

Juristisches Wettrennen um die Zukunft der Kohle

Garzweiler II und kommunale Interessen

Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard Stüer,
Lehrbeauftragter an den Universitäten Münster und Osnabrück,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster^{*)}

Die Durchsetzbarkeit von Großvorhaben wird immer schwieriger. Der Widerstand wächst. Dabei stehen vielfach Entscheidungen von großer Tragweite an. Ein geradezu klassisches Beispiel dafür ist der Braunkohlentagebau Garzweiler II, bei dem sich Interessen der Wirtschaft und Industrie mit dem Argument der Sicherung von Arbeitsplätzen einerseits sowie der Widerstand der ortsansässigen Bevölkerung, die nicht umgesiedelt werden will, und vor allem auch ökologische Bedenken andererseits geradezu unversöhnlich gegenüberstehen.

Aber es sind nicht nur einige Verirrte oder Weltverbesserer, die gegen den Braunkohlentagebau Front machen. Auch Gemeinden, politische Parteien und Naturschutzverbände gehen Hand in Hand mit verschiedenen gesellschaftlichen, aber auch kirchlichen Gruppen gegen die Großraumbagger vor. Ein aussichtsloser Kampf des kleinen David gegen den übermächtigen Goliath?

Einige spektakuläre Erfolge haben die Gegner des Steinkohlen- und Braunkohlenabbaus allerdings bereits errungen. So ist es etwa der Gemeinde Horno vor dem Potsdamer VerfGH¹⁾ gelungen, den von

der Brandenburgischen Landesregierung bestätigten Braunkohlenplan für verfassungswidrig erklären zu lassen.

Der Braunkohlentagebau Jänschwalde bewirke eine Auflösung der Gemeinde Horno, urteilten die Potsdamer Verfassungsrichter, und bedürfe daher eines formellen Gesetzes mit vorheriger entsprechender Anhörung der Gemeinde und der Bevölkerung. Auch haben die Bürger seit der Moers-Kapellen-Entscheidung²⁾ verstärkte Mitwirkungsrechte bei bergbaulichen Planungen. Das juristische Wettrennen um die Zukunft der Kohle ist wohl noch nicht ganz gelaufen³⁾.

Die Augen richten sich dabei auf Politik und Gerichte gleichermaßen. Oder ist am Ende gegen die Braunkohle auch kein juristisches Kraut gewachsen? Fragen über Fragen, die den VerfGH Münster und die Verwaltungsgerichtsbarkeit befassen.

1. Gerichtsverfahren

Bei dem VerfGH Münster sind inzwischen eine größere Anzahl von Verfahren

gegen den Braunkohlentagebau Garzweiler II anhängig.

a) Organstreitverfahren

Im Mai 1995 hat die Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beim VerfGH Münster ein Organstreitverfahren nach Art. 75 II Verf. NW, §§ 43 ff. VerfGHG erhoben mit dem Antrag fest-

*) Der Verfasser dankt Herrn Stadtoberrechtsrat Kay-Uwe Rhein und Herrn Assessor Michael Zach für ihre Mitwirkung.

1) VerfG Brandenburg, Urt. v. 1.6.1995 - VfGBdg 6/95 - UPR 1995, 354.

2) BVerwG, Urt. v. 16.3.1989 - 4 C 36.85 - BVerwGE 81, 239 - Moers-Kapellen.

3) Vgl. auch BVerfG, Urt. v. 29.7.1959 - 1 BvR 394/58 - BVerfGE 10, 89 (Großer Erftverband); BVerwG, Urt. v. 24.10.1967 - 1 C 64.65 - BVerwGE 28, 131 (Kohlefelder); Urt. v. 17.2.1978 - 1 C 102.76 - BVerwGE 55, 250 - Voerde Kohlekraftwerk); Urt. v. 16.3.1989 - 4 C 36.85 - BVerwGE 81, 329 (Moers-Kapellen); Urt. v. 16.3.1989 - 4 C 36.85 - DVBl. 1989, 663 (Moers-Kapellen); Urt. v. 14.12.1990 - 7 C 18.90 - DVBl. 1991, 405 (Braunkohlentagebau); Urt. v. 14.12.1990 - 7 C 18.90 - Buchholz 406.27 55 BBergG Nr. 3 (Braunkohle Garzweiler II); Urt. v. 14.12.1990 - 7 C 5.90 - BVerwGE 87, 241 (Braunkohlentagebau Garzweiler); Urt. v. 14.12.1990 - 7 C 5.90 - BVerwGE 87, 241 (Braunkohle Garzweiler II).

