

**Neue Braunkohlentagebaue und Verfassungsrecht – Konsequenzen  
aus dem Garzweiler-Urteil des Bundesverfassungsgerichts**

**Kurzgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen,  
erstellt von Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, Berlin**

**[rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de](mailto:rechtsanwaeltin-ziehm@posteo.de)**

**Mai 2014**

## ***Gliederung***

Zusammenfassung	S. 2
1. Rahmenbetriebsplan und Enteignung können nur durch Gemeinwohlziele von besonderem Gewicht gerechtfertigt werden	S. 2
2. Enteignungsgrundlage des § 79 Abs. 1 BBergG unterliegt (erheblichen) verfassungsrechtlichen Bedenken	S. 3
a) Erhaltung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftsstruktur sind keine Enteignungen rechtfertigenden Gemeinwohlziele	S. 3
b) „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ nur bei einschränkender verfassungskonformer Auslegung als Gemeinwohlziel möglich	S. 4
3. Ein Gemeinwohlziel der Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle gibt es nicht (mehr)	S. 6
a) Gemeinwohlziele unterliegen dem Wandel der Zeit	S. 6
b) Einbeziehung von Klimaschutz und Energiewende in die bergrechtliche Gemeinwohlklausel	S. 7
4. Im Besonderen: Braunkohletagebaue Welzow-Süd und Nochten II	S. 12
5. Schutz nationaler Minderheiten	S. 14

## **Zusammenfassung**

Die Erschließung neuer Braunkohlentagebaue kann nicht auf ein Gemeinwohlziel von besonderem Gewicht gestützt werden. Sowohl die Zulassung von Rahmenbetriebsplänen als auch nachfolgende Enteignungen (Grundabtretungen) für neue Braunkohlentagebaue sind deshalb verfassungswidrig. Das folgt - unter anderem - aus der Garzweiler-II-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013 (1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08).

Die verfassungsrechtlich zur Rechtfertigung von Rahmenbetriebsplänen und Enteignungen erforderlichen Gemeinwohlziele von besonderem Gewicht unterliegen dem Wandel der Zeit. Sie sind in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende andere als bei Verabschiedung des Bundesberggesetzes im Jahre 1980 und zur Zeit der Beantragung und Genehmigung von Garzweiler II. Ein Gemeinwohlziel der Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle gibt es nicht (mehr). Das haben sowohl die Exekutive als auch der demokratisch legitimierte, parlamentarische Gesetzgeber wiederholt zum Ausdruck gebracht. Auch die Erhaltung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftsstruktur ist kein Rahmenbetriebspläne und Enteignungen rechtfertigendes Gemeinwohlziel.

Darüber hinaus widerspricht die Erschließung neuer Braunkohlentagebaue in Regionen, in denen Angehörige nationaler Minderheiten leben und enteignet werden würden, einschlägigem Landesverfassungsrecht und dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates. Im Einzelnen:

### **1. Rahmenbetriebsplan und Enteignung können nur durch Gemeinwohlziele von besonderem Gewicht gerechtfertigt werden**

Eine Enteignung kann nur durch ein Gemeinwohlziel von besonderem Gewicht gerechtfertigt werden. Das in Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG verlangte Gemeinwohlziel ist die vom Grundgesetz geforderte zentrale materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung einer jeden Enteignung. Ungeachtet aller anderen Anforderungen ist die Enteignung nur dann, nur insoweit und nur solange verfassungsgemäß, als sie zum Wohl der Allgemeinheit erfolgt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BVerfG, Urt. v. 17. Dezember 2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 (Garzweiler II), Rn 170 f. – juris; siehe auch bereits BVerfGE 24, 367, 403; 38, 175, 180; 56, 249, 259 f.

Die Vorentscheidung für die künftige Inanspruchnahme von Grundstücken fällt beim Braunkohlentagebau schon durch die Zulassung des Rahmenbetriebsplans. Der mit der Zulassung des Rahmenbetriebsplans verbundene Eingriff in das Eigentum von Grundstückseigentümern ist daher nur gerechtfertigt, wenn die Voraussetzungen einer Enteignung für den Tagebau jedenfalls dem Grunde nach erfüllt sind.<sup>2</sup>

Das heißt, es bedarf sowohl auf der Ebene der Enteignung (Grundabtretung) nach §§ 77 ff. BBergG, als auch bereits auf der Ebene des Rahmenbetriebsplans einer Gesamtabwägung zwischen den für das Bergbauvorhaben sprechenden Gemeinwohlzielen und entgegenstehenden Belangen.<sup>3</sup>

