.2004,

HmbGVBl. Teil I, S. 95 ff., in Auszügen auch abgedruckt bei *Battis/Otto*, DVBl. 2004, 1501 (1502 f. Fußn. 23),

das der Fa. Airbus Deutschland GmbH durch eine Erweiterung des Werkflugplatzes in Hamburg-Finkenwerder den Bau des Großraumflugzeuges A 380 ermöglichen sollte und dessen § 4 umfangreiche Maßnahmen zur Sicherung des (mittelbar gemeinnützigen) Enteignungszwecks, nämlich der Sicherung des Luftfahrtstandortes Hamburg und der Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 1 des Gesetzes) vorsieht. So wird in § 4 Abs. 1 des Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes „zur dauerhaften Sicherung des Enteignungszwecks“ der Freien und Hansestadt Hamburg und der Betreiberin des Flugplatzes der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages vorgeschrieben, „in dem die Betreiberin des Werkflugplatzes zu verpflichten ist, sämtliche Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Produktion und die Auslieferung von Großraumflugzeugen wie dem Airbus A 380, die Anlass zur jeweiligen Erweiterung gegeben haben, in Hamburg-Finkenwerder erfolgt“. In § 4 Abs. 2 des Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes folgen Vorgaben für den näheren Inhalt dieses Vertrages. In § 3 Abs. 2 des Werkflugplatz-Enteignungsgesetzes wird die Enteignung u.a. an die Voraussetzung geknüpft, dass „die dauerhafte Sicherung des Enteignungszwecks gemäß § 4 nachgewiesen ist“.

In anderen Fällen bestehen vielfältige weitere Möglichkeiten, durch gesetzliche Vorschriften vertragliche Regelungen (ggf. die Vereinbarung von Vertragsstrafen), Nebenbestimmungen zum Enteignungsakt (vor allem Bedingungen und Widerrufsvorbehalte), Sicherheitsleistungen und dingliche Sicherungen anzuordnen,

vgl. *Zimmer*, Flurbereinigung aus städtebaulichen Gründen und privatnützige Enteignung, DÖV 1986, 1001 (1009) m.w.N.; im Einzelnen: *Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, 1989, S. 240 ff., 263 ff. (der, S. 240 f., auch auf die Möglichkeit untergesetzlicher Rechtsnormen hinweist); *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, 1996, S. 162 ff., 165 m. Fußn. 391, S. 169 ff., 177 ff. (zu möglichen Sicherungsmitteln im Einzelnen), S. 185 (beispielhafte Formulierung für ein Gesetz, das Enteignungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorsieht), S. 211 ff., 237, jeweils m.w.N.

Die Zahl der möglichen Sicherungsmittel ist nicht beschränkt. Alles, was unter angemessener Berücksichtigung der Interessen des Begünstigten geeignet ist, die Realisierung des Enteignungszwecks wirksam zu sichern, kommt als Sicherungsmittel in Betracht,

vgl. *Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, 1989, S. 275 f.

**(b) Keine Überdehnung des enteignungsrechtlichen Gesetzesvorbehaltes**

Auch der Einwand, der Gesetzesvorbehalt werde durch die Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach gesetzlichen Vorkehrungen zur Sicherung des (gemeinnützigen) Enteignungszwecks überdehnt,

Nachweise o. vor (a),

ist nicht berechtigt. Es handelt sich vielmehr verfassungsrechtlich um eine unverzichtbare und geradezu selbstverständliche Konsequenz daraus, dass der Staat sich im Falle einer privatnützigen Enteignung zum Instrument der Interessen eines Privaten machen lässt, der nur mittelbar gemeinnützige Zwecke verfolgt. Da der begünstigte Private in erster Linie eigennützige Interessen im Blick hat, kann nie ausgeschlossen werden, dass er sich hierauf beschränkt und die (mittelbar erreichbaren) gemeinnützigen Ziele seines Handelns aufgibt, wenn sich dies als wirtschaftlich nützlich und rechtlich möglich erweist. Gerade in Fällen solcher privatnützigen Enteignungen, deren Gemeinwohlbezug in der Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen liegt, bestehen ganz erhebliche „Prognoseunsicherheiten“,

*Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, S. 216; vgl. auch *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 176,

die nur insoweit tragbar sind, als sie durch Sicherungsmaßnahmen kompensiert werden können,

*Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, S. 216.

Das begünstigte private Unternehmen wird durch die Enteignung in den Funktionskreis öffentlicher Aufgabenerledigung eingebunden. Infolgedessen müssen die gleichen Bindungen und Verantwortlichkeiten gelten wie bei der öffentlichen Verwaltung. Denn der betroffene Bürger darf nicht schlechter gestellt werden, nur weil der Unternehmensträger ein Privater ist. Ohne klare

rechtliche Sicherungen ist die dauernde gemeinnützige Verwendung des enteigneten Gegenstandes – also die zentrale Enteignungsvoraussetzung – nicht gegeben. Einer Ermächtigung zur beliebigen Eigentumsverschiebung von einem Privaten auf den anderen wäre Tür und Tor geöffnet,

vgl. *Zimmer*, Flurbereinigung aus städtebaulichen Gründen und privatnützige Enteignung, DÖV 1986, 1001 (1008 zu [3] m.w.N.).

Zwischen der in Art. 14 Abs. 3 GG niedergelegten Voraussetzung für Enteignungen, dem Allgemeinwohl dienen zu müssen, und dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit jeder Enteignung besteht ein enger Zusammenhang,

vgl. *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 136 f.

Es ist dem parlamentarisch-demokratischen Gesetzgeber vorbehalten, die eine Enteignung legitimierenden Gemeinwohlaufgaben zu bestimmen und die hierbei erforderlichen Rechtsvorschriften zu erlassen. Wie oben im Hinblick auf die notwendige Bestimmtheit des Enteignungsgesetzes bereits erwähnt,

oben C. II. 1. b bb (1), Seite 19,

können weder die staatliche noch die kommunale Verwaltung anstelle des Gesetzgebers die eine Enteignung rechtfertigenden Gemeinwohlaufgaben bestimmen,

BVerfGE 56, 249 (261 f.); vgl. auch *Depenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 14 Rn. 415.

Das förmliche Gesetz hat bei der Ausgestaltung der grundgesetzlichen Eigentumsordnung eine zentrale Stellung,

vgl. *Depenheuer*, in: v. Danwitz/Depenheuer/Engel, Bericht zur Lage des Eigentums, 2002, S. 111 (208 m.w.N.).

Den Gesetzesvorbehalt gerade im Hinblick auf privatnützige Enteignungen zurückzudrängen würde bedeuten, seine Funktion, maßgebliche Grundentscheidungen dem parlamentarischen Gesetzgeber zuzuweisen, für eine besonders missbrauchsgefährdete Fallgruppe auszublenden. Der Fall des nordrhein-westfälischen Rohrleitungsgesetzes vom 21.3.2006 ist geeignet, die Not-

wendigkeit dichter verfassungsrechtlicher Maßstäbe an das Enteignungsgesetz und damit zugleich den Gesetzgeber zu veranschaulichen. Es ist geradezu handgreiflich, wie sehr der nordrhein-westfälische Gesetzgeber sich zum Anwalt der BMS AG gemacht hat. Auf jede besondere Belastung, die also nicht schon durch allgemeines Enteignungsrecht nach dem Landesenteignungs- und –entschädigungsgesetz vorgezeichnet war, ist verzichtet worden. In der Gesetzesbegründung wird in floskelhafter Weise auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingewiesen. Eine parlamentarische Aussprache hat zu keiner Zeit stattgefunden. Räumte man einem derart agierenden Gesetzgeber neue Spielräume bei dem Erlass von Enteignungsgesetzen ein, so hieße dies, das Schutzgut des Grundrechts aus Art. 14 GG der Disposition von Wirtschaftsunternehmen zu überantworten, die kraft ihrer wirtschaftlichen Potenz über hinreichenden politischen Einfluss verfügen. Die mit Art. 14 Abs. 1 GG an erster Stelle verbundene verlässliche Bestandsgarantie, deren Schranken durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber näher bestimmt werden, wäre in ihrem Kern berührt.

Mit Recht ist für privatnützige Enteignungen die Absicherung des Allgemeinwohlzwecks als das „Maß aller Dinge“ bezeichnet worden,

*Jackisch, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 177.*

Die gesetzliche Sicherung des nur mittelbar gemeinnützigen Enteignungszwecks stellt in der Tat eines der unverzichtbaren Kernelemente einer verfassungsrechtlich einwandfreien Enteignung dar. Daran ist festzuhalten.

### **(3) Keine Sicherung des gemeinnützigen Enteignungszwecks im Rohrleitungsgesetz**

In dem Rohrleitungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21.3.2006 zu der CO-Pipeline zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen finden sich keine effektiven Sicherungsvorkehrungen. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung wird zwar deutlich, dass der Gesetzgeber bei „Enteignungen zugunsten eines Vorhabens, das dem öffentlichen Wohl nur mittelbar dient“, um die Notwendigkeit von gesetzlichen „Vorkehrungen zur dauerhaften Sicherung des Enteignungszwecks“,

LT-Drucks. 14/909, S. 8 (Zu § 5, 1. Abs.),

gewusst hat. Ungeachtet dessen hat er sich beschränkt darauf, in das Gesetz einen Anspruch auf Rückenteignung aufzunehmen (§ 5 RohrIG). Ein solcher Anspruch ist aber von vornherein nicht geeignet, den Enteignungszweck „Erhalt“ bzw. „Schaffung von Arbeitsplätzen“,

LT-Drucks. 14/909, S. 6 bzw. 7,

zu sichern, weil er nicht dazu dienen kann, den Gemeinwohlzweck unmittelbar durchsetzen zu können. Der Rückübertragungsanspruch steht nach § 5 Satz 1 RohrIG i.V.m. § 42 Abs. 1 EEG NRW dem früheren Eigentümer zu. Auch deshalb ist ein solcher Rückenteignungsanspruch nicht geeignet, im Falle einer privatnützigen Enteignung den mittelbar verfolgten Gemeinwohlzweck zu sichern,

vgl. *Zimmer*, Flurbereinigung aus städtebaulichen Gründen und privatnützige Enteignung, DÖV, 1986, 1001 (1009).

Hinzu kommt hier, dass der Anspruch aus § 5 Satz 1 RohrIG nach dessen Halbsatz 1 beschränkt ist auf den Fall, dass „die Rohrleitungsanlage nicht mehr für den Transport von Kohlenmonoxid beziehungsweise Kohlenmonoxid-Wasserstoffgemischen genutzt oder der Betrieb endgültig eingestellt wird“. Es geht also ausschließlich um den in der Überschrift zu § 5 RohrIG auch so umschriebenen Fall der endgültigen Betriebseinstellung. Wie ein solcher Rückübertragungsanspruch geeignet sein soll, den Enteignungszweck zu sichern, ist unerfindlich - zumal nicht der Betrieb der Rohrleitungsanlage als solcher oder die Stärkung der Fa. BMS AG der eigentliche, d.h. verfassungsrechtlich zulässige, weil dem Gemeinwohl dienende, Enteignungszweck ist, sondern nur die Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen.

Dies gilt vor dem Hintergrund dessen, dass die weiteren in § 2 Nrn. 2 bis 4 RohrIG genannten Enteignungszwecke verfassungsrechtlich bedeutungslos sind, vgl. oben C) II. 1. b) bb) (1), Seite 17 ff. Zu einer Rückenteignungsklausel, die nur den Fall erfasst, dass der Betrieb der betreffenden Anlage eingestellt wird, als unzureichender Sicherung des Gemeinwohlzwecks BVerwG, Urt. v. 24.10.2002 – 4 C 7.01, BVerwGE 117, 138 (144).

In der Literatur sind Rückübertragungsansprüche mit Recht „nicht zu den eigentlichen Sicherungsmaßnahmen“ gezählt worden,

*Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 178; skeptisch gegenüber der Rückenteignung als Maßnahme zur Sicherung des Enteignungszwecks auch *Gerhardt*, FS f. Zeidler, Bd. 2, S. 1663 (1664).

Die sog. Rückenteignung ist in allen Fällen die Konsequenz der Nichtverfolgung von Enteignungszwecken. Es handelt sich nicht um ein spezifisches Problem der Enteignung zugunsten Privater. Deshalb ist die Rückenteignung auch kein Mittel zur Sicherung des mittelbar gemeinnützigen Enteignungszwecks im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sondern eine für alle Enteignungen mögliche Folge der Zweckverfehlung,

vgl. *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 181; für Enteignungen im Allgemeinen *Deppenheuer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 14 Rn. 431; *Wendt*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 14 Rn. 165 m.w.N.

Das ist auch der Grund dafür, dass nach inzwischen weithin vertretener Auffassung das Recht zum Rückerwerb auch ohne besondere gesetzliche Grundlage besteht, wenn die enteignete Sache zweckentfremdet verwendet wird,

vgl. die umfangreichen Nachw. b. *Jackisch*, Die Zulässigkeit der Enteignung zugunsten Privater, S. 180 Fn. 465.

In dieser Sicht ist die in § 5 RohrIG vorgesehene Regelung nicht nur zur Sicherung des Gemeinwohlzwecks (Sicherung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen) ungeeignet, sondern sogar überflüssig.

Festzuhalten bleibt, dass § 5 RohrIG keine den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG genügende Sicherung des mittelbar gemeinnützigen Enteignungszwecks vorsieht. Das Rohrleitungsgesetz weist damit insgesamt keine zureichende gesetzliche Sicherung des Enteignungszwecks im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit der „Boxberg-Entscheidung“,

BVerfGE 74, 264 (295 ff.),

auf.

Da auch keine sonstigen Rechtsvorschriften bestehen, aus denen sich im Hinblick auf die Rohrleitungsanlage der BMS AG die Sicherung des mittelbar verfolgten Gemeinwohlbelangs ergeben kann,

wie etwa ein völkerrechtlicher Vertrag im Falle des BVerwG, Urt. v. 24.10.2002 – 4 C 7.01, BVerwGE 117, 138 (144) – dazu bereits oben in diesem Gutachten S. 31, zu einer grenzüberschreitenden Rohölpipeline, oder im Falle des VG Stuttgart, Urt. v. 19.2.2004 – 1 K 1483/03, Rn. 101 (juris), durch § 6 des Landesmessegesetzes Bad.-Württb. v. 15.12.1998 (in juris mit abgedruckt),

verstößt das Rohrleitungsgesetz vom 21.3.2006 auch in dieser Hinsicht gegen Art. 14 Abs. 1 und 3 GG.

Darüber kann nicht etwa aufgrund der Wirtschaftskraft und ggf. Vertrauenswürdigkeit des Bayer-Konzerns hinweggesehen werden. Derartige Argumente hat das Bundesverfassungsgericht mit Recht bereits in der „Boxberg-Entscheidung“ nicht gelten lassen, vgl. BVerfGE 74, 264 (295 f.); a.A. wohl *Gerhardt*, FS f. Zeidler, Bd. 2, 1987, S. 1663 (1667): Kontrolle der „Bonität“ des begünstigten Unternehmens müsse genügen. Zu betonen ist dabei auch, dass damals zwischen den beteiligten Gemeinden (Assamstadt und Boxberg), der Daimler-Benz AG und dem Land Baden-Württemberg eine Sicherungsvereinbarung geschlossen worden war, vgl. zu dem damaligen Vorgang und zum Inhalt der Sicherungsvereinbarung *Schmidbauer*, Enteignung zugunsten Privater, 1989, S. 234 m. Einzelheiten. Nicht einmal eine solche Sicherungsmaßnahme liegt in dem hier zu begutachten Fall der Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen vor.

## **2. Kein verfassungsrechtlich unzulässiges Maßnahmegesetz**

Das Rohrleitungsgesetz könnte darüber hinaus in seiner Eigenschaft als sog. Maßnahmegesetz gegen das Grundgesetz verstoßen. Mit dem Begriff des Maßnahmegesetzes wird ein Gesetzestyp umschrieben, der im wissenschaftlichen Schrifttum vornehmlich in der Zeit nach dem Ende des 2. Weltkriegs beobachtet und seither verfassungsrechtlich bewertet worden ist,

vgl. nur *Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Loseblattwerk, Bearbeitung zu Art. 19 GG nach dem Stand der 19. Lfg. 1981, Art. 19 Abs. I Rn. 5 m.w.N.

Da der moderne Gesetzgeber regelmäßig zur Bewältigung konkreter, mitunter gar krisenhafter Probleme tätig wird, er insoweit also gesetzliche Maßnahmen ergreift, wird das Maßnahmegesetz heute nicht mehr als verfassungswidrig angesehen. Die in Gesetzesform ergehende Maßnahme wird vielmehr als reguläres Gesetz im Sinne des Grundgesetzes angesehen,

vgl. statt vieler *Christoph Degenhart*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl. 2006, Rn. 125,

und als „verfassungsrechtlich irrelevant“,

BVerfG, Urt. v. 7.5.1969 – 2 BvL 15/67, BVerfGE 25, 371 (1. Leitsatz u. S. 396); aus der Literatur vgl. nur *Schnapp*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 20 Rn. 33; *P.M. Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 5. Aufl. 2005, Art. 19 Rn. 63; *Badura*, Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. 2003, F 8 (mit ungenauem Zitat zur Rspr. des BVerfG).

Gleichwohl kann nicht a priori ausgeschlossen werden, dass ein Maßnahmegesetz verfassungswidrig ist. Ein Maßnahmegesetz das zugleich als Einzelfallgesetz zu betrachten ist, kann gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen. Danach muss, soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten,

näher *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 19 Rn. 20 ff. mit umfangreichen Nachw. zu Rspr. u. Literatur und dem Hinweis darauf, dass in der Rechtsprechung des BVerfG bislang noch kein Verstoß eines Gesetzes gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG festgestellt worden ist.

Darüber hinaus kann ein Maßnahmegesetz mit Blick auf die im Rechtsstaatsprinzip grundlegende Gewaltenteilung verfassungswidrig sein. Das ist etwa der Fall, wenn der Gesetzgeber eine „Maßnahme“ vorsieht, die nach der verfassungsrechtlichen Funktionenzuweisung der Verwaltung zukommt,

vgl. *Degenhart*, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl. 2006, Rn. 271.

Doch kommt im Hinblick auf das Rohrleitungsgesetz weder das eine noch das andere ernstlich in Betracht. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner grundlegenden „Boxberg“-Entscheidung,

wie dargelegt, umfassende Anforderungen an Enteignungsgesetze formuliert, die mittelbar privatnützige Enteignungen zu rechtfertigen in der Lage sein sollen. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht einerseits die „Notwendigkeit einer eindeutigen Entscheidung des Gesetzgebers“,

BVerfGE 74, 264 (297),

betont und sehr präzise, die Einzelheiten eines solchen Enteignungsgesetzes betreffende Vorgaben entwickelt. Auf ihnen beruhen die oben aufgezeigten verfassungsrechtlichen Maßstäbe, denen das Rohrleitungsgesetz in mehrfacher Hinsicht nicht genügt. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht, wie ebenfalls oben bereits dargelegt,

C) II. 1. b) dd) (2) (a), Seite 32,

eingräumt, dass der Gesetzgeber auf „nicht unerhebliche Schwierigkeiten“ stoßen mag,

BVerfGE 74, 264 (297).

