

Tagebau Garzweiler II contra Grundrechte

Ein Bericht über die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht über zwei Verfassungsbeschwerden gegen den weiteren Abbau von Braunkohle

(Von Dipl.-Geograph Dirk Jansen und Rechtsanwalt Dirk Teßmer)

Dienstagabend, 5. Juni 2013, kurz nach 22 Uhr in Karlsruhe. Der Vorsitzende des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Kirchhof, schließt die mündliche Verhandlung der Verfassungsbeschwerden gegen den Braunkohlentagebau Garzweiler II. Seit 10 Uhr hatte der Senat das Für und Wider des Tagebaus und dessen Auswirkungen auf die Menschen und die Umwelt sowie dessen Bedeutung für die Stromversorgung mit den Beschwerdeführern und sonstigen Verfahrensbeteiligten diskutiert. Die Urteilsverkündung wird erst in einigen Monaten erwartet.

Es war der erwartete "Showdown" eines jahrzehntelang andauernden Verfahrens. Im November bzw. Dezember 2008 hatten der BUND NRW und ein Einwohner der im Tagebaugebiet liegenden Ortschaft aus Erkelenz-Immerath nach einem 1997 begonnenen Marathon durch die Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen schließlich die Verfassungsbeschwerden eingereicht. Zuvor waren alle Klagen im verwaltungsrechtlichen Instanzenweg abgeschmettert worden. Auch die im Zuge der Klage des Einwohners aus Immerath erwirkte Änderung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) hatte ihm persönlich letztlich nichts gebracht. In seinem vielbeachteten Urteil vom 29.06.2006 hatte das BVerwG zwar endlich anerkannt, dass die Eigentümer von in einem Abbaugbiet gelegenen Grundstück bereits gegen die Rahmenbetriebsplanzulassung klagen können und nicht auf das für einen effektiven Rechtsschutz viel zu spät kommende Grundabtretungsverfahren warten müssen. Seither gibt es gewisse Rechtsschutzmöglichkeiten Bergbaubetroffener bereits gegenüber einer Betriebsplanzulassung. Wie weit und umfänglich die dabei zu beanspruchende Prüfung der Entscheidung durch die Gerichte gehen muss, wurde vom BVerwG aber noch nicht entschieden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Fragen der Rechtfertigung des Vorhabens - also des Vorliegens von dringenden Erfordernissen für das Allgemeinwohl - und der Einbeziehung von einem Bergbauvorhaben entgegenstehenden Interessen. Ferner wurde vom BVerwG ein über das Grundrecht auf Eigentum hinausgehendes Recht, dass sich auch auf die Beanspruchung des Erhalts des eigenen Wohnortes erstreckt, nicht anerkannt. So hatte der Fall des Klägers aus Immerath 2006 zwar bereits zu einer kleinen Revolution gegenüber bergrechtlicher Dogmen geführt, ihm selbst hatte die vom BVerwG ausgesprochene Aufhebung des ersten Garzweiler-Urteils des Oberverwaltungsgerichts NRW indessen im Ergebnis nicht gebracht. Das OVG NRW bestätigte auch in seinen neuerlichen Garzweiler-Urteilen von Dezember 2007 die Rahmenbetriebsplanzulassung und daneben auch die Enteignung einer im Tagebaugbiet gelegenen Streuobstwiese des BUND NRW. Beide Urteile beruhen auf einer nur reduziert durchgeführten Überprüfung der Rechtskonformität der Tagebaugenehmigung bzw. der Enteignung. Die von den Klägern geforderte vollumfängliche Überprüfung des vermeintlichen Nutzens des Tagebaus und die umfassende Einstellung der von diesem ausgehenden Schäden und Belastungen erfolgte nicht. Nachdem das BVerwG die gegen die neuen Garzweiler-Urteile des OVG NRW erhobenen Beschwerden abwies, blieb nur noch der Gang vor das Bundesverfassungsgericht.

Darf Bergrecht weiterhin Grundrechte brechen? Gibt es ein grundgesetzlich garantiertes "Recht auf Heimat", das vor einer Vertreibung für den Tagebau schützt? Sind die Vorschriften des Bundesberggesetzes zur Tagebaugenehmigung und zur Enteignung verfassungsgemäß? Wie weitgehend müssen die Gerichte Entscheidungen zugunsten des Bergbaus, die grundrechtsrelevante Auswirkungen für Betroffene haben, inhaltlich überprüfen? Welche Anforderungen sind an die durchzuführenden Entscheidungsverfahren zu richten? Diese und weitere verfassungsrechtlich relevante Fragen versucht das Gericht zu klären.