## **2. Enteignungsgrundlage des § 79 Abs. 1 BBergG unterliegt (erheblichen) verfassungsrechtlichen Bedenken**

Nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG obliegt es dem demokratisch legitimierten, parlamentarischen Gesetzgeber, diejenigen Ziele des Gemeinwohls festzulegen, deren Erreichung erforderlichenfalls auch mittels Enteignung durchgesetzt werden kann.<sup>4</sup> 1980 hat der Gesetzgeber des Bundesberggesetzes in § 79 Abs. 1 BBergG (früher § 78 BBergG) als Wohl der Allgemeinheit „insbesondere“ die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau sowie die Sicherung des Bestandes oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur definiert. Die ebenfalls in § 79 Abs. 1 BBergG genannte Sicherung des sinnvollen und planmäßigen Abbaus der Lagerstätten ist von vornherein kein selbständig tragender Enteignungsgrund.<sup>5</sup>

### **a) Erhaltung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftsstruktur sind keine Enteignungen rechtfertigenden Gemeinwohlziele**

Im Hinblick auf die Tatbestandsvarianten der Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau und der Sicherung des Bestandes oder der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur ist zweifelhaft, ob sie den Anforderungen des Art. 14 Abs. 3 GG an eine hinreichend bestimmte Gemeinwohlpräzisierung genügen. Die Beschreibung beider

---

<sup>2</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 280.

<sup>3</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 215 ff., 280 ff.

<sup>4</sup> BVerfGE 56, 249, 261 f.; 74, 264, 285.

<sup>5</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 196, 203; siehe auch *Frenz*, Braunkohlentagebau und Verfassungsrecht, NVwZ 2014, 194, 197.

Gemeinwohlziele ist so allgemein und unspezifisch gehalten, dass auch unter Berücksichtigung einer generellen Beschränkung der Enteignungsermächtigung auf den Anwendungsbereich des Bundesberggesetzes Zweifel bleiben, ob der Verwaltung bei der Entscheidung, ob ein Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne von Art. 14 Abs. 3 S. 1 GG dient, kein zu großer Spielraum eingeräumt ist, zumal wenn es sich um eine Enteignung zugunsten Privater handelt.<sup>6</sup>

Das Bundesverfassungsgericht zieht diese Tatbestandsalternativen des § 79 Abs. 1 BBergG deshalb bereits nicht als mögliche Gemeinwohlziele, die eine Enteignung rechtfertigen könnten, heran.<sup>7</sup> Frenz verneint überhaupt eine eigenständige Bedeutung dieser beiden Aspekte.<sup>8</sup>

Das bedeutet, dass Enteignungen für neue Braunkohlentagebaue weder mit dem Argument der Erhaltung von Arbeitsplätzen noch mit dem Argument der „Sicherung von Energiestandorten“ gerechtfertigt werden können.<sup>9</sup>

#### **b) „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ nur bei einschränkender verfassungskonformer Auslegung als Gemeinwohlziel möglich**

Das Bundesverfassungsgericht kommt aber auch insgesamt im Hinblick auf § 79 Abs. 1 BBergG zu einer sehr kritischen, die Nähe zum Verdikt der Verfassungswidrigkeit streifenden Einschätzung.<sup>10</sup> Denn die Aufzählung der konkret benannten Enteignungszwecke in § 79 Abs. 1 BBergG ändert nichts an der Verfassungswidrigkeit der Vorschrift, sofern sie lediglich als besonders prägnante Beispiele verstanden werden, welche die Enteignung zu anderen Zwecken aber nicht ausschließen. Selbst wenn danach die weiteren Enteignungszwecke den ausdrücklich benannten Regelbeispielen nach Art und Gewicht gleich sein müssten,

---

<sup>6</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 204.

<sup>7</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 196; siehe auch BVerwG, Beschl. v. 20. Oktober 2008, 7 B 21.08, Rn. 28 – juris.

<sup>8</sup> Frenz a.a.O., S. 197.

<sup>9</sup> So aber *Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg*, Energiestrategie 2030, S. 28, 42. Entsprechende Formulierungen finden sich im Energie- und Klimaprogramm 2012 des *Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Sachsen*, S. 35. Diese Erwägungen sind spätestens durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Garzweiler II widerlegt; siehe auch unten Ziffer 4.

<sup>10</sup> Kühne, Verfassungsrechtliche Fragen der bergrechtlichen Enteignung, NVwZ 2014, 321, 322 f.

läge ihre Auswahl allein in Händen der Verwaltung. Das aber ist nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG dem Gesetzgeber vorbehalten.<sup>11</sup>

Das Verdikt der Verfassungswidrigkeit vermeidet das Gericht schließlich nur mit Hilfe einschränkender verfassungskonformer Auslegung. Konkret legt es § 79 Abs. 1 BBergG einschränkend verfassungskonform dahingehend aus, dass - entgegen der explizit nicht abschließenden Einleitung der Aufzählung von Gemeinwohlzielen durch das Wort „insbesondere“ (siehe oben) und der insoweit auch eindeutigen Gesetzesbegründung<sup>12</sup> - diese Aufzählung gleichwohl als abschließend zu verstehen sei. § 79 Abs. 1 BBergG habe vor dem Gesetzesvorbehalt des Art. 14 Abs. 3 GG Bestand, weil die Aufzählung der dort ausdrücklich genannten Enteignungszwecke abschließend verstanden werden könne, über die hinaus die Vorschrift keinen weiteren Enteignungszweck zulasse.<sup>13</sup> Mit der Begrenzung auf die in § 3 BBergG aufgezählten Bodenschätze sei die Ermächtigung zur Enteignung in § 79 Abs. 1 BBergG auch hinreichend bestimmt.<sup>14</sup> Die Braunkohle zählt zu den in § 3 Abs. 3 BBergG genannten bergfreien Bodenschätzen.

