



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 24 Mai 2012

zum Verfassungsbeschwerdeverfahren des Herrn K. 1 BvR 2297/10

Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Christian Kirchberg, Karlsruhe, Vorsitzender (Berichterstatter)

RA Prof. Dr. Michael Uechritz, Stuttgart

RA Dr. Christian-Dietrich Bracher, Bonn,

RA Prof. Dr. Wolfgang Kuhla, Berlin

RA Prof. Dr. Bernhard Stür, Münster

RA Prof. Dr. Christofer Lenz, Stuttgart

RA Dr. Michael Moeskes, Magdeburg

RA Dr. iur. h.c. Gerhard Strate, Hamburg

RA Frank Johnigk, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesverfassungsgericht

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 -11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit zurzeit rund 157.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen - auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Gegenstand des Verfahrens

Der Beschwerdeführer ist Eigentümer dreier landwirtschaftlich genutzter Grundstücke. Er wehrt sich gegen die vom Regierungspräsidium Stuttgart mit Beschlüssen vom 10.2.2010 verfügte Enteignung und vorzeitige Besitzeinweisung zu Gunsten der Ethylen-Pipeline Süd GmbH & Co. KG; dabei handelt es sich um eine Gesellschaft, in der sich 7 Unternehmungen der Chemieindustrie zum Zwecke des Baus und Betriebs einer Ethylen-Rohrfernleitung von Münchsmünster in Bayern durch Baden-Württemberg nach Ludwigshafen in Rheinland-Pfalz zusammengeschlossen haben.

Die Rohrleitung mit einem Durchmesser von 0,25 m ist nach dem hierzu ergangenen Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.7.2008 bei landwirtschaftlichen Flächen mit einer Mindestüberdeckung von 1,20 m zu verlegen. Die enteignungsrechtliche Grundlage dieser Planung hat der Landtag von Baden-Württemberg erst mit dem Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb einer Ethylen-Rohrleitungsanlage in Baden-Württemberg (EthylRohrIG) vom 1.12.2009 (GBl. S. 677) geschaffen.

Den Planfeststellungsbeschluss vom 11.7.2008 hat der Beschwerdeführer nicht angefochten. Gegen die sein Grundeigentum betreffenden Beschlüsse des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 10.2.2010 über die Enteignung und die vorzeitige Besitzeinweisung hat der Beschwerdeführer Klage erhoben und ergänzend einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO gestellt. Diesem Antrag hat das Verwaltungsgericht sowohl unter Hinweis auf die fehlende Eilbedürftigkeit der Besitzeinweisung als auch wegen erheblicher Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Ethylen-Rohrleitungsgesetzes durch Beschluss vom 14.4.2010 entsprochen. Das daraufhin vom Regierungspräsidium und von der Enteignungsbegünstigten angerufene Beschwerdegericht, der VGH Baden-Württemberg, hat durch Beschluss vom 23.8.2010 die erstinstanzliche Entscheidung abgeändert und den Sofortrechtsschutzantrag zurückgewiesen. Hiergegen richtet sich die Verfassungsbeschwerde. Der parallel dazu gestellte Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auf der Grundlage einer Folgenabwägung durch Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 6.9.2010 abgelehnt worden.

II. Das Vorbringen des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer geht von der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde gegen die letztinstanzlich im Eilverfahren ergangene Entscheidung des VGH Baden-Württemberg vom 23.8.2010 insbesondere deshalb aus, weil Gegenstand dieses Verfahrens die Frage gewesen sei, ob es eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dafür gebe, schon vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens auf sein Eigentum zuzugreifen (VB S. 14). Mit der Verfassungsbeschwerde würden auch nicht etwa nur die Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts durch den Verwaltungsgerichtshof in Frage gestellt; es gehe vielmehr darum, ob die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Eigentums des Beschwerdeführers gegeben seien. Außerdem beruhe die angegriffene Entscheidung des VGH Baden-Württemberg auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von Bedeutung und Tragweite des Art. 14 Abs. 1 GG (VB S. 15).

