

BRAUNKOHLE- ABBAU IN DER LAUSITZ

Fallstudie im Rahmen des DNR-Projekts „Umweltschutz und
Ressourcenschutz und Reform des Bundesberggesetzes“

Inhalt

3 | Einleitung

4 | Bundesberggesetz und Braunkohle

<i>Bergfreie und grundeigene Bodenschätze</i>	4
<i>Rohstoffgewinnung als Gesetzeszweck</i>	5
<i>Einfallstor für öffentliche Interessen</i>	5
<i>Kaskadengenehmigung</i>	5
<i>Erlaubnis und Bewilligung</i>	5
<i>Betriebspläne</i>	6
<i>Sonderweg Braunkohlenplanung</i>	6

7 | Braunkohle – heimisch und dreckig

8 | Nochten II im Kontext der Braunkohlenplanung

<i>Garzweiler-Urteil und Konsequenzen</i>	9
<i>Risiken und Nebenwirkungen</i>	11

14 | Fazit: mit progressivem Bergrecht nicht vorstellbar

Impressum

Herausgeber: Deutscher Naturschutzring,
Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzverbände (DNR) e.V., Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. +49 (0)30 / 678 17 75 -70,
E-Mail: info@dnr.de, www.dnr.de

Redaktion: Simon Straub, Daniel Hiß, Mirja Schoderer

Layout: STUDIO114.de | Michael Chudoba

Grafik/DTP: Daniel Hiß, Mirja Schoderer

Titelbild: Peter Jakobs, flickr.com

Druck: Die Umweltdruckerei

Dieses Projekt wird finanziell vom Bundesministerium für Umwelt, Natur, Reaktorsicherheit und Bauen sowie dem Umweltbundesamt gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung der Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer übereinstimmen.

DIESES PROJEKT WURDE GEFÖRDERT VON:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen.

Liebe Leserin, lieber Leser

Das Bundesberggesetz (BBergG) ist eines der überholtesten Gesetze Deutschlands. Seit seinem Inkrafttreten 1982 hat es nur noch geringfügige Anpassungen durch den Gesetzgeber erfahren. Die maßgebliche Rechtsfortbildung geschieht hingegen durch Richterrecht – die Vielzahl bestehender Rechtsprechungen macht das Bergrecht zu einer undurchschaubaren Materie. Besonders bei der Regelung von Braunkohle ist dies wegen des komplexen Zusammenspiels von Raumplanung in Form der Braunkohlenplanung und des Berggesetzes der Fall. Kaum ist eine neue Rechtslage durch entsprechende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes entstanden, steht sie schon wieder auf der Kippe. „Heute hier morgen dort“ als Planungsgrundlage für Jahrzehnte umfassende Tagebauplanungen ist Realität für den Braunkohleabbau auf Basis des geltenden Bergrechts.

Die vorliegende Fallstudie schildert einerseits die grundsätzliche Problematik des BBergG aus Sicht einer progressiven Ressourcenpolitik, andererseits zeigt sie am Beispiel der umstrittenen Erweiterung des Braunkohletagebaus Nochten II auf, wie diese Defizite konkret Mensch und Natur gefährden und in Unsicherheit stürzen. Letztlich kann den Unzulänglichkeiten des geltenden Bergrechts nur durch grundsätzliche Anpassung des Gesetzes an ein post-fossilistisches 21. Jahrhundert Rechnung getragen werden. Einige Vorschläge hierzu führt die Fallstudie ebenfalls ein.



Foto: Laszlo Marasz, privat

Braunkohleabbau im Tagebau Welzow

Bundesberggesetz und Braunkohle

Ein fossiles Gesetz für eine fossile Ressource

FUSSBALL UND EXPORTE, das sind Bereiche, in denen Deutschland bekanntlich Weltmeister ist. Weniger bekannt ist, dass Deutschland auch Weltmeisterstatus bei der Braunkohleförderung hat. Seit dem Beginn der industriellen Produktion führt Deutschland in der Produktion des klimaschädlichsten fossilen Brennstoffes. Noch vor Russland, den USA oder Australien, die ebenfalls über große Lagerstätten von Braunkohle verfügen. Hier wie auch in anderen Ländern wird Braunkohle im Tagebauverfahren gewonnen, in großflächigen Ausgrabungen mit erheblichen Eingriffen in das Landschaftsbild. So erstrecken sich die deutschen aktiven Tagebaue inzwischen über 590 Quadratkilometer.

Dennoch wäre es ein Trugschluss zu glauben, dass der Abbau von Braunkohle umfassend und klar gesetzlich geregelt ist. Stehen sich doch die Interessen am Abbau eines für Deutschland zentralen Energierohstoffes und die Interessen von Menschen in Tagebaugebieten sowie der Schutz von Umwelt, Natur und Klima konfliktiv gegenüber. Die Grundlage, die es erlauben soll, diese Konflikte im besten Sinne für das Gemeinwohl zu lösen, ist in Deutschland seit 1982 das Bundesberggesetz (BBergG). Und anders als dies zu Beginn eines Jahrhunderts im Zeichen der Erneuerbaren Energie, der Suffizienz und des Klimaschutzes nötig wäre, hat das Bundesberggesetz eine eindeutige Schlagseite zugunsten der Braunkohle. Ziel dieser Fallstudie ist es, darzulegen, wie das Bundesberggesetz den wirtschaftlich und politisch nur schwer zu begründenden Abbau von Braunkohle mit seinen enormen Folgeerscheinungen systematisch privilegiert und juristisch rechtfertigt.

Die Braunkohle ist dabei nur einer von vielen Rohstoffen, deren Abbau das BBergG regelt. Für die Braunkohle wird tatsächlich noch mit der umfangreichste Abwägungs- und Genehmigungsprozess durchgeführt, den das Berggesetz überhaupt ermöglicht. Weil jedoch letztlich alle Entscheidungen auch in einem erweiterten Planungsprozess auf das Berggesetz und seine einseitige Bevorzugung des Rohstoffabbaus verweisen, kann nur eine grundsätzliche Reform des Bundesberggesetzes eine faire und weitsichtige Abwägung von Gemeinwohlinteressen gegenüber dem Bergbau er-

möglichen. Diese Defizite des derzeit geltenden Berggesetzes als Rohstoffförderungsgesetz illustrieren wir in dieser Studie anhand der aktuell laufenden Tagebauerweiterung des Lausitzer Tagebaus Nochten II.

Bergfreie und grundeigene Bodenschätze

Das Berggesetz regelt in Deutschland die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen. Dabei unterscheidet das BBergG zwischen sogenannten bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen. Während Besitzansprüche bei grundeigenen Rohstoffen über das Grundeigentum klar geregelt sind, ist der Besitz bergfreier Bodenschätze vom Grundeigentum entkoppelt. Bergfreie Bodenschätze gehören der Allgemeinheit, Abbaurechte werden staatlich vergeben. Auch Braunkohle ist ein bergfreier Bodenschatz.

Hieraus ergibt sich ein besonders für die flächenintensive Braunkohleförderung relevanter Konflikt. Denn das durch Bergunternehmen erworbene Eigentum an den bergfreien Bodenschätzen ermöglicht regelmäßig die Enteignung des über der Braunkohle liegenden Grundeigentums. Historisch lässt sich dieser fragwürdige Eingriff in das grundgesetzlich im Artikel 14 verbrieft Grundrecht auf Eigentum auf die Bestrebungen zurückführen, im Dritten Reich das knapp werdende Benzin aus Öl durch Antriebsstoffe aus der Verflüssigung von Braunkohle zu ersetzen. Diese Einstufung der Braunkohle als



Schaufel eines Braunkohlenbaggers

kriegswichtige Produktion greift über das Bundesberggesetz noch ins 21. Jahrhundert hinüber und führt dazu, dass der Abbau bergfreier Bodenschätze das Recht auf Grundeigentum aushebelt.

Rohstoffgewinnung als Gesetzeszweck

Historisch gab und gibt das Bergrecht also immer dem Rohstoffabbau Vorrang vor allen anderen Anliegen. Dies änderte sich auch durch die Reformen der 1980er und -90er Jahre nicht. Als Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts dient das BBergG vor allem dazu, die Rohstoffversorgung in Deutschland sicherzustellen. Sein erster Paragraph macht deutlich, was Sinn und Zweck des Gesetzes ist: Es soll die Sicherung der Rohstoffversorgung fördern, Arbeitssicherheit gewährleisten und den Umgang mit Bergbauschäden regeln. Der schonende Umgang mit Umwelt und natürlichen Ressourcen wiederum ist kein vorrangiges Ziel des Bergrechts.