Das Gericht hat ungeachtet dessen die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, denen Enteignungsgesetze zugunsten privater Bauvorhaben, gerecht werden müssen, nicht abgeschwächt, sondern dem Gesetzgeber die Möglichkeit eines Maßnahmegesetzes zugestanden: „Dem Gesetzgeber bleibt jedoch – hält er ein solches Großprojekt für durchsetzungsbedürftig, den Weg über ein allgemeines Enteignungsgesetz aber nicht für gangbar – die Möglichkeit eines auf dieses Projekt beschränkten Gesetzes.“

BVerfG, ebd.

Diesen Gedanken hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber aufgegriffen, als er mit dem Rohrleitungsgesetz ein „Spezialenteignungsgesetz“ schaffen wollte,

LT-Drucks. 14/909, S. 1.

Das Rohrleitungsgesetz ist verstößt nicht in seiner Eigenschaft als Maßnahmegesetz gegen das Grundgesetz.

### **3. Die Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG**

Das Rohrleitungsgesetz könnte darüber hinaus gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG (sowie Art. 78 LVerf NRW) verstoßen. Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.

Das Rohrleitungsgesetz selbst berührt allerdings nicht den Gewährleistungsbereich des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG. Das Gesetz selbst bestimmt noch nicht die von der CO-Pipeline betroffenen Städte und Gemeinden. Es legt den Verlauf der Pipeline nicht fest. Es ist zu unbestimmt, um unabhängig von der nachfolgenden Planung bereits Schlussfolgerungen auf die betroffenen Rechtsträger und ihre Rechtspositionen zu erlauben.

Zu der daraus folgenden Verfassungswidrigkeit oben C. II. 1. b bb (1) und (2),  
Seite 19 ff.

Aus dem Rohrleitungsgesetz selbst kann noch nicht auf Eingriffe in die Garantie kommunaler Selbstverwaltung oder auch auf eine Berührung des Gewährleistungsbereichs geschlossen werden.

Das Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs.2 GG wird durch das Gesetz vom 21.3.2006 nicht verletzt.

### **III. Ergebnis**

1. Das Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen vom 21.3.2006 verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen die vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 14 Abs. 1 und 3 GG abgeleiteten Anforderungen an Enteignungsgesetze:

a) Es ist (im Hinblick auf die Enteignungszwecke und im Hinblick auf den Verlauf der Leitung) nicht hinreichend bestimmt.

b) Dem Gesetz liegt keine abwägende Bewertung der widerstreitenden Interessen und Belange zugrunde. Die gebotene enteignungsrechtliche Gesamtabwägung hat weder der Gesetzgeber selbst vorgenommen noch hat er in dem Gesetz Vorgaben für eine sachgerechte Bewertung der widerstreitenden Interessen durch die Verwaltung formuliert.

c) Das Rohrleitungsgesetz weist keinerlei Vorkehrungen zur Sicherung des auf die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zielenden Enteignungszwecks auf.

d) Das Gesetz verletzt die Grundrechte der von der Rohrleitung betroffenen Grundstückseigentümer aus Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Es ist somit verfassungswidrig und nichtig.

2. Das Rohrleitungsgesetz ist kein verfassungswidriges Maßnahmegesetz.

3. Das Rohrleitungsgesetz verstößt nicht gegen die Garantie kommunaler Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG.

## **D. Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses**

### **I. Ermächtigungsgrundlage**

Ermächtigungsgrundlage für den Planfeststellungsbeschluss sind die §§ 20 Abs. 1, 3c Abs. 1 UVPG i.V.m. Nr. 19.4.2. der Liste UVP-pflichtiger Vorhaben.

### **II. Formelle Rechtmäßigkeit**

#### **1. Zuständigkeit**

Die Zuständigkeit der Bezirksregierung Düsseldorf für den Erlass des Planfeststellungsbeschlusses folgt aus § 1 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten für die Zulas-

sung, Überwachung sowie Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bei Vorhaben nach § 20 i.V.m. Anlage 1 Nr. 19.3. bis 19.9. des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG – sowie den Vollzug der Verordnung über Rohrfernleitungsanlagen – Rohrfernleitungsverordnung – und zur Änderung der zweiten Verordnung über die Bestimmung besonderer Vollzugsbehörden v. 8.6.2004 (GVBl. NRW 2004, 377).

## **2. Verfahrensrechtliche Gesichtspunkte**

### **a) Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG)**

Der Planfeststellungsbeschluss müsste mit § 11 UVPG vereinbar ist. Gemäß § 11 Satz 1 UVPG erarbeitet die zuständige Behörde eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens sowie der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden, einschließlich der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft. Dabei muss die zusammenfassende Darstellung gemäß § 11 Satz 4 UVPG nicht in einem eigenen Dokument enthalten sein, sondern kann in die Begründung der Zulassungsentscheidung einfließen.

Eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen findet sich im Planfeststellungsbeschluss auf den Seiten 222 bis 228.

Der Zweck der zusammenfassenden Darstellung gemäß § 11 UVPG liegt darin, die Bewertung der Umweltauswirkungen gemäß § 12 UVPG vorzubereiten.

Vgl. *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl. 1996, § 11 Rn. 4.

Diese Zwecksetzung macht es erforderlich, die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen so präzise abzufassen, dass die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens den Anforderungen des § 12 UVPG entsprechend bewerten kann. Obwohl die Umweltauswirkungen im Planfeststellungsbeschluss in quantitativer Hinsicht durchaus ausführlich beschrieben werden, ist zweifelhaft, ob die zusammenfassende Darstellung den inhaltlichen Anforderungen des § 11 UVPG zu genügen vermag.

So wird unter Ziff. 6.1.1 mit Blick auf die Auswirkungen der Rohrleitung für das „Umwelt-schutzgut Menschen“ lediglich ausgeführt:

„Betriebsbedingte Risiken können im Falle von Schäden an der Rohrfernleitung unter sehr ungünstigen und sehr unwahrscheinlichen Umständen auftreten.“

Dieser Darstellung lässt sich in keiner Weise entnehmen, um die Realisierung welcher „betriebsbedingten Risiken“ es im Einzelnen geht. Darüber hinaus bleibt im Unklaren, welche „Umstände“ gemeint sind. Auch die Verwendung der Begriffe „sehr ungünstig“ und „sehr unwahrscheinlich“ trägt nicht zur Präzisierung der unter Ziff. 6.1.1 gemachten Aussagen bei. Hinzu kommt, dass die Frage, mit welcher Wahrscheinlichkeit es zu den betriebsbedingten Risiken kommen kann, unbeantwortet bleibt. Die allgemein gehaltene Feststellung, dass der Eintritt der die betriebsbedingten Risiken auslösenden Umstände „sehr unwahrscheinlich“ sei, ist als Grundlage für eine Bewertung der Umweltauswirkungen kaum brauchbar. Ziff. 6.1.1 stellt sich damit im Ergebnis als bloße Leerformel dar, die nicht geeignet ist, den mit der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen verbundenen Zweck zu erfüllen. Das ist insbesondere deshalb problematisch, weil es in Ziff. 6.1.1 um die Darstellung der Auswirkungen auf ein hochrangiges Rechtsgut, nämlich den Menschen, geht. Angesichts des überragenden Stellenwertes, der dem menschlichen Leben in der Rechtsordnung zukommt, wäre zu erwarten gewesen, dass die Planfeststellungsbehörde die in Rede stehenden Risiken sowie die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts detailliert darlegt.

Ebenfalls unzureichend ist die Darstellung der Umweltauswirkungen auf das Umweltschutzgut Tiere/Pflanzen/Landschaft. Die betroffenen FFH-Gebiete, Naturschutzgebiete und Landschaftsschutzgebiete werden von der Bezirksregierung Düsseldorf zwar im Planfeststellungsbeschluss aufgelistet (S. 223 f.). Auch die Auswirkungen während der Bauzeit werden genau beschrieben (S. 225). Demgegenüber fasst der Planfeststellungsbeschluss die durch das Vorhaben verursachten dauerhaften Veränderungen lediglich in knappen und formelhaften Wendungen zusammen. So heißt es etwa:

„Bei dem Biotoptyp Wald kommt es durch den 6m breiten Schutzstreifen aufgrund der Pflanzenbeschränkung zu einer dauerhaften Veränderung.“

„Dauerhafte Beeinträchtigungen werden durch die Beseitigung von Wald- und Holzbeständen im Bereich des Schutzstreifens hervorgerufen.“

Die Planfeststellungsbehörde unterlässt es, die Art, Intensität und den Umfang der Veränderungen und Beeinträchtigungen zu konkretisieren. Die Darstellung der Bezirksregierung Düsseldorf durfte sich aber nicht in der Feststellung erschöpfen, dass es zu Veränderungen oder Beeinträchtigungen kommen wird. Denn die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen vermag nur dann taugliche Grundlage für eine Bewertung nach § 12 UVPG zu sein, wenn sich aus ihr auch ergibt, wie die Umweltauswirkungen im Einzelnen beschaffen sind. Dementsprechend ist von der Planfeststellungsbehörde darzulegen, welche Teillebensräume von einer Tierart betroffen werden, welche Rolle diese Lebensräume in dem Lebenszyklus der Art spielen, ob der eine oder andere Teillebensraum ersetzbar ist oder nicht, in welchem Erhaltungszustand sich die lokale Population befindet und wie groß die Überlebenschancen der Art in dem Gebiet – unabhängig von dem geplanten Projekt – sind,

so ausdrücklich *Gassner*, UVPG, 2006, § 11 Rn. 22; vgl. auch *Peters/Balla*, UVPG, 3. Aufl. 2006, § 11 Rn. 5.

Diesen Anforderungen wird die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen auf den S. 222 ff. in Bezug auf die vorgenannten Schutzgüter nicht gerecht.

#### **b) Bewertung der Umweltauswirkungen (§ 12 UVPG)**

Gemäß § 12 UVPG bewertet die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG. Diese Bewertung ist bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu berücksichtigen. Aus dieser Funktion der Bewertung ergibt sich, dass ihr Maßstab in erster Linie die gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen sind.

*Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 8 Rn. 90; *Peters/Balla*, UVPG, § 12 Rn. 11; *Gassner*, UVPG, § 12 Rn. 12.

Die Planfeststellungsbehörde muss im Rahmen der Bewertung sowohl den einschlägigen Sachverhalt als auch die einschlägigen Rechtsvorschriften vollständig erfassen.

*Gassner, UVPG, 2006, § 12 Rn. 12.*

Die an die Rohrleitungsanlage zu stellenden Zulassungsvoraussetzungen ergeben sich aus § 21 Abs. 1 UVPG. Im Planfeststellungsbeschluss wird § 21 Abs. 1 UVPG in der Bewertung als gesetzlicher Maßstab aber nicht genannt. Es ist damit nicht ersichtlich, in Bezug auf welche Voraussetzungen die im Planfeststellungsbeschluss enthaltene Bewertung eigentlich erfolgt. Bereits aus diesem Grund kann die Bewertung die Anforderungen des § 12 UVPG nicht erfüllen.

Hinzu kommt, dass die Bewertung nicht alle in der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen genannten Aspekte aufgreift. So findet sich in der zusammenfassenden Darstellung der Umweltauswirkungen der Hinweis auf „betriebsbedingte Risiken“, die unter „sehr ungünstigen“ und „sehr unwahrscheinlichen“ Umständen bei Schäden an den Rohrleitungen auftreten können. Dieser Gesichtspunkt wird in der Bewertung nicht mehr thematisiert. Es bleibt daher völlig unklar, ob und gegebenenfalls wie er bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens Berücksichtigung gefunden hat.

Auch wenn der Planfeststellungsbehörde bei einer Bewertung i.S. von § 12 UVPG ein breiter Planungsspielraum zukommt,

vgl. BayVGH, Urteil v. 21.11.2001 – 8 A 00.40027, Rn. 35 (juris),

bedeutet dies nicht, dass in der zusammenfassenden Darstellung beschriebene Umweltauswirkungen im Rahmen der Bewertung nach § 12 UVPG gänzlich außer Acht gelassen werden dürfen. Die im Planfeststellungsbeschluss enthaltene Bewertung verstößt somit gegen § 12 UVPG. Auch hieraus ergibt sich die formelle Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses.

### **c) Prozessuale Relevanz der verfahrensrechtlichen Mängel**

In prozessualer Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass Verfahrensvorschriften grundsätzlich keine selbständig durchsetzbaren Rechtspositionen begründen. Das gilt auch dann, wenn das Verfahrensrecht – wie z.B. die Umweltverträglichkeitsprüfung – auf Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts beruht.

BVerwG, Urteil v. 8.6.1995 – 4 C 4/94, Rn. 58 (juris); BVerwG, Beschluss v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02, Rn. 19 (juris); OVG NRW, Beschluss v. 23.3.2007 – 11 B 916/06.AK, NuR 2007, 360 ff., Rn. 9 (juris).

Ein Verfahrensfehler bleibt somit prozessual folgenlos, soweit er nicht zugleich kausal für eine Verletzung materieller Rechtspositionen ist.

BVerwG, Beschluss v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02, Rn. 19 (juris); OVG NRW, Beschluss v. 23.3.2007 – 11 B 916/06.AK, NuR 2007, 360, Rn. 9 (juris).

Dementsprechend kann die Nichteinhaltung der Verfahrensbestimmungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung für sich genommen nicht zur Aufhebung eines Planfeststellungsbeschlusses führen.

BVerwG, Beschluss v. 5.11.2002 – 9 VR 14.02, NVwZ 2003, 207 ff., Rn. 19 (juris); OVG NRW, Beschluss v. 23.3.2007 – 11 B 916/06.AK, Rn. 9 (juris).

Bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses ist ein Verstoß gegen die verfahrensrechtlichen Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung vielmehr nur dann relevant, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit besteht, dass sich der gerügte Fehler auf Abwehrrechte betroffener Dritter ausgewirkt hat. Ob der Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 subjektiv-öffentliche Rechte der Stadt Monheim am Rhein beeinträchtigt, so dass die aufgezeigten Verfahrensfehler die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses begründen können, wird im Folgenden zu prüfen sein.

### **III. Materielle Rechtmäßigkeit**

#### **1. Planrechtfertigung**

##### **a) Erfordernis und Inhalt der Planrechtfertigung**

Nach einhelliger Auffassung findet eine hoheitliche Planung ihre Rechtfertigung nicht schon in sich selbst, sondern bedarf einer besonderen, der fachplanerischen Zielsetzung entsprechenden

Planrechtfertigung,

vgl. z.B. BVerwG, Urteil v. 11.7.2001 – 11 C 14/00, Rn. 34 (juris); BVerwG, Urteil v. 7.7.1978 – IV C 79.76, BVerwGE 56, 110 (118 f.), Rn. 53 (juris); OVG Hamburg, Urteil v. 2.6.2005 – 2 Bf 345/02, Rn. 149 ff. (juris); *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, S. 113, Rn. 154 ff.; *Bonk/Neumann*, VwVfG, § 74 Rn. 33; *Wahl*, NVwZ 1990, 426 (434); *Ziekow*, VwVfG, § 74 Rn. 14; *Herrmann*, NuR 2001, 551 (552).

Die Rechtsprechung hat die Rechtsfigur der Planrechtfertigung ursprünglich für die Bauleitplanung entwickelt. Dogmatischer Anknüpfungspunkt war insoweit § 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 BBauG (1960),

vgl. BVerwG, Urteil v. 12.12.1969 – IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, 304. Rn. 22 (juris); BVerwG, Urteil v. 05.07.1974, BVerwGE 45, 309, 312 ff., Rn. 41 ff. (juris).

Im jüngeren Schrifttum wird vermehrt die Auffassung vertreten, dass auf die Prüfung der Planrechtfertigung neben dem Abwägungsgebot verzichtet werden könne. Zur Begründung wird angeführt, aus dem Gebot der Planrechtfertigung ergäben sich materiell keine über das Abwägungsgebot hinausgehenden Anforderungen an die Planung,

vgl. *Schmidt-Preuß*, in: FS Hoppe, 2000, S. 1071 (1082); *Jarass*, DVBl 1998, 1202, 1205; *Steinberg*, DVBl. 1992, 1501 (1503 ff.); *Kühling*, in: FS Sandler (1991), S. 301 (402); *Schmidt-Aßmann*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 2003, Art. 19 IV Rn. 211; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2000, S. 114, Rn. 155.

Dessen ungeachtet hat die Rechtsprechung bislang an der Rechtsfigur der Planrechtfertigung festgehalten,

vgl. BVerwG, Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166 (186), Rn. 16 (juris); BVerwG, Urteil v. 06.12.1985 – 4 C 59/82, BVerwGE 72, 282 (283 f.), Rn. 13 (juris); BVerwG, Urteil v. 24.11.1989 – 4 C 41/88, BVerwGE 84, 123 (130), Rn. 47 (juris); OVG Hamburg, Urteil v. 2.6.2005 – 2 Bf 345/02, Rn. 151 (juris). Vgl. auch *Wahl*, NVwZ 1990, 426 (434).

In der praktischen Rechtsanwendung muss daher weiterhin mit diesem Institut gearbeitet werden.

Die materielle Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses vom 14.2.2007 setzt somit eine Planrechtfertigung voraus. Die Planrechtfertigung besteht, wenn das Vorhaben den Zielen des jeweiligen Planungsgesetzes nicht widerspricht („Zielkonformität“) und das relevante Vorhaben tatsächlich zur Förderung dieses Ziels beitragen kann („Bedarf“),

vgl. VG Hamburg, Urteil v. 27.8.2002 – 15 VG 1383/02, Rn. 163 (juris); *Jarass*, DVBl. 2006, 1329 (1330); *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, § 74 Rn. 34.

Ob die Planung in diesem Sinne gerechtfertigt ist, unterliegt – soweit es um die Zielkonformität geht – der vollen gerichtlichen Kontrolle,

vgl. BVerwG, Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166 (168), Rn. 16 (juris); BVerwG, Urteil v. 24.11.1989 – 4 C 41/88, BVerwGE 84, 123 (130), Rn. 49 (juris); BayVGH, Beschluss v. 4.10.2005 – 20 CS 05.1966, Rn. 19 (juris); *Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 277, 280; *Jarass*, NuR 2004 69 (70); *Ziekow*, VwVfG, § 74 Rn. 16; *Kämper*, in: *Johlen/Oerder*, Münchener Anwaltshandbuch, Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2003, § 20 Rn. 72.

