
Datum: 25.10.2011
Gericht: Verfassungsgerichtshof NRW
Spruchkörper: Verfassungsgerichtshof für das Land NRW
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: VerfGH 10/10
ECLI: ECLI:DE:VFGHNRW:2011:1025.VERFGH10.10.00

Leitsätze:

Zur verfassungsgerichtlichen Überprüfung von Braunkohlenplänen am Maßstab der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (in Anknüpfung an VerfGH NRW, OVGE 46, 295 - Garzweiler II).

VerfGH NRW, Urteil vom 25. Oktober 2011 – VerfGH 10/10 –

Tenor:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe: 1

A. 2

Die Beschwerdeführerin, eine kreisangehörige Stadt im Rheinischen Braunkohlengebiet, wendet sich gegen die Änderung des Braunkohlenplans Inden, räumlicher Teilabschnitt II. Diese betrifft die Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung des Abbaubereichs nach Beendigung des Abbaubetriebs. Anstelle der bisher vorgesehenen vollständigen Wiederverfüllung des Restloches legt der geänderte Braunkohlenplan die Anlage eines Restsees fest. 3

I. 4

Braunkohlenpläne zählen nach § 12 Landesplanungsgesetz (in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2005, GV. NRW. S. 430, zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 24. Juni 2008, GV. NRW. S. 514 – LPIG NRW) zu den Raumordnungsplänen, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung darstellen. Sie legen auf 5

der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne und in Abstimmung mit den Regionalplänen im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung fest, soweit es für eine geordnete Braunkohlenplanung erforderlich ist (§ 44 Abs. 1 LPIG NRW). Die Braunkohlenpläne sollen vor Beginn eines Abbauvorhabens im Braunkohlenplangebiet aufgestellt und genehmigt sein. Die Betriebspläne der im Braunkohlenplangebiet gelegenen bergbaulichen Betriebe sind mit den Braunkohlenplänen in Einklang zu bringen (§ 47 Abs. 4 LPIG NRW). Nach § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) sind die gemeindlichen Bauleitpläne den – unter anderem in Braunkohlenplänen festgelegten – Zielen der Raumordnung anzupassen.

Ein Braunkohlenplan besteht aus textlichen und zeichnerischen Darstellungen. Die textlichen Darstellungen müssen unter anderem Angaben enthalten über die Grundzüge der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung in Abbau- und Aufschüttungsgebieten einschließlich der im Rahmen der Rekultivierung angestrebten Landschaftsentwicklung (§ 44 Abs. 2 Sätze 1 und 2 LPIG NRW). Dem Braunkohlenplan ist ein Erläuterungsbericht beizufügen (§ 44 Abs. 3 Satz 3 LPIG NRW). 6

Der Braunkohlenausschuss (§ 39 ff. LPIG NRW) trifft die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung der Braunkohlenpläne und beschließt deren Aufstellung. Das Erarbeitungsverfahren wird von der Bezirksplanungsbehörde Köln, der Geschäftsstelle des Braunkohlenausschusses (§ 42 Abs. 5 LPIG NRW), durchgeführt; sie ist dabei an die Weisungen des Braunkohlenausschusses gebunden (§ 43 Abs. 1 LPIG NRW). Die bei der Erarbeitung und Aufstellung von Braunkohlenplänen zu beachtenden Verfahrensschritte ergeben sich im Einzelnen aus §§ 45, 46 LPIG NRW. 7

Der Braunkohlenplan muss von der Landesplanungsbehörde genehmigt werden. Sie erteilt ihre Genehmigung im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtages (§ 47 Abs. 1 Satz 1 LPIG NRW). Die Genehmigung ist nur zu erteilen, wenn der Braunkohlenplan den im Landesentwicklungsprogramm festgelegten Erfordernissen der Raumordnung zur Sicherung einer langfristigen Energieversorgung entspricht und die sozialen Belange der Betroffenen sowie die Erfordernisse des Umweltschutzes angemessen berücksichtigt (§ 47 Abs. 2 LPIG NRW). Die Genehmigung von Braunkohlenplänen wird im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekannt gemacht (§ 47 Abs. 3 Satz 1 LPIG NRW). Mit der Bekanntmachung der Genehmigung werden die im Braunkohlenplan festgelegten Ziele der Raumordnung verbindlich. Sie sind nach Maßgabe der §§ 4 und 5 Raumordnungsgesetz (ROG) von den öffentlichen Stellen und Privaten in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (vgl. §§ 38, 22 Abs. 1 LPIG NRW). 8

§ 48 LPIG NRW regelt die – hier im Vordergrund stehende – Änderung von Braunkohlenplänen. Danach muss der Braunkohlenplan überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, wenn seine Grundannahmen sich wesentlich ändern. Die Änderung erfolgt in dem Verfahren, das für seine Aufstellung gilt. 9

II. 10

1. Auf Betreiben der bergbautreibenden Rheinbraun AG (heute: RWE Power AG) stellte der Braunkohlenausschuss im Januar 1989 den Braunkohlenplan Inden, räumlicher Teilabschnitt II (im Folgenden: Braunkohlenplan Inden II) auf. Er wurde im März 1990 nach den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. November 1979 (GV. NRW. S. 878) genehmigt. Das vom Plan betroffene Gebiet grenzt 11

unmittelbar an den Tagebau Inden, räumlicher Teilabschnitt I. Es erstreckt sich vor allem auf die Gemeinde Inden im Kreis Düren sowie – zu einem wesentlich kleineren Teil – auf das Gebiet der Beschwerdeführerin.

Für die Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung nach Abschluss der Kohlegewinnung enthielt der Braunkohlenplan Inden II folgende Vorgaben: Das Restloch war mit Abraummassen aus dem benachbarten Tagebau Hambach voraussichtlich bis zum Jahr 2040 vollständig zu verfüllen (Kapitel 1.3) und überwiegend landwirtschaftlich zu rekultivieren (Kapitel 5.2, 5.3). Der Transport des Abraums aus Hambach sollte über ein – zu gegebener Zeit zu errichtendes – Abraumfernband bewerkstelligt werden. 12

In den Erläuterungen zum Kapitel 1.3 wird unter anderem ausgeführt: Die Zielsetzung für die Massendisposition könne nur auf der Grundlage von zeitlich weitreichenden Annahmen vorgenommen werden. Obwohl solche Annahmen für einen Zeitraum von mehr als 40 Jahren mit einem starken Unsicherheitsfaktor behaftet seien, sei es notwendig, das hier zur landesplanerischen Beurteilung vorgelegte Konzept bis zu Ende zu denken und zu behandeln. Dieses Bis-zu-Ende-Denken und -Behandeln hindere nicht daran, erforderlichenfalls Änderungen vorzunehmen; es sei aber unerlässlich für die Darlegung, dass der Tagebau und seine vielfältigen Wirkungen bis zum Abschluss beherrschbar bzw. ausgleichbar seien. 13

Die Abraum- und Kohlegewinnung im Tagebau Inden werde nach derzeitiger Annahme etwa im Jahr 2030 und im benachbarten Tagebau Hambach etwa im Jahr 2035 zu Ende gehen. Infolge der Massendefizite bei Beendigung beider Tagebaue würde im Bereich Inden II ein Restloch von rund 1.150 ha, im Bereich Hambach – 5 Jahre später – ein weiteres Restloch von rund 3.650 ha Größe entstehen. Als Endgestaltung solcher Tagebaurestlöcher komme im Allgemeinen naturbedingt nur eine Wasserfüllung in Betracht. Wegen der räumlichen und zeitlichen Nähe der beiden Tagebaue zum Zeitpunkt ihrer Beendigung biete es sich jedoch an, durch entsprechende Massenverschiebungen aus dem Tagebau Hambach das Restloch in Inden erst gar nicht entstehen zu lassen. Nach den heutigen bergbaulichen Dispositionen könne der zur vollständigen Verfüllung des Restloches Inden benötigte Massenbedarf aus dem Tagebau Hambach gedeckt werden. Dadurch werde sich der Restlochbereich im Tagebau Hambach um etwa 350 ha auf dann rund 4.000 ha vergrößern. Damit sei "die Restseeproblematik auf nur noch einen See reduziert"; die geringfügige Vergrößerung des Restsees Hambach falle demgegenüber weit weniger ins Gewicht. Auch hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten (Erholung, Sport, Fischereiwirtschaft) sei "kein Bedarf an zwei räumlich und zeitlich nah beieinander entstehenden Seen dieser Größenordnung erkennbar". Für das Verdichtungsgebiet Aachen sei zeitlich weit davorliegend ein 100 ha großer Freizeitsee ("Blausteinsee") im Braunkohlenplan Zukunft-West festgelegt worden. Der entsprechende Bedarf sei damit raum- und zeitgerecht langfristig abgedeckt. Die vollständige Verfüllung des Restloches Inden bringe darüber hinaus einen erheblichen Vorteil, indem in der Bilanz rund 800 ha mehr nutzbare Oberfläche entstünden. "Nutzbar" in diesem Zusammenhang bedeute, dass gegenüber einer Wasserfläche, die nur wenige Nutzungen dauerhaft zulasse, eine Landfläche praktisch alle Nutzungsmöglichkeiten und -veränderungen eröffne. Dabei komme in erster Linie eine landwirtschaftliche Wiedernutzbarmachung infrage, da die bisherige Bilanz der landwirtschaftlichen Flächeninanspruchnahme und -rekultivierung durch den Braunkohlenbergbau im Rheinischen Braunkohlenrevier insgesamt ein Defizit von über 9.100 ha aufweise. Im Hinblick auf die damit verbundenen Strukturprobleme sei es geboten, die Möglichkeit der Defizitverringerung zu nutzen. Für die Abwägung weiterhin von Bedeutung sei der "Aspekt der Existenzfähigkeit der Gemeinde Inden". Die 1972 durch kommunale Neugliederung entstandene relativ kleine 14

Gemeinde mit rund 7.800 Einwohnern werde durch Umsiedlung und Flächenbeanspruchung erheblich betroffen. Eine dauerhafte Beanspruchung von mehreren hundert Hektar als Restsee würde möglicherweise ihren Fortbestand längerfristig infrage stellen. Dies widerspräche den Absichten und Zielen des Neugliederungsgesetzes.

2. Im Juli 2000 beantragte die Gemeinde Inden bei der Bezirksregierung Köln eine Änderung des Braunkohlenplans Inden II. Der Antrag zielte darauf, dass anstelle der Verfüllung des Restloches eine Gestaltung der Landschaft unter Einbeziehung von Wasserflächen vorgesehen werde. Zur Begründung führte die Gemeinde aus: Es sei inzwischen anerkannt, dass landwirtschaftliche oder freiraumorientierte Inwertsetzungen nicht einmal in Ansätzen beschäftigungsfördernde bzw. -sichernde Impulse setzen könnten. Die derzeit vorgesehene Rekultivierung werde daher nicht den Erfordernissen der künftigen Daseinsvorsorge gerecht. Nach aller Erfahrung könne davon ausgegangen werden, dass auch langfristig zusätzliche größere und zusammenhängende Gewerbeflächen in dieser Region nicht erforderlich sein würden. 15

Am 26. September 2000 beschloss der Braunkohlenausschuss nach einer Beratung über diesen Antrag, dass er für eine Änderung offen sei. Die beantragte Anlage eines Sees werfe Fragen u.a. zum Flächenbedarf der Landwirtschaft, zur Wasserqualität sowie zu den rechtlichen und finanziellen Bedingungen der Bewirtschaftung des Sees auf. Hierzu bestehe Untersuchungs- und Beratungsbedarf. 16

Die Bezirksregierung Köln richtete zur Konkretisierung des Untersuchungsumfanges sowie zur fachlichen Begleitung der Vorbereitung eines Braunkohlenplanänderungsverfahrens Arbeitsgruppen zum Thema Landwirtschaft und zum Thema Wasserwirtschaft ein. Diese ließen mehrere Gutachten zu den Auswirkungen der Anlage eines Restsees auf die Landwirtschaft und zu den wasserwirtschaftlichen Rahmenbedingungen erstellen. Die RWE Power AG legte eine Ausarbeitung zur Trägerschaft für einen möglichen Restsee Inden vor. Zur Ermittlung der regionalwirtschaftlichen Potentiale einer Restseeanlage wurde ein Gutachten des Büros Regionomica eingeholt. 17

Der Braunkohlenausschuss stellte nach Abschluss der Voruntersuchungen mit Beschluss vom 16. Dezember 2005 fest, dass die Untersuchungsergebnisse "nach aktuellem Kenntnisstand hinreichende Indizien dafür geben, dass sich bestimmte Grundannahmen für die Wiedernutzbarmachung im Braunkohlenplan Inden II wesentlich geändert haben." In überschlägiger Abwägung mit den Belangen für eine Planerhaltung stellte er weiter fest, "dass die Erforderlichkeit einer Änderung des Braunkohlenplans insoweit nicht ausgeschlossen werden kann, als es um die Planaussagen zur Massendisposition und zur Wiedernutzbarmachung einschließlich Folgeänderungen geht". Der Braunkohlenausschuss beauftragte die Bezirksplanungsbehörde, einen Vorentwurf für die Änderung des Braunkohlenplans zu erstellen. 18

Mit Beschluss vom 15. Dezember 2006 stellte der Braunkohlenausschuss fest, 19

- die Grundannahmen, die 1989/1990 Grundlage für die Festlegung der vollständigen Verfüllung des Abbaugbietes und damit für die Wiedernutzbarmachung im Braunkohlenplan Inden, Teilabschnitt II, waren, hätten sich geändert, 20
- die Änderung der Grundannahmen sei wesentlich und wirke sich inhaltlich auf die Planaussagen zur Massendisposition und zur Wiedernutzbarmachung und als Folge weiterer Aussagen im Braunkohlenplan aus,

- Vertrauensschutzbelange, die für eine Planerhaltung sprechen könnten, seien bislang nicht bekannt; nach der Abwägung im Sinne des § 48 Abs. 1 erster Halbsatz LPlG NRW halte der Braunkohlenausschuss deshalb bis auf weiteres eine Planänderung für erforderlich,
- die bislang offenen Fragen seien zum jetzigen Verfahrensstand ausreichend beantwortet.