Auch die verwaltungsverfahrenrechtlichen Vorgaben des BBergG manifestieren diesen Gesetzeszweck: Anders als etwa im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) haben die Bergbehörden bei der Erteilung von Bergbaugenehmigungen keinen Ermessensspielraum. Vielmehr besteht Rechtsanspruch auf eine Genehmigung, sobald die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Darüber hinaus genießt der Bergbau in der naturschutzrechtlichen Abwägung ein höheres Interesse, auch wenn sich bergbauliche und naturschutzrechtliche Belange grundsätzlich gleichrangig gegenüber stehen. Dies wird sichergestellt durch die sogenannte Rohstoffsicherungsklausel in § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG. Demnach sind Vorschriften, die der Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen entgegenstehen so anzuwenden, dass sie die Aufsuchung und Gewinnung in möglichst geringem Maße beeinträchtigen.

Einfallstor für öffentliche Interessen

Der § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG enthält jedoch auch die Formulierung, die Kritiker*innen des geltenden Berggesetzes nutzen, um umweltpolitische Bedenken geltend zu machen, die das Gesetz selbst nicht vorsieht. Demzufolge kann „die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen“. Diese Formulierung bietet einen Ausweg aus der gebundenen Entscheidung, die sonst im Bergrecht dominiert. Sie beantwortet jedoch nicht grundsätzlich die Frage, ob und wie andere öffentliche Interessen wie der Schutz des Grundwassers das durch den Zweck des Gesetzes vorgesehene Interesse am Rohstoffabbau überwiegen können.

Kaskadengenehmigung

Die grundsätzliche Einstellung „Im Zweifel für den Bergbau“ hat besonders schwerwiegende Folgen durch die spezielle Art der gestuften Genehmigungsverfahren, die nach dem Bundesberggesetz für den Abbau einer Ressource nötig sind. In einem ersten Verfahren werden die Erlaubnis zur Aufsuchung und darauf aufbauend später die Bewilligung der Gewinnung eines Rohstoffes erteilt.

Tatsächliche bergbauliche Tätigkeiten setzen zusätzlich die Genehmigung von entsprechenden Betriebsplänen voraus. So kann zwar eine Aufsuchungserlaubnis vorliegen, für die entsprechenden seismographischen Untersuchungen oder Probebohrungen sind

jedoch bereits Betriebspläne nötig. Für den eigentlichen Abbau der Ressource sind dann Hauptbetriebspläne, bei Beendigung des Betriebes Abschlussbetriebspläne gefordert. Bei bestimmten Vorhaben ist außerdem ein Rahmenbetriebsplan Pflicht, der das gesamte Vorhaben in Grundzügen und –auswirkungen skizziert. Rahmenbetriebspläne sind grundsätzlich bei UVP-pflichtigen Bergbauvorhaben aufzustellen, die Vorhabenträger können aber auch eine freiwillige Betriebsplanzulassung anstreben. Für den Braunkohleabbau sind Rahmenbetriebspläne jedoch immer erforderlich.

Erlaubnis und Bewilligung

Der erste Schritt, den ein Unternehmen im bergrechtlichen Genehmigungsverfahren gehen muss, ist also die Beantragung einer Aufsuchungserlaubnis. Diese genehmigt die Prospektierung und Untersuchung einer Region oder eines Feldes auf Rohstoffe, jedoch noch nicht ihre Gewinnung. Wenn im ersten Schritt der Erlaubnisvergabe durch die zuständigen Bergämter geprüft wurde, dass die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind, so stellt sich dies bei der Bewilligung nur in sehr unwahrscheinlichen Fällen anders dar. Denn für die Bewilligung gelten zu großen Teilen die gleichen Voraussetzungen wie für die Aufsuchungserlaubnis. Die bei der Bewilligung spezifisch hinzukommenden Bedingungen stellen also keine größere Hürde dar, womit die Genehmigung einer Aufsuchungserlaubnis de facto auch die Genehmigung der folgenden Gewinnungsgenehmigung bedeutet.

Dies wäre an sich nicht zwangsläufig problematisch, wären nicht die Gründe, aus denen eine Erlaubnis zur Aufsuchung versagt werden kann, zu großen Teilen Selbstverständlichkeiten. Jedes professionell arbeitende Bergbauunternehmen kann diese Versagensgründe ohne weitere Bemühungen umgehen. So muss eine Erlaubnis etwa dann verweigert werden, wenn kein angemessenes Kartenmaterial zur Verfügung gestellt wird oder das entsprechende Unternehmen nicht glaubhaft machen kann, dass es die entsprechenden Mittel zur Gewinnung des Rohstoffes besitzt. Da die Unternehmen in ihrem eigenen Interesse entsprechende Pläne und Konzepte entwickeln, sind dies in der Praxis keine realen Gründe, an denen eine Erlaubnis scheitert.

Die Berücksichtigung von öffentlichen Interessen ist zwar grundsätzlich vorgesehen, jedoch nur dann, wenn diese im gesamten Erlaubnisfeld überwiegen. So bedeutet die Existenz eines



Bergfreier Bodenschatz: Kohle

Naturschutzgebietes in einem Erlaubnisfeld zur Aufsuchung von Braunkohle nicht automatisch, dass die Aufsuchung untersagt wird. Dies gilt sogar, wenn die Braunkohleförderung ein Naturschutzgebiet höchster Wichtigkeit vollständig devastieren würde. Nur, wenn das Schutzgebiet sich über das gesamte Erlaubnisfeld erstreckt, stellt es einen Versagensgrund dar, da laut BBergG das Naturschutzinteresse nur dann im gesamten Erlaubnisfeld überwiegt. Zudem muss die Öffentlichkeit weder informiert noch beteiligt werden. Das spielt bei großflächigen und teilweise schon lange zurückliegenden Erstgenehmigungen von Braunkohleförderungen heute eine weniger zentrale Rolle. Bei kleinteiligeren Vorhaben wie Frackingbohrungen kann es auf Basis des BBergG jedoch geschehen, dass Anwohner*innen von Bohrungsabsichten in ihrer Nähe völlig überrascht werden und selbst dann keine Ansprüche auf Informationen haben.

Sind mehrere Unternehmen an der Aufsuchung von Rohstoffen im gleichen Feld interessiert, gilt das Windhundprinzip. Das heißt, dass die Genehmigung zur Aufsuchung an das erste Unternehmen mit einem zulässigen Aufsuchungsantrag vergeben wird. Ist eine Erlaubnis einmal erteilt, schließt sie konkurrierende Erlaubnisse im gleichen Feld aus. Unternehmen sichern sich somit lange gültige Vorrechte auf die Aufsuchung und alle weiteren Schritte: Eine Aufsuchungserlaubnis ist zunächst fünf Jahre gültig, lässt sich aber immer wieder um jeweils drei Jahre verlängern, wenn sich die Aufsuchung aus technischen Gründen verzögert. Bewilligung und Bergwerkseigentum sind nicht klar befristet, ein Zeitraum von 50 Jahren wird von den Bergbehörden als angemessen betrachtet. Dieser Zeitraum darf jedoch praktisch beliebig verlängert werden, solange weiter Rohstoffe zu fördern sind. Aufsuchung und Bewilligung setzen damit Rechtstitel, die quasi für die Ewigkeit gemacht sind. Sinnvoller wäre es, nach Bedarf an Rohstoffen, Berücksichtigung anderer Interessen und tatsächlicher Tätigkeit des Bergbauinteressierten eine Begrenzung und mehr Dynamik in das Verfahren einzuführen.

Betriebspläne

Liegen die bergrechtlichen Zulassungen vor, müssen die Bergbautreibenden Betriebspläne erstellen, um mit dem Abbau zu beginnen. Auch hier kommt der Vorrang für den Rohstoffabbau deutlich zum Vorschein: Die zuständigen Bergämter sind bei der Genehmigung eines Betriebsplanes gebunden. Ihnen steht kein Ermessensspielraum zu, sie müssen bei Vorliegen der Zulassungsvoraussetzungen den Betriebsplan genehmigen. Und ähnlich wie bei der Erlaubnis- und Bewilligungsvergabe sind die Bedingungen der Betriebsplangenehmigung für professionell agierende Bergbauunternehmen nahezu selbstverständlich. So müssen Angaben über die Zahl und Fachkunde der verantwortlichen Personen gegeben, die Einhaltung von Arbeitsschutz nachgewiesen oder die ordnungsgemäße Abfallentsorgung versichert werden. Einen auf Jahrzehnte angelegten Braunkohletagebau, der nicht einmal diese Kriterien erfüllt, mag man sich kaum vorstellen. Der Schutz von Heimat und Eigentum oder umweltpolitische Belange finden sich nicht in der Kriterienliste.