Lediglich bei der Bedarfsprognose, die auf der zweiten Stufe der Planrechtfertigung bedeutsam wird, kommt der Verwaltung ein Beurteilungsspielraum zu,

BVerwG, Urteil v. 6.12.1985 – 4 C 59.82, BVerwGE 72, 282, 286, Rn. 17 (juris); BVerwG, Urteil v. 24.11.1989 – 4 C 41.88, BVerwGE 84, 123 (131), Rn. 50 (juris); *Jarass*, Die Planfeststellung privater Vorhaben, S. 16 m.w.N.

Im Zentrum der Planrechtfertigung stehen die Ziele des jeweiligen Planungsgesetzes. Sie bilden den Maßstab für die Frage, ob es für ein Vorhaben einen planungsrechtlichen Bedarf gibt. Die Planrechtfertigung verlangt zwar nicht, dass das fragliche Vorhaben, gemessen an den Zielen des jeweils zugrunde liegenden Gesetzes „unausweichlich erforderlich“ ist. Es muss aber „vernünftigerweise geboten“ sein,

vgl. BVerwG, Urteil v. 7.7.1978 – IV C 79.76, BVerwGE 56, 110 (118), Rn. 47 (juris); BVerwG, Urteil v. 30.5.1984, BVerwGE 69, 256 (271), Rn. 49 (juris); BVerwG, Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166 (168), Rn. 16 (juris); BVerwG, Urteil v. 06.12.1985 – 4 C 59/82, BVerwGE 72, 282 (283), Rn. 12 (juris); BayVGH, Urteil v. 19.1.2007 – 8 BV 05.1963, Rn. 27 (juris); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 30; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, S. 114, Rn. 155; *Jarass*, NuR 2004, 69.

## b) Gemeinnützigkeit als Voraussetzung der Planrechtfertigung

Die Planrechtfertigung von Vorhaben ist grundsätzlich nur möglich, wenn der mit dem Vorhaben verfolgte Zweck in einem Gesetz hinreichend konkretisiert wurde. Bei diesem Zweck muss es sich zudem um einen Gemeinwohlbelang handeln.

VG Hamburg, Urteil v. 27.8.2002 – 15 VG 1383/02, Rn. 164 (juris): „Da ein Plan nur durch jene gesetzlichen Ziele gerechtfertigt sein kann, die (auch) dem Allgemeinwohl dienen, ist die Planrechtfertigung ein geeignetes Kriterium, um solche Vorhaben auszuscheiden, die als ausschließlich privatnützig entgegenstehende Eigentumsrechte betroffener Dritter nicht beschränken dürfen.“ Vgl. auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 30.

Diese Einschränkung der Planfeststellungsfähigkeit ergibt sich daraus, dass jede Einwirkung auf das Eigentum dem Gesetzesvorbehalt unterliegt. Der Gesetzesvorbehalt verlangt, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen, d.h. grundrechtsrelevanten Fragen durch ein förmliches Gesetz regelt. Auch eine Schrankensetzung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG, wie sie mit der Zulassung eines Vorhabens im Planfeststellungsverfahren regelmäßig verbunden ist,

vgl. BVerfG, Beschluss v. 11.11.2002 – 1 BvR 218/99, Rn. 17 f. (juris); vgl. auch *Prall*, NordÖR 2001, 187 (189).

darf somit nur durch eine Rechtsnorm erfolgen,

vgl. BVerfG, Beschluss v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 ff., Rn. 92 f. (juris); BVerwG, Beschluss v. 19.5.1995 – 4 NB 17/95, NVwZ-RR 1995, 701, Rn. 5 (juris); BVerfG, Beschluss v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99, BVerfGE 102, 1, 17, Rn. 44 (juris); *Prall*, NordÖR 2001, 187 (189); *Papier*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 14 Rn. 299; *Ja-*

*rass*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 14 Rn. 37.

Art. 14 Abs. 2 GG erlaubt Eigentumsbeschränkungen allerdings nur für Zwecke, die im Allgemeininteresse liegen. Dabei obliegt es dem Gesetzgeber, die wesentlichen Konturen des den Eingriff in Art. 14 Abs. 1 GG rechtfertigenden Allgemeininteresses zu bestimmen,

vgl. BVerwG, Beschluss v. 19.5.1995, NVwZ-RR 1995, 701, Rn. 5 (juris); BVerfG, Beschluss v. 30.11.1988, BVerfGE 79, 174, 198, Rn. 68 (juris); *Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 278; *Prall*, NordÖR 2001, 187 (189); *Herrmann*, NuR 2001, 551 (554): „Eine Gemeinwohlbindung der öffentlichen Gewalt besteht allerdings generell und nicht nur bei Art. 14 Abs. 3 GG. Denn auch im Übrigen darf in den Schutzbereich von Grundrechten nur nach Maßgabe gesetzlicher Regelungen eingegriffen werden, die selbst gemessen an einem legitimen vom Gesetzgeber verfolgten Gemeinwohlzweck verhältnismäßig sind.“

Dies hat zur Konsequenz, dass Vorhaben, die keinem Allgemeininteresse dienen, die also im Privatinteresse, regelmäßig zur Gewinnerzielung, ins Werk gesetzt werden, grundsätzlich keine Eingriffe in die Rechtssphäre Dritter rechtfertigen können.

BVerwG, Urteil v. 10.02.1978 – IV C 25.75, BVerwGE 55, 220, 226, Rn. 23 (juris); BVerwG, Urteil v. 07.07.1978 – IV C 79.76, BVerwGE 56, 110, 119, Rn. 48 (juris); OVG NRW, Urteil v. 29.04.1993 – 20 A 7/91, NuR 1994, 305, Rn. 10 (juris); *Ziekow*, VwVfG, § 74 Rn. 17; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 35; *Prall*, NordÖR 2001, 187.

Dem Gesetzgeber bleibt es allerdings unbenommen, den wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Impulsen, die von einem solchen privatnützigen Vorhaben mittelbar ausgehen, die „Weihen der Gemeinnützigkeit“ zu erteilen, indem er sie als Grund für eine Planrechtfertigung besonders zulässt.

Vgl. OVG Hamburg, Urteil v. 2.6.2005 – 2 Bf 345/02, Rn. 157 f. (juris); VG Hamburg, Beschluss v. 27.8.2002 – 15 VG 1383/2002, Rn. 164 f. (juris); *Prall*, NordÖR 2001, 38 (39); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 35 m.w.N.; *Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 277 (285); *Dürr*: in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 132a.

Hieran können seit der sog. Boxberg-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine Zweifel

mehr bestehen. In dieser hatte das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, dass positive Begleiteffekte eines in erster Linie privatnützigen Vorhabens, wie z.B. die Entstehung von Arbeitsplätzen oder die Förderung der regionalen Wirtschaft, einen Gemeinwohlbezug und damit eine Bedeutung des Vorhabens für das allgemeine Wohl nach dem Maßstab von Art. 14 Abs. 3 GG begründen können.

BVerfG, Urteil v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264, 285, Rn. 53 ff. (juris); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 35; *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung, 2003, Rn. 456; *Prall*, NordÖR 2001, 38 (39).

### c) Zielkonformität der Rohrleitungsanlage

Die Rechtmäßigkeit des Planfeststellungsbeschlusses hängt somit davon ab, ob die Zwecke, die mit der Rohrleitungsanlage verfolgt werden, mit den vom Gesetzgeber in einem Planungsgesetz konkretisierten Allgemeininteressen im Einklang stehen. Anhaltspunkte dafür, welche Zwecke mit dem Vorhaben verfolgt werden, können der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses entnommen werden. Darin heißt es (S. 212):

Die geplante CO-Leitung dient dazu,  
 – die Zuverlässigkeit der Kohlenmonoxidversorgung und damit der Rohstoffverfügbarkeit zu erhöhen, um den Standort Uerdingen der chemischen Industrie in Nordrhein-Westfalen und damit die Arbeitsplätze zu sichern, sowie  
 – durch umweltschonende Umwandlung von Erdgas in Kohlenmonoxid und Wasserstoff (Steam-Reformer-Prozess) am Standort Dormagen und Transport nach Krefeld-Uerdingen die aus der CO-Produktion in Uerdingen resultierenden Emissionen am Standort Krefeld-Uerdingen nicht zu erhöhen,  
 – Kohlenmonoxid auf möglichst energiesparende und umweltschonende Weise über eine Pipelineverbindung zu befördern,  
 – durch einen CO-Verbund der Chemie-Standorte Leverkusen, Dormagen und Krefeld-Uerdingen die wirtschaftlich und ökologisch optimale Nutzung des Rohstoffs CO zu ermöglichen,  
 – durch eine hohe CO-Verfügbarkeit die Produktion des weiterverarbeitenden Betriebes an den Standorten Leverkusen, Dormagen und Krefeld-Uerdingen sicherzustellen.

Ergänzend wird ausgeführt, dass in den Chemieparks Uerdingen und Dormagen mehr als 1.500 Arbeitsplätze direkt oder indirekt von dem Rohstoff CO abhängig seien (S. 212 f.). In beiden

Werken erwirtschafteten die CO-abhängigen Produktionen über eine Milliarde Euro Umsatz und damit einen erheblichen Anteil des Gesamtumsatzes der Werke. Dies belege, dass die Sicherheit der Arbeitsplätze und damit das Gemeinwohl in großem Umfang letztlich von einer sicheren und zuverlässigen Versorgung der Werke mit CO abhängig seien. Derzeit werde der CO-Bedarf für die Polycarbonat- und MI-Produktion in Uerdingen aus einer Koksvergasungsanlage gedeckt. Hierbei werde durch eine Verbrennung von speziellen Kokssorten ein CO-reiches Rohrgas erzeugt, das anschließend gereinigt werden müsse.

Ausführungen, welche die Planrechtfertigung betreffen, finden sich überdies auf S. 472 des Planfeststellungsbeschlusses. Dort heißt es unter „10. Würdigung des Gesamtergebnisses“:

Mit dem Plan der Errichtung und des Betriebes einer Kohlenmonoxidfernleitungsanlage zwischen Köln-Worringen und Krefeld-Uerdingen wird das Ziel erreicht, Kohlenmonoxid auf möglichst einsparende, emissionsarme und umweltschonende Weise zwischen den Werksstandorten Dormagen und Uerdingen der Firma Bayer zu befördern und verschiedenen Abnehmern in hoher Verfügbarkeit bereit zu stellen. Das Kohlenmonoxid dient als einer der wichtigsten chemischen Grundbausteine zur Herstellung von Kunststoffen und Pflanzenschutzmitteln. Die Fernleitung dient dazu, die Zuverlässigkeit der Kohlenmonoxidversorgung und damit der Rohstoffverfügbarkeit zu erhöhen, um den Standort Uerdingen in NRW und damit Arbeitsplätze zu sichern. Ferner werden durch umweltschonende Umwandlung von Kohlenmonoxid und Wasserstoff am Standort Dormagen und Transport nach Uerdingen die aus der CO-Produktion in Uerdingen resultierenden Emissionen am Standort Uerdingen nicht erhöht. Durch einen CO-Verbund der Chemiestandorte Leverkusen, Dormagen und Uerdingen wird eine optimale Nutzung des Rohstoffes Kohlenmonoxid ermöglicht und somit die Verluste der Gaserzeugungsanlagen durch Nutzung der Pipeline-Speichervolumina minimiert.

Die laut Planfeststellungsbeschluss mit der Rohrleitungsanlage verfolgten Zwecke entsprechen weitgehend den Zielvorgaben, die der nordrhein-westfälische Gesetzgeber im Gesetz über die Errichtung und den Betrieb einer Rohrfernleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen v. 21.3.2006 (Rohrleitungsgesetz, GVBl. NRW 2006, S. 130) als Grund für eine Planrechtfertigung zugelassen hat.

§ 1 Satz 1 des Rohrleitungsgesetzes (RohrlG) legt ausdrücklich fest, dass die Rohrleitungsanlage

dem Wohl der Allgemeinheit gemäß Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG dient. Dies gilt gemäß § 1 Satz 2 RohrIG unabhängig davon, dass mit der Anlage auch privatwirtschaftliche Zwecke verfolgt werden. Die aus Sicht des Gesetzgebers mit dem Vorhaben verbundenen Gemeinwohlbelange werden in § 2 des Gesetzes aufgefächert. Danach dient die Verwirklichung der Rohrleitungsanlage insbesondere dazu,

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

Die im Rahmen der Planrechtfertigung erforderliche Zielkonformität ist somit auf den ersten Blick zu bejahen.

Im Ergebnis besteht für das in Rede stehende Vorhaben allerdings dennoch keine Planrechtfertigung. Das Rohrleitungsgesetz, welches die für das Vorhaben maßgeblichen Zielvorgaben definiert, verstößt nämlich, wie oben bereits dargelegt wurde, gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und ist aus diesem Grund nichtig. Die in § 2 RohrIG aufgezählten gemeinnützigen Belange können deshalb nicht als Grundlage für eine Planrechtfertigung herangezogen werden.

Der Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 und 3 GG folgt zum einen daraus, dass der Gesetzgeber es versäumt hat, alle für die Abwägungsentscheidung maßgeblichen Sachverhaltsumstände zu ermitteln.

Siehe oben C. II. 1. b cc (1), Seite 24.

Darüber hinaus ist es dem Gesetzgeber in § 2 RohrIG nicht gelungen, die dem Vorhaben zuerkannten Gemeinwohlziele in einer dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot genügenden Weise zu konkretisieren.

Siehe oben C. II. 1. b bb, Seite 18.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Boxberg-Entscheidung gefordert, dass der Gesetzgeber bei einer Enteignung zugunsten Privater selbst Vorkehrungen zur dauerhaften Sicherung der angestrebten Gemeinwohlbelange treffen müsse.

Vgl. BVerfG, Urteil v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 254, Rn. 69 f. (juris); vgl. auch OVG Hamburg, Urteil v. 2.6.2005 – 2 Bf 345/02, Rn. 158 (juris); *Prall*, NordÖR 2001, 38 (39).

Auch diesen verfassungsrechtlichen Maßgaben wird das Rohrleitungsgesetz nicht gerecht. Wie bereits ausgeführt wurde, kann insbesondere die Regelung zur endgültigen Betriebseinstellung in § 5 RohrIG keine den Anforderungen des Art. 14 Abs. 1 und 3 GG genügende langfristige Sicherung der in § 2 RohrIG genannten Gemeinwohlziele bewirken.

Siehe oben unter C. II. 1. b dd, Seite 30.

Es fehlt somit an einer gesetzlichen Regelung, welche die mit der Rohrleitungsanlage mittelbar verfolgten Allgemeininteressen in den Rang von planungsrechtlich relevanten Zielvorgaben erhebt. Als ausschließlich privatnütziges Vorhaben ist die Rohrleitungsanlage nicht in der Lage, entgegenstehende Rechte Dritter zu überwinden. Angesichts der mit der Planfeststellung verbundenen Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 GG ist eine Planrechtfertigung im Ergebnis nicht möglich. Mangels Planrechtfertigung ist der Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 somit materiell rechtswidrig.

## **2. Vereinbarkeit mit zwingend einzuhaltenden Rechtsvorschriften**

Angesichts der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgenden Gesetzesbindung (Art. 20 Abs. 3 GG) darf die Bezirksregierung Düsseldorf die Errichtung und den Betrieb einer Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen nicht gestatten, wenn hierdurch gegen zwingend einzuhaltende Rechtsvorschriften verstoßen würde.

Vgl. BVerwG, Urteil v. 21.03.1996 – 4 C 19/94, BVerwGE 100, 370 (380), Rn. 32 (juris); BVerwG, Beschluss v.

26.06.1992 – 4 B 1-11/92 u.a., NVwZ 1993, 572 (575), Rn. 4 (juris).; *Ziekow*, VwVfG, § 74 Rn. 21; *Herrmann*, NuR 2001, 551, 553; *Jarass*, DVBl. 2006, 1329; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 82. Ergänzungslieferung (2006), § 38 Rn. 50.

Auch wenn die Behörde dazu ermächtigt ist, eine Planungsentscheidung aufgrund einer Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden öffentlichen und privaten Belange zu fällen, wird sie dadurch nicht von der Beachtung anderer, für das Vorhaben einschlägiger Bestimmungen freigestellt.

BVerwG, Urteil v. 22.3.1985 – 4 C 73/82, BVerwGE 71, 163 (164), Rn. 7 (juris)

Eine Planfeststellung kommt somit nur in Betracht, wenn das Vorhaben sämtliche fachrechtlichen Vorgaben erfüllt. Eingehalten werden müssen alle für Vorhaben dieser Art einschlägigen Bestimmungen. Das gilt unabhängig davon, ob sie ein eigenes Genehmigungsverfahren vorsehen oder nicht. Die Beachtung zwingenden Rechts ist der Planungsabwägung vorgeschaltet und unabhängig von ihr beachtlich.

*Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: 82. Ergänzungslieferung (2006), § 38 Rn. 50; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 43.

#### **a) Zulassungsvoraussetzungen nach § 21 Abs. 1 UVPG**

Der Planfeststellungsbeschluss bezüglich eines UVP-pflichtigen Vorhabens darf gemäß § 21 UVPG nur dann ergehen, wenn die in dieser Norm statuierten Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind. Gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 1 UVPG muss sichergestellt sein, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, insbesondere keine Gefahren für die in § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG aufgeführten Schutzgüter hervorgerufen werden können (lit. a), und hinreichende Vorsorge gegen die Beeinträchtigungen der Schutzgüter entsprechend dem Stand der Technik getroffen ist (lit. b).

Eine Konkretisierung der dem Stand der Technik entsprechenden baulichen, betrieblichen oder organisatorischen Vorsorgemaßnahmen erfolgt durch § 21 Abs. 4 Nr. 1 UVPG i.V.m. der RohrfernleitungsVO vom 27.9.2002 (RohrFLVO, BGBl. I, S. 3777, 3809), zuletzt geändert durch

Verordnung zur Änderung der Rohrfernleitungsverordnung vom 20.4.2006 (BGBl. I, S. 935).

Nach § 3 Abs. 1 RohrFLVO müssen Rohrleitungsanlagen so beschaffen sein und betrieben werden, dass eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit vermieden wird und insbesondere schädliche Einwirkungen auf den Menschen und die Umwelt nicht zu besorgen sind. Gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 RohrFLVO ist eine Rohrfernleitungsanlage entsprechend dem Stand der Technik zu errichten und zu betreiben. Als Stand der Technik im Sinne von § 3 Abs. 2 Satz 1 RohrFLVO gelten insbesondere die Technischen Regeln, die nach § 9 Abs. 5 RohrFLVO veröffentlicht werden (§ 3 Abs. 2 Satz 2 RohrFLVO).