Davon ausgehend beschloss der Braunkohlenausschuss die Erarbeitung der Planänderung auf der Grundlage der zu seiner Sitzung vorgelegten Unterlagen. Zur Begründung seiner Annahme, die Grundannahmen für den Braunkohlenplan hätten sich wesentlich geändert, führte er aus: Die "Teilverfüllung mit Restsee" habe geringere Umweltauswirkungen als die Variante "Vollständige Verfüllung". Eine Heranführung von Massen aus dem Tagebau Hambach sei nicht erforderlich. Die neue Wiedernutzbarmachung führe zu einem gesteigerten Freizeit- und Erholungswert und zu einer ökologischen Regeneration des Abbaubereichs. Eine Restseeproblematik sei zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu erkennen. Die Einkommenspotentiale, die der Landwirtschaft durch den Restsee entzogen würden, könnten durch die vorgesehenen Kompensationsmerkmale für die unmittelbar betroffenen Betriebe und deren Familien erschlossen werden. Die Nutzungsmöglichkeit zweier nahe beieinander liegender Seen sei durch die Gründung der "Entwicklungsgesellschaft Indeland mbH" als regionaler Wille dokumentiert. Die Entwicklungsfähigkeit der Gemeinde Inden sei nicht gefährdet, da mit fortschreitender Rekultivierung des Tagesbaus Inden I grundsätzlich auch eine weitere Entwicklung der Gemeinde auf bisher durch den Bergbau in Anspruch genommenen Flächen denkbar sei. Die Gemeinde Inden habe die Änderung des Braunkohlenplans selbst beantragt, bei der Erarbeitung des Vorentwurfs aktiv mitwirkt und dabei das Thema Existenzgefährdung nicht angesprochen.

Während des Änderungsverfahrens wurden eine Umweltprüfung und eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt. Die Beschwerdeführerin nahm mit Schreiben an die Bezirksregierung Köln vom 15. Juni 2007 gegen die Änderung des Braunkohlenplans Stellung. Sie machte geltend, dass die Planänderung nicht erforderlich sei. Sie verletze ihr durch den geltenden Braunkohlenplan geschütztes Vertrauen auf den Abschluss der Rekultivierung im Jahre 2040.

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens wurde auch das regionalwirtschaftliche Potential eines Restsees in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Bezirksregierung Köln die Prognos AG mit der Erstellung eines weiteren Gutachtens, das die regionalwirtschaftlichen und strukturpolitischen Unterschiede zwischen einer Landverfüllung und der Anlegung eines Restsees herausarbeiten sollte. Seine Aufgabenstellung wurde unter anderem mit der Beschwerdeführerin abgestimmt. Unter dem 20. März 2008 legte die Prognos AG die Studie "Analyse der Auswirkungen auf die Regionalwirtschaft durch eine geänderte Wiedernutzbarmachung des Tagebaus Inden II" vor. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass im Endzustand, aber auch bereits in der Phase der Zwischennutzung um das Jahr 2040 erheblich größere ökonomische Effekte in der Seevariante erzielt werden könnten. Zu den landwirtschaftlichen Fragestellungen wurde im April 2008 ebenfalls ein ergänzendes Gutachten erstellt.

Die Beschwerdeführerin beauftragte die Probiotec GmbH mit der Erstellung einer kritischen Würdigung der Prognos-Studie, welche im Mai 2008 in einer Entwurfsfassung vorgelegt wurde. Darin wird unter anderem bemängelt, es sei methodisch wie inhaltlich nicht nachvollziehbar, dass die Prognos-Studie bei ihrem Vergleich des regionalwirtschaftlichen Potentials in der Verfüllungs-Variante eine ausschließlich landwirtschaftliche Nutzung unterstelle. Bei der gebotenen Einbeziehung gewerblicher Nutzungen ergäben sich grundlegend andere Ergebnisse.

In der Zeit vom 6. bis 9. Mai 2008 wurde das Planvorhaben mit den Einwendern erörtert. Der Rat der Beschwerdeführerin hielt mit Beschluss vom 24. Juni 2008 daran fest, die Planänderung abzulehnen. Die bisher formulierten Bedenken hätten weiterhin Bestand. Im Termin zum Ausgleich der Meinungen (§ 46 Abs. 1 Satz 6 LPIG NRW) am 25. und 26. August 2008 wurde ein Einvernehmen zu den wesentlichen Einwendungen der Beschwerdeführerin nicht erzielt.

Der Braunkohlenausschuss beschloss in seiner Sitzung vom 5. Dezember 2008 über die vorgebrachten Anregungen. Er beschloss sodann die Aufstellung des Braunkohlenplans Inden, räumlicher Teilabschnitt II, geänderte Grundzüge der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung. Im Einzelnen verwies der Braunkohlenausschuss auf seine Feststellung vom 15. Dezember 2006, nach der sich die Grundannahmen, die 1989/1990 der Festlegung der vollständigen Verfüllung des Abbaugebietes zugrunde lagen, wesentlich geändert hätten. Aufgrund dieser Änderung habe eine Pflicht zur Überprüfung des Braunkohlenplans bestanden. Als Ergebnis der Überprüfung habe sich ergeben, dass die Änderung des Braunkohlenplans Inden II erforderlich sei. Bei der Ausfüllung des Begriffs der Erforderlichkeit und seiner Abwägungsentscheidung habe der Braunkohlenausschuss unter anderem folgende Aspekte einbezogen: Die Änderung beschränke sich auf diejenigen Abschnitte des Braunkohlenplans, auf die sich die Änderung der Grundannahmen auswirke. Das seien in erster Linie die Aussagen zur Massendisposition und zur Wiedernutzbarmachung. Bei dem geänderten Braunkohlenplan handle es sich um eine "vernünftige Lösung". Der Restsee erschließe nach den erarbeiteten Gutachten für die Zukunft bessere Entwicklungspotentiale als eine Verfüllung. Er sei technisch und ökologisch sicher machbar und ökologisch vorteilhafter als die bisherige Verfüllungsvorgabe. Im Vergleich zur Verfüllung bestehe an der Realisierung des Restsees ein größeres öffentliches Interesse. Mit der Änderungsempfehlung werde dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes hinreichend Rechnung getragen. Der Vertrauensschutz sei bereits dadurch eingeschränkt gewesen, dass der Braunkohlenplan selbst einen Änderungsvorbehalt enthalten habe. In Bezug auf den Bergbautreibenden komme hinzu, dass dieser selbst die Restseelösung unterstütze. Im Übrigen gelte auch bei Braunkohlenplanänderungsverfahren das Mehrheitsprinzip. Die Änderung des Braunkohlenplanes betreffe nur in der Zukunft liegende Sachverhalte, greife also nicht rückwirkend in Sachverhalte ein. Angesichts des Beginns der Restseebefüllung um das Jahr 2030 könnten sich alle Beteiligten auf die geänderte Wiedernutzbarmachung mit hinreichendem Zeitvorlauf einstellen. Die Änderung komme angesichts des bereits im Jahr 2000 gestellten Antrags der Gemeinde Inden nicht überraschend. Auch im Hinblick auf Fragen der Planungssicherheit und des Investitionsschutzes sei die Änderung erforderlich. Mit dieser endgültigen Planung könnten die Region und der Bergbautreibende ihre Investitionen gezielt und zweckgerichtet auf die Anlegung eines Restsees ausrichten.

Mit Erlass vom 19. Juni 2009 genehmigte die Landesplanungsbehörde die Änderung des Braunkohlenplans.

Im Juli 2009 ereignete sich an der Uferkante eines Tagebaurestsees in Nachterstedt/Sachsen-Anhalt ein schwerer Erdrutsch. Dabei kamen drei Menschen ums Leben, die mitsamt ihren Häusern in den See gestürzt waren. Mit Beschluss vom 18. August 2009 forderte der Rat der Beschwerdeführerin die Landesregierung und den Braunkohlenausschuss auf, angesichts dieses Unglücks die Planänderung nicht in Kraft zu setzen, um einer Neubewertung der Risiken der Änderungsplanung genügend Raum zu geben. Am 27. August 2009 wurde bei einer Pressekonferenz des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW in Düren ein Bericht der

Landesregierung vom 26. August 2009 über das Unglück von Nachterstedt vorgestellt. Darin wird eingeräumt, dass die Unglücksursachen noch nicht abschließend geklärt seien. Die Situation am dortigen Concordia-See sei aber jedenfalls von mehreren Besonderheiten geprägt gewesen, die im Rheinischen Braunkohlenrevier so nicht anzutreffen seien. Am 28. August 2009 stellten die Bezirksregierung Arnsberg und der Geologische Dienst dem Braunkohlenausschuss die zugrunde liegenden Annahmen zur Standsicherheit der Böschungen im Rheinischen Braunkohlenrevier vor.

Die Genehmigung der Planänderung wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 29. September 2009 gemäß § 47 Abs. 3 LPIG NRW bekannt gemacht (GV. NRW. S. 503).

Der geänderte Braunkohlenplan bestimmt, dass der Abraum aus dem Abbaubereich Inden II zur Verfüllung des Abbaubereichs Inden I zu verwenden ist. Alle übrigen innerhalb der Abbaugrenzen Inden II anfallenden Abraummassen sind grundsätzlich dort selbst wieder zu verbringen. Der nach Abschluss der Kohlegewinnung um 2030 als Folge des Massendefizits verbleibende Restraum im Südbereich des Abbaugebietes ist durch Anlage einer Seefläche wiedernutzbar zu machen. Hierzu ist bereits ab etwa 2020 bis 2030 eine Seemulde anzulegen (Kapitel 1.3, Ziel). Das Restloch ist innerhalb von 30-40 Jahren – möglichst früher – mit Wasser vorwiegend aus der Rur bis zum Zielwasserstand zu füllen. Mit der Befüllung ist möglichst früh zu beginnen. Sie ist unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Natur, Landschaft und Nutzungen Dritter möglichst früh abzuschließen (Kapitel 3.1.6.2, Ziel 1). Das Restloch ist im Zuge des Tagebauprozesses standsicher und so herzustellen, dass nach der Auskohlung keine umfangreichen Massenumlagerungen mehr erforderlich sind. Eine Zwischennutzung des Sees insbesondere zu Erholungszwecken während des Füllvorgangs ist – unter Beachtung sicherheitlicher Aspekte – zu ermöglichen (vgl. näher Kapitel 5.3 Ziel). Der See soll nach vollständiger Befüllung eine Wasserfläche von rund 1.100 ha mit einer Tiefe von bis zu 180 m haben. Er ist mit einer umgebenden Uferzone zu gestalten. Seine uneingeschränkte Nutzung ist etwa ab dem Jahr 2060 möglich. Der übrige Abbaubereich ist bis etwa 2035 vollständig zu verfüllen.

Der Restsee liegt mit rund 68 ha auf dem etwa 8.500 ha umfassenden Stadtgebiet der Beschwerdeführerin. Der Ortsrand ihres Ortsteils Merken befindet sich nach Angaben der Beschwerdeführerin etwa 150 m von der – mit dem Seeufer nicht ganz zusammen fallenden – Abbaugrenze des Tagebaus entfernt. Der übrige innerhalb der Abbaugrenze liegende Gebietsteil der Beschwerdeführerin von rund 149 ha unterliegt der Wiederverfüllung.

III.