In der Sache selbst macht der Beschwerdeführer zunächst die Verfassungswidrigkeit des Baden-Württembergischen Ethylen-Rohrleitungsgesetzes vom 1.12.2009 geltend. Er bezieht sich hierfür maßgeblich auf die im Falle der sog. Enteignung zu Gunsten Privater ergangene „Boxberg-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts vom 24.3.1987 (BVerfGE 74, 264). Das hier interessierende Vorhaben diene allenfalls mittelbar dem Wohl der Allgemeinheit (VB S. 16 f.). Bei der Festlegung des in diesem Fall geforderten besonders schwerwiegenden, dringenden öffentlichen Interesses, welches eine solche Enteignung rechtfertige, stehe dem Gesetzgeber entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs kein gerichtlich nicht vollständig überprüfbarer Gestaltungsspielraum zu (VB S. 18 ff.). Der Gesetzgeber habe in § 1 Abs. 2 EthylRohrIG vermeintliche Gründe des Wohls der Allgemeinheit, die die Enteignung zu Gunsten des begünstigten Rohrnetzbetreibers rechtfertigen könnten, nicht ausgewählt, sondern „zusammengesucht“ (VB S. 21 ff.). Außerdem träfen die dort aufgezählten 7 Gründe des Wohls der Allgemeinheit nicht zu bzw. seien diese von vornherein kein wesentlicher Grund hierfür und begründeten insbesondere kein gewichtiges, dringendes öffentliches Interesse für die zwangsweise Errichtung des privatnützigen Vorhabens auf fremdem Grund (VB S. 23-30). Im Übrigen sei die von Verfassungs wegen notwendige, effektive rechtliche Bindung des begünstigten Privaten an das Gemeinwohlziel durch den insoweit allein in § 3 Nr. 3 EthylRohrIG vorgesehenen Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zwischen der Enteignungsbegünstigten und dem Land Baden-Württemberg über die Betriebspflicht nicht gewährleistet (VB S. 31 ff.).

Im zweiten Abschnitt seiner Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer unmittelbar gegen die vom Regierungspräsidium Stuttgart unter dem 10.2.2010 verfügte vorzeitige Besitzeinweisung. Die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die sofortige Ausführung des Vorhabens sei aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit dringend geboten, weil das Gesamtvorhaben eine ca. 360 km lange, durch 3 Bundesländer führende Pipeline umfasse und insgesamt schon ca. 97 % der für den Bau benötigten Wegerechte vorlägen, könne schon allein deshalb nicht richtig sein, weil es ansonsten der Vorhabenträger im Zusammenspiel mit Planfeststellungsbehörde und Gesetzgeber in der Hand habe, durch die Schaffung vollendeter

Tatsachen eine dringende Gebotenheit aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit zu generieren (VB S. 33, 37). Außerdem seien die insoweit vom Verwaltungsgerichtshof angeführten (angeblichen) dringenden Gründe des Allgemeinwohls für baden-württembergische Unternehmen, Arbeitsplätze oder die Wirtschaft nicht gegeben bzw. in Ansehung des Art. 14 Abs. 1 GG nicht anzuerkennen (VB S. 34 f.) Die Ausführungen zu bayerischen Unternehmen und dem „bayerischen Chemiedreieck“ seien irrelevant, da diese im Ethylen-Rohrleitungsgesetz nicht in Bezug genommen worden und damit schon nach dem Willen des Gesetzgebers kein zulässiger Enteignungszweck seien (VB S. 36 f.)

III. Verfassungsrechtliche Würdigung

Die Bundesrechtsanwaltskammer hält die Verfassungsbeschwerde für begründet.

1. Zwar könnten sich Bedenken gegen die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde ergeben. Denn der Beschwerdeführer hat davon abgesehen, gegen den Planfeststellungsbeschluss, den das Regierungspräsidium Stuttgart unter dem 11.7.2008 zur Errichtung und zum Betrieb der Ethylen-Rohrleitung erlassen hatte, Klage zu erheben. Auf die von anderen Planbetroffenen hiergegen erhobenen Klagen kann er sich, wie der VGH Baden-Württemberg in seinem hier angefochtenen Beschluss vom 23.8.2010 zu Recht festgestellt hat (s. dort S. 37, unten), nicht berufen. Hätte der Beschwerdeführer - genauso wie andere von der Trassenführung der Ethylen-Rohrleitung Betroffene - Klage gegen den hierzu ergangenen Planfeststellungsbeschluss des Regierungspräsidiums Stuttgart vom 11.7.2008 erhoben, wäre dieser ihm gegenüber nicht bestandskräftig geworden. Damit hätte es für das nachfolgend eingeleitete Enteignungs- und Besitzeinweisungsverfahren an der hierfür nach § 6 Abs. 1 EthylRohrIG i.V.m. § 37 Abs. 1 Satz 2 LEntG vorausgesetzten Vollziehbarkeit gefehlt (s. dazu erneut den hier angefochtenen VGH-Beschluss S. 37, unten).