Die gebundene Entscheidung über die Genehmigung von Betriebsplänen auf Basis von Kriterien, die zur Vorhabensverhinderung kaum geeignet sind, macht Haupt- und Sonderbetriebspläne in der politischen und juristischen Auseinandersetzung eher uninteressant. Auseinandersetzungen gerade um die Braunkohle werden

meist um den Rahmenbetriebsplan geführt. Dieser ist für Vorhaben, die einer verpflichtenden Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, vorgeschrieben und muss in solchen Fällen als bergrechtliches Planfeststellungsverfahren umgesetzt werden. Im Unterschied zu einem normalen bergrechtlichen Verfahren werden in einem Planfeststellungsverfahren umfangreiche Erhebungen über die Auswirkungen des Vorhabens auf Mensch und Umwelt vorgenommen. Es müssen zum Beispiel Tier- und Pflanzenarten kartiert, Immissionen von Feinstäuben und Lärm eingeschätzt oder Auswirkungen auf lokale Wasserhaushalte geprüft werden. Die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans nach BBergG kann allerdings nur dem Wortlaut des Gesetzes nach als Planfeststellungsverfahren bezeichnet werden. Im Unterschied zum tatsächlichen Planfeststellungsverfahren gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz räumt das BBergG der zuständigen Behörde nämlich kein planerisches Abwägungsermessen ein.

Sonderweg Braunkohlenplanung

Der Abbau von Braunkohle ist aufgrund der Dimensionen der Abbauvorhaben und der erheblichen Beeinträchtigung der Umwelt nur mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Es ist also ein Rahmenbetriebsplan nötig, der im Rahmen einer bergrechtlichen Planfeststellung die Umweltauswirkungen des Tagebaus prüft. Im Unterschied zu anderen bergbaulichen Vorhaben hat sich für den flächigen Abbau der Braunkohle eine weitere Stufe der Genehmigung und Prüfung etabliert: die Braunkohlenplanung.

Dieses planerische Verfahren findet in allen Bundesländern, die in relevantem Ausmaß Braunkohle fördern – Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen, Rheinland-Pfalz – Anwendung. Braunkohlenpläne werden meist von den jeweils für zuständig befundenen Behörden als Teilregionalpläne erlassen. Im Vorfeld erarbeitet ein Braunkohlenausschuss die Planentwürfe. Diese Ausschüsse setzen sich meist zusammen aus Vertreter*innen von betroffenen Landkreisen, den zuständigen Planungsbehörden und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Umweltverbänden oder Gewerkschaften. Die Betreiber der Braunkohlegruben sitzen in beratender Funktion ebenfalls in den Ausschüssen. Das letzte Inkrafttreten der Braunkohlenpläne ist unterschiedlich geregelt, in Brandenburg werden sie durch einen Beschluss der Landesregierung als Rechtsverordnung umgesetzt, in Sachsen werden sie lediglich durch das zuständige Innenministerium abgesehen.

Der Genehmigungsprozess für Braunkohlenabbau stellt sich also als langwierige Kaskade von Genehmigungen dar: Aufsuchungserlaubnis – Gewinnungsgenehmigung – Braunkohlenplanung – Rahmenbetriebsplan – Haupt-, Sonder-, Abschlussbetriebspläne. Diese Kaskade ist insofern problematisch, als das jeweils zuerst begonnene Verfahren maßgebliche Setzungen für die folgenden Verfahrensschritte vornimmt. Die Frage, ob es sich dabei im juristischen Sinne um ein gestuftes Verfahren handelt, wird derzeit diskutiert und hier in der Darstellung der Tagebauerweiterung Nochten II detailliert aufgegriffen. Wäre dem so, würde dies bedeuten, dass bereits die Aufstellung eines Braunkohlenplans einen Eingriff in das private Eigentum an Immobilien im Abbaugebiet darstellt. Obwohl diese Enteignungen eigentlich erst formal im Grundabtretungsverfahren behandelt werden, würde durch die Bestätigung der grundsätzlichen Zulässigkeit des Abbaus und der Eigentumsabbaggerung die Zerstörung von Eigentum nahezu sicher vorhergesagt.

Braunkohle – heimisch und dreckig

BRAUNKOHLE IST DER klimaschädlichste Energieträger, der derzeit genutzt wird. Pro Tonne verbrannter Braunkohle entsteht etwa eine Tonne CO₂. Global betrachtet ist Kohle insgesamt für mehr als 40 Prozent der CO₂-Emissionen verantwortlich. Und wenn es noch möglich sein soll, die globale Erwärmung auf unter 2°C zu begrenzen, müssen 90 Prozent der Kohlereserven Europas im Boden bleiben. Im Klimaabkommen von Paris haben sich die Staaten auf ein noch ambitionierteres Ziel von 1,5°C festgelegt. Laut einer Studie von Greenpeace ist dieses Ziel nur zu halten, wenn Deutschland bis 2025 aus der Kohleverstromung aussteigt.



Foto: Lupo, pixelio.de

Kraftwerk zur Kohleverstromung

Doch in der Energiepolitik der deutschen Bundesregierung ist hiervon nichts zu spüren: Trotz der auf internationalem Parkett immer noch suggerierten Vorreiterrolle bei Energiewende und Klimapolitik gibt es kein eindeutiges politisches Bekenntnis zum Braunkohleausstieg und es werden weiterhin Tagebaue erschlossen. So liefert Braunkohle immer noch ein Viertel der deutschen Stromproduktion, in den letzten Jahren gingen weitere Braunkohlekraftwerke ans Netz und sowohl im rheinischen Braunkohlerevier wie auch in der Lausitz sind neue Tagebaue geplant.

Klimakiller Braunkohle

Rund ein Viertel der deutschen Gesamtemissionen sind den deutschen Braunkohlekraftwerken zuzuschreiben. Ein Fortschrittsbericht der Bundesregierung zum Stand der Energiewende mahnte noch kurz vor dem Klimagipfel in Paris, dass Deutschland auf dem Weg sei, seine Reduktionsziele für 2020 zu verfehlen – unter anderem wegen des zaghaften Umgangs mit der Braunkohle. Aus klimapolitischer Sicht ist Braunkohle also ein sehr fragwürdiger Rohstoff. Bereits für das Erreichen der deutschen Klimaziele für 2020 gilt es deshalb, erste Braunkohlekraftwerke abzuschalten. Das Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2030 um 40 Prozent im Vergleich zu 1990 zu senken, wird die Braunkohle weiter unter Druck setzen. Denn in einem Stromsystem, in dem zunehmend Erneuerbare dominieren, kommen die Braunkohlekraftwerke nicht mehr auf

die nötigen Laufzeiten. Energiekonzerne wie RWE und Vattenfall geraten ins Schlingern, weil sie unbeirrt an ihrem Braunkohleportfolio festgehalten haben. Vattenfall versuchte aus diesem Grund jüngst, sein Braunkohlegeschäft in Deutschland abzustößen, musste jedoch Mitte März die Bieterfrist ohne akzeptable Angebote verstreichen lassen.

Dennoch: Der Kohleabbau in Deutschlands drei Revieren läuft weiter. Die meiste Kohle kommt aus Nordrhein-Westfalen, wo sich mit dem Rheinischen Revier die größte Braunkohlelagerstätte Europas befindet. Die drei Tagebaue der RWE AG Garzweiler, Hambach und Inden lieferten dort im Jahr 2014 93,6 Millionen Tonnen Kohle. Im Lausitzer Revier, das teils in Brandenburg, teils in Sachsen liegt, förderte die Vattenfall Europe Mining AG in den fünf Tagebauen Jänschwalde, Cottbus-Nord, Welzow-Süd, Nochten und Reichwalde immerhin 61,8 Millionen Tonnen Braunkohle. Im Mitteldeutschen Revier südlich von Leipzig gewann die Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft (Mibrag) schließlich 20,9 Millionen Tonnen aus den zwei Tagebauen Profen und Vereinigtes Schleenhain. Die heutige Produktion von Braunkohle stammt damit zu rund 55 Prozent aus dem Westen und zu 45 Prozent aus dem Osten des Landes. Bei einem Gesamtfördervolumen von 176,3 Millionen Tonnen ist Deutschland Braunkohle-Selbstversorger.

Wie geht es weiter?

Deutschland ist also ein Braunkohleland. Ob dies so bleibt, hängt einerseits von den Laufzeiten und Abschaltungen bestehender Braunkohlekraftwerke ab. Andererseits stehen mehrere Erweiterungen bestehender Tagebaue an. Werden diese genehmigt, dann bedeutet das, dass trotz der Energiewende auch die entsprechenden Kraftwerke weiter am Netz bleiben. Vor allem in der Lausitz stehen Tagebauerweiterungen auf der Tagesordnung. Für die Tagebaue Nochten, Welzow und Jänschwalde hat der Betreiber Vattenfall ungeachtet seiner eigenen Verkaufsabsichten Interesse an der Erweiterung der bisher genehmigten Abbaugrenzen gezeigt und hatte teilweise bereits entsprechende Genehmigungen erhalten.