1. Die Beschwerdeführerin hat am 20. August 2010 gegen die Änderung des Braunkohlenplans Inden II Verfassungsbeschwerde erhoben. Sie macht geltend, sie werde in ihrem Recht auf Selbstverwaltung verfassungswidrig beschränkt. Die Planänderung stelle einen schwerwiegenden Eingriff in ihre Planungshoheit dar. Sie habe zur Folge, dass eigene Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für die Entwicklung des Gemeindegebiets der Beschwerdeführerin im Bereich des Braunkohlenplans vollständig und endgültig ausgeschlossen würden. Die Lage an einem über mehrere Jahrzehnte nicht vollständig befüllten, in den Uferzonen aus Sicherheitsgründen nicht betretbaren und nicht nutzbaren See habe gravierende Auswirkungen auf die Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Ortsteils Merken und der gesamten Gemeinde.

Die Beschwerdeführerin beantragt

festzustellen, dass die durch Beschluss des Braunkohlenausschusses am 05.12.2008 aufgestellte und mit Bescheid vom 19.06.2009 des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen genehmigte Änderung des Braunkohlenplans Iden, Räumlicher Teilabschnitt II, die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung verletzt und dass die damit genehmigte Änderung des Braunkohlenplans mit höherrangigem Recht unvereinbar und deshalb nichtig ist.

Zur Begründung führt sie im Einzelnen aus:

36

a) Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig; namentlich sei die Beschwerdeführerin beschwerdebefugt. Die Änderung des Braunkohlenplans regele verbindlich Ziele der Raumordnung, die sich unmittelbar auf das Gemeindegebiet bezögen. Die Beschwerdeführerin sei gemäß § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, ihre Bauleitplanung an diese Ziele anzupassen. Zwar habe eine derartige Anpassungspflicht für den vom Braunkohlenplan betroffenen Bereich bereits vor der Änderung bestanden. Gerade in der inhaltlichen Änderung liege aber die besondere Belastung für die Beschwerdeführerin. Der in der ursprünglichen Fassung des Braunkohlenplans für das betroffene Gebiet der Beschwerdeführerin vorgesehene "Agrarbereich" würde dieser – anders als die nunmehrige Darstellung als "Wasserfläche" – weitere Entwicklungsmöglichkeiten offen halten und auch einer gewerblichen Entwicklung nicht zwingend entgegenstehen.

37

b) Der geänderte Braunkohlenplan leide an durchgreifenden Begründungsmängeln. Er hebe zwar die Änderungen hervor, lasse aber die ersetzten bzw. weggefallenen Planinhalte nicht mehr erkennen. Es fehle an einem den gesetzlichen Anforderungen genügenden Erläuterungsbericht. Weder der Plan selbst noch der Aufstellungsbeschluss enthielten eine zusammenfassende Abwägung des Für und Wider eines Restsees als Alternative zur Beibehaltung der geplanten Verfüllung. Die maßgeblichen Abwägungsgesichtspunkte würden auch nicht bei den einzelnen Zielen erläutert. Eine Auseinandersetzung mit den von der Beschwerdeführerin erhobenen Einwendungen sei nicht erkennbar. Die Erforderlichkeit der Planänderung werde unzureichend begründet.

38

c) Die Voraussetzungen des § 48 Satz 1 LPIG NRW für eine Überprüfung und Änderung des Braunkohlenplans hätten nicht vorgelegen. Der Verfassungsgerichtshof könne dies in vollem Umfang überprüfen. Davon sei er bereits im Garzweiler-Urteil ausgegangen. Als Planerhaltungsvorschrift schütze die Norm auch das Vertrauen der planbetroffenen Gemeinde in den Bestand des Braunkohlenplans. Sie sei damit Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips und der Selbstverwaltungsgarantie. Die Frage, ob sich Grundannahmen des Braunkohlenplans wesentlich geändert hätten, sei auch nicht Teil der – gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren – planerischen Entscheidung, sondern dieser vorgelagert. Die Möglichkeit von "Änderungsvorbehalten" sehe das Landesplanungsgesetz nicht vor. Es enthalte keine Regelung, nach der bei entsprechenden Vorbehalten der Schutz des § 48 Satz 1 LPIG NRW a.F. nicht greife.

39

aa) Eine wesentliche Änderung von Grundannahmen des ursprünglichen Braunkohlenplans liege nicht vor. Sie setze voraus, dass die ursprüngliche Planung aufgrund der Änderung nicht mehr genehmigungsfähig wäre, grundlegend ihren Sinn oder ihre zentralen Ziele verfehlen würde und der weitere Vollzug des gesamten Braunkohlenplans zu nicht hinnehmbaren Folgen führen würde. Die bloße Möglichkeit einer abweichenden Planung bzw. eines abweichenden, ebenfalls rechtsfehlerfreien Abwägungsergebnisses genüge nicht. Andernfalls wäre eine freie Änderungsbefugnis des Plangebers die Folge. Mit dem Sinn und Zweck des § 48 LPIG NRW, Vertrauensschutz für die Planbetroffenen zu schaffen und hohe Hürden für die Änderbarkeit aufzustellen, wäre dies nicht zu vereinbaren. Grundannahmen

40

des Braunkohlenplans müssten sich aus den Erläuterungen des Braunkohlenplans selbst ablesen lassen. Sie hätten sich auf die Grundziele des Braunkohlenplans insgesamt, also auf seine Erforderlichkeit mit Blick auf die langfristige Energieversorgung zu beziehen. Die Ausgangspunkte der Überlegungen zur konkreten Einzelfrage der Wiedernutzbarmachung seien daher schon im Ansatz keine Grundannahmen. Auch wenn man dies anders sähe, sei eine wesentliche Änderung von Grundannahmen hier nicht feststellbar. Das Änderungsverfahren sei nicht deshalb eingeleitet worden, weil der Plangeber zu der Einschätzung gelangt wäre, dass sich die Grundannahmen für die Planung wesentlich geändert hätten. Vielmehr sei auf Wunsch der Gemeinde Inden und mit Unterstützung des durch die Anlage eines Restsees wirtschaftlich begünstigten Bergbautreibenden die planerische Abwägung des gültigen Plans in Frage gestellt, danach ansatzweise wiederholt und mit Hilfe neuer Gutachten zu einem anderen Ergebnis gebracht worden. Dabei habe auch die Erwartung der betroffenen Gemeinden und der Entwicklungsgesellschaft Indeland GmbH eine Rolle gespielt, an der Kostenersparnis der RWE Power AG finanziell beteiligt zu werden.

Die in den einführenden Erläuterungen zum Ausdruck kommenden Zielvorgaben und Grundprämissen des Plans seien bei seiner Änderung unverändert gewesen. Auch die Erläuterungen zu den verschiedenen Beschlüssen des Braunkohlenausschusses ließen keine wesentliche Änderung von Grundannahmen der ursprünglichen Planung erkennen bzw. begründeten diese nicht in tragfähiger Weise. Die Feststellung, die Anlage eines Restsees sei gegenüber der vollständigen Verfüllung ökologisch vorzugswürdig, beinhalte keine solche Änderung. Selbst wenn sie zuträfe, folgte daraus nicht, dass die bisherige Planung in einer Weise umweltunverträglich geworden wäre, die ihre Genehmigungsfähigkeit in Frage gestellt hätte. Maßgebliches Argument für die ursprüngliche Planung sei der Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen gewesen. Die nun vorgenommene Planänderung beruhe insofern auf einer Zurückstellung von gesetzlich geschützten Belangen (vgl. § 17 Satz 1 des Gesetzes zur Landesentwicklung – Landesentwicklungsprogramm, LEPro), die einige Jahre zuvor noch als vorzugswürdig eingeordnet worden seien. Umstände, die vom Plangeber offen gelassen worden seien und über deren Geltung und Richtigkeit er bereits bei der Ausarbeitung der ursprünglichen Planung unsicher gewesen sei, könnten von vornherein nicht als Grundannahmen der Planung angesehen werden. Die ungeklärte Machbarkeit und Beherrschbarkeit eines Restsees sei daher keine Grundannahme für die Wiederverfüllung gewesen. Maßgeblich für die frühere Entscheidung zur Verfüllung des Restlochs seien ausweislich der Erläuterungen des Ziels 1.3. zur Massendisposition des Braunkohlenplans 1990 ausschließlich der fehlende Bedarf für einen weiteren Restsee und die bessere Flächenbilanz gewesen. Daran habe sich nichts geändert. Es sei nicht dargetan, dass nunmehr die Nachfrage nach Erholung, Sport und Fischereiwirtschaft so groß wäre, dass ein besonderer Bedarf an einem weiteren See bestünde. Die Flächenverluste sprächen ebenfalls weiterhin für die Restlochverfüllung. Dabei dürfe nicht allein auf den Flächenbedarf einzelner landwirtschaftlicher Betriebe abgestellt werden; der Flächenverbrauch sei vielmehr ein landes- und regionalplanerisches Problem. Auch die nicht weiter aufgeklärte Vermutung im früheren Braunkohlenplanverfahren, der Fortbestand der Gemeinde Inden könne durch den Restsee möglicherweise längerfristig in Frage gestellt sein, stelle keine Grundannahme der Braunkohlenplanung dar.

41

bb) Die Planänderung sei nicht erforderlich. Die Erforderlichkeit sei nicht schon dann gegeben, wenn sich eine andere Planung nachträglich als ebenfalls vertretbare, vernünftige Variante darstelle. Voraussetzung sei vielmehr, dass angesichts der wesentlichen Änderung von Grundannahmen der Fortbestand der bestehenden Planung nicht hingenommen werden könne. Öffentliche oder private Interessen müssten eine Planänderung erzwingen. Ein derart

42

gesteigerter, besonderer Planungsbedarf sei nicht zu erkennen.

d) Bei der planerischen Abwägung seien die Belange der Beschwerdeführerin unzureichend berücksichtigt worden. 43

aa) Da eine ausreichende Begründung der Planänderung fehle, sei die Abwägung bereits nicht nachvollziehbar und ihre gerichtliche Überprüfung unmöglich. 44

bb) Der Braunkohlenausschuss habe den für seine Entscheidung maßgeblichen Sachverhalt nicht hinreichend ermittelt. Das gelte erstens für die regionalwirtschaftlichen Auswirkungen der Verfüllung des Restlochs im Vergleich zur Anlegung eines Restsees: Die Prognos-Studie blende die Möglichkeiten einer gewerblichen Entwicklung im Zusammenhang mit der Verfüllungsvariante aus und komme deshalb zu nicht überzeugenden Ergebnissen (vgl. Probiotec). Sie verkenne auch, dass das Freizeit-Potential des Sees allenfalls gering sein werde, weil die meisten Wassersportler zu dem größeren Hambacher Restsee wechseln würden, sobald dieser befüllt sei. Ohne die Einbindung in eine landschaftlich reizvoll gestaltete, über den Wasserweg verbundene Seenlandschaft würden sich größere regionalwirtschaftliche Effekte nicht einstellen. Zweitens hätte das Unglück von Nachterstedt im Juli 2009 dazu veranlassen müssen, verschiedenen Fragen der Böschungssicherheit intensiver nachzugehen. Dem stehe nicht entgegen, dass der Aufstellungsbeschluss bereits zuvor gefasst gewesen sei. Ein Plan dürfe nicht bekannt gemacht werden, wenn sich nach der Beschlussfassung ergebe, dass er nicht mit höherrangigem Recht übereinstimme. Daher hätte zunächst die Klärung der genauen Ursachen für die Erdrutschung am Concordia-See abgewartet werden müssen. Es wäre näher zu prüfen gewesen, ob die im Braunkohlenplan vorgesehene Dimensionierung der Sicherheitsstreifen ausreichend ist, ob die unmittelbare Nachbarschaft des Ortsrandes Merken und der anderen Ortschaften zur künftigen Seeböschung verantwortlich ist und ob die Vorstellung einer freizeitorientierten Zwischennutzung von Böschungsbereichen mit den Sicherheitsbelangen vereinbar ist. Ein dritter Aufklärungsmangel liege darin, dass die Machbarkeitsstudie für den Restsee klimabedingte Verringerungen der künftigen Niederschlagsmengen nicht berücksichtigt habe. Sie gehe von unrealistischen Abflussmengen der Rur aus. Die vom Bergbaubetrieb vorgelegte, im Februar 2011 erstellte neue Machbarkeitsstudie könne nicht berücksichtigt werden, da maßgeblicher Zeitpunkt für die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Abwägungsentscheidung sei. Sie weise unabhängig davon Mängel auf. 45

cc) Der Braunkohlenausschuss habe nahe liegende, weniger belastende Alternativen nicht geprüft. Namentlich habe er die Rücknahme der Abbaugrenzen im Bereich der Beschwerdeführerin nicht erwogen. Durch einen größeren Abstand des Restlochs zum Ortsrand Merken hätten die Belastungen, die sich aus der Restseelösung für die Beschwerdeführerin ergäben, verringert werden können. Die Alternative, mehrere kleinere Gewässer anzulegen, sei ebenfalls unberücksichtigt geblieben. Die Planänderung missachte schließlich die Anforderungen des vorsorgenden Freiraumschutzes, wie sie sich aus § 1 Abs. 1 Landesbodenschutzgesetz (LBodSchG), § 17 Satz 1 LEPro sowie § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 ROG ergäben. Diese Missachtung berühre unmittelbar die Planungshoheit der Beschwerdeführerin, da die rekultivierten Flächen nach der ursprünglichen Planung diverse Nutzungs- und Planungsmöglichkeiten eröffnet hätten. 46

dd) Der Braunkohlenausschuss habe es versäumt, bei der Prüfung der Angemessenheit der Planänderung die Interessen der Beschwerdeführerin und ihren Vertrauensschutz hinreichend zu berücksichtigen. 47