zustellen, daß das Unterlassen des Landtags, zum Braunkohlenplan Garzweiler II eine parlamentarische Leitentscheidung in Form einer Standort- und Grundsatzentscheidung durch Gesetz zu treffen, gegen Art. 2, 3 I LV NW, Art. 20 III GG verstößt. Außerdem ist die Feststellung beantragt worden, daß die Bekanntmachung der Genehmigung des Braunkohlenplanes Garzweiler II vom 31.3.1995⁴⁾ gegen das Erfordernis einer parlamentarischen Leitentscheidung durch Gesetz gem. Art. 2, 3 I LV, Art. 20 III GG verstößt. Das Organstreitverfahren ist gegen den Landtag und das Düsseldorfer Umweltministerium, gerichtet. Nach Art. 75 Nr. 2 LV NW entscheidet der VerfGH Münster über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Nach § 43 VerfGHG NW können Antragsteller und Antragsgegner nur die obersten Landesorgane und die in der Verfassung oder in einer Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe sein. Zur Begründung hat die Landtagsfraktion vor allem geltend gemacht, daß die Genehmigung des Braunkohlenplans gegen den Parlamentsvorbehalt verstößt und wegen der vielfältigen Auswirkungen eine parlamentarische Leitentscheidung in der Form eines Gesetzes erforderlich sei⁵⁾.

b) Kommunale Verfassungsbeschwerden

Inzwischen liegen dem VerfGH Münster auch eine Reihe von kommunalen Verfassungsbeschwerden vor⁶⁾. Diese sind darauf gerichtet, den vom Düsseldorfer Umweltministerium genehmigten Braunkohlenplan für verfassungswidrig-nichtig zu erklären. Zur Begründung haben die Kommunen ebenfalls die Verletzung des Parlamentsvorbehalts gerügt und zudem geltend gemacht, daß der Braunkohlenplan und die daraus abzuleitenden Vollzugsmaßnahmen gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verstößt. Vor allem wurde ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit, die Landschaftsplanung, die Wasserbewirtschaftung, aber auch kommunale Belange der Daseinsvorsorge bemängelt. Daneben sind eine Reihe von Gesichtspunkten aus den Sondervorschriften für das Rheinische Braunkohlenggebiet des LPlaG geltend gemacht worden.

c) Verwaltungsgerichtliche Klagen

Außerdem haben Kommunen beim Verwaltungsgericht Aachen eine Feststellungsklage wegen Unzulässigkeit der Braunkohlenplanung erhoben und die Feststellung begehrt, daß der Braunkohlenplan nicht die in § 34 IV 2 LPlaG beschriebenen Bindungswirkungen und Verpflichtungen auslöst⁷⁾. Der Braunkohlenplan sei wegen eines Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung nichtig, lautet die Begründung. Dann könne er aber auch nicht die in § 34 IV 2 LPlaG beschriebenen Wirkungen entfalten. Nach § 34 IV LPlaG werden die Braunkohlenpläne mit der Bekanntmachung der Genehmigung Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Sie sind von den Behörden des Bundes und Landes, den Gemeinden und Gemeindeverbänden, von den öffentlichen Planungsträgern sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben von den bundesunmittelbaren und den der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Die verwaltungsgerichtlichen Klagen sind wohl vor allem für den Fall erhoben, daß nicht bereits der VerfGH Münster den Braunkohlenplan Garzweiler II für verfassungswidrig-nichtig erklärt. Aus der Fülle der vorgetragenen Gesichtspunkte sollen hier einige Schwerpunkte erörtert werden, die vor allem die kommunale Sicht der Braunkohlenplanung betreffen. Es sind dies die Wirksamkeit der gesetzlichen Rechtsgrundlagen des LPlaG, der Parlamentsvorbehalt und die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung mit ihren verschiedenen Ausprägungen.