§ 79 Abs. 1 BBergG kommt also überhaupt nur insoweit als Grundlage einer Enteignung in Betracht, wie die Vorschrift vom Bundesverfassungsgericht restriktiv interpretiert und entgegen Wortlaut und Gesetzesbegründung auf das Gemeinwohlziel der „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ nach § 3 BBergG beschränkt wird.

Unter diesen Voraussetzungen verweise § 79 Abs. 1 BBergG mit der Gewinnung von Rohstoffen für die Versorgung des Marktes auf ein Gemeinwohlziel, das Enteignungen von Grundstücken oder Rechten an Grundstücken grundsätzlich zu tragen vermöge.<sup>15</sup> Nach der Vorstellung des Gesetzgebers des Bundesberggesetzes von 1977 bzw. 1980 (BT-Drs. 8/1315, BT-Drs. 8/3965) komme dem Zweck der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen für die Lebensfähigkeit einer modernen

---

<sup>11</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 199.

<sup>12</sup> Vgl. BT-Drs. 8/1315, S. 126 zu § 78 BBergG: „Ob die Erfüllung eines bestimmten Grundabtretungszwecks dem Wohl der Allgemeinheit dient, wird insbesondere, aber nicht ausschließlich von dem Vorliegen einer der drei namentlich aufgeführten Voraussetzungen abhängen.“

<sup>13</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 200 ff.; BVerwGE 87, 241, 246 ff.; siehe auch *Kühne* a.a.O., S. 323.

<sup>14</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 202, 205.

<sup>15</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 202, 283.

Industriegesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland ein besonders hoher Stellenwert zu.<sup>16</sup>

Dieses Gemeinwohlziel bedarf sodann allerdings der Konkretisierung im Hinblick auf die Bedeutung des jeweiligen Rohstoffes, der abgebaut werden soll, und des jeweiligen Marktes, der versorgt werden soll.<sup>17</sup>

### **3. Ein Gemeinwohlziel der Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle gibt es nicht (mehr)**

#### **a) Gemeinwohlziele unterliegen dem Wandel der Zeit**

Der Gesetzgeber kann schlechterdings nicht alle in Gegenwart und Zukunft möglichen Lebenssituationen, die im Rechtsstaat rechtliche Beachtung verlangen, überblicken und im Voraus angemessen berücksichtigen.<sup>18</sup> Deswegen enthält das Recht an vielen Stellen unbestimmte Rechtsbegriffe oder eröffnet Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, die dann im jeweiligen Einzelfall auszulegen bzw. nach einer Gewichtung entscheidungsrelevanter Aspekte zu treffen sind. Dabei fließen in die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe ebenso wie in die Abwägungs- und Ermessensentscheidungen stets neue Erkenntnisse, geänderte Bewertungen und aktuelle gesellschaftliche Bedürfnisse ein. Das heißt, unbestimmte Rechtsbegriffe können bzw. müssen heute unter Umständen um- oder anders als früher interpretiert, Abwägungsbelange und Interessenpositionen neu oder anders als früher gewichtet werden.

Das „Gemeinwohl“ ist ein solcher gerichtlich voll überprüfbarer unbestimmter Rechtsbegriff,<sup>19</sup> der dynamisch definiert werden muss. Die Einbeziehung neuer oder anderer Erfordernisse ist der Auslegung gesetzlicher Gemeinwohlklauseln immanent.<sup>20</sup>

Das Bundesberggesetz erklärt dementsprechend auch keineswegs jede Gewinnung von Bodenschätzen, die ein privates Unternehmen beabsichtigt, zu einer Tätigkeit,

---

<sup>16</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 202.

<sup>17</sup> Siehe auch *Frenz* a.a.O., S. 197,

<sup>18</sup> *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 12. Aufl., 2007, § 31, Rn. 13.

<sup>19</sup> BVerwG, ZfW 2005, 227; *Berendes*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, WHG, 2011, § 6, Rn. 17 ff.