Beide Beschwerdeführer erhielten die Möglichkeit, ihre Thesen von der Unvereinbarkeit des bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens und der Zwangsentziehung des Eigentums mit den Grundrechten in der mündlichen Verhandlung dem BVerfG darzulegen. Die im Verfahren Beteiligten - Vertreter der Bundesregierung, der Landesregierung NRW, der einschlägig zuständigen Bezirksregierungen, die RWE Power AG als den Tagebau betreibendes Unternehmen - und weitere vom BVerfG eingeladene Sachverständige und Interessensvertreter gaben ihre Stellungnahmen ab. Besonders kritisch gegenüber den Regelungen des Bundesberggesetzes und der Rechtfertigbarkeit der tagebaubedingten Eingriffe in die Lebenswelt der betroffenen Menschen waren die Stellungnahme der Bundesrechtsanwaltskammer.

Die Verfassungsrichter haben sich intensiv mit den komplexen bergrechtlichen Regelungen und den Besonderheiten des Verfahrens um die Genehmigung des Tagebaus Garzweiler beschäftigt. In der Verhandlung konnte nochmals deutlich herausgearbeitet werden, dass Gesetzessystematik und Verfahrensabläufe im Hinblick auf die Grundrechte der Betroffenen in höchstem Maße problematisch sind. Dies dokumentiert nicht zuletzt die außergewöhnliche Dauer der Verhandlung und die intensiven Nachfragen aller acht Verfassungsrichter.

Tagebau contra Allgemeinwohl

Doch nicht nur Rechtsfragen wurden abgearbeitet, sondern auch die Hintergründe des Tagebauvorhabens. So führte insbesondere der BUND NRW aus, dass Garzweiler II weder im Zeitraum 1997-2005 noch heute energiepolitisch zu rechtfertigen war bzw. ist. Zudem würden bei einer Realisierung der Tagebauplanung sämtliche Klimaschutzziele verfehlt. Es gebe keinen größeren Eingriff in Natur, Landschaft, Gewässerhaushalt und soziale Strukturen als den Tagebau. Auch die hohe Belastung mit Feinstaub und Lärm sowie die zahlreichen Bergschäden belegten, dass der Tagebau gegen das Wohl der Allgemeinheit verstoße. Angesichts von externen Folgekosten durch die Braunkohlennutzung von mindestens 10 Cent pro Kilowattstunde Strom könne auch nicht länger von der Braunkohle als „preiswertem Energieträger“ gesprochen werden.

Unterstützung erhielt die BUND-Argumentation durch die Sachverständigen des Freiburger Öko-Institut. Es legte dar, dass Garzweiler II nie alternativlos gewesen ist. Gleichwohl hätten die damaligen Gutachten im Auftrag der Landesregierung nie den Fall einer energiepolitischen Entwicklung ohne Realisierung des Tagebaus beinhaltet. Zudem sei schon damals klar gewesen, dass der Anteil der Braunkohle-Grundlast im Energiesystem deutlich abnehmen werde. Auch die Vertreter des Umweltbundesamt wiesen auf die im Vergleich zu anderen Formen der Stromerzeugung „höchsten Umweltkosten“ durch die Braunkohle hin. Durch den stetig steigenden Anteil erneuerbarer Energien mit laufenden Kosten gegen null und deren Einspeisevorrang bedingt würden Braunkohlkraftwerke zudem auch aus wirtschaftlichen Gründen mittelfristig zunehmend aus dem Markt gedrängt. Der grüne Bundestagsabgeordnete Oliver Krischer betonte in seinem engagierten Beitrag, dass die in den 90er Jahren der Garzweiler-Entscheidung zugrunde gelegten Prognosen den rasanten Ausbau der erneuerbaren Energien massiv unterschätzt hätten.

„Wichtigster heimischer Energieträger“

Keine Überraschung, dass die Vertreter von RWE, des Bundes-Wirtschaftsministeriums, des NRW-Wirtschaftsministeriums, der Bergbau-Lobbyverbände und der Bezirksregierungen Arnsberg / Köln sich diesen Ausführungen nicht anschließen wollten. Der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium betonte die Unverzichtbarkeit der Braunkohle. Diese bleibe der wichtigste heimische Energieträger. Sein Kollege im NRW-Wirtschaftsministerium, stieß ins gleiche Horn, betonte aber auch, dass die Landesregierung langfristig auf erneuerbare Energien umsteigen wolle. Deutlicher wurde der ebenfalls anwesende Staatssekretär aus dem NRW-Umweltministerium. Es sei „sehr zweifelhaft“, ob Garzweiler II noch bis 2045 gebraucht werde. Die Klimaschutzziele seien nur mit einer „drastischen Reduzierung“ des Anteils der Braunkohle erreichbar.