Dem ist jedoch entgegen zu halten, dass im Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses (11.7.2008) überhaupt noch nicht absehbar war, dass und ob es wegen der Verlegung der planfestgestellten Ethylen-Rohrleitung zu der einseitig-hoheitlichen Inanspruchnahme von Grund und Boden des Beschwerdeführers zu Gunsten der Ethylen-Pipeline Süd GmbH Co KG kommen würde. Die entsprechende gesetzliche Grundlage hat der Landtag des Landes Baden-Württemberg nämlich erst gut 1 Jahr später, mit dem Ethylen-Rohrleitungsgesetz vom 1.12.2009, geschaffen. Bis dahin und insbesondere während des Laufs der Rechtsmittelfrist gegen den Planfeststellungsbeschlusses vom 11.7.2008 konnte und durfte der Beschwerdeführer deshalb (noch) davon ausgehen, die Betreiberin der Ethylen-Rohrleitung könne nicht zwangsweise auf sein Grundeigentum zugreifen und sei statt dessen darauf angewiesen, sich entweder mit ihm freihändig über die Inanspruchnahme seiner landwirtschaftlichen Grundstücke für die Zwecke der Rohrverlegung zu einigen oder sich für eine alternative Trassierung der Rohrleitung zu entscheiden.

Der Beschwerdeführer könnte nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer auch nicht auf die Erschöpfung des Rechtswegs im Hauptsacheverfahren verwiesen werden. Denn es geht ihm erklärtermaßen darum, geklärt zu wissen, ob er es von Verfassungs wegen hinzunehmen habe, dass schon vor Abschluss des Hauptsacheverfahrens auf sein Grundeigentum zugegriffen werde (vgl. erneut VB S. 14). Dieser verfassungsrechtlichen Beschwerde kann im Hauptsacheverfahren nicht mehr abgeholfen werden (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 9.10. 2001, BVerfGE 104, 65, 70 ff.). Der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde steht deshalb auch insoweit der Zulässigkeit der vorliegend gegen die vorzeitige Besitzeinweisung erhobenen Verfassungsbeschwerde nicht entgegen.

2. In der Sache schließt sich die Bundesrechtsanwaltskammer den Bedenken des Beschwerdeführers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 23.8.2010 an und hält die Verfassungsbeschwerde für begründet.

- a) Der insoweit vom Beschwerdeführer erhobene Vorwurf einer Verletzung seines Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) ist bereits deshalb berechtigt, weil die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs (s. dort S. 23), bei der Festlegung der konkreten Allgemeinwohlbelange für ein bestimmtes Vorhaben stehe dem Gesetzgeber ein gerichtlich nicht vollständig überprüfbarer „Gestaltungsspielraum“ zu, unzutreffend ist. Insbesondere wird diese Annahme auch nicht durch die (auf S. 24) zitierte Rechtsprechung des BVerfG (Urt. v. 18.12.1968, BVerfGE 24, 367, 403 f. [Hamburger Deichordnungsgesetz]; Beschl. v. 17.7. 1996, BVerfGE 95, 1, 20 [Südfahrt Stendal]; Beschl. v. 4.7.2002, NVwZ 2003, 71 [städtebauliche Entwicklungsmaßnahme]) belegt.