<sup>20</sup> Siehe auch *Attendorff*, Möglichkeiten und Notwendigkeiten zur Berücksichtigung der Erfordernisse der Energiewende bei der Anwendung ausgewählter Regelungen des Wasser- und des Naturschutzrechts, S. 8, [http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/a/arnsberger\\_energie\\_dialoge/do\\_rechtsgutachten/kurzgutachten.pdf](http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/a/arnsberger_energie_dialoge/do_rechtsgutachten/kurzgutachten.pdf).

die dem Allgemeinwohl dient.<sup>21</sup> Zu prüfen und zu entscheiden ist vielmehr, ob der Abbau eines bestimmten Bodenschatzes im Einzelfall zur Sicherung eines spezifischen Marktes im öffentlichen Interesse liegt. Der Gesetzgeber darf sich zwar darauf beschränken, das Allgemeinwohl - die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen - nur generell zu benennen. Damit ist aber zugleich die Verwaltung ermächtigt und verpflichtet, im Einzelfall zu bestimmen, welche konkret verfolgten Zwecke innerhalb des gesetzlichen Rahmens dem Allgemeinwohl in einer Weise dienen, dass zu ihrer Verwirklichung der hoheitliche Zugriff auf das Eigentum Einzelner gerechtfertigt ist.<sup>22</sup>

In seiner Entscheidung zu Garzweiler II stellt das Bundesverfassungsgericht dabei explizit klar, dass Gemeinwohlziele dem Wandel der Zeit unterliegen. Die Einschätzung, welche Ziele für die Gesellschaft besonders wichtig sind, kann sich im Laufe der Zeit verändern.<sup>23</sup>

Das heißt, die Braunkohle hat keine unverrückbare Stellung im Energiemix. Wenn Exekutive und Gesetzgeber im Hinblick auf den Klimaschutz und die dafür wiederum erforderliche massive Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen eine (sukzessive) Beendigung der Braunkohleverstromung für notwendig erachten, kann der Braunkohlenabbau für diesen Zweck nicht mehr durch das Gemeinwohl legitimiert sein.<sup>24</sup> Das ist der Fall:

### **b) Einbeziehung von Klimaschutz und Energiewende in die bergrechtliche Gemeinwohlklausel**

Die Begründung des Bundesberggesetzes von 1980 nimmt im Hinblick auf die Gewinnung von Primärenergieträgern Bezug auf das Erste Energieprogramm der Bundesregierung von 1973 und dessen Erste Fortschreibung von 1977.<sup>25</sup> Dieses Programm und seine Fortschreibung stammen aus einer Zeit, in der das energiepolitische Geschehen durch eine Politik „weg vom Öl“ und eine Steigerung des Anteils heimischer Kohle (und Kernenergie) zur Verstromung bestimmt waren.

---

<sup>21</sup> Siehe in diesem Zusammenhang auch die Beschlussempfehlung und den Bericht des Wirtschaftsausschusses vom 30. April 1980 zum Entwurf eines Bundesberggesetzes BT-Drs. 8/3965, S. 139, wonach eine ausdrückliche Feststellung im Gesetz, dass die Gewinnung von Bodenschätzen schlechthin dem Allgemeinwohl diene, die Grenzen des Art. 14 GG überschreite.

<sup>22</sup> BVerwG, 7 B 21.08, Rn. 27; BVerwGE 87, 241, 250.

<sup>23</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 171; *Frenz a.a.O.*, S. 196.

<sup>24</sup> Siehe auch *Frenz a.a.O.*, S. 196.

<sup>25</sup> BT-Drs. 8/1315, S. 67.



Der Braunkohlenabbau Garzweiler II wurde 1987 beantragt. 1994 stellte der Braunkohlenausschuss durch Beschluss den Braunkohlenplan Garzweiler II auf, den das Umweltministerium Nordrhein-Westfalen 1995 genehmigte. Die Genehmigung wie auch der Braunkohlenplan basierten auf den „Leitentscheidungen zur künftigen Braunkohlenpolitik“ der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom September 1987 und deren ergänzenden „Leitentscheidungen zum Braunkohlenabbauvorhaben Garzweiler II“ vom September 1991. Darin wurde energiepolitisch für Nordrhein-Westfalen auch langfristig eine Grundlastverstromung aus Braunkohle für zwingend notwendig gehalten.

Die seinerzeit dem Bundesberggesetz und den Entscheidungen zu Garzweiler II zugrunde liegenden Erwägungen sind nicht mehr aktuell. Klimaschutz- und energiepolitische Annahmen und Ziele haben sich grundlegend geändert. Dieses geänderte klimaschutz- und energiepolitische Verständnis hat in Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers Niederschlag gefunden:

- In das Grundgesetz wurde 1994 in Art. 20a GG die Staatszielbestimmung „Umweltschutz“ aufgenommen. Danach schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Die Vorschrift ist in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung konkretisiert worden. Sie begründet ein Gemeinwohlziel von Verfassungsrang.<sup>26</sup> Die „natürlichen Lebensgrundlagen“ sind im Sinne eines Optimierungsgebots zu schützen. Der Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst auch den Klimaschutz.<sup>27</sup> Es kann kein Zweifel bestehen, dass Deutschland verfassungsrechtlich verpflichtet ist, erfolgreiche nationale Handlungsstrategien zur Bekämpfung des Klimawandels zu entwickeln.<sup>28</sup>
- Auf Landesebene finden sich vielfach entsprechende Regelungen, so beispielsweise in Art. 39 der Verfassung des Landes Brandenburg oder Art. 10 der Verfassung des Landes Sachsen. Art. 39 Abs. 4 der brandenburgischen Landesverfassung und Art. 10 Abs. 1 der sächsischen Landesverfassung verpflichten die staatliche Umweltpolitik darüber hinaus sogar ausdrücklich,

---

<sup>26</sup> BVerfG, Urt. v. 24. Oktober 2010, 1 BvF 2/05, Rn. 137; siehe auch *Klinski*, Genehmigungsrechtliche Rahmenbedingungen für Kraftwerksneubau und –fortbetrieb in der Energiewende, ER 2012, 47, 53.

<sup>27</sup> Siehe z.B. BVerwGE 125, 68 ff.

<sup>28</sup> *Koch*, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 4 Rn. 34.

auf den sparsamen Gebrauch und die Wiederverwendung von Rohstoffen sowie auf die sparsame Nutzung von Energie hinzuwirken.

- Die „Energiewende-Gesetze“ vom Sommer 2011 wurden einleitend wie folgt begründet: „Deutschland startet so schnell wie möglich ins Zeitalter der erneuerbaren Energien – ohne Wenn und Aber.“<sup>29</sup>
- Zweck des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes ist es, insbesondere im Interesse des Klima- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, die volkswirtschaftlichen Kosten der Energieversorgung auch durch die Einbeziehung langfristiger externer Effekte zu verringern, fossile Energieressourcen zu schonen und die Weiterentwicklung von Technologien zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien zu fördern (§ 1 Abs. 1 EEG).<sup>30</sup> Diese Zweckbestimmung wird durch die EEG-Novelle 2014 nicht geändert.
- Zweck des Energiewirtschaftsgesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht (§ 1 Abs. 1 EnWG).

Ebenso existieren vielfache exekutive Akte mit derselben Zielrichtung:

- Energiekonzept 2010: Danach müssen die Energieversorgungsstrukturen grundlegend umgebaut werden, damit Versorgungssicherheit, Preiswürdigkeit sowie die klimaschutzpolitischen Ziele, die sich die Bundesrepublik Deutschland gesetzt hat, erreicht werden können. Der notwendige Umbau der Stromversorgung hin zum erneuerbaren Zeitalter mit der Perspektive 2050 verändert den traditionellen Energiemix deutlich. Fossile Energieträger müssen eine andere Rolle übernehmen.<sup>31</sup> Die weitere Verstromung heimischer Braunkohle ist nur mit den deutschen Klimaschutzziele vereinbar, wenn sie künftig klimaneutral erfolgen kann.<sup>32</sup> Das wiederum wäre nur bei Anwendung der CCS-Technologie möglich. Die CCS-Strategie ist indes gescheitert. Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben CCS für ihr

---

<sup>29</sup> <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Energiekonzept/auftakt.html>.

<sup>30</sup> Das EEG stammt aus dem Jahr 2000, es wurde 2008 neugefasst und zuletzt 2012 geändert.

<sup>31</sup> „Energiekonzept der Bundesregierung für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“, 2010.

<sup>32</sup> Siehe auch „Energiekonzept der Bundesregierung für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung“, 2010.

Landesgebiet ausgeschlossen. Das letzte verbliebene CCS-Vorhaben, das Demonstrationsprojekt in Jänschwalde (Brandenburg), wurde von Vattenfall 2011 gestoppt. Ein CO<sub>2</sub>-freies-Kohlekraftwerk wird es damit in Deutschland aller Voraussicht nach nicht geben.

- Eckpunkte Aktionsprogramm Klimaschutz 2020: Der Entwicklungspfad des konventionellen Kraftwerksparks muss mit den klimapolitischen Zielen der Bundesregierung im Einklang gebracht werden. Insbesondere muss vermieden werden, dass das nationale Klimaschutzziel verfehlt wird, wenn erneuerbare Energien ausgebaut und die Energieeffizienz verbessert werden, aber nicht im Gegenzug fossile Stromerzeugung um- und abgebaut wird.<sup>33</sup>
- Auf Landesebene hat beispielsweise die Landesregierung Brandenburg das energie- und klimapolitische Ziel formuliert, dass bis 2030 der Anteil der Erneuerbaren Energien am Primärenergieverbrauch 32 Prozent betragen soll. Bezogen auf den künftigen Endenergieverbrauch soll als Teilziel ein Anteil Erneuerbarer Energien am Stromverbrauch von 100 Prozent erreicht werden. Bis zum Jahr 2030 sollen die Erneuerbaren Energien den gesamten Strombedarf in Brandenburg und Berlin rechnerisch decken können. Dadurch werden klassische kohlenstoffintensive Grundlastkraftwerke überflüssig und der Bedarf an flexibleren Kraftwerken bzw. Speichertechnologien wird wachsen.<sup>34</sup> Diese Ziele sowie die Klimaschutzziele Brandenburgs würden bei Genehmigung neuer Braunkohlentagebaue konterkariert.<sup>35</sup>
- Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat im März dieses Jahres die Verkleinerung des – 1995 genehmigten – Braunkohlentagebaus Garzweiler II beschlossen. Die Landesregierung hat ihren Beschluss damit begründet, dass sich die „energiepolitischen Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahren dramatisch geändert“ haben. Die Braunkohleverstromung muss ihren