In Umsetzung des § 3 Abs. 2 Satz 2 RohrFLVO hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit die Technischen Regeln für Rohrfernleitungsanlagen v. 19.3.2003 (TRFL, Bundesanzeiger Nr. 100a v. 31.5.2003) erlassen, die in Teil 1 Ziff. 3.1. (Wahl der Trasse unter Gefährdungsgesichtspunkten) folgende Bestimmung enthalten:

Die Trasse der Rohrfernleitung muss so gewählt werden, dass die im Schadensfall von der Rohrfernleitung ausgehenden Gefahren sowie die Einwirkungen auf die Rohrfernleitung so gering wie möglich gehalten werden.

Diese Regelung wird durch Teil 1 Ziff. 3.1.1 TRFL (Vermeidung bebauter Gebiete) inhaltlich präzisiert. Danach sollen Rohrfernleitungsanlagen nach Möglichkeit nicht in bebautem oder in einem nach Bundesbaugesetz genehmigten Bebauungsplan zur Bebauung ausgewiesenen Gebiet errichtet werden, sofern es sich um eine dem Wohnen dienende Bebauung im Sinne der Baunutzungsverordnung handelt. Ist das nicht möglich, müssen besondere Sicherheitsmaßnahmen vorgesehen werden.

Trotz dieser eindeutigen Vorgaben verläuft die Trasse der Rohrleitungsanlage im Regierungsbezirk Düsseldorf bis auf wenige Meter an die Wohnbebauung heran. So heißt es auf Seite 229 des Planfeststellungsbeschlusses:

Auf der Trasse im Regierungsbezirk Düsseldorf ergeben sich Konfliktschwerpunkte in Siedlungsbereichen, wo sie bis auf wenige Meter an die Wohnbebauung herangeführt wird.

Der TÜV Nord gelangt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass die kleinste erkennbare Leckrate von  $60 \text{ m}^3/\text{h}$  detektiert werden kann, wenn der Einspeisedruck 13,5 bar beträgt und der Volumenstrom auf  $6000 \text{ m}^3/\text{h}$  begrenzt wird. Unter diesen Bedingungen wird im Gutachten des TÜV Nord davon ausgegangen, dass ein Leck in der Rohrleitung innerhalb eines Zeitraums von 15 Minuten erkannt wird.

Vgl. Gutachten des TÜV Nord „Erkennung und Auswirkung eines Lecks in der Kohlenmonoxid-Leitung von Köln nach Krefeld“ v. 17.7.2006, S. 11 f.

Zu beachten ist aber, dass in dem Planfeststellungsbeschluss eine Rohrleitungsanlage mit einem Betriebsdruck von 40 bar (Nebenbestimmung Ziff. 6.2.108) und einer Leckerkennungszeit von 48 Stunden (Nebenbestimmung Ziff. 6.2.97) zugunsten des Vorhabenträgers zugelassen wird. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Ausführungen im Gutachten des TÜV Nord, denen zufolge die Rohrleitungsanlage dem Stand der Technik entspricht, für die planfestgestellte Anlage wenig aussagekräftig sind. Im Übrigen müsste man bei einem Betriebsdruck von 40 bar von einem höheren Volumenstrom ausgehen, so dass sich die angegebene Leckrate von 1 -2 % nicht mehr auf  $60 \text{ m}^3/\text{h}$  bezieht, sondern auf ein Vielfaches.

Vgl. Gutachten „Technische Beurteilung des Projektes einer Kohlenmonoxidleitung von Köln nach Krefeld“ von Prof. Dr. ing. Gerd Falkenhain, S. 12.

Das wiederum lässt es zumindest zweifelhaft erscheinen, ob das in der Nebenbestimmung 6.2.97 festgelegte Analyseintervall von 24 bis 48 Stunden wirklich geeignet ist, den Schutz der Umwelt sowie der in der Nähe der Rohrleitungsanlage lebenden Menschen sicherzustellen.

Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass hinsichtlich der Vereinbarkeit des Planfeststellungsbeschlusses mit § 21 Abs. 1 Nr. 1 UVPG durchgreifende Bedenken bestehen. Der Planfeststellungsbeschluss ist somit wegen Verstoßes gegen zwingend einzuhaltende Rechtsvorschriften materiell rechtswidrig.

## **b) Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Naturschutzrechts**

Gemäß § 21 Abs. 1 Nr. 2 UVPG darf ein Planfeststellungsbeschluss nur ergehen, wenn umwelt-

rechtliche Vorschriften und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften dem Vorhaben nicht entgegenstehen.

Der Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 könnte gegen Regelungen des Naturschutzrechts verstoßen.

Auf Seite 233 des Planfeststellungsbeschlusses heißt es unter der Überschrift „Gesetzlich geschützte Biotope, geschützte Landschaftsbestandteile und Biotope nach LÖBF-Kataster:

Von den insgesamt über 50 betroffenen Flächen werden einige erheblich beeinträchtigt. Wegen der Vielzahl der Flächen im Verlauf der Trasse ist eine Vermeidung durch Umgehung nicht möglich. Durch geeignete Minderungsmaßnahmen und Trassenoptimierung ist die Beeinträchtigung schon soweit wie möglich optimiert worden.

Angesichts der Trassierung innerhalb von gesetzlich geschützten Biotopen und geschützten Landschaftsbestandteilen geht die Planfeststellungsbehörde zutreffend davon aus, dass Befreiungen gemäß § 69 LG NRW eingeholt werden müssen. Diese Befreiungen sind nach Auffassung der Bezirksregierung Düsseldorf „aufgrund der Konzentrationswirkung durch diesen Planfeststellungsbeschluss erteilt“.

Die bezüglich der Reichweite der Konzentrationswirkung geäußerte Rechtsauffassung der Bezirksregierung Düsseldorf begegnet Bedenken. Hingewiesen sei zunächst darauf, dass der Tenor des Planfeststellungsbeschlusses Befreiungen i.S. von § 69 LG NRW nicht ausdrücklich ausspricht. Möglicherweise führt die Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses aber dazu, dass eine ausdrückliche Erteilung der Befreiungen nicht erforderlich ist.

Die Konzentrationswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen ist in § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW geregelt. Danach wird die Zulässigkeit des Vorhabens durch die Planfeststellung einschließlich aller notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich.

In § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW werden Befreiungen, wie sie auf der Grundlage von § 69 LG NRW ergehen, nicht ausdrücklich für entbehrlich erklärt. Vor diesem Hintergrund ist zweifelhaft, ob die Konzentrationswirkung auch diese Rechtsakte erfasst. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die in § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW enthaltene Aufzählung von Entscheidungen, die infolge der Konzentrationswirkung durch den Planfeststellungsbeschluss ersetzt werden, nicht abschließend ist („insbesondere“). Dies spricht dafür, dass auch die nach § 69 LG NRW erforderlichen Befreiungen von der Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses erfasst sein können. Dieses Ergebnis wird durch eine teleologische Interpretation des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW bestätigt. Durch die Konzentrationswirkung des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW soll das Verwaltungsverfahren bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben so weit wie möglich gebündelt werden. Die Konzentrationswirkung macht deshalb nur dann Sinn, wenn möglichst alle für die Zulassung eines Planfeststellungsprojekts erforderlichen Entscheidungen im Interesse der Beschleunigung und Vereinfachung von einer Behörde in einem Verfahren getroffen werden,

vgl. Hess VGH, Urteil v. 28.6.2005 – 12 A 8/05, Rn. 170 (juris).

Angesichts dieser Zweckrichtung des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ist davon auszugehen, dass die Konzentrationswirkung nicht nur Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen und Zustimmungen erfasst, sondern auch die nach dem einschlägigen Fachrecht erforderlichen Befreiungen und Ausnahmen.

VG Stuttgart, 19.02.2004 – 1 K 1545/03, Rn. 58 (juris), bzgl. § 62 BNatSchG; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 7.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob die nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts vorausgesetzten Befreiungen im Planfeststellungsbeschluss ausdrücklich erteilt werden müssen. Insbesondere das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot könnte es erfordern, die für die Zulassung des Vorhabens notwendigen Befreiungen in den Tenor des Planfeststellungsbeschlusses aufzunehmen. Eine solche Betrachtungsweise hat sich allerdings in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung aus guten Gründen nicht durchgesetzt. Die Verwaltungsgerichte gehen davon aus, dass die nach dem einschlägigen Fachrecht erforderlichen Befreiungen nicht ausdrücklich erteilt werden müssen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss v. 9.9.1997 – 23 B 2256/96.AK, Rn. 38 (juris); Nds OVG, Urteil v. 19.2.2007 – 7 KS 135/03, Rn. 128 (juris); Hess VGH, Urteil v. 28.6.2005 – 12 A 3/05, Rn. 100 (juris); VG Aachen, Urteil v. 13.12.2006 – 6 K 20/05, Rn. 120 (juris); siehe auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 7; *Obermayer*, VwVfG, § 75 Rn. 16; *Meyer/Borgs-Maciejewski*, VwVfG, § 75 Rn. 2.

Hierfür spricht mit Blick auf das in Rede stehende Planfeststellungsverfahren, dass sich die Bezirksregierung Düsseldorf nach Ermittlung des Umfangs des Eingriffs sowie nach Bewertung und Abwägung der Auswirkungen des Vorhabens auf Schutzgebiete und gesetzlich geschützte Biotope für die Feststellung des Plans entschieden hat. Darin kommt der Wille der Planfeststellungsbehörde, die erforderlichen Befreiungen für das Vorhaben zu erteilen, hinreichend deutlich zum Ausdruck. Es bleibt somit festzuhalten, dass die Befreiungen nach dem Landschaftsgesetz NRW nicht ausdrücklich erteilt werden mussten.

Gleichwohl ist der Planfeststellungsbeschluss im Ergebnis nicht mit den Vorgaben des Landschaftsgesetzes NRW vereinbar. Die mit dem Planfeststellungsbeschluss verbundenen Befreiungen sind nämlich nicht in rechtmäßiger Weise erteilt worden.

Die Konzentrationswirkung gemäß § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ist lediglich formeller Natur.

Vgl. BVerwG, Urteil v. 16.3.2006 – 4 A 1001/04; Rn. 454 (juris); BVerwG, Urteil v. 9.11.1990 – 7 C 15.83, BVerwGE 70, 242 (244), Rn. 9 (juris); BVerwG, Urteil v. 22.3.1985 – 4 C 73.82 – BVerwGE 71, 163 (164 f.), Rn. 7 (juris); BVerwG, Urteil v. 27.9.1990 – 4 C 44.87, BVerwGE 85, 348 (352), Rn. 17 (juris); BVerwG, Beschluss v. 26.6.1992 – 4 B 1-11.92, NVwZ 1993, 527 (575 f.), Rn. 35 (juris); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 7a; *Kühling/Herrmann*, Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 531; *Jarass*, Die Planfeststellung privater Vorhaben, 2003, S. 26 m.w.N.

Das bedeutet, dass sie die ansonsten einzuholenden Entscheidungen anderer Behörden und die hierfür vorgesehenen Verfahren und Verfahrensbestimmungen ersetzt. Es findet insoweit eine Verlagerung der sachlichen Zuständigkeit auf die Planfeststellungsbehörde statt.

*Ziekow*, VwVfG, § 75 Rn. 8; *Kopp/Ramsauer*, § 75 Rn. 7a;

*Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 75 Rn. 11.

§ 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW führt dagegen nicht zu einer materiellen Konzentration im Rahmen der Planfeststellung.

BVerwG, Urteil v. 10.02.1978 – IV C 25.75, BVerwGE 55, 220 (250), Rn. 30 (juris); *Fischer*, in: Ziekow, Fachplanungsrecht, Rn. 433; *Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 75 Rn. 12; *Ziekow*, VwVfG, § 75 Rn. 8.

Aus diesem Grund hat die Planfeststellungsbehörde das materielle Recht in demselben Umfang zu beachten wie die Behörden, deren Entscheidung durch den Planfeststellungsbeschluss ersetzt werden.

BVerwG, Urteil v. 18.05.1990 – 7 C 3/90, BVerwGE 85, 155, Rn. 7 (juris); BVerwG, Urteil v. 27.09.1990 – 4 C 44/87, BVerwGE 85, 348 (352), Rn. 17 (juris); BVerwG, Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 73/82, BVerwGE 71, 163, Rn. 7 (juris); BVerwG, Urteil v. 10.02.1978 – IV C 25.75, BVerwGE 55, 220, Rn. 30, 230 (juris); *Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 75 Rn. 12 f.; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 75 Rn. 7b.

Die Bezirksregierung Düsseldorf war in ihrer Funktion als Planfeststellungsbehörde demnach genauso an § 69 LG NRW gebunden wie die eigentlich zuständige Fachbehörde. § 69 LG NRW stellt die Befreiung von den Geboten und Verboten des Landschaftsgesetzes NRW in das Ermessen der Verwaltung. Dementsprechend musste die Planfeststellungsbehörde das ihr eingeräumte Befreiungsermessen pflichtgemäß ausüben. Für eine derartige Ermessensausübung gibt es im Planfeststellungsbeschluss aber keine Anhaltspunkte. Die auf Seite 233 gewählte Formulierung, der zufolge die Befreiung gemäß § 69 LG NRW aufgrund der Konzentrationswirkung durch den Planfeststellungsbeschluss „erteilt ist“, verdeutlicht vielmehr, dass die Bezirksregierung Düsseldorf eine eigenständige Entscheidung über die landschaftsschutzrechtlichen Befreiungen für entbehrlich gehalten hat. Sie hat das ihr durch § 69 LG NRW eingeräumte Ermessen mithin nicht ausgeübt. So erklärt sich auch, dass in der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses keine Ausführungen zur Ausübung des nach dem Landschaftsgesetz eingeräumten Befreiungsermessens zu finden sind. Der Planfeststellungsbeschluss leidet mit Blick auf die durch ihn ersetzten landschaftsschutzrechtlichen Befreiungen deshalb an einem Ermessensfehler. Auch unter diesem Gesichtspunkt ist der Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 materiell rechtswidrig.

### 3. Unzulässigkeit von Entscheidungsvorbehalten

Der Planfeststellungsbeschluss könnte ferner deshalb rechtswidrig sein, weil in ihm in unzulässiger Weise Entscheidungen vorbehalten wurden. Die Möglichkeit, einen Planfeststellungsbeschluss unter dem Vorbehalt einer abschließenden Entscheidung zu erlassen, wird durch § 74 Abs. 3 VwVfG NRW eröffnet. Nach dieser Bestimmung ist eine abschließende Entscheidung im Planfeststellungsbeschluss vorzubehalten, soweit diese noch nicht möglich ist; dem Träger des Vorhabens ist dabei aufzugeben, noch fehlende oder von der Planfeststellungsbehörde bestimmte Unterlagen rechtzeitig vorzulegen. Bei der Regelung des § 74 Abs. 3 VwVfG NRW handelt es sich um eine Ausnahme vom Grundsatz der Einheitlichkeit der Planfeststellung und dem daraus folgenden Verbot des Konflikttransfers,

*Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 138; Ziekow, VwVfG, § 74 Rn. 53.*

Vor diesem Hintergrund ist § 74 Abs. 3 VwVfG NRW eine eng auszulegende Ausnahmenvorschrift. Hieraus ergeben sich für die Anwendung der Norm wichtige Konsequenzen. So muss die Lösung des offengehaltenen Problems innerhalb der im Planfeststellungsbeschluss getroffenen Feststellungen möglich sein,

*BVerwG, Urteil v. 12.12.1996 – 4 C 29/94, Rn. 60 (juris); Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 138.*

Der Planungsträger muss also davon ausgehen dürfen, den noch ungelöst gebliebenen Konflikt im Zeitpunkt der Plandurchführung in einem anderen Verfahren in Übereinstimmung mit seiner eigenen planerischen Entscheidung bewältigen zu können. Diese Voraussetzung ist nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts erfüllt, wenn die Problemregelung in dem hierfür vorgesehenen Planungsverfahren zwar noch aussteht, aber nach den Umständen des Einzelfalles bei vernünftiger Betrachtungsweise objektiv zu erwarten ist,

*BVerwG, Urteil v. 12.12.1996 – 4 C 29/94, Rn. 59 (juris).*

Allerdings darf – so das Bundesverwaltungsgericht – den mit dem Vorbehalt unberücksichtigt

gebliebenen Belangen kein solches Gewicht zukommen, dass die Planungsentscheidung nachträglich als unabweigend erscheinen kann. Der Vorbehalt setzt deswegen eine Einschätzung der später zu regelnden Konfliktlage zumindest in ihren Umrissen voraus. Bereits im Zeitpunkt des Planfeststellungsbeschlusses muss sonach sichergestellt sein, dass durch den Vorbehalt andere einschlägige öffentliche und private Belange nicht unverhältnismäßig zurückgesetzt werden,

BVerwG, Urteil v. 12.12.1996 – 4 C 29/94, Rn. 60 (juris)  
m.w.N.

Unzulässig ist ein Entscheidungsvorbehalt jedenfalls dann, wenn sich die Planfeststellungsbehörde vorbehalten will, auch über die grundsätzliche Zulassung der betreffenden Anlagenteile und Systeme erst in einem nachfolgenden Verfahren zu entscheiden,

BVerwG, Urteil v. 21.2.1992 – 7 C 11/91, Rn. 16 (juris).

Der Vorbehalt kann sich daher nur auf Randprobleme beziehen, deren Bewältigung die planerische Abwägung im Grundsatz nicht berührt.

BVerwG, Urteil v. 23.01.1981 – 4 C 68/78, BVerwGE 61, 307, Rn. 59 f. (juris); BVerwG, Beschluss v. 17.12.1985 – 4 B 214/85, NVwZ 86, 641, Rn. 3 (juris); BVerwG, Urteil v. 12.12.1996 – 4 C 29/94, NVwZ 1997, 908, Rn. 59 f. (juris); BVerwG, Urteil v. 05.03.1997 – 11 A 25/95, NVwZ 1998, 513, Rn. 136 (juris); *Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 19.

Den Anforderungen des § 74 Abs. 3 VwVfG ist seitens der Bezirksregierung im Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 nicht genügt worden.