2. Zulässigkeitsfragen

Zuvor sollen einige Zulässigkeitsfragen behandelt werden. Mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde zum VerfGH gemäß Art. 75 Nr. 4 Verf. NW i.V.m. §§ 12 Nr. 8, 52 VerfGHG können die Gemeinden und Gemeindeverbände geltend machen, daß Landesrecht die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt. Zum Landesrecht im Sinne dieser Vorschrift gehören nicht nur förmliche Gesetze und Rechtsverordnungen⁸⁾, sondern alle landesrechtlichen Rechtsnormen, die mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit tatsächlich gelten und von der staatlichen Autorität garantiert werden⁹⁾. Seit einiger Zeit hat der VerfGH

Münster auch Gebietsentwicklungspläne nach den §§ 14, 15 LPIG als geeigneten Beschwerdegegenstand anerkannt und ausgesprochen, daß diese Pläne wegen ihrer Bindungswirkung gegenüber der gemeindlichen Planungshoheit untergesetzliche Rechtsnormen seien, die Außenwirkungen gegenüber Gemeinden als Träger der Selbstverwaltung entfalten¹⁰⁾. Damit folgte der VerfGH Münster einer Entscheidung des BVerfG in einem Verfahren der kommunalen Verfassungsbeschwerde nach § 91 BVerfGG, in der festgestellt worden war, daß Angriffsgegenstand einer Kommunalverfassungsbeschwerde alle Arten vom Staat erlassener Rechtsnormen sein können, die Außenwirkung gegenüber den Gemeinden entfalten, mithin auch Vorschriften, die sich den klassischen Normtypen (förmliches Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung) nicht zuordnen lassen¹¹⁾.

Die Zulässigkeit der beim VG Aachen erhobenen Klagen setzt zunächst voraus, daß die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde keine andere Zuweisung nach § 40 I 1 VwGO darstellt. Dazu ist auf den möglicherweise unterschiedlichen Prüfungsgegenstand des verwaltungsgericht-

4) GVBl. 1995, 202.

5) Die Antragstellerin bezieht sich dabei auf Erbguth, Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Landesplanungsgesetzes, insbesondere der Braunkohlenplanung gem. §§ 24 ff LPIG NW wegen fehlender Beteiligung des Landesparlaments, Rechtsgutachten im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Landtag NW, Rostock, Januar 1995 (maschinenschriftlich).

6) Erkelenz, Jüchen, Mönchengladbach, Viersen, Wegberg, Kreis Heinsberg.

7) Es handelt sich um die Städte Erkelenz und den Kreis Heinsberg.

8) VerfGH, Urt. v. 9.2.1979 - VerfGH 7/78 - NJW 1979, 1201; Urt. v. 9.2.1993 - VerfGH 18/91, 2/91 - NWVBL 1993, 170.

9) VerfGH, Urt. v. 16.4.1982 - VerfGH 17/78 - DVBl. 1982, 1043; Urt. v. 19.4.1994 - VerfGH 8/93 - DÖV 1994, 957; Urt. v. 17.1.1995 - VerfGH 11/93 - NVwZ-RR 95, 436 (437).

10) VerfGH, Urt. v. 15.12.1989 - VerfGH 5/88 - NWVBL 1990, 51 (52) (Mühlheim a.d.R.); Urt. v. 18.6.1991 - VerfGH 5/90 - NWVBL 91, 371; Urt. v. 28.1.1992 - VerfGH 2/91 - NVwZ 1992, 875 (876); Urt. v. 12.2.1992 - VerfGH 6/91 - NWVBL 1992, 242; Urt. v. 9.2.1993 - VerfGH 18/91, 2/91 - NWVBL 1993, 170; Urt. v. 11.7.1995 - VerfGH 21/93 - NWVBL 1995, 373; Urt. v. 30.10.1987 - 19/86 - NWVBL 1988, 11; BVerfG, B. v. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 - DVBl. 1988, 41 (43) zu § 91 BVerfGG.