So bestätigte die brandenburgische Landesregierung im Juni 2014 den Braunkohlenplan zur Erweiterung von Welzow Süd, der nun durch ein Bündnis von Umweltorganisationen und einem Privatkläger beklagt wird. 2008 hat Vattenfall außerdem die Erweiterung von Jänschwalde angestoßen und die hierfür notwendigen Planunterlagen eingereicht. Ein Termin zur Festlegung des Prüfungsumfanges der Umweltauswirkungen des Tagebaus im Braunkohlenplanverfahren fand im Mai 2011 statt. Bis heute liegt jedoch noch immer kein Planentwurf vor und das Verfahren scheint von Betreiberseite derzeit nicht aktiv verfolgt zu werden. Am weitesten fortgeschritten sind die Erweiterungspläne beim sächsischen Tagebau Nochten II. Für diesen wurde sowohl ein Braunkohlenplan erstellt und genehmigt, als auch ein Rahmenbetriebsplan eingereicht. Aus diesem Grund wird der Tagebau Nochten hier stellvertretend für den gesamten Themenkomplex Bundesberggesetz und Braunkohle betrachtet.



Foto: Julian Nitzsche, pixelto.de

Tagebau Nochten im Lausitzer Braunkohle-Revier mit Blick zum Kraftwerk Boxberg

Nochten II im Kontext der Braunkohlenplanung

DER TAGEBAU NOCHTEN wurde bereits in den 1950er Jahren erkundet. Der Abbau der Kohle begann erst 1968, zwei Jahre zuvor hatten bereits erste Umsiedlungen stattgefunden. In der DDR war Braunkohle ein zentraler Energieträger, 1989 gab es in der Lausitz allein 17 Tagebaue und fünf größere Kraftwerke. Das Kraftwerk Boxberg, das Braunkohle aus dem Tagebau Nochten bezieht, war mit einer zwischenzeitlichen Kapazität von 3500 Megawatt elektrischer Leistung in den 1980er Jahren sogar das größte Braunkohlekraftwerk der Welt.

Nach der Einbeziehung des Tagebaus unter den Geltungsbereich des Bundesberggesetzes wurde 1992 die Aufstellung eines Braunkohlenplans (BKP) für das Feld Nochten I in Angriff genommen. Dieser galt seit 1994 und war seitdem Grundlage für den Abbau. Der BKP von 1994 wies außerdem einen Teil des Braunkohlefeldes als Vorranggebiet für den Braunkohleabbau aus. 2006 gab der Betreiber Vattenfall bekannt, dieses Vorranggebiet ebenfalls erschließen zu wollen. Die zuständige Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes Oberlausitz-Niederschlesien entsprach diesem Wunsch und entschied sich 2009 für eine Gesamtfortschreibung des Braunkohlenplanes. Nach einer Öffentlichkeitsbeteiligung und einer öffentlichen Erörterung des Plans 2012 wurde dieser im Oktober 2013 vom Planungsverband beschlossen und trat mit Änderungen und der Zustimmung des sächsischen Innenministeriums am 2. April 2014 in Kraft. Der alte Braunkohlenplan von 1994 wurde parallel aufgehoben.

Die auf Wunsch des Kohle Konzerns Vattenfall umgesetzte Planung stieß wegen ihrer Unausgewogenheit zugunsten des Braunkohlenabbaus bereits während der Beratungen des Plans auf Ablehnung durch Anwohner*innen und Umweltverbände. Nach seiner Genehmigung reichte ein Klagebündnis aus BUND, Greenpeace, Strukturwandel jetzt, Grüne Liga Cottbus und einem Privatkläger noch im August 2014 Klage ein. Die Klage scheiterte daran, dass das Obergericht Bautzen weder die von Enteignung bedrohte Privatperson noch den klagenden Umweltverband als klageberechtigt ansah. Das Klagebündnis legte gegen das Urteil Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht ein. Trotz der gerichtlichen Anfechtung des Braunkohlenplans durch das Klagebündnis beantragte Vattenfall nach Genehmigung des BKP einen bergrechtlichen Rahmenbetriebsplan. Dessen Zulassung steht noch aus, eine öffentliche Einwendung war bis Februar 2015 möglich.

Die Klage der Umweltverbände zielt auf zwei größere Probleme bei der Genehmigung des Braunkohlenplans ab. Zum einen stellt der Braunkohlenplan nach Ansicht der Kläger faktisch eine Vorentscheidung für den Bergbau dar, da in der raumordnerischen Abwägung alle Interessen, die vom Vorhaben berührt sind, beurteilt werden. Das zweite Problem ist die grundsätzliche Gewichtung von Abbauinteresse gegen Schutz von Natur und Mensch. Diese wird zwar abschließend vorgenommen, ist jedoch einseitig für den Bergbau voreingenommen.

Braunkohlenplan als faktische Genehmigung zum Abbau

Das Bergrecht entwickelt sich kontinuierlich durch Rechtsprechung weiter. Ein Aspekt der in den vergangenen Jahren besonders strittig war, ist die Frage, wann angemessener Rechtsschutz für die vom Tagebau Betroffenen einsetzen muss. Durch die Unterscheidung von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen ist es Bergbauunternehmen prinzipiell möglich, die Enteignung von Grundeigentum zu fordern, um darunter liegende Rohstoffe zu fördern. So verloren durch die Braunkohleförderung seit den 1950ern bereits knapp 40 000 Menschen allein im Rheinland ihre Heimat und wurden umgesiedelt. Dieser schwere Eingriff in persönliche Rechte muss in einem Rechtsstaat vor Gericht anfechtbar sein und ist es auch, die Frage ist nur wann.

Das Bundesberggesetz regelt diese Problematik in einem Grundabtretungsverfahren. Dieses wird im Rahmen eines Sonderbetriebsplanes durchgeführt, der erst lange nach der grundsätzlichen Braunkohlenplangenehmigung oder Rahmenbetriebsplanzulassung umgesetzt werden kann. Zu diesem Zeitpunkt leben die Besitzer*innen von Grund und Boden im Bereich des Tagebaues schon lange mit dem Wissen um ihre drohende Zwangsenteignung. Eine entscheidende Frage bei der Genehmigung und Verhinderung von Tagebauen war deshalb lange, wann vom Abbau bedrohte Grundeigentümer sich juristisch gegen den Tagebau zur Wehr setzen können. Wie eingangs dargestellt, regelt das Bundesberggesetz Rohstoffabbau in der Genehmigungskaskade von Aufsuchungserlaubnis, Gewinnungsbewilligung, Rahmen-, Haupt- und Sonderbetriebsplänen. Ursprünglich wurde die Auffassung vertreten, dass erst im Rahmen des Grundabtretungsverfahrens eine Klage gegen den Tagebau möglich sei. Zu diesem Zeitpunkt ist der Tagebau aber gegebenenfalls längst in Betrieb, die Bagger stehen möglicherweise bereits in Sichtweite des Grundeigentums. Es sind also faktische Pfadabhängigkeiten geschaffen. Wenn der Tagebau bis kurz vor die eigene Grundstücksgrenze heran gerückt ist, lässt sich selbst durch eine erfolgreiche Klage nicht verhindern, dass Grundstücke an Wert verlieren und die geringe Lebensqualität in unmittelbarer Nähe eines Tagebaus macht den Erhalt selbst eines langjährigen Familiensitzes schwer vorstellbar.

Garzweiler-Urteil und Konsequenzen

Im Rheinischen Revier legten der BUND Nordrhein Westfalen und ein Privatkäufer deshalb Widerspruch gegen den Rahmenbetriebsplan für den Tagebau Garzweiler II ein. Sie argumentierten, dass die Genehmigung des Rahmenbetriebsplans bereits die grundsätzliche Durchführbarkeit des Tagebaues bestätige. Damit würde der Ausgang des Grundabtretungsverfahrens bereits vorentschieden, es müsse also auch gegen den Rahmenbetriebsplan bereits eine Klage zum Schutz des von der Abbaggerung bedrohten Eigentums möglich sein. Der lange Weg durch die Instanzen – der im Fall Nochten noch bevorsteht – endete 2013 mit dem Garzweiler-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG).

Dieses Urteil enthält Licht und Schatten: Einerseits lehnte das Gericht die Beschwerde eines privaten Grundstückseigentümers ab, der in der Abbaggerung seines Grundstückes für den Tagebau sein grundgesetzlich verbrieftes Freizügigkeitsrecht und in weiterer Deutung ein Recht auf Heimat verletzt sah. Gleichzeitig entschied es, dass die Zwangsenteignung einer alten Obstwiese

im Besitz des BUND zwar verfassungswidrig war, dies jedoch nicht mehr relevant sei, da das betreffende Grundstück bereits abgebaggert sei.

Für die Entscheidung um den Tagebau Nochten öffnet jedoch besonders die Anerkennung, dass der Rahmenbetriebsplan einen Eigentumseingriff darstellt, neue Wege. Das Verfassungsgericht entschied, dass die Feststellung der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit eines Vorhabens mit dem Rahmenbetriebsplan erfolgt. Mit ihm steht für die Besitzer*innen von Grundeigentum im Tagebaugbiet fest, dass der Tagebau wirtschaftlich und technisch sachgemäß ist. Auch die Gesamtabwägung im Rahmen des Grundabtretungsverfahrens wird nach dieser ersten Gesamtabwägung kaum noch andere Konsequenzen haben. Insoweit folgte das Bundesverfassungsgericht der Klage des BUND und bereitete den Boden für die im Fall Nochten relevante Frage, ob der Braunkohlenplan nicht ebenfalls als Vorfestlegung über die grundsätzliche Machbarkeit des Tagebaus zu sehen ist.