- e)** Infolge der unzureichenden Abwägung werde die Planungshoheit der Beschwerdeführerin durch den geänderten Braunkohlenplan unverhältnismäßig beeinträchtigt. Das gelte unabhängig davon, ob vorliegend wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen würden. Der Beschwerdeführerin könne auch nicht entgegengehalten werden, dass ihre eigene städtebauliche Planung noch keine hinreichende Konkretisierung erreicht habe. Die Verfüllung des Restlochs sei notwendig, um für den Ortsteil Merken in der Zukunft verschiedene Planungsalternativen zu erhalten. Mit Blick auf die bereits vor der Planänderung bestehenden Ziele der Raumordnung, die die Beschwerdeführerin bis zum Jahr 2040 gebunden hätten, habe bislang weder die Möglichkeit noch eine Veranlassung bestanden, konkrete Planungen für die Entwicklung des verfüllten Restlochs in ferner Zukunft zu entwickeln. Daher gehe auch der Einwand fehl, die Beschwerdeführerin könne sich auf den durch § 48 Satz 1 LPIG NRW gewährten Vertrauensschutz nicht berufen, weil sie ihr Vertrauen bisher nicht betätigt habe.
- 2.** Der Landtag hat von einer Stellungnahme abgesehen. 49
- 3. a)** Die Landesregierung bezweifelt bereits die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde. Das von der Beschwerdeführerin verfolgte Ziel, die betroffenen Flächen der Ortslage Merken für eine gewerbliche Nutzung auszuweisen, könne mit der Verfassungsbeschwerde von vornherein nicht erreicht werden. Denn nach dem ursprünglichen Braunkohlenplan, der im Falle einer Nichtigerklärung der angegriffenen Änderung wiederaufleben würde, sei das Gebiet des Ortsteils Merken verbindlich als "Agrarbereich" ausgewiesen. 50
- b)** Jedenfalls sei die Verfassungsbeschwerde unbegründet. Die erhobenen Rügen griffen bei Zugrundelegung des auf eine Verletzung der gemeindlichen Selbstverwaltung beschränkten verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstabes nicht durch. 51
- aa)** Eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften sei bereits nach §§ 23 Satz 1, 38 LPIG NRW unbeachtlich. Sie liege aber auch nicht vor. Der Begründungspflicht sei Genüge getan. 52
- bb)** Ein Verstoß gegen § 48 Satz 1 LPIG NRW sei nicht feststellbar. Die Einhaltung der einfach-rechtlichen Vorgaben dieser Regelung sei im Rahmen des Verfassungsbeschwerdeverfahrens allenfalls auf willkürliche Verstöße überprüfbar. Die Vorschrift habe keinen spezifisch verfassungsrechtlichen Gehalt. Sie sei weder eine Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie noch verdeutliche sie deren Schutzbereich für den Braunkohlenausschuss und die Landesplanungsbehörde. Der Zweck des § 48 Satz 1 LPIG NRW als Planerhaltungsvorschrift führe zu keiner abweichenden Beurteilung. Auf Vertrauensschutz könne sich die Beschwerdeführerin im Übrigen schon deshalb nicht berufen, weil sie ihr vorgebliches Vertrauen in den Bestand des ursprünglichen Braunkohlenplans bis heute nicht betätigt habe. Eigentliches Ziel der Beschwerdeführerin sei es, eine Änderung des ursprünglichen Braunkohlenplans mit einem anderen Inhalt zu erreichen. Dies sei vom Schutzzweck des § 48 Satz 1 LPIG NRW nicht umfasst. 53
- Eine willkürliche Verletzung von § 48 Satz 1 LPIG NRW liege nicht vor. Dessen Vorgaben seien selbst bei umfassender Überprüfung vom Braunkohlenausschuss eingehalten. Grundannahmen im Sinne der Vorschrift seien alle der Planung zugrunde liegenden tragenden Annahmen, von denen sich der Plangeber bei seiner Planungs- und Abwägungsentscheidung habe leiten lassen. Dabei müsse es sich nicht zwingend um Grundannahmen des Braunkohlenplans insgesamt handeln; es reiche aus, wenn eine Grundannahme für eine Einzelfestlegung betroffen sei. Der damals vorgesehenen Wiederverfüllung hätten folgende Grundannahmen zugrunde gelegen: Erstens sei der 54

Braunkohlenausschuss seinerzeit davon ausgegangen, dass die Machbarkeit eines Restsees der hier in Rede stehenden Größe unter wasserwirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten noch nicht geklärt gewesen sei. Die ausstehenden Klärungen habe man wegen der parallelen Restseeproblematik im Tagebau Hambach und wegen der weiteren Grundannahmen zugunsten der Verfüllungsvariante nicht anstellen wollen. Verschiedene Äußerungen im damaligen Verfahren sowie die Erläuterung zum Kapitel 1.3 des ursprünglichen Braunkohlenplans machten deutlich, dass man sich der zeitlichen Begrenztheit der gegen die Restseevariante sprechenden Prämisse schon seinerzeit bewusst gewesen sei. Zweitens sei der Braunkohlenausschuss damals davon ausgegangen, dass der – auch überregionale – Bedarf an derartigen Seen raum- und zeitgerecht langfristig durch den Restsee Hambach und den im Braunkohlenplan Zukunft-West festgelegten Freizeitsee "Blausteinsee" abgedeckt sei. Drittens habe es der Braunkohlenausschuss als "geboten" angesehen, die Möglichkeit der Verringerung des durch den Braunkohlentagebau entstehenden Defizits an landwirtschaftlichen Flächen zu nutzen. Viertens sei befürchtet worden, dass ein Restsee den Fortbestand der Gemeinde Inden längerfristig in Frage stellen könnte. Die auf Prognosen und Wertungen beruhende Annahme, dass sich diese Grundannahmen geändert hätten, sei nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar. Diese Änderung sei wesentlich, weil nicht auszuschließen gewesen sei, dass bei ihrer Kenntnis aus heutiger Sicht eine andere Wiedernutzbarmachung des Restlochs beschlossen worden wäre als die Wiederverfüllung. Die Planänderung sei auch willkürfrei für erforderlich gehalten worden.

cc) Die Planänderung greife nicht in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin ein. Sie stelle auch außerhalb dessen keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Planungshoheit dar. Weder werde eine hinreichend konkretisierte gemeindliche Planung der Beschwerdeführerin nachhaltig gestört, noch würden wesentliche Teile ihres Stadtgebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen. Die Beschwerdeführerin verfüge in ihrem Stadtgebiet über ausgewiesene gewerbliche Bauflächenreserven von ca. 120 ha und andere Bauflächenreserven von ca. 90 ha. Sie sei daher zur künftigen Erweiterung ihrer Wohnbau- oder Gewerbeflächen nicht auf die für den Restsee beanspruchte Fläche angewiesen. Ein verfassungsrechtlich erheblicher Verstoß gegen das Abwägungsgebot liege nicht vor. Es sei nicht feststellbar, dass Belange der Beschwerdeführerin willkürlich fehlengewichtet worden seien oder dass der Abwägungsvorgang sonst zu ihren Lasten verkürzt worden sei. Der Sachverhalt sei mit großer Sorgfalt und umfänglich ermittelt worden. Auch der Vorwurf fehlender Berücksichtigung nahe liegender Alternativen greife nicht durch. Auf eine Missachtung von Anforderungen des vorsorgenden Freiraumschutzes gemäß § 1 LBodSchG bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 5 Sätze 1 und 2 ROG könne die Beschwerdeführerin sich nicht berufen. Hinzu komme, dass sie auf eine Freihaltung der in Rede stehenden Flächen für die Landwirtschaft in Wahrheit keinen Wert lege, sondern ihre Erschließung für die gewerbliche Nutzung begehre. Ein Verstoß gegen diese einfachgesetzlichen Vorgaben liege im Übrigen auch nicht vor. Die Landesplanungsbehörde sei schließlich nicht verpflichtet gewesen, aufgrund der Ereignisse in Nachterstedt die Planung anzuhalten und die Bekanntmachung der Genehmigung zunächst zurückzustellen. Aufgrund der nach ersten Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse habe sie weiterhin von der Richtigkeit der dem Aufstellungsbeschluss zugrunde liegenden Erkenntnisse und Prognosen zur Standsicherheit der Böschungen des Restsees Inden II ausgehen dürfen.

55

3. Die RWE Power AG hat von dem ihr eingeräumten Äußerungsrecht Gebrauch gemacht. Sie hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig und unbegründet. Zum Sachverhalt weist sie ergänzend darauf hin, dass im Nachgang zur Braunkohlenplanänderung Möglichkeiten zur Beschleunigung des Befüllvorgangs untersucht worden seien. Nach einer im Februar

56

2011 erstellten aktuellen Machbarkeitsstudie könne die Flutung des Sees auf einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren verkürzt werden. Die Seeböschung nördlich bzw. nordwestlich von Merken und die landwirtschaftlichen Flächen im Westen des Ortsteils seien früher nutzbar als dies bei einer vollständigen Verfüllung der Fall gewesen wäre.

B. 57

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet gemäß § 7 Abs. 3 VerfGHG in einer Besetzung mit sechs Richtern, da ein geladenes Mitglied seine Verhinderung angezeigt hat und anders die Beschlussfähigkeit nicht rechtzeitig hergestellt werden konnte. 58

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. 59

Nach Art. 75 Nr. 4 der Landesverfassung (LV NRW), § 52 Abs. 1 des Verfassungsgerichtshofgesetzes (VerfGHG NRW) können Gemeinden die Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, dass Landesrecht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletze. Zum Landesrecht in diesem Sinne gehören nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch die in Braunkohlenplänen festgelegten Ziele der Raumordnung (vgl. VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 299 f., ebenso OVGE 40, 310, 311 f.; 45, 291, 292 zu Gebietsentwicklungsplänen). 60

Die Beschwerdeführerin ist durch den geänderten Braunkohlenplan selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Die darin festgelegte Form der Rekultivierung durch Herstellung eines Restsees ist ein verbindliches Ziel der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, das auch ihr Gemeindegebiet betrifft. Als Trägerin der Bauleitplanung hat die Beschwerdeführerin bei ihren Planungen den Vorrang des Sees vor konkurrierenden Nutzungen zu beachten (§ 1 Abs. 4 BauGB; siehe auch OVGE 46, 295, 302). 61

An der Gegenwärtigkeit der Betroffenheit fehlt es nicht deshalb, weil mit der Umsetzung der vorgesehenen Seefläche frühestens ab 2020 begonnen werden wird. Entscheidend ist, dass diese Festlegung mit der Bekanntmachung der Genehmigung des Braunkohlenplans ein verbindliches Ziel der Raumordnung geworden ist (§§ 38, 22 Abs. 1 Satz 1 LPIG NRW). Rechtlich hindert es die Beschwerdeführerin bereits jetzt an einer mit einem Restsee unvereinbaren Bauleitplanung für den betroffenen Teil ihres Stadtgebiets. 62

Die Beschwerdeführerin kann geltend machen, durch den angegriffenen Gebietsentwicklungsplan in ihrem Selbstverwaltungsrecht (Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW) verletzt zu sein. Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Plan mit der von ihr beanstandeten Ausweisung eines Restsees in ihre Planungshoheit eingreift. Dass für das betreffende Gebiet bereits im ursprünglichen Braunkohlenplan überregionale Vorgaben in Form eines Agrarbereichs enthalten waren, schließt einen solchen Eingriff nicht aus. Das gilt selbst dann, wenn es sich dabei ebenfalls um ein Ziel der Raumordnung gehandelt haben sollte. Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind zwar in der Bauleitplanung als verbindliche Vorgaben hinzunehmen. Sie sind aber tendenziell auf weitere Konkretisierung angelegt und belassen der Gemeinde daher – je nach dem Konkretisierungsgrad der Zielaussage – Raum für eigene planerische Aktivitäten (vgl. BVerwGE 90, 329, 334). 63

Die Beschwerde ist rechtzeitig innerhalb der in § 52 Abs. 2 VerfGHG NRW bestimmten Jahresfrist eingelegt worden. 64