---

<sup>33</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Aktionsprogramm Klimaschutz 2020, Eckpunkte, April 2014, [http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Klimaschutz/klimaschutz\\_2020\\_aktionsprogramm\\_eckpunkte\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/klimaschutz_2020_aktionsprogramm_eckpunkte_bf.pdf).

<sup>34</sup> <http://www.mugv.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.295361.de>.

<sup>35</sup> Von Hirschhausen et al., Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg „Zur energiepolitischen Notwendigkeit der Inanspruchnahme der im Teilfeld II des Tagebau Welzow-Süd lagernden Kohlevorräte unter besonderer Berücksichtigung der Zielfunktionen der Energiestrategie 2030 des Landes Brandenburg, [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.418082.de/diwkompakt\\_2013-071.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.418082.de/diwkompakt_2013-071.pdf).

Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele leisten.<sup>36</sup> 2015 wird daher eine neue energiepolitische Leitentscheidung für die Zeit nach 2030 getroffen.

Aus dem Vorstehenden folgt: Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hatte für die Genehmigung von Garzweiler II seinerzeit das bergrechtliche Gemeinwohlziel der „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ durch die „Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle“ konkretisiert. Diese Konkretisierung war aus den Bestimmungen des Landesplanungsgesetzes von Nordrhein-Westfalen über die Braunkohlenplanung und den Leitentscheidungen von 1987 und 1991 zum Braunkohlenabbau im Rheinischen Braunkohlenplangebiet (siehe oben) abgeleitet worden.<sup>37</sup>

Das Bundesverfassungsgericht konnte diese Konkretisierung des bergrechtlichen Gemeinwohlziels der „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“ in Gestalt der „Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle“ vor dem Hintergrund der in den damaligen Leitentscheidungen angenommenen energiepolitischen Notwendigkeiten als verfassungsgemäß ansehen.<sup>38</sup>

Für die Genehmigung neuer Braunkohlentagebaue im Jahre 2014 ist die Situation eine grundlegend andere. Für die Erschließung neuer Braunkohlentagebaue lässt sich heute keine Konkretisierung (mehr) im Hinblick auf ein Gemeinwohlziel der Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle herleiten. Die den Entscheidungen zur Genehmigung von Garzweiler II zugrunde liegenden Erwägungen sind überholt. Ein Gemeinwohlziel der „Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle“ gibt es nicht mehr. Die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Energiewende sind im Rahmen der Gemeinwohlklausel von Art. 14 Abs. 3 GG und § 79 Abs. 1 BBergG zu beachten mit der Folge, dass Rahmenbetriebspläne und Enteignungen zur Erschließung neuer Braunkohlentagebaue nicht auf ein Gemeinwohlziel von besonderem Gewicht gestützt werden können. Im Gegenteil liefern sie dem Gemeinwohlziel des Klimaschutzes entgegen.

---

<sup>36</sup> Siehe z.B. <http://www.ksta.de/wirtschaft/-braunkohletagebau-nrw-prueft-bedarf-von-garzweiler-i,15187248,26686890.html>.

<sup>37</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 283.

<sup>38</sup> BVerfG, Garzweiler II, Rn. 283.

#### **4. Im Besonderen: Braunkohlentagebaue Welzow-Süd und Nochten II**

Enteignungen für neue Braunkohlentagebaue wie Welzow-Süd und Nochten II können weder mit dem Argument der Erhaltung von Arbeitsplätzen noch mit dem Argument der „Sicherung des Energiestandortes Schwarze Pumpe“ gerechtfertigt werden. Die gegenteiligen Annahmen in der Energiestrategie 2030 des Ministeriums für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg<sup>39</sup> und im Energie- und Klimaprogramm 2012 des Landes Sachsen vom März 2013<sup>40</sup> sind mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Garzweiler II nicht vereinbar.