**a) Nebenbestimmung 6.2.97 (Sicherungsvorkehrungen zur Feststellung von Undichtigkeiten)**

So enthält die Nebenbestimmung 6.2.97 einen Entscheidungsvorbehalt im Hinblick auf Sicherungsvorkehrungen zur Feststellung von Undichtigkeiten. Die Nebenbestimmung sieht vor, dass als Einrichtung zur Feststellung schleichender Undichtigkeiten für die Rohrleitung auf ihrer gesamten Länge auf allen unterirdischen Abschnitten ein dem Stand der Technik entsprechendes

technisches System oder Verfahren zu verwenden ist (S. 123 des Planfeststellungsbeschlusses). Als Systeme, welche die in der Nebenbestimmung spezifizierten Anforderungen gewährleisten, gelten dabei verfügbare Systeme auf der Basis von analytischen Verfahren mit quasikontinuierlichen Messungen über im Untergrund eingebrachte parallel verlegte Sensorik in unmittelbarer Nähe zur Rohrleitung. Für den Fall, dass der Vorhabenträger kein analytisches System einsetzen möchte, ist die Gleichwertigkeit eines alternativen Messverfahrens zu einem geeigneten analytischen Messverfahren hinsichtlich der Genauigkeit der Leckerkennung und der Leckerkennungszeit auf der Grundlage eines Feldversuches nachzuweisen. Die Verwendung des alternativen Messverfahrens setzt die vorherige Bestätigung der Gleichwertigkeit durch die Planfeststellungsbehörde voraus.

Die Bezirksregierung Düsseldorf hat dem Vorhabenträger somit die Wahl zwischen Systemen auf der Basis von analytischen Verfahren mit quasikontinuierlichen Messungen einerseits und sonstigen, nicht analytischen Systemen andererseits eingeräumt. Für den Fall, dass der Vorhabenträger sich für ein nicht analytisches System entscheiden sollte, hat die Planfeststellungsbehörde sich die Entscheidung über die Frage, ob dieses System mit einem geeigneten analytischen Messverfahren vergleichbar ist, vorbehalten. Ein solcher Entscheidungsvorbehalt ist allerdings nicht nach § 74 Abs. 3 VwVfG NRW zulässig. Denn hierdurch wird die Entscheidung über die grundsätzliche Zulassung eines geeigneten Sicherheitssystems aus dem Planfeststellungsbeschluss ausgeklammert. Die Frage der Anlagensicherheit ist von überragender Bedeutung. Ein Konflikttransfer auf spätere Entscheidungsprozesse ist aus diesem Grund regelmäßig ausgeschlossen. Zwar hat die Bezirksregierung Düsseldorf die Rohrleitungsanlage bei Einsatz eines analytischen Systems zugelassen, so dass eine weitere Genehmigung nur erforderlich wird, wenn der Vorhabenträger sich für ein anderweitiges System entscheiden sollte. Dabei hat es die Planfeststellungsbehörde aber in Kauf genommen, dass über ein zentrales Merkmal der Rohrleitungsanlage, nämlich ihr Sicherheitssystem, gegebenenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt entschieden wird. Wenn der Vorhabenträger ein nicht analytisches System verwenden will, hätte es ihm obliegen, entsprechende Pläne auszuarbeiten und der Bezirksregierung Düsseldorf vorzulegen. Die in der Nebenbestimmung vorgesehene Möglichkeit, ein alternatives Sicherheitssystem zu einem späteren Zeitpunkt zuzulassen, ist daher mit dem Gebot der Konfliktbewältigung nicht vereinbar. Es ist auch nicht ersichtlich, wieso die Entscheidung über einen so elementaren Punkt wie den der Anlagensicherheit nicht in jeder Hinsicht im Planfeststellungsbeschluss getroffen werden sollte. Das Vorgehen der Bezirksregierung Düsseldorf überschreitet damit die durch §

74 Abs. 3 VwVfG NRW eröffnete Möglichkeit einer punktuellen Konfliktverlagerung. Der Planfeststellungsbeschluss ist somit wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Einheitlichkeit der Planfeststellung materiell rechtswidrig.

#### **b) Nebenbestimmung 6.2.101 (Anschluss einer Entspannungseinrichtung)**

Auch die in der Nebenbestimmung 6.2.101 getroffene Regelung ist mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Planfeststellung unvereinbar. Diese Nebenbestimmung bezieht sich auf den Anschluss einer Entspannungseinrichtung (z.B. Fackel) am Standort Dormagen. Die Entspannungseinrichtung muss laut Nebenbestimmung jederzeit in der Lage sein, das Gesamtvolumen des in der Fernleitung befindlichen Kohlenmonoxids kontrolliert abzuführen. Obwohl die Möglichkeit einer Notfallentleerung der Rohrleitungsanlage durch Entspannungseinrichtungen zu den zentralen Sicherheitsvorkehrungen einer Rohrleitungsanlage gehört, hat die Bezirksregierung Düsseldorf hierüber im Planfeststellungsbeschluss nicht entschieden. Vielmehr sei – so heißt es in Nebenbestimmung 6.2.101 des Planfeststellungsbeschlusses – die Detailkonzeption der Entspannungseinrichtung vor Inbetriebnahme zwischen dem Sachverständigen gemäß § 6 RohrFLVO sowie den Bezirksregierungen Köln und Düsseldorf abzustimmen. Es verstößt aber gegen das Verbot des Konflikttransfers, einen für das Vorhaben so wesentlichen Gesichtspunkt der Abstimmung zwischen einem Sachverständigen und den Bezirksregierungen Köln und Düsseldorf vorzubehalten. Das gilt umso mehr, als nicht ersichtlich ist, wie dieser spätere Abstimmungsvorgang im Einzelnen ausgestaltet ist. Auch die in Nebenbestimmung 6.2.101 getroffene Regelung überschreitet damit die Grenzen, die § 74 Abs. 3 VwVfG NRW einem Entscheidungsvorbehalt im Planfeststellungsverfahren zieht.

#### **c) Nebenbestimmung 6.2.114 (Alarm- und Gefahrenabwehrpläne)**

Dasselbe gilt mit Blick auf Nebenbestimmung 6.2.114 zu den Alarm- und Gefahrenabwehrplänen. Diese Nebenbestimmung legt dem Vorhabenträger die Verpflichtung auf, gemäß den Anforderungen nach § 8 RohrFLVO i.V.m. Teil 1 Ziff. 12.6. TRFL Alarm- und Gefahrenabwehrpläne zu erstellen und ständig fortzuschreiben. Darüber hinaus wird angeordnet, dass die Alarm- und Gefahrenabwehrpläne in Abstimmung mit den zuständigen Katastrophenschutzbehörden sowie den örtlich zuständigen Feuerwehren zu erstellen und vor Inbetriebnahme der Rohrleitung den Bezirksregierungen Düsseldorf und Köln zur Genehmigung vorzulegen sind. In den Alarm-

und Gefahrenabwehrplänen sind – so heißt es weiter in der Nebenbestimmung – die notwendigen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr in Schadensfällen festzulegen.

Die Pflicht zur Erstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen ergibt sich aus § 21 Abs. 1 Nr. 1 lit. b UVPG, §§ 3 Abs. 2, 9 Abs. 5 RFLVO i.V.m. Ziff. 12.6. TRFL. Nach § 21 Abs. 1 Nr. 1 lit. b UVPG darf der Planfeststellungsbeschluss nur ergehen, wenn Vorsorge gegen die Beeinträchtigung der Schutzgüter, insbesondere durch bauliche, betriebliche oder organisatorische Maßnahmen entsprechend dem Stand der Technik getroffen wird. Gemäß § 3 Abs. 2 RohrFLVO ist eine Rohrfernleitungsanlage entsprechend dem Stand der Technik zu errichten und zu betreiben. Als Stand der Technik gelten dabei insbesondere die Technischen Regeln, die nach § 9 Abs. 5 RohrFLVO veröffentlicht werden. Teil 1 Ziff. 12.6 TRFL legt fest, dass Anordnungen über die in Schadensfällen zu ergreifenden Maßnahmen zu treffen und in Alarm- und Gefahrenabwehrplänen zusammenzustellen sind.

Die in § 21 Abs. 1 UVPG vorgesehenen Voraussetzungen müssen bereits bei Erlass des Planfeststellungsbeschlusses vorliegen („Der Planfeststellungsbeschluss darf nur ergehen, wenn“). Es ist also erforderlich, dass die Alarm- und Gefahrenabwehrpläne vor der Zulassung der Rohrleitungsanlage aufgestellt werden, damit sie von der Bezirksregierung Düsseldorf im Planfeststellungsverfahren überprüft werden können. Angesichts der erheblichen Risiken, die mit der Beförderung von gasförmigem Kohlenmonoxid verbunden sind, durfte die Planfeststellungsbehörde eine so wesentliche Zulassungsvoraussetzung wie die Frage der bei einem Schadensfall anzuordnenden Maßnahmen nicht offen lassen. Auch der in Nebenbestimmung 6.2.114 vorgesehene Entscheidungsvorbehalt verstößt damit gegen § 74 Abs. 3 VwVfG NRW. Der Planfeststellungsbeschluss ist somit auch aus diesem Grund materiell rechtswidrig.

#### **d) Nebenbestimmung 6.2.229 (Erstellung von landschaftspflegerischen Ausführungsplänen)**

Mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Planfeststellung unvereinbar ist ebenfalls Nebenbestimmung 6.2.229. Danach sind für landschaftlich besonders konfliktreiche Bereiche wie FFH-Gebiete, Naturschutzgebiete, gesetzlich geschützte Biotope und Gewässerquerungen landschaftspflegerische Ausführungspläne zu erstellen. Die landschaftspflegerischen Ausführungspläne sind vor Baubeginn der räumlich betroffenen unteren Landschaftsbehörde vorzulegen.

Der in Rede stehenden Nebenbestimmung lässt sich entnehmen, dass für landschaftlich besonders konfliktreiche Bereiche keine landschaftspflegerischen Ausführungspläne von der Planfeststellungsbehörde genehmigt wurden. Die Bezirksregierung Düsseldorf vertritt offenbar die Rechtsauffassung, die betroffenen unteren Landschaftsbehörden seien für die Genehmigung der landschaftspflegerischen Ausführungspläne weiterhin sachlich zuständig. Dabei verkennt sie, dass es wegen der in § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW vorgesehenen Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses ihr oblegen hätte, die landschaftspflegerischen Ausführungspläne zu genehmigen. Diese Aufgabe scheint die Planfeststellungsbehörde in der Nebenbestimmung 6.2.229 an die unteren Landschaftsbehörden delegieren zu wollen. Dabei sieht die Nebenbestimmung 6.2.229 ihrem Wortlaut nach allerdings nicht vor, dass die unteren Landschaftsbehörden die landschaftspflegerischen Ausführungspläne anstelle der Planfeststellungsbehörde genehmigen. Es ist lediglich die Rede davon, dass die landschaftspflegerischen Ausführungspläne den unteren Landschaftsbehörden vorzulegen seien. Die Planfeststellungsbehörde behält sich oder einer anderen Behörde damit noch nicht einmal eine Entscheidung vor, sondern verzichtet gänzlich auf eine Genehmigung der landschaftspflegerischen Ausführungspläne. Ein solches Vorgehen ist mit den Maßgaben des § 74 Abs. 3 VwVfG NRW nicht in Einklang zu bringen.

#### **4. Besondere Vorgaben bei enteignungsrechtlicher Vorwirkung**

Der Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf könnte weiterhin gegen Art. 14 Abs. 1 und 3 GG verstoßen. Dann müssten die in Art. 14 Abs. 3 GG niedergelegten und auf Enteignungen bezogenen Voraussetzungen auch als Maßstab für den Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf heranzuziehen sein. Hiervon ist auszugehen, wenn der Planfeststellungsbeschluss zu einer Enteignung führen oder jedenfalls wie eine Enteignung wirken würde.

Wenn für die Errichtung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens Enteignungen erforderlich sein sollten, werden diese regelmäßig nicht im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens vorgenommen. Das Planfeststellungsverfahren ist hierfür auch nicht geeignet, da es privatrechtliche Beziehungen gestaltet, aber nicht zum Übergang des Eigentums an den benötigten Grundstücken führen kann,

so ausdrücklich *Jarass*, DVBl. 2006, 1329 (1330); vgl. auch *v.*

*Daniels/Hermanns*, NVwZ 2005, 1017 (1018).

Insbesondere die mit Errichtung und Betrieb des planfestgestellten Vorhabens verbundenen Eigentumsbeeinträchtigungen stellen keine Enteignungen i.S. von Art. 14 Abs. 3 GG dar. Denn mit der Enteignung greift der Staat auf das Eigentum des Einzelnen zu. Sie ist darauf gerichtet, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützt sind, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen.

BVerfG, Beschluss v. 11.11.2002 – 1 BvR 218/99, Rn. 17 (juris).

Die Auferlegung der in einem Planfeststellungsbeschluss aufgeführten Duldungspflichten zu Lasten der dem Vorhaben benachbarten Grundstücke bewirkt keinen derartigen Entzug eigentumsrechtlicher Rechtspositionen.

BVerfG, Beschluss v. 11.11.2002 – 1 BvR 218/99, Rn. 17 (juris).

Gleichwohl werden im Planfeststellungsverfahren unter bestimmten Voraussetzungen verbindliche Entscheidungen für das spätere Enteignungsverfahren getroffen. In einem solchen Fall kommt dem Planfeststellungsbeschluss sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung zu.

Vgl. BVerfG, Beschluss v. 15.2.2007 – 1 BvR 300/06, 1 BvR 848/06, Juris, Rn. 7 ff.; *Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 277 (282); *Jarass*, DVBl. 2006, 1329 (1330); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 173; *Ziekow*, VwVfG, § 75 Rn. 13.

Mit dem Begriff der enteignungsrechtlichen Vorwirkung bezeichnet man also die Bindungswirkung eines Planfeststellungsbeschlusses für das nachfolgende Enteignungsverfahren. Diese Bindungswirkung ist einer Planfeststellung nicht wesensmäßig immanent. Sie setzt vielmehr eine ausdrückliche spezialgesetzliche Anordnung voraus,

*Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 277 (282); v. *Daniels/Hermanns*, NVwZ 2005, 1017 (1018 f.).

Eine derartige spezialgesetzliche Anordnung lässt sich im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht finden. Sie ist aber in § 4 Abs. 2 RohrlG enthalten. Dort heißt es:

Die Enteignung ist zulässig, wenn der für das Vorhaben nach § 20 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erforderliche Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar ist oder ein hiergegen eingelegtes Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung hat. Er ist dem Enteignungsverfahren zugrunde zu legen und für die Enteignungsbehörde bindend.

Die in § 4 Abs. 2 Satz 2 RohrIG getroffene Regelung führt dazu, dass im Rahmen des der Planfeststellung nachfolgenden Enteignungsverfahrens nicht mehr über das „Ob“ der Zulässigkeit der Enteignung entschieden wird. In dem nachfolgenden Enteignungsverfahren wird nur noch geprüft, inwieweit die Enteignung erforderlich ist, ob die entsprechenden verfahrensrechtlichen Voraussetzungen vorliegen und in welcher Höhe entschädigt werden muss. Es werden also nur noch Fragen hinsichtlich des „Wie“ der Enteignung geklärt.

Da wegen der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses über die Zulässigkeit der Enteignung nicht mehr entschieden wird, die Planfeststellungsbehörde das „Ob“ der Enteignung also abschließend regelt, müssen die Anforderungen, die Art. 14 Abs. 1 und 3 GG an jede Enteignung stellt, bereits im Planfeststellungsverfahren erfüllt werden,

vgl. BVerfG, Beschluss v. 10.05.1977 – 1 BvR 514/68, 1 BvR 323/69, BVerfGE, 45, 319, Rn. 84 ff. (juris); BVerfG, Urteil v. 10.03.1981 – 1 BvR 92/71, 1 BvR 96/71, BVerfGE 56, 264, Rn. 60 (juris); BVerfG, Urteil v. 24.03.1987 – 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 281, Rn. 45 ff.; *Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 277 (282); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 75.

Das in Rede stehende Vorhaben muss daher dem Wohl der Allgemeinheit i.S. von Art. 14 Abs. 3 GG dienen. Bei einem privatnützigen Vorhaben, das – wie die in Rede stehende Rohrleitungsanlage – öffentlichen Interessen nur mittelbar dient, ist dabei erforderlich, dass in einem Gesetz, das den nur mittelbar verwirklichten Enteignungszweck deutlich umschreibt, die grundlegenden Enteignungsvoraussetzungen und das Verfahren zu ihrer Ermittlung festgelegt sowie Vorkehrungen zur Sicherung des verfolgten Gemeinwohlziels geregelt werden,

vgl. *Ramsauer/Bieback*, NVwZ 2002, 277 (282), unter Bezugnahme auf BVerfGE 74, 264 L 2.

Diese Anforderungen erfüllt weder das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung noch das

vom nordrhein-westfälischen Landesgesetzgeber erlassene Rohrleitungsgesetz v. 21.3.2006. Wie bereits ausgeführt wurde, ist das Rohrleitungsgesetz nämlich wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 1 und 3 GG verfassungswidrig und damit nichtig.

Der Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf, in dem die Rohrleitungsanlage zwischen Dormagen und Krefeld-Uerdingen zugelassen wird, verstößt im Ergebnis daher gegen Art. 14 Abs. 1 und 3 GG und ist materiell rechtswidrig.

## 5. Abwägungsgebot

Eine positive Entscheidung über einen Planfeststellungsantrag setzt weiterhin voraus, dass alle öffentlichen und privaten Belange rechtsfehlerfrei abgewogen werden. Die Abwägung wird herkömmlicherweise in drei Schritten geprüft.

Vgl. *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1207).

Dabei sind zunächst alle Gesichtspunkte, die nach Lage der Dinge für die Entscheidung bedeutsam sind oder sein können, in die Abwägung einzubeziehen.

BVerwG, Urteil v. 15.04.1977 – IV C 100.74, BVerwGE 52, 237 (244), Rn. 37 ff. (juris); BVerwG, Urteil v. 22.03.1985 – 4 C 15/83, BVerwGE 71, 166 (171); *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1207).

Des Weiteren muss eine Bewertung der Belange entsprechend ihrer „objektiven Gewichtigkeit“ erfolgen.

BVerwG, Urteil v. 21.03.1996 – 4 C 19/94, BVerwGE 100, 370 (383); *Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 74 Rn. 123.

Schließlich muss der Ausgleich zwischen den berührten öffentlichen und privaten Belangen im konkreten Zusammenhang in einer Weise vorgenommen werden, der zur objektiven Gewichtigkeit der Belange nicht außer Verhältnis steht.

BVerwG, Urteil v. 5.12.1986 – 4 C 13/85, BVerwGE 75, 214

(237), Rn. 116 (juris); *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74 Rn. 55; *Jarass*, DVBl. 1998, 1202 (1209).

Die Frage, ob der jeweiligen Planung eine gerechte Interessenabwägung zugrunde liegt, ist der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nicht uneingeschränkt zugänglich,

vgl. BVerwG, Beschluss v. 13.03.1995 – 11 VR 2/05, Rn. 28 (juris); BVerwG, Urteil v. 12.12.1969 – IV C 105.66, BVerwGE 34, 301 (308), Rn. 29 (juris); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 74 Rn. 16.