C. 65

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.	66
Der angegriffene (geänderte) Braunkohlenplan verletzt mit dem als Ziel der Raumordnung festgelegten Restsee nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV NRW.	67
I.	68
1. Art. 78 Abs. 1 LV NRW gewährleistet ebenso wie Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht erstreckt sich grundsätzlich auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und umfasst die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte (vgl. VerfGH NRW, OVGE 45, 291, 293; 46, 295, 303). Dazu gehört auch die gemeindliche Planungshoheit. Diese umfasst das Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten (VerfGH NRW, OVGE 46, 295, 303; NWVBl. 2002, 376, 377).	69
2. Nicht jede Einwirkung der Regionalplanung auf die gemeindlichen Planungsmöglichkeiten greift rechtserheblich in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde ein. Deren Planungshoheit wird regelmäßig nur beeinträchtigt, wenn die überörtliche Planung eine hinreichend konkrete örtliche Planung nachhaltig stört. Darüber hinaus kann die Planungshoheit beeinträchtigt sein, sofern wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzogen werden (VerfGH NRW, NVwZ 1992, 875; NWVBl. 1992, 242; OVGE 45, 291, 294; ebenso für Akte der überörtlichen Fachplanung BVerwGE 79, 318, 325; 100, 388, 394 f.; 114, 301, 305 f.). Die genannten Fallgruppen umschreiben diejenigen Bereiche, in denen die gemeindlichen Belange nicht mehr als unbedeutend anzusehen sind und daher nicht wegen angenommener Geringfügigkeit vom Träger der Regionalplanung unbeachtet gelassen werden dürfen. Das allgemeine Interesse einer Gemeinde, ihr Gebiet vor einer überörtlichen Planung zu bewahren oder spätere Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, reicht für die Geltendmachung einer Verletzung der Planungshoheit hingegen nicht aus (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 2002, 376, 377 m.w.N.). Ebenso wenig vermögen etwa die allgemeinen Auswirkungen einer überörtlichen Planung auf die gemeindliche Wirtschaftsstruktur für sich genommen einen Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung zu begründen (vgl. BVerwG, NVwZ 1997, 904, 905).	70
3. Auch vor Beeinträchtigungen der Planungshoheit im genannten Sinn schützt die Landesverfassung die kommunale Selbstverwaltung nicht absolut. Das Recht der Selbstverwaltung ist nur im Rahmen der Gesetze garantiert (Art. 78 Abs. 2 LV NRW, Art. 28 Abs. 2 GG). In den Bereich der Selbstverwaltung einschließlich der Planungshoheit kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden. Derartigen Eingriffen sind jedoch Grenzen gesetzt. Der Kernbereich der Selbstverwaltung darf nicht angetastet werden. Außerhalb des Kernbereichs sind das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten (VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 312; 45, 291, 293; 46, 295, 304).	71
Gesetze im Sinne des Art. 78 Abs. 2 LV NRW (Art. 28 Abs. 2 GG) sind nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen. Greift eine untergesetzliche Norm in die Selbstverwaltung ein, so muss auch die ermächtigende gesetzliche Norm selbst mit Art. 78 LV NRW vereinbar sein. Die verfassungsgerichtliche Prüfung, ob die untergesetzliche Norm mit Art. 78 LV NRW vereinbar ist, umfasst außerdem die Frage, ob diese Norm den allgemeinen gesetzlichen	72

Ermächtigungsrahmen einhält (VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 312 f.; 45, 291, 293; 46, 295, 304; NWVBl. 2002, 376, 377).

II.

73

Der Verfassungsgerichtshof lässt offen, ob die angegriffene Änderung des Braunkohlenplans Inden II – über eine bloße Betroffenheit hinaus – in rechtserheblicher Weise in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin eingreift. Nach den dargestellten Kriterien bestehen daran erhebliche Zweifel. Eine Beanspruchung wesentlicher Teile des Stadtgebiets durch den Restsee ist nicht feststellbar. Mit der angegriffenen Ausweisung einer Seefläche werden lediglich rund 68 ha des Gebiets der Beschwerdeführerin zuzüglich der Böschungsbereiche einer durchsetzbaren Planung teilweise entzogen. Die Größe dieser Fläche fällt angesichts einer Gesamtfläche der Beschwerdeführerin von ca. 8500 ha nicht ins Gewicht (vgl. zu ähnlichen Größenverhältnissen VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 242). Eine qualitative Betrachtung (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 2002, 376, 378) führt zu keinem anderen Ergebnis. Es ist weder von der Beschwerdeführerin dargelegt noch sonst erkennbar, dass eine weitere – gewerbliche, bauliche oder landwirtschaftliche – Entwicklung ihres Stadtgebiets nur auf der vom Restsee betroffenen Fläche am Ortsrand des Ortsteils Merken möglich wäre.

Die angegriffene Festlegung eines Restsees als Ziel der Raumordnung greift auch nicht in konkretisierte Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin für die fraglichen See- und Böschungsflächen ein. Dieser Bereich ist im Flächennutzungsplan, dem die maßgeblichen Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin zu entnehmen sind, als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Aus einer derartigen außenbereichstypischen Darstellung lässt sich eine qualifizierte Nutzungsbestimmung nicht entnehmen, weil sie dem Außenbereich lediglich eine ihm ohnehin nach dem Willen des Gesetzgebers in erster Linie zukommende Funktion zuweist (vgl. VerfGH NRW, NWVBl. 1992, 242; NVwZ 1992, 875 f.; OVGE 44, 316, 320). Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, bereits darüber hinausgehende, konkretisierte Planungsvorstellungen für die vom See in Anspruch genommene Fläche zu haben. Ihr geht es vielmehr gegenwärtig in erster Linie um die Offenhaltung verschiedener Planungsalternativen.

Ob die Störung dieses "Freihaltebelangs" in einer Situation, in der eine näher konkretisierte Planung infolge der Beanspruchung des betroffenen Gebiets durch den Braunkohleabbau ohnehin erst in ferner Zukunft möglich wäre, ausnahmsweise einen rechtserheblichen Eingriff in die Planungshoheit begründen kann, bedarf keiner abschließenden Entscheidung. Gleiches gilt für die Frage, ob der geänderte Braunkohlenplan die Planungshoheit der Beschwerdeführerin deshalb beeinträchtigt, weil der ausgewiesene Restsee in unmittelbarer Nähe zu ausgewiesenen Baugebieten des Ortsteils Merken liegt und die Beschwerdeführerin hieraus Sicherheitsbedenken herleitet. Eine etwaige mit der Ausweisung eines Restsees verbundene Beeinträchtigung der Planungshoheit der Beschwerdeführerin hält jedenfalls einer Überprüfung am Maßstab des Art. 78 LV NRW stand.

III.

77

1. Ermächtigungsgrundlage für die Aufstellung und Genehmigung des geänderten Braunkohlenplans und die darin getroffene Ausweisung eines Restsees ist § 48 LPIG NRW i.V.m. §§ 44 Abs. 1, 47 LPIG NRW. Diese Ermächtigung zur Braunkohlenplanung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt auch für die in § 48 Satz 1 LPIG NRW geregelten Voraussetzungen, unter denen ein Braunkohlenplan geändert werden muss (vgl. zu den vergleichbaren Vorgängerregelungen des LPIG NRW i.d.F. der Bekanntmachung vom

29. Juni 1994, GV. NRW. S. 474, VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997, OVGE 46, 295, 304 ff. sowie juris, Rn. 76).

2. Die Zielfestlegung des geänderten Braunkohlenplans ist unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gewährleisteten Position der Beschwerdeführerin ebenfalls nicht zu beanstanden. 79

a) Das gilt zunächst in formeller Hinsicht. Die Restseedarstellung leidet nicht wegen Mängeln des formalen Planaufbaus oder der Begründung an einem das Selbstverwaltungsrecht verletzenden Form- oder Verfahrensfehler. Der Regelungsgehalt der hier angegriffenen, ausschließlich die Rekultivierung betreffenden Planänderung ist in der auf Wunsch der Landesplanungsbehörde gefertigten Lesefassung des Braunkohlenplans klar erkennbar. Die geänderten Ziele nebst Erläuterungen werden in blauer Schrift hervorgehoben und lassen sich damit von den unverändert gebliebenen, bestandskräftigen Ausweisungen eindeutig abgrenzen. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist nicht erforderlich, dass ein geänderter Braunkohlenplan auch die weggefallenen bzw. ersetzten Planinhalte weiterhin erkennen lässt. Umfang und Inhalt der entfallenen Passagen lassen sich ohne weiteres durch einen Vergleich der Lesefassung des geänderten Braunkohlenplans mit der ursprünglichen Planfassung bestimmen. 80

Auch der Erläuterungsbericht steht im Einklang mit den gesetzlichen Anforderungen, soweit sie das Selbstverwaltungsrecht konkretisieren. Die von der Beschwerdeführerin vermisste zusammenfassende Abwägung des Für und Wider eines Restsees (mit Teilverfüllung des Abbaubereichs) als Alternative zur vollständigen Wiederverfüllung ist in knapper Form in dem im Plan wiedergegebenen Aufstellungsbeschluss enthalten. Die dort angesprochene Vorzugswürdigkeit der Seevariante unter Umweltgesichtspunkten wird später im Kapitel 8.4 erläutert. Die regionalwirtschaftliche Vorzugswürdigkeit des Restsees erschließt sich durch den Verweis auf die erarbeiteten Gutachten, die zuvor auch im Einzelnen bezeichnet wurden. Der Braunkohlenausschuss hat im Aufstellungsbeschluss des Weiteren begründet, warum er die Änderung des Braunkohlenplans für erforderlich gehalten hat. Eine nähere Begründung der Erforderlichkeit sowie des Vorliegens der weiteren Voraussetzungen des § 48 LPIG NRW für eine Planänderung findet sich überdies im Beschluss des Braunkohlenausschusses vom 15. Dezember 2006, auf den der Braunkohlenplan Bezug nimmt. 81

Der Braunkohlenausschuss war nicht verpflichtet, die zahlreichen Anregungen der Beschwerdeführerin im Braunkohlenplan selbst zu bescheiden. Die Beschwerdeführerin ist am Aufstellungsverfahren in der gesetzlich vorgesehenen Weise beteiligt worden. Aus der Ergebnisniederschrift über den Termin zum Ausgleich der Meinungen (§ 46 Abs. 1 Sätze 5 und 6 LPIG NRW), den weiteren synoptischen Darstellungen, die die Empfehlungen des Arbeitskreises des Braunkohlenausschusses "Restsee Inden" und die jeweilige Entscheidung des Braunkohlenausschusses einbeziehen, sowie aus den Vorlagen der Bezirksplanungsbehörde für die verschiedenen Sitzungen des Arbeitskreises und des Braunkohlenausschusses ergibt sich hinreichend deutlich, aus welchen Gründen der Braunkohlenausschuss ihren Einwendungen nicht gefolgt ist. 82

b) Die Ausweisung eines Restsees wahrt auch in materieller Hinsicht die Vorgaben, deren Einhaltung der Verfassungsgerichtshof im Kommunalverfassungsbeschwerdeverfahren zu prüfen hat. 83

aa) Sie hält sich an die in § 44 LPIG NRW und in den Bestimmungen des Landesentwicklungsprogramms gesetzten Ziele und überschreitet damit nicht den allgemeinen Ermächtigungsrahmen. Zu einer geordneten Braunkohlenplanung im Sinne von 84

§ 44 Abs. 1 LPIG NRW gehören auch Angaben über die Grundzüge der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung einschließlich der im Rahmen der Rekultivierung angestrebten Landschaftsentwicklung, wie sie § 44 Abs. 2 Satz 2 LPIG NRW verlangt. § 32 Abs. 3 Satz 2 LEPro bestimmt, dass die Herrichtung des Abbau- und Betriebsgeländes bei Abgrabungen und sonstigen oberirdischen Erdaufschlüssen so frühzeitig wie möglich zu erfolgen und zu gewährleisten hat, dass im Einflussbereich der Maßnahme keine nachhaltigen Schäden des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes verbleiben.

Der Erlass des geänderten Braunkohlenplans Inden II steht im Einklang mit diesen Ermächtigungszwecken. Er zielt auf eine (Neu-)Regelung der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung des Abbaugebiets nach Beendigung des Braunkohlenabbaus. Der Plangeber hatte dabei auch die Postulate einer möglichst frühzeitigen Wiederherrichtung (vgl. etwa die Zeitvorgaben in den Kapiteln 1.3., 3.1.6.2 und 5.3 des geänderten Braunkohlenplans) und einer Vermeidung nachhaltiger Schäden des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes im Blick (vgl. insbesondere Kapitel 3.1.5, Ziele 2-4; Kapitel 3.1.6 und 5.2.-5.4).

85

bb) Die Frage, ob die Voraussetzungen des § 48 Satz 1 LPIG NRW im Einzelnen vorgelegen haben, unterliegt nicht der Überprüfung des Verfassungsgerichtshofs.