Konsequenzen für die Klage zum Braunkohlenplan Nochten

So lesen sich die ablehnenden Beschlüsse der Verwaltungsgerichte zum Rahmenbetriebsplan in Garzweiler und zum Braunkohlenplan in Nochten ähnlich. Wenn es bei Nochten heißt, dass Rechtsschutz umfassend im Rahmenbetriebsplanverfahren gegeben ist, erinnert das an die Begründungen bei der Beklagung eben eines solchen Rahmenbetriebsplanes. Diese verweisen den Rechtsschutz ebenfalls auf die zu diesem Zeitpunkt noch maßgebliche Verfahrensstufe, in das Grundabtretungsverfahren. Das Garzweiler-Urteil formuliert außerdem, dass spätestens mit der Rahmenbetriebsplanzulassung die Entvölkerung der vom Braunkohlenabbau betroffenen Regionen beginnt und damit zu diesem Zeitpunkt ein Eingriff in das Eigentum stattfindet bzw. bereits stattgefunden hat.

Die Genehmigung des Braunkohlenplanes in Nochten hat zumindest aus Sicht des Klagebündnisses in Sachsen eine ähnliche Wirkung. Umsiedlungsvereinbarungen zwischen Betreibern und Anwohner*innen werden bereits vor der Genehmigung eines Rahmenbetriebsplanes auf Basis des Braunkohlenplanes getroffen. Der Eingriff in Grundeigentum durch den Braunkohlebergbau wartet nicht auf die Grundabtretung. Allen Grundeigentümer*innen ist bereits lange vorher klar, dass sie von



Foto: Laszlo Mrazsz, privat

Klimapolitisch verheerend: Der Kohleabbau geht weiter.

einer Zwangsenteignung bedroht sind und im entsprechenden Grundabtretungsverfahren ihr Recht aber nicht mehr durchsetzen können. Also gibt es große Anreize, zu einer möglichst günstigen Lösung gemeinsam mit dem Bergbauunternehmen zu kommen. Die Klage gegen den Nochtener Braunkohlenplan würde bei Gelingen die Einspruchsmöglichkeit gegen einen Braunkohletagebau nach vorne verlegen. Eine Klage gegen einen Braunkohletagebau wäre dann schon bei der Erstellung des Braunkohlenplans möglich. An diesem Punkt im Verfahren sind noch nicht so viele Pfadabhängigkeiten geschaffen, es steigt also die Chance, den Tagebau zu verhindern.

Sollte es dazu kommen, bliebe aber das grundsätzliche Problem des Bundesberggesetzes bestehen: Eine Interessensabwägung aller Interessen mag gerichtlich erzwungen werden, im Zweifel wird jedoch dem Rohstoffabbau Vorrang gegeben.

Im Zweifel für den Rohstoffabbau

Auch zu dieser grundsätzlichen Abwägungsproblematik äußerte sich das Bundesverfassungsgericht im Garzweiler Urteil – jedoch aus Sicht des Ressourcen- und Umweltschutzes weniger progressiv. Auf der einen Seite bestätigte es ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes von 2006, demzufolge die Interessen von Grundstückseigentümer*innen bei der Abwägung und Entscheidung über einen Tagebau berücksichtigt werden müssen. Außerdem stellte das BVerfG fest, dass eine Gesamtabwägung aller Interessen nicht erst im Grundabtretungsverfahren erfolgen darf, sondern bereits beim Erlass des Rahmenbetriebsplans durchgeführt werden muss.

Unklar und spannend bleibt aber immer noch, wie Interessen bei der Gesamtabwägung gegeneinander zu gewichten sind. Auf der einen Seite steht das Interesse, die Braunkohle möglichst vollständig abzugraben, auf der anderen der Schutz des Klimas, der Natur und der Menschen. Besonders der Eingriff in das Grundeigentum ist dabei zentral. Denn Eigentum ist grundgesetzlich besonders geschützt. Zum besonderen Wohle der Allgemeinheit sind jedoch Enteignungen möglich. Für den Braunkohleabbau werden regelmäßig – und aus wirtschaftlicher Sicht notwendigerweise – ganze Grundstücke und Landstriche enteignet.

Marktversorgung vs. Eigentum

Als Gemeinwohl, das im Fall der Braunkohle die Enteignung rechtfertigt, ist dem BVerfG zufolge nur die „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ möglich. Das Bundesberggesetz führt zwar auch andere Ziele an, etwa die Sicherung von Arbeitsplätzen oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur. Diese seien aber nicht gewichtig genug, um einen Eingriff in das Grundrecht auf Eigentum zu rechtfertigen. Auf der Pro-Braunkohleabbau-Seite der Abwägung bleibt also das Gemeinwohlziel „Versorgung des Marktes mit Braunkohle“. Nach der grundsätzlichen Feststellung, dass der Erlass des Rahmenbetriebsplans in das Eigentum eingreift, musste das BVerfG also klären, ob dieses Gemeinwohlziel ausreichend gegen entgegenstehende Interessen abgewogen ist. Zum Bedauern der Umweltverbände und des Privatklägers sah es eine korrekte Abwägung, auch unter Berücksichtigung der Interessen von abgebagerten Grundstückseigentümer*innen. In dieser Abwägung fiel die Entscheidung für den Tagebau.

Zwar hatte das zuständige Oberverwaltungsgericht im ersten Verfahren keine angemessene Abwägung vorgenommen, diese

besserte es aber im zweiten Anlauf nach. Auf Basis der energiepolitischen Annahmen und Grundsätze des Landes Nordrhein Westfalen sei das Interesse an der Braunkohle plausibel, ihr Abbau diene dem Gemeinwohl. Das BVerfG ging in seiner Argumentation davon aus, dass eine Versorgung mit Braunkohle weiterhin ein zumindest nicht offensichtlich verfassungswidriges Ziel ist. Zu entscheiden, ob bzw. welchen Beitrag Braunkohle tatsächlich für das Gemeinwohl leistet und welche möglicherweise besseren Alternativen bestehen, sah das Gericht nicht als seine Aufgabe an.

Angesichts sich verändernder Bedingungen im Energiesektor ist allerdings genau hier auch beim Tagebau Nochten eine relevante Stellschraube: Braucht es wirklich immer noch Braunkohle? Und braucht es noch neue Tagebaue für die Versorgung alter Kohlekraftwerke? 2015 lieferten die Erneuerbaren Energien einen größeren Anteil an der Stromerzeugung als die Braunkohle. Der aus Braunkohle erzeugte Strom wurde exportiert und eine zaghafte Abschaltung von Braunkohlekapazitäten signalisierte den beginnenden Kohleausstieg. Diese letztlich energie- und klimapolitische Einschätzung wird für die nächsten Verfahren um Braunkohletagebaue wie Nochten II entscheidend sein.



Foto: Laszlo Marasz, privat

Kohleflöz im Tagebau Welzow

Nebenbei lieferte das Bundesverfassungsgericht einen weiteren Beleg für die handwerklichen Fehler des Bundesberggesetzes. Ein schwerwiegender staatlicher Eingriff wie eine Enteignung darf nicht einfach durch die Verwaltung entschieden werden. Der § 79 BBergG ist jedoch so formuliert, dass er genau so verstanden werden kann, dass die Verwaltung über Enteignungsgründe entscheidet. Dies sieht das Grundgesetz nicht vor, eine Enteignung darf im Rahmen der Gewaltenteilung nicht einfach der Verwaltung überlassen werden. Die Bundesregierung und der Bundestag wurden deshalb vom Verfassungsgericht aufgefordert, die problematische Formulierung zu verbessern. Hierzu machen aber beide – inzwischen über zwei Jahre nach dem Urteil – immer noch keine Anstalten.

Ein letzter relevanter Punkt des Garzweiler-Urteils für die Geschehnisse um den Tagebau Nochten ist der Verweis des Bundesverfassungsgerichtes auf den Zusammenhang zwischen Braunkohlenplan und Rahmenbetriebsplan. Einerseits stellt es fest, dass es keinen ausdrücklich entschiedenen Zusammenhang zwischen den in der Braunkohlenplanung gewonnenen Erkenntnissen und einer

bei der Rahmenbetriebszulassung erfolgenden Gesamtabwägung gibt. Im Falle der Garzweiler-Entscheidung zogen aber sowohl die Zulassungsbehörde für den Rahmenbetriebsplan als auch die prüfenden Gerichte ausdrücklich die Ergebnisse des Braunkohlenplans für ihre Argumentation heran und stützen darauf ihre Gesamtabwägung. Es bestand also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Erkenntnissen der Braunkohlenplanung und der Abwägung aller möglichen Interessen im Rahmen der Gesamtabwägung im Rahmenbetriebsplan. Für das Verfahren in Nochten, bei dem es sich um eine Beklagung des Braunkohlenplans handelt, stützt dies die Auffassung, dass die Verfahrenskaskade für die Zulassung eines Braunkohlentagebaus bereits mit der Aufstellung eines Braunkohlenplans beginnt. Der Braunkohlenplan muss also ebenso wie neuerdings der Rahmenbetriebsplan beklagbar sein.