Unvereinbar mit Verfassungsrecht ist zudem das Folgende: In der Energiestrategie 2030 des Wirtschaftsministeriums des Landes Brandenburg wird zwar – in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht - betont, dass die Energieerzeugungsstrukturen einer an die Dynamik der Energiewende angepassten Überprüfung (alle fünf Jahre) unterzogen werden müssten. Die Überprüfung müsse dabei die gegebenenfalls geänderten europäischen und nationalen Rahmenbedingungen berücksichtigen und auch die strategischen Ziele sowie die für die Zielerreichung vorgesehenen Maßnahmen ergebnisoffen hinterfragen. Hiervon ausgenommen sei indes, so heißt es, „die Rohbraunkohleversorgung des bestehenden Kraftwerks Schwarze Pumpe, die durch Weiterführung des Tagebaus Welzow-Süd in den räumlichen Teilabschnitt II gesichert werden soll.“<sup>41</sup> Warum für das Kraftwerk Schwarze Pumpe etwas anders gelten soll, als für die übrigen Energieerzeugungsstrukturen wird nicht begründet. Es ist auch nichts dafür ersichtlich. Vielmehr widerspricht eine derartige Zementierung dem notwendigen dynamischen Verständnis der enteignungsrechtlichen Gemeinwohlklausel.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Weiteres: Weder für das Kraftwerk Schwarze Pumpe noch für den neuen Braunkohlentagebau Welzow-Süd findet sich in der Energiestrategie 2030 überhaupt eine Begründung einer energiepolitischen Notwendigkeit. Verhält es sich aber so, lässt sich ein Rahmenbetriebsplan sowie Enteignungen rechtfertigendes Gemeinwohlziel aus der Energiestrategie 2030 nicht herleiten.

---

<sup>39</sup> *Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg*, Energiestrategie 2030, S. 28, 42.

<sup>40</sup> *Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Sachsen*, Energie- und Klimastrategie 2012, S. 35.

<sup>41</sup> *Ministerium für Wirtschaft und Europaangelegenheiten des Landes Brandenburg*, Energiestrategie 2030, S. 36.

Erst nachträglich wurde vom Wirtschaftsministerium des Landes Brandenburg ein Gutachten in Auftrag gegeben, um die Aussagen in der Energiestrategie 2030 zu rechtfertigen. Die Energiestrategie 2030 datiert vom Februar 2012. Ein Jahr danach, im Februar 2013, soll ein „Kurzgutachten zur energiewirtschaftlichen Planrechtfertigung im Entwurf des Braunkohlenplans „Tagebau Welzow-Süd räumlicher Teilabschnitt II“ im Rahmen einer wissenschaftlichen Analyse die Frage beantworten, ob die zu gewinnende Braunkohle langfristig für die Energie- und Rohstoffversorgung notwendig sei.<sup>42</sup> Das ist die verkehrte Reihenfolge und genügt den Anforderungen zur Rechtfertigung von Enteignungen auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 3 GG und § 79 BBergG nicht.

Im Übrigen sieht sich das – nachträgliche - Gutachten methodischer Kritik ausgesetzt.<sup>43</sup> Aussagen, wonach der Betreiber des Kraftwerks Schwarze Pumpe den dort erzeugten Strom auch langfristig werde verkaufen können in Form von Stromexporten oder Einspeisung in Stromspeicher, vermag – unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit - jedenfalls kein Gemeinwohlziel von besonderem Gewicht zu begründen. Ebenso wenig ist es verfassungsrechtlich zur Begründung eines Enteignungen rechtfertigenden Gemeinwohlziels relevant, ob die Planziele des Betreibers Vattenfall plausibel erscheinen.<sup>44</sup> Eine energiepolitische Notwendigkeit zur Genehmigung eines neuen Braunkohlentagebaus besteht nicht; im Gegenteil würden die Ziele der Energiestrategie 2030 sowie die Klimaschutzziele Brandenburgs bei Genehmigung neuer Braunkohlentagebaue konterkariert.<sup>45</sup>

Auch aus dem Energie- und Klimaprogramm 2012 des Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Sachsen lässt sich ein einen Rahmenbetriebsplan und Enteignungen für die Erschließung des Tagebaus Nochten II rechtfertigendes Gemeinwohlziel nicht ableiten. Die Begründung einer energiepolitischen Notwendigkeit für den Braunkohlentagebau Nochten II fehlt auch hier überhaupt. Beschrieben wird allein das „Potenzial“ der Braunkohle, ohne auch nur ansatzweise darauf einzugehen, ob und warum die Ausnutzung dieses

---

<sup>42</sup> Vgl. *Erdmann*, Kurzgutachten zur energiewirtschaftlichen Planrechtfertigung im Entwurf des Braunkohlenplans „Tagebau Welzow-Süd räumlicher Teilabschnitt II“, S. 4, <http://www.energie.brandenburg.de/media/bb1.a.2865.de/Gutachten-Welzow-Sued-19022013-Final.pdf>.