86

(1) Nach § 48 Satz 1 LPIG NRW muss der Braunkohlenplan überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, wenn die Grundannahmen für den Braunkohlenplan sich wesentlich ändern. Diese Regelung wurde erstmals zum 1. Oktober 1989 in das Landesplanungsgesetz aufgenommen (vgl. Art. I § 28 d des Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom 18. April 1989, GV. NRW. S. 233, 237 bzw. § 35 LPIG NRW in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989, GV. NRW. S. 476, 483) und ist seither unverändert geblieben. Obwohl der Wortlaut dies nicht nahe legt, wollte der Gesetzgeber sie in einem nicht nur verpflichtenden, sondern auch begrenzenden Sinn verstanden wissen: Der Braunkohlenplan *darf nur* unter den genannten Voraussetzungen geändert werden. Das ergibt sich aus der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, in der zur näheren Erläuterung ausgeführt wird: Der Braunkohlenplan verfolge das Ziel, zugunsten einer Nutzung, bei der die Standortwahl und die konkrete Ausführung durch geologische Gegebenheiten bestimmt werden, planerisch die Verträglichkeit mit den anderen einschlägigen Bestimmungen festzustellen. Nach dieser Entscheidung richteten Nutzer und Betroffene ihre weiteren Planungen aus; für sie entstehe mit dem Braunkohlenplan eine vertrauensgeschützte Position, die eine jederzeitige Änderbarkeit ausschließe. Es müsse deswegen in der Regel davon ausgegangen werden, dass der Braunkohlenplan bis zur Beendigung des Abbaus bestehen bleibe. Eine Überprüfung und Änderung des Plans müsse aber im öffentlichen Interesse für den Fall möglich bleiben, dass die tatsächlichen oder rechtlichen Grundannahmen, die dem Braunkohlenplan zugrunde liegen, sich so wesentlich veränderten, dass das öffentliche Interesse den Vertrauensschutz des Bergbautreibenden überwiege (vgl. LT-Drs. 10/2734, S. 30). Dieser gesetzgeberische Wille wird durch die Erwägungen bekräftigt, aus denen der Gesetzgeber erst in jüngster Zeit eine Erweiterung der Änderungsbefugnis (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 14/10088, S. 54) auf Empfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Mittelstand und Energie verworfen hat: Der planerische Prozess der Braunkohlenplanung sei auf langfristige Planungs- und Investitionssicherheit sowohl des Bergbautreibenden, als auch der betroffenen Kommunen, Gebietskörperschaften, Unternehmen und der betroffenen Menschen ausgerichtet. Bei der Planungssicherheit und dem Vertrauensschutz habe sich die bisherige Regelung für alle Seiten bewährt und werde deshalb beibehalten (vgl. LT-Drs. 14/10733, S. 11 ff.). Dem Verständnis des Gesetzgebers folgend geht auch der Verfassungsgerichtshof davon aus,

87

dass § 48 Satz 1 LPIG NRW den Braunkohlenausschuss daran hindert, jederzeit aufgrund veränderter Wertmaßstäbe auf einen aufgestellten und genehmigten Braunkohlenplan zuzugreifen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997 – VerfGH 20/95 u.a. –, juris Rn. 76, insoweit nicht abgedruckt in OVGE 46, 295 ff.).

(2) Ob die einfach-rechtlichen Vorgaben der Ermächtigungsnorm eingehalten werden, kann verfassungsrechtlich nur für solche Normen überprüft werden, die selbst Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie sind oder deren Schutzbereich für den untergesetzlichen Normgeber verdeutlichen. Dasselbe gilt für einfach-rechtliche Vorgaben, die Ausfluss anderer Verfassungsgrundsätze sind, die ihrerseits das Bild der Selbstverwaltung mit prägen oder doch unmittelbar Auswirkungen auf diese Verfassungsgrundsätze haben (vgl. OVGE 46, 295, 310; Dietlein, NWVBl. 1992, 1 ff.). Diese Voraussetzungen liegen hier in Bezug auf § 48 Satz 1 LPIG NRW nicht vor. Die Norm ist keine spezifische Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie. Sie dient dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Vertrauensschutz aller Planbetroffenen. Schutzwürdig ist von Verfassungs wegen indes nur das betätigte Vertrauen, also die "Vertrauensinvestition", die zur Erlangung einer Rechtsposition geführt hat (vgl. BVerfGE 75, 246, 280 m.w.N.). An einem solchen Vertrauenstatbestand fehlt es hier. Die Beschwerdeführerin macht selbst nicht geltend, das von ihr in Anspruch genommene Vertrauen in den Bestand der ursprünglichen Rekultivierungsvorgaben in irgendeiner Weise – etwa durch daran anknüpfende konkretisierte Planungsvorhaben – betätigt zu haben. Soweit § 48 Satz 1 LPIG NRW in seinem einfach-rechtlichen Gehalt auch das nicht betätigte Vertrauen in den Bestand eines Braunkohlenplans schützt, lässt er sich jedenfalls nicht auf Verfassungsrecht zurückführen. Es ist auch kein überzeugender Grund ersichtlich, weshalb eine Gemeinde, die ihr Vertrauen in den Bestand eines Plans bisher nicht betätigt hat, in Bezug auf eine Planänderung eine weiter gehende Prüfung einfordern können soll, als sie es gegenüber einer inhaltsgleichen erstmaligen Planung könnte. Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 48 Satz 1 LPIG NRW unterliegt daher in einem solchen Fall nicht der Überprüfung im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde. Aus dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs vom 9. Juni 1997 (VerfGH a.a.O., juris Rn. 76) ergibt sich nichts anderes. Die dortigen Ausführungen zur hinreichenden Bestimmtheit der Änderungsvoraussetzungen besagen nichts für den Umfang der verfassungsgerichtlichen Überprüfung im Verfahren einer kommunalen Verfassungsbeschwerde. 88

(3) Eine danach allenfalls gebotene Überprüfung der Anwendung der Norm auf willkürliche Fehler führt nicht zum Erfolg der Verfassungsbeschwerde. Für eine willkürfreie Einleitung eines Braunkohlenplanänderungsverfahrens in Anwendung von § 48 Satz 1 LPIG NRW ist nicht erforderlich, dass sämtliche für die Annahme einer "wesentlichen Änderung von Grundannahmen" des Braunkohlenplans vorgebrachten Argumente im Einzelnen zu überzeugen vermögen. Ausreichend ist, dass der Braunkohlenausschuss die begrenzende Wirkung der Norm erkennt, das Vorliegen ihrer Voraussetzungen mit einer insgesamt nachvollziehbaren Begründung bejaht und der Entscheidung keine sachfremden Erwägungen zugrunde gelegt hat. 89

Das ist hier der Fall. Der Braunkohlenausschuss hat die Bedeutung des § 48 Satz 1 LPIG NRW nicht verkannt. Ihm standen die Voraussetzungen dieser Norm als "hohe Hürde" für die Einleitung eines Änderungsverfahrens in Bezug auf einen rechtsverbindlichen Braunkohlenplan von Beginn an vor Augen (vgl. die Niederschrift über das wesentliche Ergebnis der 121. Sitzung des Braunkohlenausschusses vom 26. September 2000, S. 6 ff.). In der Klausurtagung des Braunkohlenausschusses vom 30. September 2005 sind die Bedeutung des § 48 Satz 1 LPIG NRW als "Planerhaltungsvorschrift" und seine rechtlichen 90

Anforderungen seitens der Bezirksplanungsbehörde eindringlich dargelegt worden. Daran hat sich der Braunkohlenausschuss orientiert. Er hat die nach Eingang des Änderungswunsches der Gemeinde Inden zutage getretenen Indizien für eine Änderung von Grundannahmen der bisherigen Rekultivierungsplanung in einem mehrere Jahre dauernden Verfahren unter Hinzuziehung verschiedener Gutachten überprüft. Nach deren Auswertung ist der Ausschuss mit nachvollziehbaren Erwägungen zu dem Ergebnis gelangt, dass sich bestimmte Grundannahmen für den Braunkohlenplan wesentlich geändert hätten:

Grundannahme für die Rekultivierungsvorgabe einer vollständigen Wiederverfüllung des Abbaubereichs sei erstens gewesen, dass die Machbarkeit eines Restsees der hier in Rede stehenden Größe unter wasserwirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten noch nicht geklärt gewesen sei. Zweitens sei der Braunkohlenausschuss damals davon ausgegangen, dass der – auch überregionale – Bedarf an derartigen Seen raum- und zeitgerecht langfristig durch den Restsee Hambach und den im Braunkohlenplan Zukunft-West festgelegten "Blausteinsee" abgedeckt sei. Drittens habe es der Braunkohlenausschuss als geboten angesehen, die Möglichkeit der Verringerung des durch den Braunkohlentagebau entstehenden Defizits an landwirtschaftlichen Flächen zu nutzen. Viertens sei befürchtet worden, dass ein Restsee den Fortbestand der Gemeinde Inden längerfristig in Frage stellen könnte. 91

Die Annahme, dass sich diese Grundannahmen geändert haben, wird in dem Beschluss des Braunkohlenausschusses vom 15. Dezember 2006 vertretbar begründet und durch das in der Folge ergänzend eingeholte Gutachten der Prognos AG weiter untermauert. Der Ausschuss sieht die Änderung zusammenfassend darin, dass sich der Flächenbedarf der landwirtschaftlichen Betriebe nach den aktuellen Verhältnissen geringer darstelle und die der Landwirtschaft entzogenen Einkommenspotentiale, soweit erforderlich, durch anderweitige Maßnahmen kompensiert werden könnten. Das regionalwirtschaftliche Potential eines Restsees mit seinen Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten sei aus heutiger Sicht größer zu veranschlagen als das einer landwirtschaftlichen Nutzung; die Nutzungsmöglichkeit zweier nahe beieinander liegender Seen sei durch die Gründung der "Entwicklungsgesellschaft Indeland mbH" als regionaler Wille dokumentiert. Eine "Restseeproblematik" sei zum jetzigen Zeitpunkt nicht (mehr) zu erkennen. Ein Restsee mit Teilverfüllung erweise sich gegenüber der bisherigen Planung der Wiedernutzbarmachung als ökologisch vorteilhaft. Schließlich sehe die Gemeinde Inden ihre Entwicklungsfähigkeit durch einen Restsee nicht mehr als gefährdet an, da sie die Änderung des Braunkohlenplans selbst beantragt habe. Für ihre weitere Entwicklung stünden mit fortschreitender Rekultivierung des Tagesbaus Inden I auch objektiv Flächen bereit. Diese Änderung von Grundannahmen sei wesentlich, weil nicht auszuschließen gewesen sei, dass bei ihrer Kenntnis aus heutiger Sicht eine andere Wiedernutzbarmachung des Restlochs beschlossen worden wäre als die Wiederverfüllung. 92

Greifbare Anhaltspunkte dafür, dass der Braunkohlenausschuss sich bei seiner Entscheidung maßgeblich von sachfremden Gesichtspunkten hätte leiten lassen, sind weder dargelegt noch ersichtlich. Keinen grundsätzlichen Bedenken begegnet auch seine stillschweigende Annahme, dass Grundannahmen für ein einzelnes (wesentliches) Ziel "Grundannahmen für den Braunkohlenplan" i.S.v. § 48 Satz 1 LPiG NRW sein können. Die gegenteilige Auffassung der Beschwerdeführerin ist fernliegend. Sie hätte zur Folge, dass die Zielfestlegung eines Restsees in einem Braunkohlenplan selbst dann nicht geändert werden dürfte, wenn dieser sich nachträglich als nicht sicher herstellbar erweist. Von einem dahingehenden Willen des Gesetzgebers ist nicht auszugehen. 93

Nach Durchführung der damit eröffneten Überprüfung im Wege eines Änderungsverfahrens hat der Braunkohlenausschuss die Änderung des Braunkohlenplans willkürfrei als erforderlich im Sinne von § 48 Satz 1 LPIG NRW erachtet. Er hat dabei angenommen, dass das Tatbestandsmerkmal "erforderlichenfalls" ihm einen planerischen Wertungs-, Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum eröffne. Bei der "Erforderlichkeitsabwägung" seien neben den Belangen, die für eine Änderung sprächen, auch der Vertrauensschutz zu berücksichtigen, der Zeitraum, in dem der Braunkohlenplan als Entscheidungsgrundlage fungiert habe, die langfristige Wirkung der Planänderung sowie Art und Maß der Änderung des Braunkohlenplans. Damit hält der Braunkohlenausschuss eine Änderung der Sache nach dann für möglich (und geboten), wenn sich die in Aussicht genommene Änderung infolge der Überprüfung als planerisch sinnvoll erweist und auf die Punkte begrenzt bleibt, auf die sich die Änderung von Grundannahmen bezieht, und Vertrauensschutzbelange nicht entgegenstehen. Ob diese Auslegung der Norm einfach-rechtlich zutreffend ist, ist hier nicht zu überprüfen. Anhaltspunkte für Willkür lässt sie jedenfalls nicht erkennen. Das abweichende Verständnis der Beschwerdeführerin, nach dem ein Braunkohlenplan nur geändert werden darf, wenn die bisherige Planung nicht mehr genehmigungsfähig wäre oder sonst nicht hinnehmbare Folgen hätte, ist dieser Auslegung nicht eindeutig vorzuziehen.