Fazit des Garzweiler-Urteils war mit Blick auf die Gesamtabwägung aller Interessen (Naturschutz, Eigentum, Gewässerschutz etc. gegen das Interesse am Braunkohleabbau), dass diese zwar an einigen Stellen verbesserungswürdig gewesen sei. Solange gegen diese Gemeinwohlinteressen allerdings das Interesse am Braunkohlenabbau stünde, würde die Abwägung jedoch wieder genauso ausfallen. Basis hierfür war auf der einen Seite der hohe vermutete Bedarf an Braunkohle, auf der anderen Seite die als vertretbar empfundenen Nebenwirkungen. Im Folgenden betrachten wir dieses Verhältnis für den Tagebau Nochten.

Risiken und Nebenwirkungen

Der Tagebau Nochten II würde 300 Millionen Tonnen Kohle neu erschließen. Davon sollen die Kraftwerke Boxberg und Schwarze Pumpe versorgt werden, beides im Vergleich noch recht neue Braunkohlekraftwerke. Der letzte Block in Boxberg ging erst

2012 ans Netz. Mit angenommenen Laufzeiten von 40-50 Jahren müssen diese Kraftwerke also bis über die Mitte des Jahrhunderts hinaus mit Kohle versorgt werden. Die Sächsische Landesregierung sieht darin offensichtlich keinen Widerspruch zum Erreichen einer CO₂-Reduktion bis 2050 um 80-95 Prozent. Der Kritik, dass eine zunehmend erneuerbare Stromlandschaft mit den veralteten Grundlastkraftwerken abseits der Stromabnahmezentren nicht kompatibel sei, erteilt sie mit Verweis auf vermeintlich flexible Braunkohlekraftwerke eine Absage. In ihrem Energie- und Klimaprogramm 2012 bekennt sie sich offensiv zur Braunkohle und zählt bei der Auflistung der sächsischen Braunkohlevorräte sowohl bereits genehmigte Lagerstätten als auch noch nicht genehmigte Vorranggebiete dazu, wie es Nochten II vor der Fortschreibung des Braunkohlenplans ebenfalls war.

Dieses Vorgehen begründet die Sächsische Landesregierung einerseits mit der weiterhin bestehenden energiewirtschaftlichen Notwendigkeit, andererseits mit der Relevanz der Braunkohleindustrie als Arbeitgeber in der strukturschwachen Region um Weißwasser und Boxberg. „Ausschließlich die Braunkohlentagebaue und Kraftwerke haben in den letzten Jahren zu einer Konsolidierung der Wirtschaft beigetragen“, erklärt die Landesregierung. Würde der Tagebau Nochten II nicht umgesetzt, stünde das Kraftwerk Boxberg nach Einschätzung des Braunkohlenplans bis 2030 ohne Kohleversorgung da.

Etwaige Umsiedlungen werden auf die Ebene des Rahmenbetriebsplan verwiesen. Die Umweltauswirkungen werden zwar in einem separaten Umweltbericht analysiert, in der Planfassung klingt jedoch bereits durch, dass die Weiterführung einer bereits begonnenen Lagerstätte immer noch dem kompletten Neuaufschluss eines Tagebaus vorzuziehen sei. So kommen Planungsbehörde und Innenministerium zu dem Ergebnis: „Aus den ge-



Monstrum von Maschine – die Schaufelradbagger im Tagebau Welzow haben eine Nennförderleistung von bis zu 3 500 m³/h im Kohleabbau

nannten Gründen folgt, dass neben dem laufenden Tagebau in Abbaugbiet 1 die Inanspruchnahme des Abbaugbietes 2 volkswirtschaftlich sinnvoll und auch unter den Bedingungen der Energiewende energiewirtschaftlich geboten ist. Damit liegt sie im überwiegenden öffentlichen Interesse.“ (Planfassung Braunkohlenplanfortschreibung Nochten II, S.8)

Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, ist das im Bundesberggesetz vorgesehene Ziel der Versorgung des Marktes das einzig denkbare, um Enteignungen und Eigentumseingriffe zu rechtfertigen. Die von der sächsischen Landesregierung beschworenen wirtschaftsförderlichen Effekte einer Tagebauerweiterung allein tragen deshalb nicht. In der Bewertung, welches öffentliche Interesse nun überwiegt, stehen sich gegenüber: die Versorgung des Marktes mit Braunkohle sowie die Belange der Umwelt und der von Enteignung bedrohten Anwohner*innen.

Die Landesregierung und der Braunkohlekonzern Vattenfall sind sich im Fall Nochten einig, dass die Braunkohleförderung weiterhin sinnvoll ist. Ein Bündnis aus BUND, Greenpeace und lokalen Initiativen bezweifelt das und klagte gegen den Braunkohlenplan. Gleich mehrere Punkte, die das Garzweiler-Verfahren als besonders problematisch ausweist, sind auch in Nochten nur unzureichend oder fragwürdig behandelt: die Enteignungen, die Einschätzung des tatsächlichen Bedarfs nach Braunkohle und die Auswirkungen auf die Umwelt.

Umsiedlungen beginnen spätestens mit Rahmenbetriebsplan

Als der Braunkohlenplan Nochten II erstellt wurde, war das Bundesverfassungsgerichtsurteil noch nicht gefällt. Das Bundesverwaltungsgericht hatte jedoch bereits entschieden, dass Anwohner*innen, die vom Abbau in ihren Eigentumsrechten betroffenen sind, nicht erst im Grundabtretungsverfahren sondern bereits im Rahmenbetriebsplanverfahren berücksichtigt werden

müssen. Es scheint deshalb wie eine vorsorgliche Verteidigungshaltung von Vattenfall und Planbehörde, das die unausweichliche Konsequenz des Tagebaus – Enteignungen und Umsiedlungen – im Braunkohlenplan praktisch nicht behandelt werden. Stattdessen verweist der Plan auf das folgende Rahmenbetriebsplanverfahren.

Dessen ungeachtet führte Vattenfall bereits vor Genehmigung des Rahmenbetriebsplans Verhandlungen über Umsiedlungen mit den betroffenen Anwohner*innen. Den Beteiligten war klar, kommt der Braunkohlenplan, kommt die Umsiedlung. So stellte die Ankündigung des Betreibers Vattenfall, die Umsiedlungspläne zu stoppen, auch einen Schock für die Menschen vor Ort dar. Vattenfall hatte mit ihnen bereits Verhandlungen über Umsiedlungen geführt, diese allerdings unterbrochen, nachdem der Konzern seine Verkaufsabsicht für die deutschen Braunkohlegeschäfte erklärt hatte. Die Details der Planung möchte das Unternehmen gern dem nächsten Besitzer*innen überlassen. Für die Anwohner*innen muss dieses Verhalten doppelzünftig wirken, wenn Vattenfall mit ihnen bereits Verhandlungen über Umsiedlungen führt, im Braunkohlenplan davon aber kaum die Rede ist, um keine juristische Angriffsfläche für die Tagebaugegner*innen zu bieten. De facto beginnen die Umsiedlungen mit dem Braunkohlenplan, de jure in der Formulierung des Bundesverfassungsgerichtes „spätestens“ mit dem Rahmenbetriebsplan. Die real existierende Auffassung – Braunkohlenplan heißt Eigentumseingriff – versucht das Klagebündnis nun auch vor dem Bundesverwaltungsgericht durchzusetzen.

Energiepolitisch nicht benötigt

Im Herbst 2015 wurde die Braunkohlereserve auf Bundesebene beschlossen. Sie soll durch die Abschaltung von alten Kohlekraftwerken dazu beitragen, die deutschen Klimaschutzziele für 2020



Mondlandschaft im Tagebau Hambach

zu erreichen. Diesen Klimaschutzzielen hat sich die Bundesregierung bereits 2010 in ihrem Energiekonzept verpflichtet, bis 2050 sehen sie eine 80 bis 95-prozentige Reduktion der Treibhausgase im Vergleich zum Referenzjahr 1990 vor.

Kurz vor der Klimakonferenz von Paris veröffentlichte jedoch die Monitoringkommission der Bundesregierung zur Energiewende die Einschätzung, dass diese Klimaziele für 2020 nur schwer zu erreichen seien. Ein Grund: zu viel Braunkohleverstromung und zu wenig ambitionierte Abschaltpläne für noch laufende alte Kraftwerke. Echte Klimaschutzpolitik ist gleichbedeutend mit einem schrittweisen Ausstieg aus Braun- und Steinkohle. Deswegen ist es unverständlich, dass die sächsische Staatsregierung davon ausgeht, die sächsischen Braunkohlekraftwerke wie Boxberg könnten uneingeschränkt bis in die Mitte des Jahrhunderts laufen.