„Höchste Sozialstandards“ bei der Umsiedlung?

Breiten Raum nahm auch die Fragen der Sozialverträglichkeit der Umsiedlungen und der Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen ein. Bezirks- und Landesregierung bemühten sich um eine Darstellung, dass den Grundrechten der Betroffenen eine „herausragende Bedeutung“ beigemessen werde und „höchste Sozialstandards“ gewahrt seien. Rechtsschutzlücken gebe es nicht. Aus der Rahmenbetriebsplanzulassung erwachse auch keine Bindungswirkung, eine enteignungsgleiche Vorwirkung komme dieser nicht zu. Die vollumfängliche Prüfung der Rechte der Betroffenen sei im Grundabtretungsverfahren zu gewährleisten. Die dadurch provozierte Nachfrage der Richter, ob es denn schon Fälle gegeben habe, wo ein Grundabtretungsantrag für einen Braunkohletagebau abgelehnt wurde, musste der Vertreter der Bezirksregierung allerdings verneinen. Auch auf die Frage, wie und insbesondere in welchem Verfahren Bergbaubetroffene nach Auffassung der Behörden denn eine verbindliche Entscheidung über das Schicksal ihrer Heimatorte und ihre persönlichen Belange erhalten und einem effektiven Rechtsschutzverfahren zuführen könnten, vermochten die Bundes- und Landesvertreter keine befriedigende Antwort geben.

Totenstill im Gerichtssaal wurde es, als der Kläger aus Immerath seine persönlichen Erfahrungen mit der Umsiedlung schilderte. Seine emotionale Beschreibung des Momentes, als sich die alten Bewohner von ihren Häusern verabschieden mussten, beeindruckte auch die hartgesottenen Gerichtsjournalisten. Im Übrigen sei nie überprüft worden, ob denn die Kriterien für die Sozialverträglichkeit von Umsiedlungen überhaupt eingehalten würden. In Immerath würden z.B. nur 55 Prozent der ursprünglichen Bewohner zum neuen Standort umsiedeln. Damit werde das Kriterium der „geschlossenen Umsiedlung“ weit verfehlt.

In der Diskussion ging es dann entscheidend um die Frage, ob das Recht auf Freizügigkeit gem. Artikel 11 des Grundgesetzes umgekehrt auch ein Recht auf Verbleib am Heimatort mit entsprechend hohen Hürden für eine Vertreibung beinhaltet. Im Zuge der Diskussion lernten die Vertreter der Bundesregierung, dass erst unter der Herrschaft der Nationalsozialisten in Deutschland die heute im BBergG verankerte Möglichkeit zur Enteignung von Wohnhäusern geschaffen wurde. Der historische Kontext der staatlichen Zugriffsmöglichkeit auf Wohnhäuser für den Bergbau war diesen bislang nicht bekannt. In Bezug auf die weitere Diskussion der verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Enteignung entspann sich zuletzt eine Debatte um die Frage, wer denn überhaupt die Gemeinwohldienlichkeit des Tagebaus Garzweiler II bestimmt habe und wie die gerichtliche Überprüfung der Genehmigungsentscheidungen zugrunde liegenden Gemeinwohlanahmen unter dem Aspekt des Grundrechtsschutz ausgeübt werden müsse. Wäre dafür im Falle eines Großprojektes wie Garzweiler II ggf. sogar eine parlamentarische Entscheidung erforderlich („Garzweiler-Gesetz“)? Oder reichten dazu zwei Leitentscheidungen der Landesregierungen aus - und wenn ja, wie lange und unter welchen Rahmenbedingungen darf die Verwaltung sich auf diese beziehen?

Entscheidung wird mit Spannung erwartet

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird zweifellos von allen Beteiligten mit großer Spannung sowie Hoffen und Bangen erwartet. Dass nach diesem Urteil alles beim Alten bleibt, erscheint nach dem Verlauf der mündlichen Verhandlung kaum vorstellbar. Sowohl für den Fall des Obsiegens wie im Falle einer Niederlage sind viele Facetten der Auswirkungen für die Anforderung an die Genehmigung von Bergbauvorhaben und die Frage eines Ob oder Wie der Weiterführung des Tagebaus Garzweiler II denkbar. Die Antworten werden sich dann zum großen Teil wohl auch erst aus der schriftlichen Urteilbegründung ergeben, die freilich erst in einigen Monaten vorliegen wird. Fest steht: Nie war die Chance größer, endlich von höchster Stelle festgestellt zu bekommen, ob die Systematik des Bergrechts mit den Vorgaben bergbaubetroffener Grundrechte vereinbar ist.