<sup>43</sup> Etwa von *Greenpeace*, Warum der Braunkohlenplan Welzow-Süd II abgelehnt werden muss, [http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/warum\\_der\\_braunkohlenplan\\_welzow-sued\\_ii\\_abgelehnt\\_werden\\_muss.pdf](http://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/warum_der_braunkohlenplan_welzow-sued_ii_abgelehnt_werden_muss.pdf).

<sup>44</sup> Vgl. *Erdmann* a.a.O., S. 11, 19.

<sup>45</sup> *Von Hirschhausen* a.a.O., S. 6 ff., 22 ff.

Potenzials erforderlich und mit den deutschen Klimaschutz- und Energiewendezielen vereinbar ist. Wörtlich heißt es: „Braunkohle hat das Potenzial, auch zukünftig als eine tragende Säule zu einer leistungsstarken Energiewirtschaft in Deutschland und Sachsen beizutragen. Die bekannten gewinnbaren Vorräte in Sachsen reichen bei einer dem heutigen Niveau entsprechenden jährlichen Förderung noch für mehrere Generationen. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Förderung und Nutzung der Braunkohle sind langfristig sicher und kalkulierbar. Die technischen Rahmenbedingungen sind ausgereift, bewährt und repräsentieren weltweit höchsten Standard. Stromerzeugung aus Braunkohle ist wettbewerbsfähig. In der Kombination dessen, was die Braunkohle für die Energiewirtschaft bieten kann – Langfristigkeit, Zuverlässigkeit, Sicherheit, Kalkulierbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Unabhängigkeit und gesellschaftliche Akzeptanz – ist sie derzeit durch keinen anderen Energie träger zu ersetzen.“<sup>46</sup> Beschrieben wird ein „Weiter wie bisher“, ohne eine Begründung dafür zu liefern, dass und warum eine solche „Kontinuität“ trotz geänderter klimaschutz- und energiepolitischer Annahmen und Zielrichtungen Eingriffe ins Eigentum zu rechtfertigenden vermag. Das reicht für Art. 14 Abs. 3 und § 79 Abs. 1 BBergG nicht aus.

Tatsächlich gibt es auch in Brandenburg und Sachsen kein Gemeinwohlziel der Versorgung des Energiemarktes mit Braunkohle mehr.

## **5. Schutz nationaler Minderheiten**

Die geplante Erschließung neuer Braunkohlentagebaue in Brandenburg und Sachsen betrifft auch Gebiete, in denen Angehörige nationaler Minderheiten leben. Das in Deutschland 1998 in Kraft getretene Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates verpflichtet die staatlichen Institutionen, Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität zu bewahren (Art. 5 des Übereinkommens). Das umfasst auch den Schutz der gewachsenen Siedlungsgebiete und Siedlungsstrukturen. Neue Wohngebäude lassen sich an anderen Orten errichten, gewachsene, identitätsstiftende Siedlungsstrukturen nicht. Art. 25 Abs. 1 der Landesverfassung Brandenburg

---

<sup>46</sup> *Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr des Landes Sachsen, Energie- und Klimastrategie 2012, S. 35.*

gewährleistet dementsprechend den Angehörigen der nationalen Minderheiten der Sorben und Wenden auch explizit das Recht auf Schutz, Erhaltung und Pflege ihrer nationalen Identität und ihres angestammten Siedlungsgebietes. Entsprechend sieht Art. 6 der Landesverfassung Sachsen einen besonderen Schutz der Bürger sorbischer Volkszugehörigkeit vor. Dieser verfassungsrechtliche Schutz- und Erhaltungsauftrag würde durch Enteignungen von Sorben und Wenden zur Erschließung neuer Braunkohletagebaue ausgehöhlt.

Darüber hinaus sind die oben dargestellten geänderten klimaschutz- und energiepolitischen Annahmen selbstverständlich auch im Hinblick auf ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) von Bedeutung. Im Jahre 2000 hatte der EGMR zwar noch einen Schutz nationaler Minderheiten gegenüber der Erschließung eines Braunkohlentagebaus im brandenburgischen Horno zurücktreten lassen und die Beschwerde von Sorben, die umgesiedelt werden sollten, abgewiesen.<sup>47</sup> Ähnlich wie beim Braunkohlentagebau Garzweiler II stammten die Entscheidungen und Genehmigungen für den Tagebau in Horno jedoch aus den Jahren 1977 bzw. 1994. In Anbetracht der zwischenzeitlich grundlegend veränderten energiepolitischen Ziele spricht vieles dafür, dass der EGMR heute anders entscheiden und den Schutz nationaler Minderheiten bei nicht begründeten energiepolitischen Notwendigkeiten neuer Braunkohlentage grundsätzlich anders gewichten würde.

---

<sup>47</sup> EGMR, Entscheidung vom 25. Mai 2000 - Beschwerde Nr. 46346/99 (Noack) -, LKV 2001, S. 69 ff.