Genau dies nimmt jedoch die Planungsbehörde an, wenn sie die energiepolitische Notwendigkeit der Tagebauerweiterung Nochten II betrachtet. Ein von ihr beauftragtes Gutachten geht etwa davon aus, dass zwei Blöcke (P & Q) des Kraftwerkes Boxberg nach Ende ihrer technisch-ökonomischen Laufzeit von bereits maximal ausgeschöpften 50 Jahren in den 2030er Jahren eine Laufzeitverlängerung erhalten. Der letzte Boxbergblock R soll demzufolge erst Mitte der 2060er Jahre vom Netz gehen, Block Q zehn Jahre früher. Zum Vergleich: Im Abschaltvorschlag für Kohlekraftwerke von Greenpeace gehen Blöcke P & Q im Jahr 2020 vom Netz, Block R im Jahr 2030. Ein Gutachten des DIW sieht im Gutachten der Sächsischen Behörden unrealistische Annahmen zur Auslastung der Kraftwerke. Im Modell des DIW sind diese aufgrund des steigenden Angebotes der Erneuerbaren Energien ab den 2040er Jahren nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben und werden dementsprechend abgeschaltet. Die Gutachter*innen betonen außerdem, dass in einer erneuerbar umgebauten Energiewirtschaft die Braunkohle keineswegs große Beiträge zur Versorgungssicherheit leistet.

Nun sind möglicherweise beide Gutachten polarisierte Meinungsäußerungen. Der Autor des braunkohlefreundlichen Gutachtens greift auf Vattenfalls interne Zahlen zurück, diese sind allerdings nicht öffentlich und damit nicht überprüfbar. An anderer Stelle nimmt er pessimistisch und entgegen der öffentlich proklamierten Aussagen der Bundesregierung das Verfehlen der Klimaziele an, weshalb die Braunkohle auch nicht weiter in Bedrängnis gerate. Demgegenüber sind die Autoren der DIW Studie den Klimaschutzzielen der Bundesregierung fest verbunden, vielleicht ohne die realen Entwicklungen der Emissionspfade in Gänze zu berücksichtigen. Die Wahrheit mag dazwischen liegen. Gerade deshalb ist es aber höchst fragwürdig, wenn lediglich ein Gutachten zur Begründung der Tagebauerweiterung in Nochten II herangezogen wird, das der Braunkohle eine unrealistisch goldene Zukunft vorhersagt, als würde Klimapolitik nicht existieren.

Das Garzweiler-Urteil beschränkt die Verfassungsmäßigkeit einer bergrechtlichen Enteignung allein auf den Fall der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen. Demgegenüber stehen unverändert die Gemeinwohlinteressen der von Braunkohle negativ betroffenen Bürger*innen. Wenn nun die Einschätzungen des Braunkohlebedarfs unrealistisch hoch ausfallen, bedeutet dies auch eine überhöhte Relevanz des Gemeinwohlziels „Braunkohleversorgung“. Auf dieser Basis können die entgegenstehenden Gemeinwohlinteressen nicht korrekt gegeneinander abgewogen

werden. Wenn dann für einen energiepolitisch unnötigen Tagebau Grundeigentümer*innen enteignet werden, kann das kaum noch verfassungskonform sein.

Umwelteffekte nicht ausreichend berücksichtigt

Braunkohletagebaue zerstören unausweichlich und großflächig bestehende Landschaftsbilder. Dabei sind vor allem die Auswirkungen auf den Wasserhaushalt und die unmittelbare Zerstörung schützenswerter Lebensräume für Flora und Fauna zu beachten. Die Gegner*innen der Nochten-Pläne setzen sich mit diesen Auswirkungen sowohl in der Klage gegen den Braunkohlenplan als auch in der Klage gegen den bereits eingereichten Betriebsplan auseinander.

Die teils mehrere hundert Meter tiefen Braunkohlegruben müssen für den Abbau der Kohle trockengelegt werden. Dazu wird bei der sogenannten Sumpfung großflächig der Grundwasserspiegel abgesenkt. Dies beschränkt sich nicht nur auf die Fläche des eigentlichen Abbaus, sondern reicht weit ins Umland des Tagebaus hinein. Dieser lang anhaltende Wasserentzug ist problematisch für die Vegetation. Eine zu installierende Dichtwand an einer Seite des Tagebaugesbietes soll zwar die Absenkung vermindern, jedoch wird diese relevante Maßnahme nicht im Rahmenbetriebsplan beschrieben. Damit kann ein wesentlicher Teil des gesamten Tagebauvorhabens noch nicht angemessen in seinen Auswirkungen bewertet werden.

Nicht nur die Absenkung des Grundwasserspiegels während des Abbaus ist problematisch. Wenn der Bergbau beendet ist, steigt das Grundwasser wieder. In alten DDR Kippengeländen führte dies zu einer Destabilisierung des Bodens, so dass bereits renaturierte Gebiete heute weiträumig abgezaunte „Betreten Verboten“-Zonen sind. Die Abbaggerung setzt außerdem im Boden gebundenen Pyrit frei, der oxidiert und mit dem Rückstrom des Grundwassers als Eisen und Sulfat in die Gewässer der Lausitz und des Berliner Umlandes fließt. Die bereits stillgelegten Tagebaue verursachen auf diese Weise schon jetzt das Phänomen der „braunen Spree“. Eine Verdünnung der Wasserströme, die auch Trinkwasserquellen betreffen, ist bereits jetzt schwierig, weil in den entsprechenden Talsperren keine ausreichenden Frischwasservorräte mehr vorhanden sind.

Verschlechterung der Wasserqualität

Gegen diese zunehmend dringliche Nebenwirkung der Braunkohletagebaue trifft der Rahmenbetriebsplan Nochten II keine ausreichenden Gegenmaßnahmen. Auch der Versauerung des Restsees sind keine angemessenen Vorkehrungen entgegengesetzt, wenn Vattenfall argumentiert, dass eine basische Behandlung der Kippen mit Kalk gleich an der Förderbrücke mit der vorhandenen Technik unökonomisch sei. Fraglich ist außerdem, ob die Auswirkungen auf den Wasserhaushalt mit der europäischen Wasserrahmenrichtlinie vereinbar sind, die eine Verschlechterung der Gewässerzustände grundsätzlich verbietet.

Die Änderungen im Wasserhaushalt ganzer Regionen ziehen die um den Tagebau liegende Flora und Fauna ganzer Biotopgebiete in Mitleidenschaft. Diese müssen als Ausgleich für den Wasserverlust künstlich bewässert werden. Der Austritt von Eisen und Sulfat in Gewässer beeinträchtigt außerdem die Laichmöglichkeiten von Fröschen, setzt den Kiemen von Fischen zu und behindert durch die Wassertrübung den ansässigen Eisvogel bei

der Jagd. Ersatzhabitate für von der Devastierung zerstörte natürliche Habitatzonen werden in angemessenem Umfang erst Jahre nach der Abaggerung nutzbar. Davon wäre im Fall Nochten II beispielsweise der Wolf betroffen, dessen Lebensraum durch den auf den Abbau folgenden Restsee ohnehin schrumpft.

Diese Umweltauswirkungen sind – so die Träger*innen des Klagebündnisses gegen den Rahmenbetriebs- und Braunkohlenplan – nicht in vollem Umfang bewertet und können dementsprechend auch nur unzureichend in die Abwägung über das Gesamtvorhaben Nochten II einfließen. So werden etwa die Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes auf Basis des Zustands von 2010 berücksichtigt, was die bereits erfolgte Beeinträchtigung durch den bestehenden Tagebau allerdings ausblendet. Außerdem argumentieren die Kläger*innen, der Untersuchungsbereich bei der Strategischen Umweltprüfung des Braunkohlenplans sei falsch und zu begrenzt gewählt.



Schaufelradbagger vs. normaler Bagger

Foto: Rilke, pixello.de

Fazit: mit progressivem Bergrecht nicht vorstellbar

MIT DEN UMFANGREICHEN Braunkohlenplanverfahren ist ein Regelungsdickicht entstanden, in dessen Zentrum dennoch immer wieder das Berggesetz hervorscheint. Spätestens mit der Genehmigung eines Rahmenbetriebsplans bewegen wir uns im Herzen des Bergrechts. Seine Verbindungen zu landesplanerischen Braunkohlenplänen bleiben aber uneindeutig.

So ist beispielsweise die Einbindung von raumordnerischen Zielen oder anderen öffentlichen Belangen über den § 48 BBergG nicht letztendlich geklärt. Das Bundesberggesetz bevorzugt außerdem einseitig den Abbau von Rohstoffen. Ihm fallen nach derzeitiger Lage immer wieder Heimat und privates Eigentum zum Opfer. Das Garzweiler-Urteil von 2013 betont, dass dies nur für das Gemeinwohlziel der Versorgung des Marktes mit Braunkohle möglich ist. Die Gegner des Tagebaus Nochten argumentieren, dass dieses Interesse an der Versorgung des Marktes nicht mehr besteht. Folgen die Gerichte dieser Auffassung, wären weitere Braunkohlentagebaue selbst unter dem bestehenden Berggesetz kaum noch vorstellbar.