Insbesondere kann ein Rechtsverstoß nicht allein damit begründet werden, dass die Planfeststellungsbehörde sich in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit für die Zurückstellung eines anderen entscheidet.

BVerwG, Beschluss v. 13.03.1995 – 11 VR 2/95, Rn. 28 (juris); BVerwG, Urteil v. 12.12.1969 – IV C 105.66, BVerwGE 34, 301 (309), Rn. 29 (juris).

## **a) Garantie der kommunalen Selbstverwaltung**

### **(1) Planungshoheit**

Die Rechtmäßigkeit des Abwägungsvorgangs begegnet mit Blick auf den Planfeststellungsbeschluss der Bezirksregierung Düsseldorf vom 14.2.2007 deshalb Bedenken, weil durch das planfestgestellte Vorhaben die Planungshoheit der Stadt Monheim am Rhein in erheblicher Weise beeinträchtigt wird.

Die verfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 GG verbürgte Planungshoheit umfasst das der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung auf ihrem Gebiet.

BVerwG, Urteil v. 11.4.1986 – 4 C 51.83, BVerwGE 74, 124 (132), Rn. 36 (juris); *Vallendar*, UPR 2003, 41 (43); Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl. 2004, § 12 Rn. 1 ff; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 28 Rn. 13; *Stühler*, JuS 1999, 240 (235).

Die Berücksichtigung der gemeindlichen Planungshoheit im Rahmen der Abwägung erklärt sich daraus, dass § 38 Satz 1 BauGB der Gemeinde die Zuständigkeit zur Wahrnehmung ihrer Planungshoheit zugunsten der Durchsetzung einer überörtlichen Planung entzieht.

BVerwG, Urteil v. 1.7.1988 – 4 C 49/86, Rn. 14 (juris).

Die durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützte Planungshoheit kann einer Gemeinde daher unter bestimmten Voraussetzungen eine wehrfähige, in die Abwägung einzubeziehende Rechtsposition gegenüber fremden Fachplanungen auf ihrem Hoheitsgebiet vermitteln. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass eine eigene, hinreichend bestimmte Planung der Gemeinde nachhaltig gestört, auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten der Gemeinde nicht hinreichend Rücksicht genommen oder das Fachplanungsvorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren eigenen Planung der Gemeinde entzogen wird.

BVerwG, Urteil v. 11.1.2001 – 4 A 12/99, Rn. 42 (juris);  
 BVerwG, Urteil v. 5.11.2002, NVwZ 2003, 207 – 9 VR 14/02,  
 Rn. 8 (juris); BayVGh, Urteil v. 16.1.2007 – 8 BV 05.1391, Rn.  
 47 (juris); *Vallendar*, UPR 2003, 41 (42 f.); *Kirch-*  
*berg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (553).

Auch wenn ein Bebauungsplan noch nicht aufgestellt wurde, bedeutet dies also nicht, dass eine Beeinträchtigung der gemeindlichen Planungshoheit ausgeschlossen wäre. Eine hinreichend konkretisierte, in den Abwägungsvorgang einzustellende Planung liegt nämlich nicht erst dann vor, wenn das Stadium eines verbindlichen Bebauungsplanes erreicht ist. Die Planfeststellungsbehörde muss auch auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend so weit wie möglich Rücksicht nehmen,

vgl. *Vallendar*, UPR 2003, 41 (43); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, §  
 74 Rn. 77.

Durch die Zulassung der Rohrleitungsanlage werden hinreichend konkretisierte Planungsabsichten der Stadt Monheim am Rhein im Ergebnis vereitelt.

So beeinträchtigt die gewählte Trassierung die gewerbliche Nutzung des geplanten Gewerbegebiets „nordwestlich Alfred-Nobel-Straße“. Am 5.11.1992 hat der Rat der Stadt Monheim am

Rhein den Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans 45 B und die 13. Änderung des Flächennutzungsplans mit dem Ziel gefasst, einen Gewerbestandort zu entwickeln. Die 42. Änderung des GEP (Genehmigung: 12.10.1993) sah einen Gewerbe- und Industriestandort (GIB) vor.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob die gewählte Trassierung als so nachhaltige Störung qualifiziert werden kann, dass sich aus dem Verlauf der Rohrleitung ein Abwägungsfehler ergibt. In soweit könnten Zweifel bestehen, weil sich ausweislich des Planfeststellungsbeschlusses die Nutzungsbeeinträchtigungen in einer geringfügigen Erweiterung des Schutzstreifens erschöpfen sollen (vgl. S. 295 f.). Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Gewerbegebiet angesichts der Nähe zur Rohrleitungsanlage erheblich an Attraktivität einbüßen wird. Das gilt umso mehr, als über den Bau der Anlage und die seitens der betroffenen Grundstückseigentümer hiergegen angestregten Gerichtsverfahren ausführlich und kritisch in den Medien berichtet wurde,

vgl. etwa „Bayerische Gutsherrenart“, NRZ v. 21.2.2007, „Pipeline stößt weiter auf Ablehnung“, NRZ v. 26.3.2007, „Pipeline: Dünchheim fühlt sich erpresst“, RP 21.2.2007, „Umstrittene BAYER-Pipeline“, NRhZ-Online - Neue Rheinische Zeitung v. 25.6.2007; „CO-Pipeline mobilisiert die Nachbarn“, WAZ v. 25.6.2007.

Es kann daher nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass sich die Planungsabsichten der Gemeinde nach Errichtung und Betrieb der Rohrleitungsanlage noch in dem ursprünglich beabsichtigten Umfang realisieren lassen. Denn angesichts der gefährlichen Eigenschaften des mit der Rohrleitungsanlage beförderten Kohlenmonoxids werden viele Gewerbetreibende wohl davon absehen, ihren Betrieb in der Stadt Monheim am Rhein anzusiedeln. Zutreffend wird von Herrn Prof. Dr. ing. Gerd Falkenhain darauf hingewiesen, dass Kohlenmonoxid brennbar, aber auch geruchlos und toxisch ist.

Gutachten „Technische Beurteilung des Projektes einer Kohlenmonoxidleitung von Köln nach Krefeld“ von Prof. Dr. ing. Gerd Falkenhain, S. 2.

Angesichts dieser Charakteristika bescheinigt Herr Prof. Dr. ing. Gerd Falkenhain Kohlenmonoxid eine „heimtückische Eigenschaft“. So könne die dem Gas ausgesetzte Person das Kohlenmonoxid nicht wahrnehmen und werde bewusstlos, so dass sie keinerlei Möglichkeiten habe, sich

aus der Gefahr zu befreien und so leicht eine tödliche Vergiftung erleide.

Gutachten „Technische Beurteilung des Projektes einer Kohlenmonoxidleitung von Köln nach Krefeld“ von Prof. Dr. ing. Gerd Falkenhain, S. 2.

Die Stadt Monheim am Rhein hat deshalb vorgeschlagen, die Strecke zwischen dem Autobahnkreuz Monheim am Rhein-Süd und dem östlichen Autobahnparkplatz auf der Ostseite der BAB A 59 parallel zur WINGAS Leitung zwischen Anschlussstelle Richrath und dem Parkplatz südöstlich Hellerhof zu verlegen (Trassenvorschlag „Neuverser Hof“). Diesen Vorschlag hat die Bezirksregierung Düsseldorf aber nicht aufgegriffen. Auch dieser Umstand macht deutlich, dass die Belange der Stadt Monheim am Rhein in der Abwägung nicht hinreichend gewürdigt wurden.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Abwägungsvorgangs bestehen zudem mit Blick auf die Fläche Baumberg Ost. Im Rahmen der Erarbeitung des Zielkonzepts 2020 zeichnete sich ab, dass die Stadt Monheim am Rhein nicht genügend Wohnbauflächen zur Verfügung hat, um ihre Bevölkerungszahl halten zu können. Die Fläche Baumberg Ost ist die einzige Fläche im Stadtgebiet, die eine Expansion nach außen ermöglicht. Am 3.4.2003 beschloss der Rat, die Ziele der Planung der 13. Änderung des Flächennutzungsplanes und des Bebauungsplanes 45 B zu ändern und dort Wohnbauflächen zu entwickeln. Am 5.4.2006 hat die Stadt Monheim am Rhein im Rahmen der Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung den Vorentwurf des Flächennutzungsplanes an die Bezirksregierung Düsseldorf übersandt. Die Bezirksregierung Düsseldorf hat mit Schreiben vom 9.8.2006 landesplanerische Bedenken geäußert. Derzeit steht die Stadt Monheim am Rhein im Gespräch mit der Bezirksregierung, um diese Bedenken auszuräumen.

Vor diesem Hintergrund ist bezüglich der Fläche Baumberg Ost von einer hinreichend konkretisierten gemeindlichen Planung auszugehen. Auch in Bezug auf dieses Gebiet bleibt festzuhalten, dass sich die von der Gemeinde geplante Entwicklung von Wohnbauflächen mit Errichtung der Rohrleitungsanlage voraussichtlich nicht mehr realisieren lassen wird. Zu berücksichtigen ist nämlich, dass – soweit ersichtlich – im Bundesgebiet bisher keine planfestgestellte Kohlenmonoxidleitung existiert, die zudem in der unmittelbaren Nähe von besiedelten Gebieten und Wohnbebauung verläuft. Es ist davon auszugehen, dass die Gefahren, die mit einem möglichen

Leck an der Rohrleitung verbunden sind, viele Menschen davon abhalten werden, in dem Gebiet Baumberg Ost Wohnhäuser zu errichten. Erinnerung sei insoweit noch einmal an die toxischen Eigenschaften von Kohlenmonoxid: Kohlenmonoxid bindet sich 300 Mal schneller als Sauerstoff an das Hämoglobin im Blut und verdrängt ihn dort. Die in der Lunge normalerweise stattfindende Bindung von Sauerstoff an das Hämoglobin wird dadurch verhindert. Dem Körper fehlt letztlich für die Stoffwechselfvorgänge der notwendige Sauerstoff und es treten ähnliche Symptome wie bei einer Erstickung auf. Das macht das Kohlenmonoxid so gefährlich. Nicht zuletzt wegen der ausführlichen Berichterstattung über die Errichtung der Rohrleitungsanlage und die mit dem Betrieb verbundenen Risiken ist davon auszugehen, dass sich die Fläche Baumberg Ost wegen der abschreckenden Wirkung der Pipeline faktisch nicht besiedeln lassen wird.

Auch wenn das allgemeine Interesse, ein unliebsames Vorhaben vom Gemeindegebiet fernzuhalten, für die Geltendmachung einer Beeinträchtigung der Planungshoheit nicht ausreicht,

vgl. *Vallendar*, UPR 2003, 41 (43 m.w.N.),

ist in Bezug auf die Stadt Monheim am Rhein eine derartig gravierende Beeinträchtigung gemeindlicher Planungsabsichten zu konstatieren, dass die Annahme eines Abwägungsfehlers gerechtfertigt ist. Unter dem Gesichtspunkt der gemeindlichen Planungshoheit ist der Planfeststellungsbeschluss somit rechtsfehlerhaft ergangen.

## **(2) Selbstgestaltungsrecht**

Fraglich ist, ob sich die Stadt Monheim am Rhein neben ihrer Planungshoheit erfolgreich auf ein ihr zustehendes „Selbstgestaltungsrecht“ berufen kann,

Hierunter wird das von besonderen Vorschriften oder besonderen Planungen unabhängige Recht einer Gemeinde verstanden, das Gepräge und die Struktur ihres Ortes selbst zu bestimmen,

vgl. BVerwG, Urteil v. 19.03.1976 – VII C 71.72, NJW 1976, 2175, 2176, Rn. 20 (juris); *Stühler*, JuS 1999, 234 (238); *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (556); *Konrad*, JA 2001, 975 (976).

Soweit ein derartiges, dem Schutzbereich des Art. 28 Abs. 2 GG zugehöriges gemeindliches

Selbstgestaltungsrecht überhaupt anerkannt wird,

ablehnend etwa *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmit-Aßmann/Pietzner, VwGO, Vorb. § 42 II Rn. 274,

besteht Einigkeit darüber, dass dieses Recht nur in einem Kernbereich geschützt sein kann. Das so verstandene Selbstgestaltungsrecht kann von einer Gemeinde im Klageweg dementsprechend nur dann erfolgreich geltend gemacht werden, wenn es durch die angegriffene Planung inhaltlich ausgehöhlt und daher praktisch wertlos würde,

BVerfG, Urteil v. 19.03.1976 – VII C 71.72, NJW 1976, 2175, Rn. 20 (juris); Nds OVG, Urteil v. 30.10.2003 – 7 K 3838/00, Rn. 23 (juris); VG München, Urteil v. 17.2.2005 – M 24 K 04.2820, Rn. 68 (juris).

Das Selbstgestaltungsrecht vermittelt demnach einen „Mindestschutzstandard“, der nur in seltenen Ausnahmefällen beeinträchtigt sein wird.

*Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (556).

Abwehransprüche können einer Gemeinde aus dem Selbstgestaltungsrecht deshalb allenfalls unter der Voraussetzung erwachsen, dass die Gemeinde durch Maßnahmen betroffen wird, welche ihr Ortsbild und die Ortschaft entscheidend prägen und hierdurch nachhaltig auf das Gemeindegebiet und die Entwicklung der Gemeinde einwirken.

OVG Rh-Pf, Urteil v. 16.7.2004 – 8 C 10152/04, Rn. 33 (juris).

Angesichts dieses nur eingeschränkten Schutzes ist nicht davon auszugehen, dass sich die Stadt Monheim am Rhein in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren mit Erfolg auf ihr Selbstgestaltungsrecht berufen kann. Die Rohrleitungsanlage dürfte nämlich kaum in der Lage sein, Ortsbild und Ortschaft in ihrer Gesamtheit entscheidend zu prägen und hierdurch auf das Gemeindegebiet nachhaltig einzuwirken. Die planfestgestellte Rohrleitungsanlage berührt das Selbstgestaltungsrecht der Stadt Monheim am Rhein somit nicht derart, dass durch sie in unzumutbarer und damit abwägungsfehlerhafter Weise auf das gemeindliche Ortsbild eingewirkt würde.

### **(3) Beeinträchtigung der unternehmerischen Tätigkeit kommunaler Betriebe**

Möglicherweise kann die Stadt Monheim am Rhein aber geltend machen, durch die Verwirklichung der Rohrleitungsanlage auf ihrem Gebiet werde die Funktionsfähigkeit der Bahnen der Stadt Monheim GmbH beeinträchtigt. Die Bahnen der Stadt Monheim GmbH sind ein kommunales Unternehmen, welches der öffentlichen Daseinsvorsorge dient. Zwar wird die Bahnen der Stadt Monheim GmbH nicht unmittelbar von der Stadt Monheim am Rhein gehalten, sondern von der Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe GmbH. Die Bahnen der Stadt Monheim GmbH ist ein 100 %-iger Tochterbetrieb der Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe GmbH. Da sich die Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe GmbH zu 100 % im Eigentum der Stadt Monheim am Rhein befindet, ändert dieser Umstand aber nichts daran, dass es sich bei der Bahnen der Stadt Monheim GmbH um ein kommunales Unternehmen handelt. Als Maßnahme auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge wird der Betrieb der Bahnen der Stadt Monheim GmbH somit durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 Abs. 2 GG geschützt.

Die Gemeinde kann eine Verletzung des Art. 28 Abs. 2 GG aber nur dann geltend machen, wenn durch die Rohrleitung die der Gemeinde obliegende Aufgabe der Daseinsvorsorge in einem so erheblichen Ausmaß beeinträchtigt wird, dass von einer rechtsfehlerhaften Abwägung die Rede sein kann. Hiervon könnte allenfalls dann ausgegangen werden, wenn die Gemeinde detailliert darlegt, wie und in welchem Umfang sich der Bau und Betrieb der Rohrleitung nachteilig auf den Schienenverkehr der Bahnen der Stadt Monheim GmbH auswirkt.

### **b) Grundstückseigentum als verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition**

#### **(1) Grundrechtsfähigkeit der Stadt Monheim am Rhein**

Möglicherweise kann die Stadt Monheim am Rhein bei der Abwägung aber eine unzureichende Berücksichtigung der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG geltend machen, weil sich das planfestgestellte Vorhaben auf ihr gehörende Grundstücke nachteilig auswirkt. Dies setzt voraus, dass der personale Schutzbereich der Eigentumsgarantie auch eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft wie die Stadt Monheim am Rhein erfasst.

Die Frage, ob die Stadt Monheim am Rhein in Bezug auf Art. 14 GG grundrechtsfähig ist, muss anhand des Art. 19 Abs. 3 GG beantwortet werden. Nach Art. 19 Abs. 3 GG gelten die Grundrechte auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts werden juristische Personen über Art. 19 Abs. 3 GG in den Grundrechtsschutz nur dann einbezogen, wenn ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung natürlicher Personen ist. Nach ganz überwiegender Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum steht Art. 19 Abs. 3 GG deshalb einer Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts grundsätzlich entgegen. Die Grundrechte seien ihrem Wesen nach nicht auf juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar, weil diese nicht gleichzeitig grundrechtsberechtigt und grundrechtsverpflichtet sein können,

vgl. BVerfG, Beschluss v. 02.05.1967 – 1 BvR 578/63, BVerfGE 21, 362 (369 ff.), Rn. 20 ff. (juris); BVerfG, Beschluss v. 08.07.1982 – 2 BvR 1187/80, BVerfGE 61, 82 (100 f.), Rn. 57 ff. (juris); BVerfG, Beschluss v. 31.10.1984 – 1 BvR 35/82 u.a., BVerfGE 68, 193 (206), Rn. 37 ff. (juris); *Jarass*, in: Jarass, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 19 Rn. 18; *Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 19 III, Rn. 56; *Bethge*, AöR 104 (1979), 54 (94); *Englisch*, Gewährleistung, S. 92 ff.

Darüber hinaus sollen die Grundrechte in erster Linie den Einzelnen vor Eingriffen der staatlichen Gewalt schützen und nicht den Staat vor sich selbst.

*Dreier*, in: *Dreier*, GG, Art. 19 III, Rn. 56.

Auch genießen öffentliche Körperschaften gewisse Vorteile gegenüber Privaten, z.B. bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung, die einen zusätzlichen Grundrechtsschutz unangemessen erscheinen lassen,

vgl. auch die sog. Sasbach-Entscheidung, BVerfGE 61, 82, Rn. 68 (juris), wonach einer Gemeinde außerhalb des Bereichs der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nicht das Recht aus Art. 14 GG zugebilligt wurde.