11) BVerfG, B. v. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 - DVBl. 1988, 41 (43) Vorschriften eines Raumordnungsprogramms betreffend; Clemens, in: Umbach/Clemens, BVerfGG § 91 Rdn. 24.

lichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahrens hingewiesen worden. Das streitige Rechtsverhältnis, um dessen Bestehen oder Nichtbestehen es geht, wird aus den Wirkungen abgeleitet, die § 34 IV LPIG für einen genehmigten und bekanntgemachten Braunkohlenplan vorsieht.

3. Rechtsgrundlagen in §§ 24 ff. LPIG

Nach § 24 I LPIG legen die Braunkohlenpläne auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und von Landesentwicklungsplänen in Abstimmung mit Gebietsentwicklungsplänen im Braunkohlenplangebiet Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, soweit es für eine gesonderte Braunkohlenplanung erforderlich ist. Die Braunkohlenpläne bestehen nach § 24 II LPIG aus textlichen und zeichnerischen Darstellungen. Für Vorhaben zum Abbau von Braunkohle einschließlich Haldenflächen, das nach der Verordnung über die Umweltverträglichkeit bergbaulicher Vorhaben¹²⁾ einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, ist die Umweltverträglichkeit nach Maßgabe des BBergG im Braunkohlenplanverfahren zu prüfen.

Das Braunkohlenplangebiet umfaßt ganz oder zum Teil das Gebiet der Kreise Aachen, Düren, Euskirchen, Erftkreis, Heinsberg, Neuss, Rhein-Sieg-Kreis, Viersen sowie der kreisfreien Städte Köln und Mönchengladbach (§ 25 II LPIG). Der Braunkohlenplan wird vom Braunkohlensausschuß aufgestellt, der als Sonderausschuß des Bezirksplanungsrates des Regierungsbezirks Köln errichtet worden ist (§ 26 I LPIG). Der Braunkohlensausschuß besteht aus einer kommunalen Bank, einer regionalen Bank und einer funktionalen Bank¹³⁾. Der Braunkohlensausschuß trifft die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung der Braunkohlenpläne und beschließt deren Aufstellung (§ 31 I S. 1 LPIG). Nach § 34 I LPIG bedürfen die Braunkohlenpläne der Genehmigung der Landesplanungsbehörde und werden im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtags aufgestellt. Die Genehmigung der Braunkohlenpläne ist nach § 34 II LPIG nur zu erteilen, wenn sie den Erfordernissen einer langfristigen Energieversorgung auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms entspre-

chen und die Erfordernisse der sozialen Belange der vom Braunkohlentagebau Betroffenen und des Umweltschutzes angemessen berücksichtigen. Die Genehmigung wird nach § 34 III 1 LPIG im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht. Eine besondere Regelung enthält das LPIG für die Überprüfung und Änderung der Braunkohlenplanung: Nach § 35 LPIG muß der Braunkohlenplan überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, wenn die Grundannahmen für den Braunkohlenplan sich wesentlich ändern. Die Änderung erfolgt in dem Verfahren, das für seine Aufstellung gilt.

Die vorstehenden Regelungen geben jedoch keine ausreichende gesetzliche Grundlage für die Aufstellung der Braunkohlenpläne, weil sie in ihrer Allgemeinheit nicht die verfassungsrechtlich erforderliche Grundlage für ein konkretes Vorhaben legen können. Die gesetzlichen Regelungen in §§ 24 ff LPIG begegnen bereits wegen Verstoßes gegen Art. 70 Verf. NW¹⁴⁾ verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach dieser Verfassungsbestimmung muß die gesetzliche Grundlage zum Erlaß einer untergesetzlichen Norm nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein.