Der Braunkohlenausschuss hat auch vertretbar begründet, dass das so verstandene Änderungserfordernis hier gegeben war (vgl. Nr. 4 des Aufstellungsbeschlusses). Soweit es sich mit der planerischen Abwägung überschneidet, kann insoweit auf die unter dd) folgenden Ausführungen verwiesen werden. Hinsichtlich der Vertrauensschutzbelange hat der Braunkohlenausschuss nachvollziehbar ausgeführt, dass der Bergbautreibende, dessen Schutz § 48 Satz 1 LPIG NRW vorrangig bezweckt, selbst die Restseelösung unterstützt. Im Übrigen betreffe die Änderung des Braunkohlenplanes nur in Zukunft liegende Sachverhalte und erfolge mit so großem Zeitvorlauf, dass sich alle Beteiligten auf die geänderte Wiedernutzbarmachung einstellen könnten. Einer Auseinandersetzung mit speziellen Vertrauensschutzbelangen der Beschwerdeführerin bedurfte es von Verfassungs wegen nicht, da eine Betätigung des Vertrauens, die dieses erst schutzwürdig erscheinen ließe, weder vorgetragen noch ersichtlich war.

95

cc) Die Ausweisung des Restsees lässt den unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung unberührt. Dies gilt selbst dann, wenn die gemeindliche Planungshoheit diesem Kernbereich zuzurechnen sein sollte (vgl. dazu VerfGH NRW, OVG 40, 310, 313 f.; 45, 291, 294; 46, 295, 305; NWVBl. 2002, 376, 379; BVerfGE 103, 332, 365 f.). Art. 78 Abs. 1 LV NRW garantiert wie Art. 28 Abs. 2 GG die kommunale Selbstverwaltung als Einrichtung. Dabei kann offen bleiben, ob sie in ihrem Kernbereich nur institutionell oder auch individuell gewährleistet ist. Denn die Beschwerdeführerin ist nur mit einem geringen Teil ihres Stadtgebiets vom Restsee betroffen; ihr verbleiben hinreichende Flächenreserven und damit weitere Planungsmöglichkeiten.

96

dd) Die Festlegung des Restsees greift auch nicht unverhältnismäßig in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin ein.

97

Planungsentscheidungen sind aufgrund einer Abwägung der durch die Planung betroffenen Belange zu treffen. Dem Normgeber ist dafür eine Gestaltungsbefugnis eingeräumt, die allerdings verfassungsrechtlichen Begrenzungen unterliegt. Einschränkungen der gemeindlichen Planungshoheit durch eine überörtliche Planung sind verfassungsrechtlich nur gerechtfertigt, wenn sie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot wahren. Aus diesen Grundsätzen ergeben sich Anforderungen an die Vorbereitung, die Durchführung und das Ergebnis der Abwägung. Ein im Wege der Abwägung herzustellender verhältnismäßiger

98

Ausgleich der berührten Belange setzt voraus, dass der Planungsträger den erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und anhand dieses Sachverhalts die für die Planung sprechenden überörtlichen Belange einerseits und die beeinträchtigten gemeindlichen Belange andererseits der Entscheidung zugrundegelegt sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen hat. Soweit hierbei über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, hat der Verfassungsgerichtshof seine Nachprüfung in Anwendung des Willkürverbots darauf zu beschränken, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen auf unsachgemäßen Erwägungen beruhen oder sonst offensichtlich fehlerhaft sind. Die angegriffene Regelung ist außerdem im Ergebnis daraufhin zu überprüfen, ob sie im Hinblick auf die berührten gemeindlichen Belange das Verhältnismäßigkeitsprinzip wahrt, insbesondere der Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie Rechnung trägt (vgl. VerfGH NRW, OVGE 40, 310, 317 f.; 43, 245, 248; 45, 291, 294 f.; NWVBl. 2002, 376, 379 f.).

Diesen Maßstäben halten die vorbereitende Sachverhaltsermittlung sowie der Vorgang und das Ergebnis der Abwägung stand. 99

(1) Der Plangeber hat dem Gebot der zutreffenden und vollständigen Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts als Grundlage seiner Abwägungsentscheidung entsprochen. Hierzu gehört die Anhörung individuell betroffener Gemeinden (vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1992, 875, 877; OVGE 45, 291, 296; BVerfGE 76, 107, 122). Die Beschwerdeführerin ist im Verfahren zur Änderung des Braunkohlenplans Inden II ordnungsgemäß angehört worden. Die Bezirksplanungsbehörde hat der Beschwerdeführerin bei gleichzeitiger Unterrichtung über den Inhalt der beabsichtigten Planung Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer – die gesetzliche Mindestfrist übersteigenden – Frist von vier Monaten gegeben. Dadurch war sie in der Lage, ihre Interessen sachgerecht zu verfolgen. Den Vorwurf, mehrere ihrer Einwendungen seien dem Braunkohlenausschuss nicht zugänglich gemacht worden, hat die Beschwerdeführerin nicht weiter substantiiert. 100

Die Sachverhaltsermittlung des Plangebers begegnet auch im Übrigen keinen Bedenken. Das mit einem Restsee einerseits und der vollständigen Verfüllung andererseits jeweils verbundene wirtschaftliche Entwicklungspotential hat der Braunkohlenausschuss durch das Gutachten der Prognos AG im Einzelnen herausarbeiten lassen. Dieses Gutachten knüpft dabei seinerseits an das Gutachten der GfL Planungs- und Ingenieurgesellschaft GmbH zu den Auswirkungen einer geänderten Wiedernutzbarmachung des Tagebaus Inden II auf die Landwirtschaft an. Dass die Prognos-Studie die wirtschaftlichen Effekte einer gewerblichen Entwicklung auf dem Gebiet eines verfüllten Restlochs nicht ermittelt und in die vergleichende Betrachtung eingestellt hat, stellt keinen Mangel der Sachverhaltsermittlung dar. Die Entscheidungserheblichkeit dieses Aspekts wurde in vertretbarer Weise verneint. Dabei misst die Studie dem industriell-gewerblichen Sektor für die wirtschaftliche Stabilität der Region eine durchaus große Bedeutung bei. Sie legt aber im Einzelnen dar, dass kein Grund ersichtlich sei, Erweiterungen oder Neuansiedlungen von Gewerbeflächen gerade im Bereich des rekultivierten Abbaubereichs zu verwirklichen. Aktuelle Informationen ergäben, dass die vorhandenen Reserven gewerblich-industrieller Flächen ausreichend seien, um der Nachfrage auch zukünftig Rechnung zu tragen. Dabei sei auch die bessere Eignung von Flächen im Umfeld bestehender Standorte und entlang der Autobahnachsen zu berücksichtigen. Auf die Kritik an ihrem Gutachten durch die Probiotec GmbH hat die Prognos AG bekräftigt, dass bewusst davon abgesehen worden sei, in der Verfüllungs-Variante ein kleines Gewerbegebiet mit zu berücksichtigen, da die Herstellung eines Restsees mit einer entsprechenden gewerblichen Entwicklung vereinbar sei. Dieser nachfrageorientierten Bewertung hat sich der Braunkohlenausschuss angeschlossen. 101

Namentlich im Stadtgebiet der Beschwerdeführerin, aber auch im Kreis Düren bestünden ausreichende gewerbliche Flächenreserven auch bei Verwirklichung des Restsees. Die Beschwerdeführerin bestreitet dies nicht und setzt diesen Erwägungen auch sonst nichts entgegen, was sie als offensichtlich unhaltbar erscheinen ließe.

Die Frage der Machbarkeit des Restsees unter Sicherheitsaspekten hat der Plangeber eingehend geprüft. Das gilt auch für die Sicherheit der Böschungen und deren bedenkenfreie Nutzbarkeit zur Freizeitgestaltung bereits in der Befüllphase. Der geänderte Braunkohlenplan bzw. seine Erläuterungen teilen die – unbedenklichen – Ergebnisse zu den Gesichtspunkten von Standsicherheit, Bergschäden und Seismizität im Einzelnen mit (vgl. näher Kapitel 3.1.6.1, 8.3.1, 8.3.5.3.1, 8.3.8.3 und 8.3.8.4). Danach ist namentlich die Standsicherheit der Böschungen sowohl für den Zeitraum der Befüllung des Restsees als auch für den Endzustand gewährleistet, soweit die im Braunkohlenplan festgelegten sichernden Maßnahmen (wie die Fortführung der Grundwasserentnahme im Nahbereich des Restlochs) beachtet werden. Diese Annahmen beruhen auf den im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführten Untersuchungen des Bergbautreibenden. Dabei wurden gutachterliche Erkenntnisse der Bergbehörde und des Geologischen Dienstes einbezogen. Umfangreiche Standsicherheitsuntersuchungen und Berechnungen wurden gerade auch bezogen auf die Ortslagen Lucherberg, Schophoven und Merken durchgeführt. Die Behauptung der Beschwerdeführerin, die Böschungssicherheit sei in erster Linie mit der Erfahrung bei der Anlegung großer Restseen im Lausitzer Revier begründet worden, ist vor diesem Hintergrund unsubstantiiert. Nicht nachvollziehbar ist auch ihre Befürchtung, die Böschungsbereiche seien in der Befüllungszeit weitgehend unzugänglich und daher für die beabsichtigten Zwischennutzungen nicht geeignet. Auch wenn eine Bebauung der Böschungsbereiche mit Wohnhäusern aus Sicherheitsgründen ausscheiden sollte, ist nicht ersichtlich, weshalb vor dem Hintergrund der genannten Ergebnisse zur Böschungssicherheit die im Braunkohlenplan vorgesehenen Zwischennutzungen (Badenutzung, Rad- und Wanderwege sowie deren kommerzielle Flankierung) nicht möglich sein sollten.

Der Braunkohlenausschuss war auch nicht aufgrund des Erdrutsches an einem Tagebaurestsee in Nachterstedt/Sachsen-Anhalt im Juli 2009 verpflichtet, weitere Ermittlungen zu Sicherheitsfragen durchzuführen. Nach einem allgemeinen Rechtsgrundsatz des Planungsrechts ist für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Plan maßgebend (vgl. BT-Drs. 15/2250, S. 64; siehe auch § 12 Abs. 3 Satz 1 ROG in der am 30. Juni 2009 in Kraft getretenen Fassung vom 22. Dezember 2008, BGBl. I 2008, 2986, und, für Bauleitpläne, § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Lediglich für die Kontrolle des Abwägungsergebnisses – nicht des Abwägungsvorgangs – ist der Blick nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung darüber hinaus auch auf den Zeitpunkt des gewollten Inkrafttretens, hier der Bekanntmachung der Genehmigung, zu richten. Danach sind der Plangeber bzw. die Genehmigungsbehörde verpflichtet, einen beschlossenen Plan nicht in Kraft zu setzen, wenn sich das Abwägungsergebnis aufgrund eines neuen Sachverhalts nach der Beschlussfassung als unhaltbar erweist (vgl. BVerwGE 56, 283; BVerwG, NVwZ 1996, 374 ff.; NVwZ 2007, 953; NVwZ 2010, 1026, 1033).

Der Aufstellungsbeschluss des geänderten Braunkohlenplanes Inden II ist bereits am 5. Dezember 2008 gefasst worden. Schon deshalb konnte das Unglück von Nachterstedt bei der Abwägung keine Berücksichtigung finden. Der bloße Umstand, dass ein nachträgliches Ereignis zu weiteren Sachverhaltsermittlungen (mit unbekanntem Ausgang) Anlass geben mag, begründet noch keine Verpflichtung, das Inkrafttreten einer bereits beschlossenen Planung zu verhindern. Sollte eine künftige, abschließende Untersuchung der Ereignisse von Nachterstedt und ihrer Bedeutung für das Rheinische Braunkohlenrevier zu dem Ergebnis

führen, dass der hier zur Beurteilung stehende Restsee unter Sicherheitsaspekten nicht verantwortlich ist, wäre es im Übrigen ohne weiteres möglich und geboten, den Braunkohlenplan erneut zu ändern.

Der Braunkohlenausschuss hat die Machbarkeit des Restsees auch unter limnologischen und wasserwirtschaftlichen Gesichtspunkten geprüft und bejaht. Die wasserwirtschaftliche Bewertung ist gestützt auf die fachkundigen Ausführungen der Machbarkeitsstudie "Restsee Inden – Quantifizierung der nutzbaren Entnahme-mengen aus der Rur und Bewertung ihrer Auswirkungen auf das Gewässersystem der Rur" des Planungsbüros Koenzen und SYDRO Consult. Im Umweltkapitel des Braunkohlenplans wird näher dargelegt, dass der Klimawandel die Befüllmöglichkeiten aus der Rur nicht nennenswert verändere (S. 195 des geänderten Braunkohlenplans). Die Beschwerdeführerin zeigt nicht auf, dass die zugrunde liegenden Einschätzungen und Prognosen offensichtlich fehlerhaft wären.