Im Gegenteil: Auslegung und Anwendung des Gemeinwohlbegriffs unterstehen danach in vollem Umfang der verfassungsgerichtlichen Prüfung, sowohl bei einer Legalenteignung als auch bei einer Administrativenteignung; in beiden Fällen gibt Art. 14 Abs. 3 Satz 1 GG den verbindlichen Maßstab für die Zulässigkeit der Enteignung vor; es steht nur im Ermessen des Gesetzgebers, aus dem vielfältigen Bereich der Gemeinwohlinteressen ein Sachgebiet auszuwählen und hierfür die Enteignung zuzulassen oder anzuordnen (vgl. erneut BVerfG, Urt. v. 18.12.1968 a.a.O.). So weit in den zitierten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen im Übrigen ein „dem Gesetzgeber zustehender Beurteilungsspielraum“ (Beschl. v. 17.7.1996 a.a.O.) oder ein den Gemeinden gebührender „nicht vollständig nachprüfbarer Gestaltungsfreiraum“ (Beschl. v. 4.7.2002 a.a.O.) angesprochen wird, handelt es sich demgegenüber ersichtlich um die Umschreibung der Freiräume planerischen Ermessens, nicht jedoch um die Zubilligung einer nur eingeschränkt justiziablen gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit bei der Festlegung oder Definition des Gemeinwohlbegriffs im Rahmen von Enteignungen.

- b) Die Verfassungsbeschwerde ist nach Meinung der Bundesrechtsanwaltskammer aber auch deshalb begründet, weil sich der Verwaltungsgerichtshof in Konsequenz seines falschen „Einstiegs“ in die Problematik („nicht vollständig überprüfbarer Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der konkreten Allgemeinwohlbelange“) bei der von ihm insoweit vorgenommenen „Gesamtschau“ (S. 24 ff.) damit begnügt hat, die in § 1 Abs. 2 Nrn. 1 – 7 EthylRohrIG umschriebenen Enteignungszwecke und die entsprechenden gesetzgeberischen Erwägungen zu referieren, um sodann (auf S. 26) zu folgendem Ergebnis zu gelangen:

„Diese prognostischen Einschätzungen des Gesetzgebers halten sich im Rahmen des ihm zuzubilligenden Gestaltungsspielraums. Sie sind weder eindeutig widerlegbar noch offensichtlich fehlsam und widersprechen auch nicht der Werteordnung des Grundgesetzes.“

Eine solche Evidenzkontrolle, die darauf verzichtet, den im vorangegangenen Beschluss des Verwaltungsgerichts dargelegten Einwendungen und Bedenken gegen das Enteignungsgesetz nachzugehen, ist mit der „Werteordnung des Grundgesetzes“, insbesondere mit den strengen Voraussetzungen für einen Eigentumsentzug im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, gerade nicht zu vereinbaren. Die gerichtsfeste Ermittlung und Definition eines besonders schwerwiegenden, dringenden öffentlichen Interesses im Sinne der zitierten „Boxberg-Entscheidung“ des BVerfG vom 24.3.1987 (BVerfGE 74, 264, 289), welches die vorliegend allenfalls mittelbar dem Allgemeinwohl dienende Enteignung zu Gunsten eines privaten Chemiekonsortiums rechtfertigen könnte, ist dem Gesetzgeber aufgrund des falschen Ansatzes des Verwaltungsgerichtshofs regelrecht „erlassen“ worden. Das ist in Ansehung der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG so defizitär, dass der Beschwerdeführer den Zugriff auf sein Grundeigentum deshalb nicht hinnehmen musste.

- c) Dies gilt im Hinblick auf die vorzeitige Besitzeinweisung schließlich auch deshalb, weil die Gründe, die in dem angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs (s. dort S. 35 ff.) für die besondere Dringlichkeit der sofortigen Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Grundstücke des Beschwerdeführers für die Verlegung der Ethylen-Rohrleitung angeführt werden, der näheren Überprüfung am Maßstab des Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG nicht standhalten. Denn sie erschöpfen sich in dem Hinweis auf eine zusätzliche Marktchance für die Fa. MiRO/Karlsruhe sowie in Erwägungen zur Standortsicherung für das „bayerische Chemiedreieck“, die als solche gerade nicht Ziel und Gegenstand des Baden-Württembergischen Ethylen-Rohrleitungsgesetzes waren, und zollen im Übrigen unzulässigerweise dem mit der Schaffung vollendeter Tatsachen übernommenen unternehmerischen Risiko der Ethylen Pipeline-Süd GmbH & Co KG Tribut.