Dabei muß es um so bestimmter sein, je schwerwiegendere Auswirkungen durch Erlaß und Umsetzung dieser Norm zu erwarten sind. Als Ermächtigungsgrundlage des Braunkohlenplanes sind dabei alle Vorschriften anzusehen, die Aufschluß darüber geben, was im Plan geregelt werden kann oder muß und inwieweit die Planungsbefugnis durch Genehmigungs- und Änderungsvorbehalte beschränkt ist.

Das LPIG befaßt sich nur auf abstrakter Ebene mit der Braunkohlenplanung. Ein konkretes Vorhaben wird dort nicht geprüft oder zugelassen.

Wegen der erheblichen Auswirkungen, die von Maßnahmen des Braunkohlentagebaus für die betroffenen Menschen, Siedlungen, Gemeinden, Natur und Umwelt ausgehen, bedarf es aber einer konkreten gesetzlichen Grundlage, in der die jeweiligen Maßnahmen auch hinsichtlich der sich daraus ergebenden bewertet werden. Eine nur allgemeine gesetzliche Grundlage zum Erlaß von Braunkohlenplänen reicht dazu nicht aus. Hinsichtlich der in § 34 II und II LPIG vorgesehenen Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde ist zudem die hinreichende Bestimmtheit nicht gege-

ben, weil der Umfang der Prüfungspflicht durch diese Behörde unklar bleibt.

Auch die Planänderungsbefugnis gemäß § 35 II LPIG ist nicht hinreichend bestimmt. Nach dieser Vorschrift muß der Braunkohlenplan überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, wenn sich die Grundannahmen für den Braunkohlenplan wesentlich ändern. Der Begriff der „Grundannahmen“ ist bisher im Bundes- oder Landesrecht nicht definiert. Darunter ließen sich zum einen die im jeweiligen Braunkohlenplan angegebenen Ziele, zum anderen ausschließlich die energiewirtschaftlichen Prämissen i.S.d. § 34 II LPIG oder auch der gutachterliche Erkenntnisstand hinsichtlich der Beherrschbarkeit des Vorhabens verstehen. Zum Begriff der „wesentlichen Änderung“ der Grundannahmen führt die Gesetzesbegründung aus, daß eine Planänderung möglich sein muß, wenn die dem Braunkohlenplan zugrundeliegenden tatsächlichen oder rechtlichen Grundannahmen sich so wesentlich ändern, daß das öffentliche Interesse an der Planänderung den Vertrauensschutz der Bergbautreibenden überwiegt¹⁵⁾. Dem ist zu entnehmen, daß dem Begriff der Grundannahmen kein bestimmter Bestand an Planungsprämissen zugeordnet ist, deren Fortfall zur Planänderung zu führen hätte, sondern durch die Verbindung mit dem Begriff der „wesentlichen Änderung“ dynamisch gehalten ist: Danach wäre jede noch so schwerwiegende Schutzgutbeeinträchtigung (z.B. Zerstörung des Naturparks Schwalm-Nette als für eine Planänderung sprechenden öffentlichem Belang) durch einen entsprechend starken Anstieg des Strombedarfs (als ein gegen eine Planänderung sprechender öffentlicher Belang) ausgleichbar. Eine Verpflichtung zur Planänderung wäre demnach auch dann zu verneinen, wenn trotz Strombedarfsverminderung (als für eine Planänderung sprechenden öffentlichem Belang) andere

12 UVP-V Bergbau vom 13.7.1990. BGBl. I 1420.

13 Zusammensetzung, Wahl und Berufung sind in § 26 f. LPIG geregelt.

14 Die direkte Anwendbarkeit dieser Vorschrift auf andere untergesetzliche Normen als Verordnungen hat der VerGH bisher offengelassen. VerGH, Urt. v. 15.12.1989 - VerGH 5/88 - NWVBl. 90, 51 (Mühlheim a.d.R.); Dietlein, NWVBl. 1992, 1.

15 LT-Drs. 10/2734.

gegen eine Planänderung sprechende öffentliche Belange dennoch überwiegen.