Die Zusammenstellung des abwägungserheblichen Materials erweist sich schließlich nicht deshalb als fehlerhaft, weil der Plangeber die Alternative einer Verschiebung der Abbaugrenzen vor dem Ortsteil Merken nicht in die Abwägung eingestellt hat. Die Abbaugrenzen sind im ursprünglichen Braunkohlenplan rechtsverbindlich festgelegt worden; sie werden durch eine Änderung von Grundannahmen, die lediglich die Art der Wiedernutzbarmachung nach Beendigung des Abbaubetriebs betrifft, nicht zur Disposition gestellt. Die Alternative einer Anlage mehrerer kleinerer Gewässer hat der Braunkohlenausschuss dagegen erkannt und in seine Abwägung einbezogen (vgl. S. 206 des geänderten Braunkohlenplans).

(2) Dem Plangeber sind im Abwägungsvorgang bezogen auf die Belange der Beschwerdeführerin und die gegenläufigen überörtlichen Belange keine offensichtlichen Fehleinschätzungen oder -bewertungen unterlaufen. Der Umfang der erforderlichen Abwägung ist abhängig vom Grad der Konkretisierung der gemeindlichen Planungsvorstellungen. Liegen – wie hier – hinreichend konkretisierte Planungsvorstellungen, die durch die angegriffene Zielfestlegung nachhaltig gestört werden könnten, nicht vor und werden auch nicht wesentliche Teile des Stadtgebietes einer durchsetzbaren Planung entzogen, so ist der gebotene Umfang jedenfalls erheblich geringer als bei nachhaltigen Eingriffen in die Planungshoheit (vgl. VerfGH NRW, NVwZ 1992, 875, 877; OVG 44, 316, 323 f.).

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung des Braunkohlenausschusses, den von der Beschwerdeführerin gegen die Planänderung ins Feld geführten eigenen Belangen in der Abwägung geringes Gewicht beizumessen, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Für die geltend gemachten Sicherheitsbedenken gilt dies schon deshalb, weil Gefahren für die vorhandene Bebauung auch des Ortsteils Merken durch umfangreiche Untersuchungen und Sicherheitsvorkehrungen im Braunkohlenplan weitgehend ausgeschlossen werden konnten. Die Beschwerdeführerin bringt nichts vor, was diese Einschätzung als von sachfremden Erwägungen geprägt oder offensichtlich fehlerhaft erscheinen ließe. Ihre Sorge, ihr würden aus der unmittelbaren Nachbarschaft des Ortsteils Merken zu dem Restsee schwer beherrschbare Verkehrssicherungspflichten erwachsen, geht an den dem Braunkohlenplan zugrunde liegenden Annahmen zur Trägerschaft vorbei. Der Plangeber knüpft insoweit an die Ausarbeitung des Bergbautreibenden vom 30. August 2005 an. Darin wird dargelegt, dass die Unterhaltung des Gewässers und der angrenzenden Landbereiche einschließlich der Verkehrssicherungspflicht dem Eigentümer des Sees, d.h. zunächst der RWE Power AG, obliegen werden. Für die angrenzenden Kommunen entstehen damit keine Unterhaltungskosten für den Restsee, soweit sie nicht in freier Entscheidung – z.B. auch als

Es lässt sich auch nicht feststellen, dass der Zurückstellung der in Betracht kommenden weiteren Alternativen unsachgemäße Erwägungen zugrunde liegen. Die Entscheidung gegen eine weitergehende teilweise Verfüllung mit Fremdmassen und eine Flutung einer oder mehrerer modellierter Mulden mit Fremdwasser wurde damit begründet, dies sei aufgrund technischer und betrieblicher Zwänge praktisch nicht umsetzbar und unter ökonomischen Aspekten zudem unverhältnismäßig. Denn für diesen Fall wären sowohl eine Fernbandanlage vom Tagebau Hambach zum Abbaugebiet Inden II als auch eine Wasserzuführungsleitung von der Rur erforderlich. Darin liegt auch eine sachgerechte Erklärung dafür, dass die Schaffung zusätzlicher Landflächen vor dem Ortsteil Merken der Beschwerdeführerin abgelehnt wurde. Hinsichtlich der Alternative von mehreren Gewässermulden ohne Massenheranführung aus anderen Tagebauen hat der Plangeber ebenfalls Nachteile benannt, die ihr Ausscheiden nachvollziehbar machen: Diese Planung gehe deutlich zu Lasten einer landwirtschaftlichen Rekultivierung, da für den Bau von Zwischendämmen zur Teilung einer Mulde mehr Abraum notwendig sei als für den Anbau gleich großer Landflächen am Seeufer. Beide genannten Rekultivierungsalternativen wären zudem zeitintensiver und könnten nicht im bergmännischen Regelbetrieb hergestellt werden. Die Auffassung der Beschwerdeführerin, dass ein vernetztes System mehrerer kleinerer Seegewässer für den Wassersport und Tourismus attraktiver sein könnte, drängt sich im Übrigen nicht auf.

Eine Missachtung von Anforderungen des vorsorgenden Freiraumschutzes (§ 1 Abs. 1 Landesbodenschutzgesetz (LBodSchG), § 17 Satz 1 LEPro, § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 1 ROG) kann die Beschwerdeführerin nicht als eigenen Belang geltend machen (vgl. zum Umweltschutz VerFGH NRW, Urteil vom 9. Juni 1997– VerFGH 20/95 u.a. – juris Rn. 137 sowie NWVBl. 2002, 376, 379).

Ob sich die Beschwerdeführerin auf eine Fehlgewichtung von Belangen der Landwirtschaft berufen kann, unterliegt gleichfalls Zweifeln. Sie will sich auf eine gewünschte landwirtschaftliche Nutzung des auf ihrem Gebiet befindlichen Abbaubereichs nicht festlegen lassen und setzt sich nicht damit auseinander, dass ihr die zur Verfüllung vorgesehenen 149 ha westlich von Merken für eine landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehen werden. Dementsprechend führt sie die landwirtschaftlichen Belange nicht als eigene, sondern als landes- und regionalplanerische Belange ins Feld. Jedenfalls hat der Plangeber den Verlust landwirtschaftlicher Flächen vor dem Hintergrund des gutachterlich prognostizierten, abnehmenden Flächenbedarfs der landwirtschaftlichen Betriebe im Untersuchungsgebiet einerseits und der im Braunkohlenplan (Kapitel 7) vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen andererseits als vertretbar angesehen. Diese Einschätzung beruht nicht auf sachfremden Erwägungen und ist auch nicht offensichtlich unhaltbar.

Ein evidenter Bewertungsfehler des Braunkohlenausschusses ist auch bei der Gewichtung der überörtlichen Interessen nicht ersichtlich. Diese Interessen hat er im Wesentlichen in den besseren regionalwirtschaftlichen Perspektiven eines Restsees, dem gesteigerten Freizeit- und Erholungswert, den geringeren Umweltauswirkungen und dem weitgehenden Konsens der übrigen Planbetroffenen gesehen. Prognosen sind naturgemäß mit Unsicherheiten belastet. Die auf der Basis insbesondere der Prognos-Studie getroffene Einschätzung, dass die Wiedernutzbarmachung in Form eines Restsees gegenüber der Alternative einer vollständigen Wiederverfüllung die größere regionalwirtschaftliche Wertschöpfung ermöglicht, ist eine auch politische Wertentscheidung, die einer verfassungsgerichtlichen Beurteilung weitgehend entzogen ist. Die Beschwerdeführer halten dem im Kern lediglich ihre

abweichenden Prognosen, Einschätzungen und Wertungen entgegen, ohne dass sich diese eindeutig als "besser" oder "richtiger" anbieten oder aufdrängen. Das gilt auch für den Einwand, die Prognos-Studie und daran anknüpfend der Braunkohlenausschuss überschätzten das Freizeitpotential und die Nutzungsmöglichkeiten eines weiteren Tagebaurestsees in der Region.

(3) Die Ausweisung eines Restsees kann unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten auch 113 im Ergebnis nicht beanstandet werden.

Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, dass der Braunkohlenausschuss dem überörtlichen 114 Interesse an der Ausweisung eines Restsees gegenüber dem allgemeinen Wunsch der Beschwerdeführerin nach einer Offenhaltung aller (Land-)Nutzungsmöglichkeiten den Vorzug gegeben hat. Eine überörtliche Planung unterlassen zu müssen, weil die Gemeinde in dem von der überörtlichen Planung berührten Bereich noch nicht konkretisierte Planungsabsichten verfolgt, liefe auf einen – als solchen nicht abwägungserheblichen – "Freihaltebelang" zugunsten der Gemeinde hinaus (vgl. zum Fachplanungsrecht BVerwGE 100, 388, 394 f.). Dass für die Beschwerdeführerin angesichts der weit in die Zukunft reichenden Festlegungen schon des ursprünglichen Braunkohlenplans kein Anlass bestand, bereits in konkrete Planungen einzutreten, ändert daran nichts. Selbst wenn man die Abwägungserheblichkeit ihrer Einwände aus diesem Grund nicht gänzlich verneinte, war es im Ergebnis nicht sachfremd, die überörtlichen Belange höher zu gewichten. Die Unmöglichkeit, eine konkretisierte Planung vorzuweisen, hätte die Beschwerdeführerin im Übrigen nicht daran gehindert, zumindest klare Angaben dazu zu machen, welche konkrete Nutzung sie aus heutiger Perspektive gegenüber einer Seenutzung für vorzugswürdig hält. Umso weniger begegnet es hier Bedenken, dass der Braunkohlenausschuss die nur global bezeichneten abweichenden Planungsabsichten in der Abwägung hintangestellt hat.

Ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Planungshoheit liegt auch nicht deshalb vor, weil – wie 115 die Beschwerdeführerin befürchtet – die Rekultivierung und Wiederherstellung der Nutzungsmöglichkeit des auf ihrem Gebiet liegenden Abbaubereichs nunmehr wesentlich später erfolgen würde als nach dem ursprünglichen Braunkohlenplan. Diese Befürchtung der Beschwerdeführerin ist nicht nachvollziehbar. Das gilt auch dann, wenn man die erst nach dem für die verfassungsgerichtliche Kontrolle maßgeblichen Zeitpunkt erstellte, neuerliche Machbarkeitsstudie außer Betracht lässt. Nach der ursprünglichen Planfassung hätte die Verfüllung des Restlochs mit Abraummassen aus Hambach im Jahr 2040 abgeschlossen sein sollen. Namentlich im direkten Umfeld des Ortsteils Merken wäre diese nach den unwidersprochenen Angaben des Bergbautreibenden erst in der Endphase des Tagebaus um das Jahr 2040 erfolgt. Nach den geänderten Rekultivierungsvorgaben sind demgegenüber zwar die – mit rund 68 ha auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin liegende – Seefläche und die Böschungsbereiche erst etwa im Jahr 2060 uneingeschränkt nutzbar. Auch hier sind aber bereits ab 2035, jedenfalls ab 2040 Zwischennutzungen vorgesehen. So soll insbesondere im Bereich der Ortschaft Merken rund 10 Jahre nach Beginn der Befüllung, gegebenenfalls früher, ein Wasserzugang eingerichtet werden. Nimmt man hinzu, dass die – im Vergleich zur Seefläche auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin mindestens doppelt so große – Landfläche westlich von Merken nach dem geänderten Braunkohlenplan bereits im Jahr 2035 – und damit fünf Jahre früher als nach der ursprünglichen Fassung – hergestellt sein wird (Ziel 1.3), lässt sich nicht feststellen, dass die Planänderung der Beschwerdeführerin die Nutzung ihres betroffenen Stadtgebiets insgesamt für eine wesentlich längere Zeit entzieht, als dies ohne sie der Fall gewesen wäre.

Das Abwägungsergebnis erweist sich schließlich nicht aufgrund des Unglücks von Nachterstedt nachträglich als unhaltbar. Diese Folge könnte ein nach der Abwägungsentscheidung eingetretener, neuer Sachverhalt nur haben, wenn er den Sicherheitsbedenken der Beschwerdeführerin eine neue Grundlage verliehe, die den Schluss zuließe, dass derartige Tagebaurestseen nunmehr generell oder jedenfalls im konkreten Fall unvertretbar seien (siehe auch BVerwG, NVwZ 2010, 1026, 1033 m.w.N.). Davon ist hier nicht auszugehen. Der Braunkohlenausschuss hat sich über die vorläufige fachliche Bewertung des schweren Erdrutsches durch die Bezirksregierung Arnsberg und den Geologischen Dienst informiert. Diese Bewertung bot im Ergebnis keinen Anlass, die bereits beschlossene Planung anzuhalten und erneut in die Abwägung einzutreten.