Nach einer in der Literatur vertretenen Ansicht sind Grundrechte auf juristische Personen des öffentlichen Rechts bereits dann anwendbar, wenn ihre Situation mit der eines Bürgers vergleichbar ist,

vgl. *Bleckmann/Helm*, DVBl. 1992, 9.

Gegen diese Auffassung wendet das Bundesverfassungsgericht allerdings ein, dass die juristischen Personen des öffentlichen Rechts aufgrund rechtlich zugeordneter Kompetenzen tätig werden, weshalb nicht von einem unmittelbaren Bezug zum Menschen ausgegangen werden könne („personales Substrat“),

BVerfG, Beschluss v. 01.09.2000 – 1 BvR 178/00, DVBl. 2001, 63, Rn. 8 (juris).

Eine Ausnahme von diesen Grundsätzen hat das Bundesverfassungsgericht nur für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts anerkannt, die wie Universitäten, Fakultäten oder Rundfunkanstalten von der ihnen durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgabe her unmittelbar einem durch bestimmte Grundrechte geschützten Lebensbereich zugeordnet sind. Das Gleiche gilt für die Kirchen und andere mit dem Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts versehene Religionsgesellschaften. Diese seien kraft ihrer Eigenart unmittelbar dem durch die Grundrechte geschützten Lebensbereich zuzuordnen,

vgl. BVerfG, Beschluss v. 02.05.1967 – 1 BvR 578/63, BVerfGE 21, 362 (373), Rn. 20 ff. (juris); BVerfG, Beschluss v. 27.07.1971 – 2 BvF 1/68, BVerfGE 31, 314, Rn. 22 (juris); BVerfG, Beschluss v. 21.09.1976 – 2 BvR 350/75, BVerfGE 42, 312 (322), Rn. 30 f. (juris); BVerfG, Beschluss v. 25.03.1980 – 2 BvR 208/76, BVerfGE 53, 366 (387), Rn. 97 (juris); BVerfG, Beschluss v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80, Rn. 60 (juris)

Nach nahezu einhelliger Auffassung in Rechtsprechung und Schrifttum können sich Gemeinden wegen der personalen Ausrichtung der Eigentumsgarantie nicht auf diese Ausnahmen berufen.

BVerfG, Beschluss v. 8.7.1982 – 2 BvR 1187/80, Ls. 1 (juris); BVerwG, Urteil v. 1.7.1988 – 4 C 15/85, NVwZ 1989, 247 (249), Rn. 21 (juris); *Vallendar*, UPR 2003, 41; *Stühler*, JuS 1999, 234 (237); *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (551)

f.); *Konrad*, JA 2001, 975.

Zur Begründung wird vorgebracht, dass Art. 14 GG nicht das Privateigentum, sondern das Eigentum Privater schütze.

BVerfG, Beschluss v. 23.7.2002 – 2 BvR 403/02, Rn. 11 (juris).

Zu bedenken ist weiterhin, dass Gemeinden sich als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts nicht in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage befinden. Auch ist die Gemeinde kein Sachwalter ihrer Einwohner, denn diese können Verletzungen ihrer Grundrechte selbst geltend machen.

Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten, dass sich die Stadt Monheim am Rhein nicht auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG berufen kann, wenn ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben die Nutzung der in ihrem Eigentum stehenden Grundstücke beeinträchtigt. Eine auf Art. 14 GG gestützte Klage gegen den in Rede stehenden Planfeststellungsbeschluss hätte damit keine Aussicht auf Erfolg.

## **(2) Grundrechtsfähigkeit der Bahnen der Stadt Monheim GmbH**

Nach der Rechtsprechung sowie im Schrifttum fast unbestrittener Ansicht sind auch juristische Personen des Privatrechts, deren Anteile vollständig von juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehalten werden, keine Grundrechtsträger.

BVerfG, Beschluss v. 7.6.1977 – 1 BvR 108/73 u.a., BVerfGE 45, 63, 80, Rn. 50 (juris): „Ein Betrieb, der ganz der öffentlichen Aufgabe der gemeindlichen Daseinsvorsorge gewidmet ist und der sich in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung befindet, stellt daher nur eine besondere Erscheinungsform dar, in der öffentliche Verwaltung ausgeübt wird; er ist in der Frage der Grundrechtssubjektivität in dem hier gegebenen Zusammenhang nicht anders zu behandeln als der Verwaltungsträger selbst; vgl. auch *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 19 Rn. 15; *Dreier*, in: *Dreier*, Art. 19 III, Rn. 70; a.A. *Pieroth*, NWVBl. 1992, 88.

Hieraus folgt, dass sich auch die Bahnen der Stadt Monheim GmbH nicht auf die Eigentums-garantie des Art. 14 GG berufen kann. Die Bahnen der Stadt Monheim GmbH stellt nämlich einen 100 %-igen Tochterbetrieb der Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe GmbH dar, welche sich wiederum zu 100 % im Eigentum der Stadt Monheim am Rhein befindet. Zwar wird die Bahnen der Stadt Monheim GmbH nicht unmittelbar von der Stadt Monheim am Rhein gehalten, sondern von der Monheimer Verkehrs- und Versorgungsbetriebe GmbH. Es kann aber für die Frage der Grundrechtsfähigkeit keinen Unterschied machen, ob eine Gesellschaft sich unmittelbar im Eigentum der Stadt Monheim am Rhein befindet oder aber Tochtergesellschaft eines Unternehmens ist, das zu 100 % von der Gemeinde gehalten wird. Würde etwas anderes gelten, so wären Gemeinden in der Lage, sich Grundrechtsschutz durch entsprechende gesellschaftsrechtliche Konstruktionen zu erschleichen.

### **c) Grundstückseigentum als einfachgesetzlich geschützte Rechtsposition**

Auch wenn es der Stadt Monheim am Rhein nicht möglich ist, die Eigentums-garantie des Art. 14 GG gegen den Planfeststellungsbeschluss ins Feld zu führen, bleibt es ihr unbenommen, sich im Planfeststellungsverfahren auf ihre einfachrechtliche Position als Grundstückseigentümerin zu berufen. Während eine Privatperson aufgrund der enteignungsrechtlichen Vorwirkung des Planfeststellungsbeschlusses dessen umfassende gerichtliche Kontrolle verlangen kann, vermag eine Gemeinde einen Planfeststellungsbeschluss aufgrund einer solchen einfachrechtlichen Rechtsposition nur mit der Begründung anzugreifen, ihr Eigentumsrecht sei in der Abwägung nicht hinreichend berücksichtigt worden.

BVerwG, Urteil v. 01.07.1988 – 4 C 15/85, NVwZ 1989, 247 (249), Rn. 21 f. (juris); BVerwG, Urteil v. 27.03.1992 – 7 C 18/91, BVerwGE 90, (96, 101 f.), Rn. 23 (juris); BVerwG, Urteil v. 21.03.1996 – 4 C 26/94, BVerwGE 100, 388 (391 f.), Rn. 21 (juris); BVerwG, Urteil v. 11.01.2001 – 4 A 12/99, NVwZ 2001, 1160, Rn. 25 ff. (juris), *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (551).

Das Gewicht einer solchen Eigentumsposition ist eher gering und kann im Rahmen der planerischen Abwägung deshalb verhältnismäßig leicht überwunden werden.

*Vallendar*, UPR 2003, 41.

Vor diesem Hintergrund ist es für die Stadt Monheim am Rhein wenig erfolgversprechend, in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren die unzumutbare Beeinträchtigung ihres kommunalen Grundeigentums geltend zu machen.

#### **IV. Materielle Präklusion gemäß § 73 Abs. 4 VwVfG NRW**

Es stellt sich die Frage, ob die Stadt Monheim am Rhein eine spätere verwaltungsgerichtliche Klage auf ihre durch den Planfeststellungsbeschluss verletzte Planungshoheit stützen kann.

Will die Gemeinde verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen, so muss sie in der Lage sein, die Verletzung in eigenen Rechten darzutun. Der Geltendmachung von eigenen Rechten könnte mit Blick auf die Stadt Monheim am Rhein aber § 73 Abs. 4 VwVfG NRW entgegenstehen.

Nach § 73 Abs. 4 Satz 1 VwVfG NRW kann jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, bis vier Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde oder bei der Gemeinde Einwendungen gegen den Plan erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen (§ 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG NRW). Folge des einwendungslosen Ablaufs der 4-Wochen-Frist ist somit eine materielle Verwirkungspräklusion,

*Brandt*, NVwZ 1997, 233 ff.; *Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 73 Rn. 70.

Dies bedeutet, dass der Betroffene nicht nur im laufenden Planfeststellungsverfahren, sondern auch in einem nachfolgenden gerichtlichen Verfahren mit der Geltendmachung von Einwendungen und Abwehransprüchen ausgeschlossen ist. Insoweit ist dem zuständigen Verwaltungsgericht eine inhaltliche Prüfung des Planfeststellungsbeschlusses verwehrt,

BVerwG, Urteil v. 24.05.1996 – 4 A 38/95, NVwZ 1997, 489, Rn. 15 (juris); BVerwG, Urteil v. 01.09.1997 – 4 A 36/96, NVwZ 98, 505, Rn. 34 (juris); *Dürr*, in: Knack, VwVfG, § 73 Rn. 70.

Ein derartiger Ausschluss der materiellen Rechtspositionen, den die durch das planfestgestellte Vorhaben Betroffenen hinnehmen müssen, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht unbedenklich,

vgl. *Hermanns*, in: Stürer, Verfahrensbeschleunigung, S. 144, 156.

Die in § 74 Abs. 4 VwVfG angeordnete Mitwirkungslast stellt sonach keine unzulässige Verkürzung der berechtigten Belange der Planbetroffenen dar,

BVerwG, Beschluss v. 12.02.1996 – 4 A 38/95, DVBl. 1996, 684, Rn. 24 (juris).

Die den Planbetroffenen mit der Präklusionsregelung des § 73 Abs 4 Satz 3 VwVfG NRW auferlegte Mitwirkungslast gilt in gleichem Maße auch für eine Gebietskörperschaft, die im Planfeststellungsverfahren als Behörde und damit als Trägerin öffentlicher Belange gemäß § 73 Abs 2 VwVfG NRW zur Stellungnahme aufgefordert worden ist.

BVerwG, Gerichtsbescheid v. 27.12.1995 – 11 A 24/95, Rn. 17 (juris); OVG NRW, Beschluss v. 28.3.2005 – 11 A 4823/03, Ls. 1 (juris); *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, § 73 Rn. 63; *Kupfer/Wurster*, Verw 40 (2007), 75 (94).

Auch die Stadt Monheim am Rhein musste demnach, um den Eintritt der materiellen Präklusion zu verhindern, innerhalb der Frist des § 74 Abs. 4 VwVfG NRW Einwendungen gegenüber dem Planfeststellungsbeschluss erheben.

### **1. Schreiben vom 5.10.2005**

Die Stadt Monheim am Rhein könnte mit Schreiben vom 5.10.2005 Einwendungen gegen den Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 erhoben haben.

#### **a) Hinreichende Substantiierung der Einwendungen**

Die Ausführungen im Schreiben vom 5.10.2005 genügen den inhaltlichen Anforderungen, die § 73 Abs. 4 VwVfG NRW an Einwendungen stellt.

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen geht davon aus, dass von einer Einwendung i.S. von § 73 Abs. 4 VwVfG NRW nur dann gesprochen werden kann, wenn der Planbetroffene hinreichend deutlich zum Ausdruck bringt, welche seiner eigenen Rechtspositionen er als gefährdet ansieht. Hieraus folgt, dass eine Gemeinde, die Einwendungen erheben will, nicht nur die befürchteten Beeinträchtigungen darlegen muss, sondern auch, dass es sich um Betroffenen einwendungen handelt und nicht etwa um Rügen als Behörde, welche die ihr kraft gesetzlicher Zuständigkeitszuweisung anvertrauten öffentlichen Belange zu wahren hat,

OVG NRW, Beschluss v. 29.8.2005 – 11 A 4823/03, Rn. 11 (juris).

Einwendungen sind sachliches, auf die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen. Als Gegenvorbringen setzen Einwendung inhaltlich voraus, dass wegen der befürchteten Gefährdung von Rechtsgütern das Vorliegen eines Genehmigungsabwehranspruchs zum Schutze einer rechtlich abgesicherten Rechtsstellung geltend gemacht wird. Das bloße Nein und der nicht näher spezifizierte Protest stellen kein Vorbringen von Einwendungen dar. Dasselbe gilt für die schlichte Mitteilung, es würden Einwendungen erhoben,

BVerwG, Urteil v. 17.7.1980 – 7 C 101/78, BVerwG 60, 297 (300), Rn. 10 (juris).

Zweifel daran, dass die Stadt Monheim am Rhein mit dem Schreiben vom 5.10.2005 wirksam Einwendungen erhoben hat, könnten deshalb bestehen, weil das Schreiben mit „Stellungnahme der Stadt Monheim am Rhein als Träger öffentlicher Belange“ überschrieben ist. Es ließe sich daher vertreten, dass bereits wegen dieser Überschrift in dem Schreiben vom 5.10.2005 keine Einwendung i.S. von § 74 Abs. 4 VwVfG NRW vorgebracht wurden. Maßgeblich für die Qualifikation des Schreibens kann aber nicht die isolierte Betrachtung der Betreffzeile sein. Die Frage, ob die Stadt Monheim am Rhein eine Stellungnahme als beteiligte Behörde abgegeben oder aber Einwendungen erhoben hat, ist vielmehr unter Zugrundelegung des gesamten Inhalts des in Rede stehenden Schreibens zu ermitteln.

Die in § 74 Abs. 4 VwVfG NRW angeordnete materielle Präklusion dient der Beschleunigung und Konzentration des Verwaltungsverfahrens sowie der Schaffung von Rechtssicherheit nach einer einmal ergangenen Entscheidung. Um diese Zwecke zu fördern, werden die Rechtsschutzmöglichkeiten der vom planfestgestellten Vorhaben Betroffenen erheblich eingeschränkt. Mit

Blick auf die verfassungsrechtliche Garantie effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG), auf die sich nach zutreffender Ansicht auch juristische Personen des öffentlichen Rechts berufen können,

vgl. *Maurer*, Rechtsstaatliches Prozessrecht, FS 50 Jahre BVerfG, S. 485,

jedenfalls aber wegen der verfassungsrechtlich verbürgten Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) ist es daher geboten, keine übertrieben hohen Anforderungen an die Form zu stellen, in der gemeindliche Einwendungen vorgebracht werden.

Die mit der Möglichkeit einer gravierenden Rechtseinbuße verbundene Belastung ist also bei der Frage, ob Einwendungen erhoben wurden, durch einen für den Betroffenen großzügigen Maßstab zu kompensieren.

Dabei ist nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen – wohl wegen der besonderen verfassungsrechtlichen Verbürgung der kommunalen Selbstverwaltung – mit Blick auf die gemeindlichen Belange eine „äußerst wohlwollende Betrachtung“ nicht ausgeschlossen,

vgl. OVG NRW, Beschluss v. 29.8.2005 – 11 A 4823/03, Rn. 12 (juris).

Der maßgebliche Inhalt des Schreibens vom 5.10.2005 ist somit analog §§ 133, 157 BGB aus der Sicht eines objektiven Erklärungsempfängers zu bestimmen.

OVG NRW, Beschluss v. 29.8.2005 – 11 A 4823/03, Rn. 12 (juris).

In dem Schreiben vom 5.10.2005 macht die Stadt Monheim am Rhein Belange des Landschaftsschutzes und der Landschaftsplanung geltend (Monheimer Aue), eine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit in Bezug auf die Darstellung in der 41. Änderung des Flächennutzungsplanes und die Feststellung des Bebauungsplans Nr. 59 M (Gewerbegebiet Alfred Nobel-Straße“) sowie Planungsabsichten in Bezug auf das Gebiet Neuverser Hof.

Die Stadt Monheim am Rhein weist in diesem Kontext darauf hin, dass der Trassenverlauf der in Rede stehenden Rohrleitungsanlage mit dem Trassenverlauf der geplanten Propylenpipeline nahezu identisch sei, in Bezug auf den bereits Anregungen und Bedenken erhoben worden seien (S. 1 des Schreibens). Diese Formulierung legt nahe, dass die Stadt Monheim am Rhein die Anregungen und Bedenken in gleicher Weise für die in Rede stehende Rohrleitungsanlage geltend machen will. Die Gemeinde hat dementsprechend klargestellt, dass sie die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens begehrt. Dabei nimmt die Stadt Monheim am Rhein auch konkret auf ihr zustehende Rechtspositionen Bezug. So wird im Schreiben vom 5.10.2005 unter Ziff. 2 und 3 auf die Planungshoheit der Gemeinde und damit auf die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LVerf NRW) verwiesen. Entscheidend für eine Stellungnahme i.S. von § 74 Abs. 3 VwVfG NRW spricht zudem, dass das Schreiben von einem vertretungsberechtigten Organ unterzeichnet wurde.

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen geht davon aus, es sei ein Indiz dafür, dass nicht eine Einwendung, sondern eine Behördenstellungnahme vorliegt, wenn das Schreiben nicht die Unterschrift eines gesetzlichen Vertreters der betroffenen Gebietskörperschaft trägt,

vgl. OVG NRW, Beschluss v. 29.8.2005 – 11 A 4823/03, Rn. 11 f. (juris).

Der Bürgermeister ist der gesetzliche Vertreter der Gemeinde (§ 63 Abs. 3 GO NRW). Dieser hat das Schreiben vom 5.10.2005 nicht unterzeichnet. Man könnte sich daher auf den Standpunkt stellen, dass das Schreiben eher eine Stellungnahme i.S. von § 73 Abs. 2 VwVfG NRW enthält als Einwendungen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9.2.2005, auf das das nordrhein-westfälische Oberverwaltungsgericht in seiner Entscheidung Bezug nimmt, für die bei Einwendungen erforderliche Schriftform eine eigenhändig unterschriebene Erklärung ausreichen lässt, die von einem für den Bürgermeister zeichnungsberechtigten Bediensteten stammt.

BVerwG, Urteil v. 12.2.1997 – 11 A 62/95, Rn. 23 (juris).