Das unzulängliche BBergG zieht schwere Eingriffe in Natur und Eigentum nach sich, häufig verbunden mit Unsicherheit und finanziellen Bürden in Form von Gerichtskosten. Es ist nicht angemessen, dass der Gesetzgeber sich weiterhin vor einer umfassenden Neufassung des Bundesberggesetzes drückt. Mit einer Reform des Bundesberggesetzes können entscheidende Weichen für eine progressive Ressourcennutzungspolitik gestellt und die Fundamente der Energiewende hin zu Erneuerbaren – und weg von Braunkohle oder Fracking-Gas – stabilisiert werden. Folgende Punkte sollten unbedingt Eingang in ein reformiertes Bergrecht finden:

Automatischen Vorrang der Rohstoffgewinnung beenden

Der Schutz öffentlicher und grundrechtlich geschützter Interessen – insbesondere Umweltschutz und Schutz von privatem Eigentum – müssen stärker im Bundesberggesetz berücksichtigt werden. Ein reformiertes Bergrecht muss daher den automatischen Vorrang der Rohstoffgewinnung beenden. Bereits im Gesetzeszweck sollte deshalb eine Vorsorgeklausel zur Vermeidung von Gefahren für Natur und Umwelt eingefügt werden. Außerdem ist die Rohstoffsicherungsklausel des § 48 BBergG zu streichen. Sie verhindert eine angemessene Abwägung der Interessen aller am Bergbau Beteiligter oder vom Bergbau Betroffener durch eine einseitige Bevorzugung des Abbaus.

Raumordnung, Natur- und Umweltschutz verankern

Der Spezialfall der Braunkohlenplanung und die dabei herrschende Unklarheit über die Bedeutung der Ziele der Raumordnung illustrieren, dass die Belange des Natur- und Umweltschutzes ebenso wie die Vorgaben der Raumplanung expliziter in die bergrechtlichen Verfahren einfließen müssen. Sie sollten als Zulassungsvoraussetzungen in §55 BBergG aufgenommen werden. Der Fall Nochten macht außerdem klar, dass der Abbau von Rohstoffen nicht losgelöst von Entwicklungen im Energiesystem und der Veränderung von Gemeinwohlzielen immer und grundsätzlich gut zu heißen ist. Deshalb muss die Genehmigung von Bergbauvorhaben – die sich größtenteils auf fossile Kohlenwasserstoffe richten – von einer volkswirtschaftlichen Bedarfsfeststellung für die jeweiligen Rohstoffe abhängig gemacht werden. Allein die zu Lasten von Mensch und Natur mögliche, profitable Ausbeutung durch private Unternehmen kann keine Rechtfertigung für großflächige Umwelterstörungen beim Braunkohlebergbau oder die

Gefährdung von Grundwasservorkommen wie etwa beim Fracking sein. Im Gegenteil müsste in einem reformierten Bergrecht der derzeit praktizierte Erlass der Förderabgabe von 10 Prozent für zahlreiche Abbauvorhaben gestrichen und die Förderunternehmen konsequent in die Pflicht genommen werden.

Transparente Vergabe- und Verwaltungsverfahren

Das Bundesberggesetz muss zu einem modernen Fachplanungsrecht werden, das auf echten Planfeststellungsverfahren und einer Gesamtabwägung aller Interessen beruht. Dies kann am besten ein obligatorisches Planfeststellungsverfahren für alle Abbauvorhaben leisten. Ein solches wird für die Braunkohle als regelmäßig UVP-pflichtiges Abbauvorhaben bereits umgesetzt, ein echtes Planfeststellungsverfahren erfordert jedoch, auch die derzeit im BBergG vorgesehenen gebundenen Entscheidungen durch echte Ermessensentscheidungen der fachplanerischen Behörden zu ersetzen.

Rechtsschutz für Bergbaubetroffene sicherstellen

Das Garzweiler-Urteil von 2013 hält eine verfassungskonforme Auslegung des Bundesberggesetzes in Fragen der Enteignung bzw. des Rechtsschutzes vor Enteignung prinzipiell für möglich. Dennoch ist der Gesetzgeber aufgefordert, Klarheit für mögliche Enteignungsgründe zu schaffen. Damit einher geht auch, dass die geforderte Gesamtabwägung aller Interessen nicht erst im Grundabtretungsverfahren geschehen kann, sondern bereits bei der Prüfung des Rahmenbetriebsplanes. Mit Blick auf die Besonderheiten der Braunkohlenplanung muss ein reformiertes Berggesetz bereits bei der Erstellung eines Braunkohlenplanes alle Interessen zur Abwägung stellen. Dies wird hoffentlich das Ergebnis der bereits gestarteten Nochten II-Klage gegen den Braunkohlenplan sein. Bei der Reform des Bundesberggesetzes muss der Gesetzgeber die faktische

Regelungskaskade von Braunkohlenplanung und Betriebsplanung anerkennen. Angesichts der fehlenden Notwendigkeit für weitere Braunkohlentagebaue durch die Energiewende zugunsten der Erneuerbaren ist außerdem, ähnlich dem in Tschechien bereits seit 1991 geltenden Recht, die Gewinnung von unter Siedlungen liegenden Rohstoffen zu verbieten.

Modernes Bergrecht für das 21. Jahrhundert

Die Bundesregierung hat mit ihrem Ressourceneffizienzprogramm ProgRess die Linie der zukünftigen deutschen Rohstoffpolitik vorgegeben. Ein schonender und effizienter Umgang mit sowohl energetischen als auch anderen natürlichen Ressourcen ist unumgänglich, um langfristig und stabil eine nachhaltige Gesellschaft zu schaffen. Das bedeutet auch, den Raubbau an natürlichen und endlichen Rohstoffen zu beenden. Der globale Rohstoffverbrauch übersteigt die Regenerationsfähigkeit der Erde deutlich. Nach Schätzungen des UN-Umweltprogramms (UNEP) wäre ein jährlicher Ressourcenverbrauch von sechs Tonnen pro Kopf nachhaltig und gerecht. Davon ist Deutschland weit entfernt: Der gesamte Ressourcenverbrauch liegt hier bei über 40 Tonnen pro Kopf und Jahr. Das muss sich künftig auch im BBergG widerspiegeln. Der schonende Umgang mit Umwelt und natürlichen Ressourcen ist bislang kein vorrangiges Ziel des Bergrechts.

Nicht zuletzt ist der Bundesgesetzgeber auch dem in Artikel 20a Grundgesetz verankertem Staatsziel Umweltschutz verpflichtet und muss den gesetzlichen Rahmen für Rohstoffabbau so setzen, dass Umwelt und Ressourcenschutz auch in Hinblick auf die Bedürfnisse künftiger Generationen gewährleistet sind. Eine Reform des Bundesberggesetzes in diesem Sinne ist längst überfällig und wäre ein angemessener Beitrag zu einer deutschen Vorreiterrolle beim Ressourcenschutz im 21. Jahrhundert.



Das Braunkohlenkraftwerk Boxberg in der Lausitz

Das deutsche Bergrecht ist veraltet und eine Reform längst überfällig: Das Bundesberggesetz (BBergG) gibt dem Bergbau weitgehend Vorrang vor anderen Interessen und Rechten – insbesondere Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz sowie individuelle Grundrechte. Mit dem Projekt „Umwelt- und Ressourcenschutz und Reform des Bundesberggesetzes“ verfolgt der Deutsche Naturschutzring (DNR) daher das Ziel einer Novellierung des BBergG hin zu mehr Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz sowie Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz. Hierbei greift das Projekt insbesondere Handlungsansatz 18 des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRes) auf. Ziel des Projekts ist die Integration des Umwelt- und Ressourcenschutzes in das Bundesberggesetz. Auch Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz müssen in bergrechtlichen Verfahren gewährleistet sein. Zunächst gilt es eine gesellschaftliche Debatte anzustoßen sowie Austausch, Vernetzung und Positionsfindung innerhalb der Umweltbewegung voranzubringen.

Grundstein des heutigen BBergG, das Rechtsgrundlage für den Abbau von Bodenschätzen in Deutschland ist, ist das Allgemeine Berggesetz für die Preußischen Staaten von 1865. Während des NS-Regimes kamen Neuregelungen hinzu, die letzten Änderungen stammen aus dem Jahr 1990. Neben Neuerungen, die im Zuge der deutschen Einheit notwendigen waren, wurden verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) für bestimmte Bergbauvorhaben eingeführt. Kurz: Das BBergG ist nicht mehr zeitgemäß und steht nicht im Einklang mit Ressourcenschutz- und Nachhaltigkeitszielen, der Energiewende oder internationalen klimapolitischen Verpflichtungen.