Dem ist beizupflichten. Wollte man eine eigenhändige Unterschrift des Bürgermeisters verlangen, würde aus dem Blick geraten, dass das Schreiben nicht von einem beliebigen Verwaltungs-

angestellten, sondern von dem Technischen Beigeordneten, Herrn Gerd Spiecker, unterschrieben wurde. Die Beigeordneten vertreten den Bürgermeister in ihrem Arbeitsgebiet (§ 68 Abs. 2 GO NRW). Als Vertreter des Bürgermeisters sind die Beigeordneten, soweit sie in ihrem jeweiligen Arbeitsgebiet tätig werden, selbst kraft Gesetzes zur Vertretung der Gemeinde berufen. Darüber hinaus nennt der Briefkopf des Schreibens vom 5.10.2005 den Bürgermeister als Absender. Das Schreiben ist mit dem Zusatz „i.V.“ unterschrieben worden. Das Vorbringen von Einwendungen ist keine höchstpersönliche Erklärung. Es ist daher nicht schlechthin ausgeschlossen, dass sich der Bürgermeister hierbei vertreten lässt. Wenn der Unterzeichner des Schreibens in Vertretung des Bürgermeisters handelte, hat der Bürgermeister und nicht sein Vertreter die Einwendungen für die Gemeinde erhoben. Auch angesichts des Umstandes, dass ein Beigeordneter gehandelt hat, ist der Inhalt des Schreibens vom 5.10.2005 – soweit er sich auf die gemeindliche Planungshoheit bezieht – im Ergebnis somit als Einwendung i.S. von § 73 Abs. 4 VwVfG NRW zu qualifizieren.

#### **b) Fristgerechtes Vorbringen von Einwendungen**

Die Einwendungen müssten fristgerecht erhoben worden sein. Gemäß § 73 Abs. 4 VwVfG NRW können Einwendungen bis vier Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist erhoben werden. Der Plan hat auf Veranlassung der Bezirksregierung Düsseldorf als Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde in der Zeit vom 19.9.2005 bis einschließlich 18.10.2005 in den betroffenen Gemeinden zur Einsicht ausgelegt. Die Einwendungsfrist beginnt um 00.00 Uhr des auf den Ablauf der Auslegungsfrist folgenden Tages zu laufen und endet analog § 31 Abs. 1 VwVfG NRW i.V.m. § 187 Abs. 2 Satz 1, 188 Abs. 2 Alt. 2 BGB mit dem Ablauf desjenigen Tages der vierten Woche, welcher dem Tag vorhergeht, der durch seine Benennung dem Anfangstag der Frist entspricht,

*vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 73 Rn. 76; Ule/Laubinger, VwVfG, § 40 Rn. 33; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 Rn. 73; Obermayer, VwVfG, § 73 Rn. 102.*

Die Einwendungsfrist begann damit am Mittwoch, den 19.10.2005, um 00.00 Uhr und endete am Dienstag, den 15.11.2005, um 24.00 Uhr. Die Einwendungen im Schreiben vom 5.10.2005 sind damit bereits vor Beginn der Einwendungsfrist des § 73 Abs. 4 VwVfG erhoben worden.

Es stellt sich die Frage, ob Einwendungen auch vor Beginn der in § 73 Abs. 4 VwVfG NRW vorgesehenen Frist wirksam geltend gemacht werden können. Hiergegen könnte sprechen, dass es sich bei der Stellungnahme nach § 73 Abs. 2 VwVfG NRW und der Betroffenenanhörung nach § 73 Abs. 4 VwVfG NRW um zwei voneinander unabhängige Verfahrensabschnitte handelt. Eine solche Argumentation vermag bei näherer Betrachtung jedoch nicht zu überzeugen. Denn wenn die Gemeinde im Rahmen der Stellungnahme nach § 73 Abs. 2 VwVfG NRW bereits Einwendungen gegen das Vorhaben erhoben hat, wäre es ein übertriebener Formalismus, von der Gemeinde ein erneutes Geltendmachen dieser Einwendungen innerhalb der Einwendungsfrist zu verlangen. Der Planfeststellungsbehörde sind in einem solchen Fall die Einwendungen der Gemeinde nämlich schon bekannt. Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Einwendungen i.S. von § 73 Abs. 4 VwVfG NRW bereits im Verfahren nach § 73 Abs. 2 VwVfG NRW wirksam erhoben werden können.

So auch *Bonk/Neumann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 73 Rn. 70*: „Werden auf ein konkretes Projekt bezogene Einwendungen nach der Bekanntgabe, aber vor Beginn der Auslegung erhoben, besteht kein hinreichender Grund, sie für unwirksam zu halten, denn einem Einwender kann nicht sinnvoll entgegengehalten werden, er müsse zunächst den Beginn der Auslegung abwarten.“

Für diese Rechtsauffassung finden sich auch Anhaltspunkte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass eine Stellungnahme der Gemeinde im Rahmen der Behördenbeteiligung den Eintritt der materiellen Präklusion nach § 74 Abs. 4 VwVfG NRW jedenfalls dann nicht verhindern kann, wenn diese Stellungnahme erst nach Ablauf der Einwendungsfrist bei der Anhörungsbehörde eingeht.

BVerwG, Gerichtsbescheid v. 27.12.1995 – 11 A 24/95, Rn. 17 (juris).

Hieraus folgt, dass eine Stellungnahme, die seitens der Gemeinde im Rahmen der Behördenbeteiligung abgegeben wird, den Eintritt der materiellen Präklusion gemäß § 73 Abs. 4 VwVfG NRW verhindert, soweit in ihr fristgerecht Einwendungen erhoben werden.

Im Ergebnis bleibt damit festzuhalten, dass die Stadt Monheim am Rhein in einem Verwaltungsprozess bezüglich der ihr aus Art. 28 Abs. 2 GG zustehenden Rechtspositionen nicht gemäß § 73

Abs. 4 VwVfG NRW präkludiert ist.

## **2. Schreiben vom 7.10.2005**

Es stellt sich die Frage, ob die Stadt Monheim am Rhein darüber hinaus im Schreiben vom 7.10.2005 Einwendungen erhoben hat.

Auch dieses Schreiben ist mit „Stellungnahme der Stadt Monheim als Träger öffentlicher Belange“ überschrieben. Dies könnte gegen das Vorliegen von Einwendungen sprechen. Andererseits werden im Schreiben vom 7.10.2005 die Ausführungen, welche die Gemeinde im Schreiben vom 5.10.2005 vorgetragen hat, inhaltlich ergänzt. Auch hier nimmt die Gemeinde auf eine hinreichend konkretisierte Planungsabsicht Bezug. Wie es für Einwendungen erforderlich ist, kommt im Schreiben vom 7.10.2005 auch hinreichend deutlich zum Ausdruck, dass die Stadt Monheim am Rhein eine Verhinderung, jedenfalls aber eine Modifizierung des beantragten Vorhabens begehrt. So wird vorgebracht, dass eine Querung der Flächen im Bereich des Neuverser Hofes und eine Trassenführung westlich der BAB 59 nicht erforderlich sei, da eine Verlegung der Leitung in die östlich verlaufende bestehende Trasse der WinGas zwischen AS Richrath und dem Parkplatz südöstlich Hellerhof problemlos möglich sei (Seite 2 des Schreibens vom 7.10.2005). Vor diesem Hintergrund gelangt die Gemeinde Monheim am Rhein zu der Einschätzung, das „von einem Planungsversäumnis ausgegangen werden“ müsse (Schreiben vom 7.10.2005, a.a.O.). Bereits die zitierten Passagen des Schreibens vom 7.10.2005 machen deutlich, dass es sich um ein echtes Gegenvorbringen im Sinne einer Einwendung handelt.

Möglicherweise lässt sich das Schreiben vom 7.10.2005 aber deshalb nicht als Einwendung i.S. von § 73 Abs. 4 VwVfG NRW qualifizieren, weil es nicht von einem vertretungsberechtigten Organ der Stadt Monheim am Rhein unterschrieben wurde.

Zu diesem, vom nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgericht entwickelten Kriterium vgl. oben IV. 1. a), Seite 88 f.

Im Gegensatz zu dem Schreiben vom 5.10.2005 ist das in Rede stehende Schreiben nicht von einem Beigeordneten, sondern einem für Fragen der Standort- und Projektentwicklung zuständigen Verwaltungsangestellten, Herrn Dipl. Ing. Thomas Waters, unterschrieben worden. Auch wenn der Umstand, dass ein Schreiben nicht von einem vertretungsberechtigten Organ, sondern

von einem Verwaltungsangestellten unterschrieben wurde, generell in Richtung auf eine behördliche Stellungnahme deuten mag,

vgl. OVG NRW, Urteil v. 29.08.2005 – 11 A 4823/03, Rn. 12,

so muss in dem hier zu beurteilenden Fall doch berücksichtigt werden, dass das Schreiben vom 7.10.2005 die Ausführungen im Schreiben vom 5.10.2005 inhaltlich präzisiert. Angesichts des ergänzenden Charakters, den das Schreiben vom 7.10.2005 hat, konnte einem objektiven Erklärungsempfänger nicht verborgen bleiben, dass sich der gesetzliche Vertreter der Stadt Monheim am Rhein – der ja auch hinter der Erklärung vom 5.10.2005 stand – auch die ergänzenden Ausführungen im Schreiben vom 7.10.2005 zurechnen lassen wollte. Vor diesem Hintergrund kann es für die Qualifikation des Schreibens vom 7.10.2005 keine Rolle spielen, dass die als Ergänzung zum Schreiben vom 5.10.2005 verstandenen Ausführungen nicht in Vertretung („i.V.“), sondern im Auftrag („i.A.“) des Bürgermeisters der Stadt Monheim erfolgten.

Im Ergebnis bleibt damit festzuhalten, dass die Stadt Monheim am Rhein mit Schreiben vom 7.10.2005 ebenfalls Einwendungen erhoben hat.

Da die Einwendungsfrist des § 73 Abs. 4 VwVfG NRW erst am 19.10.2005 zu laufen begann, sind die im Schreiben vom 7.10.2005 erhobenen Einwendungen auch nicht zu spät vorgebracht worden.

### **3. Schreiben vom 11.1.2006**

Auch das Schreiben vom 11.1.2006 ist mit „Stellungnahme der Stadt Monheim am Rhein als Träger öffentlicher Belange“ überschrieben. Dies könnte dafür sprechen, dass es sich um eine behördliche Stellungnahme i.S. von § 73 Abs. 2 VwVfG handelt. Andererseits ist das Schreiben vom Bürgermeister der Stadt Monheim am Rhein, Herrn Dr. Thomas Dünchheim, persönlich unterschrieben worden. Auch das inhaltliche Vorbringen deutet eher in Richtung darauf, dass die Stadt erneut Einwendungen, diesmal gegen eine Änderung der Linienführung, erheben will. Diese Einwendungen beziehen sich aber lediglich auf eine Änderung der Trassenführung. Die geänderten und ergänzten Planunterlagen haben in der Zeit vom 2.1.2006 bis 1.2.2006 ausgelegen. Die von der Stadt Monheim am Rhein mit Schreiben vom 11.1.2006 erhobenen Einwendungen

sind damit nicht verfristet.

## **V. Ergebnis**

Festzuhalten bleibt somit, dass der Planfeststellungsbeschluss wegen Verstoßes gegen die §§ 11, 12 UVPG formell rechtswidrig ist. In materieller Hinsicht ergibt sich die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses aus dem Fehlen der von der Rechtsprechung vorausgesetzten Planrechtfertigung. Der Planfeststellungsbeschluss ist weiterhin wegen Verstoßes gegen § 21 Abs. 1 Nr. 1 UVPG materiell rechtswidrig, weil das planfestgestellte Vorhaben nicht dem Stand der Technik entspricht. Darüber hinaus enthält der Planfeststellungsbeschluss – im Widerspruch zu den Vorgaben des § 74 Abs. 3 VwVfG NRW – zu zentralen Punkten des Vorhabens Entscheidungsvorbehalte. Auch hieraus ergibt sich die materielle Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses. Wie oben bereits ausgeführt wurde, kommt dem Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 enteignungsrechtliche Vorwirkung zu. Er muss sich daher an Art. 14 Abs. 1 und 3 GG messen lassen. Da die vom Bundesverfassungsgericht für eine Enteignung zugunsten Privater entwickelten Voraussetzungen nicht eingehalten wurden, verstößt der Planfeststellungsbeschluss zudem gegen die grundgesetzliche Eigentumsgarantie. Die Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses folgt ferner daraus, dass die in Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verbürgte Planungshoheit der Stadt Monheim am Rhein bei der von der Bezirksregierung Düsseldorf vorzunehmenden Planungsabwägung nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Mit Blick auf Art. 28 Abs. 2 GG ist die Stadt Monheim am Rhein in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht präkludiert, da sie ihre Rechte vor Ablauf der Einwendungsfrist des § 73 Abs. 4 VwVfG geltend gemacht hat.

## **E. Rechte der Stadt Monheim**

Wie oben bereits ausgeführt wurde, verletzt der Planfeststellungsbeschluss vom 14.2.2007 die Planungshoheit der Stadt Monheim am Rhein, die verfassungsrechtlich durch die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) geschützt ist.

Zu beachten ist, dass sich nach einer überzeugenden Ansicht im Schrifttum aus der Betroffenheit ihrer Planungshoheit für die Gemeinde ein Anspruch auf gerichtliche Vollüberprüfung des Abwägungsvorgangs ergibt. Das bedeutet, dass sie auch die abwägungsfehlerhafte Berücksichti-

gung öffentlicher Belange sowie privater Belange Dritter, insbesondere deren in Art. 14 GG verbürgte Eigentumsrechte, geltend machen kann,

vgl. *Kirchberg/Boll/Schütz*, NVwZ 2002, 550 (554 m.w.N.).

## **F) Beantwortung der Fragen des Gutachtauftrags**

### **Zu Frage 1:**

Das Rohrleitungsgesetz genügt nicht den Anforderungen, die Art. 14 Abs. 3 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an Enteignungsgesetze stellt. Zwar können Enteignungen zugunsten eines privaten Unternehmens mittelbar dem Allgemeinwohl i.S. von Art. 14 Abs. 3 GG dienen. Dann aber müssen die mittelbar gemeinnützigen Enteignungszwecke in dem Gesetz hinreichend bestimmt zum Ausdruck kommen. Das ist insbesondere in der Vorschrift des § 2 Nr. 1 RohrIG, wonach das Gesetz der Stärkung der chemischen sowie mittelständischen kunststoffverarbeitenden Industrie und der Sicherung von Arbeitsplätzen dienen soll, nicht der Fall (vgl. oben C. II. 1 b) bb (1), Seite 19 ff.). Darüber hinaus liegt dem Gesetz weder eine abwägende Bewertung der widerstreitenden Belange Privater und des Allgemeinwohls durch den Gesetzgeber selbst zugrunde noch enthält es Vorgaben für eine Abwägung durch die Verwaltung (vgl. oben C. II. 1 b) cc), Seite 23 ff.).

### **Zu Frage 2:**

Das Rohrleitungsgesetz sieht keine hinreichende gesetzliche Sicherung des Enteignungszwecks im Sinne der höchstrichterlichen Rechtsprechung vor. Insbesondere die in § 5 RohrIG vorgesehene Rückenteignung ist nicht geeignet, den mittelbar gemeinnützigen Enteignungszweck (Sicherung von Arbeitsplätzen, Stärkung des Chemiestandortes) zu sichern (vgl. oben C. II. 1 b) dd), Seite 30 ff.).

**Zu Frage 3:**

Der Landesgesetzgeber hat die durch Art. 14 Abs. 3 GG gebotene enteignungsrechtliche Gesamtabwägung nicht vorgenommen. Weder dem Gesetzestext noch der Gesetzesbegründung kann entnommen werden, dass der Gesetzgeber sich mit den der Enteignung widerstehenden Interessen betroffener Grundstückseigentümer auseinandergesetzt hat (vgl. oben C. II. 1. b) cc) (1) (a), Seite 24 f.). Das kommt auch in dem Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck. Weder im Plenum des Landtags noch im Ausschuss für Wirtschaft, Mittelstand und Energie kam es zu einer Aussprache über das Gesetz, seine Ziele, Instrumente und seine Erforderlichkeit (vgl. oben C. II. 1. b) cc) (1) (b), Seite 26 f.).

**Zu Frage 4:**

Das Rohrleitungsgesetz ist kein mit Blick auf Art. 19 Abs. 1 GG unzulässiges Maßnahmegesetz (vgl. oben C. II. 2., Seite 39 f.).

**Zu Frage 5:**

Da die Stadt Monheim am Rhein als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft nicht grundrechtsfähig ist, kann sie sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einem verwaltungs- oder verfassungsgerichtlichen Verfahren nicht auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG berufen (vgl. oben D. III. 5. b) (1), Seite 79 f.). Auch die Bahnen der Stadt Monheim GmbH kann in einem Prozess keine Grundrechte ins Feld führen (vgl. oben D. III. 5. b) (2), Seite 82). Die Bahnen der Stadt Monheim GmbH steht zu 100 % im Eigentum der Monheimer Verkehrsbetriebe GmbH, die zu 100 % der Stadt Monheim am Rhein gehört. Juristische Personen des Privatrechts, deren Anteile vollständig von juristischen Personen des öffentlichen Rechts gehalten werden, sind aber nicht grundrechtsfähig. Dass die Bahnen der Stadt Monheim GmbH nicht unmittelbar im Eigentum der Stadt Monheim am Rhein steht, das Anteilseigentum vielmehr über die Monheimer Verkehrsbetriebe GmbH gehalten wird, kann mit Blick auf die Frage der Grundrechtsfähigkeit keine Rolle spielen. Anderenfalls könnten sich juristische Personen des öffentlichen Rechts durch entsprechende gesellschaftsrechtliche Konstruktionen den Grundrechtsschutz erschleichen.

Die Stadt Monheim am Rhein kann ihr Eigentum aber über Art. 28 Abs. 2 GG in einem gerichtlichen Verfahren geltend machen. Bundesverfassungsrechtlich ist das Eigentum von Gemeinden nämlich im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) geschützt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Eigentum der Stadt Monheim öffentlichen Aufgaben dient, also etwa Aufgaben der Daseinsvorsorge mit ihm erfüllt werden (vgl. oben D. III. 5. a) (3), Seite 79 f.). Darüber hinaus steht der Stadt Monheim am Rhein wegen der Betroffenheit ihrer Planungshoheit ein Anspruch auf gerichtliche Vollüberprüfung der Planabwägung zu (vgl. oben E, Seite 93 f.). Auch im Rahmen dieser Prüfung würden die Eigentumspositionen der Stadt Monheim am Rhein, ebenso wie die Eigentumsrechte planbetroffener Dritter, Berücksichtigung finden.

**Zu Frage 6:**

Neben Art. 28 Abs. 2 GG kann sich die Stadt Monheim am Rhein in einem Verwaltungsprozess auf ihr Grundstückseigentum als einfachgesetzlich geschützte Position berufen (vgl. oben D. III. 5. c), Seite 83). Das Gewicht einer solchen Eigentumsposition ist aber gering und kann im Rahmen der planerischen Abwägung deshalb leicht überwunden werden. Es erscheint daher für die Stadt Monheim am Rhein wenig erfolgversprechend, eine Verletzung der einfachrechtlichen Position als Grundstückseigentümer in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren geltend zu machen.