4. Parlamentsvorbehalt

Bei der Frage der Legalität des Braunkohlenplans streiten die Beteiligten vor allem um die Reichweite des Parlamentsvorbehalts und die Frage, ob die Braunkohlenplanung zum Tagebau Garzweiler II den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, die sich aus Art. 2 und 3 LV und Art. 20 III GG ergeben. Danach müssen die wesentlichen, wichtigen Grundsatzentscheidungen durch eine politische Leitentscheidung durch das Parlament selbst entschieden werden. Auf dieser Grundlage können sodann Einzelheiten durch Rechtsverordnung und begleitendes Verwaltungshandeln festgelegt werden. Diesem Grundsatz, der sich zugleich aus dem Demokratiegebot, dem Rechtsstaatsprinzip und dem Gewaltenteilungsgrundsatz ableitet, dürfte die Braunkohlenplanung Garzweiler II nicht entsprechen. Es fehlt eine politische Leitentscheidung des Parlaments, ob und in welchem Umfang der Braunkohlentagebau Garzweiler II zugelassen werden soll. Der von der Landesplanungsbehörde lediglich genehmigte Braunkohlenplan erfüllt die Erfordernisse einer politischen Leitentscheidung durch das Parlament nicht. Der Braunkohlenplan ist kein vom Parlament beschlossenes Gesetz, sondern eine anderweitige Rechtsnorm eigener Art mit teilweise behördeninterner Bindungswirkung und Bindungswirkung für die davon betroffenen Gemeinden. Eine politische Leitentscheidung, an der das Parlament beteiligt ist, liegt dem Braunkohlenplan jedenfalls nicht zugrunde.

Wegen der gravierenden Einwirkungen des Braunkohlentagebaus auf alle Umweltmedien und vor allem auch den Menschen, die Landschaft, die Natur, das Grundwasser, den Städtebau, die Infrastruktur sowie das Klima hätte es aber einer politischen Leitentscheidung durch das Parlament bedurft, mit der die Grundsatzentscheidungen zum Braunkohlentagebau Garzweiler II hätten getroffen werden müssen. Denn es entspricht der ständigen Rechtsprechung der Verfassungsgerichtsbarkeit, daß wesentliche, für die Gemeinschaft wichtige Grundfragen durch das Parlament selbst entschieden werden müssen. Wenn es richtig ist, daß die Staatsgewalt vom Volke ausgeht und die erforderliche Legitimation für staatliches Handeln wesentlich durch Wahlen vermittelt wird, dann muß das vom Volk

gewählte Parlament auch die Grundsatzfragen entscheiden, auf denen das Zusammenleben der Gemeinschaft beruht. Auf der Grundlage dieser politischen Leitentscheidungen kann dann die Verwaltung diese Grundsatzentscheidungen vollziehende Regelungen erlassen. Dies geschieht zumeist in förmlichen Verwaltungsverfahren. Fehlt es aber an der politischen Leitentscheidung des Parlaments, ist zugleich eine wesentliche Legitimationsquelle für staatliches Handeln nicht gegeben und die erforderliche Legitimationskette vom Volk zu den jeweils handelnden staatlichen Organen unterbrochen. Denn nur wenn die wichtigen Grundsatzentscheidungen durch das Parlament selbst entschieden werden, verfügt die an Gesetz und Recht gebundene Verwaltung über die erforderliche Grundlage ihres Handelns. Die vollziehende Verwaltung würde andernfalls zu einer Art Ersatzparlament und in dieser Funktion in die eigenverantwortlichen Kompetenzbereiche des Parlaments eingreifen. Die wesentlichen politischen Leitentscheidungen müssen daher durch das Parlament selbst getroffen werden.

Das Parlament kann sie nicht ohne schwerwiegenden Schaden für die auf dem Gewaltenteilungsprinzip beruhende Demokratie der Verwaltung überlassen.

Zu diesen wichtigen Grundsatzentscheidungen, die durch das Parlament selbst getroffen werden müssen, gehört aber auch eine politische Leitentscheidung zum Braunkohlentagebau Garzweiler II. Dies folgt aus den gravierenden Auswirkungen, die mit dem Braunkohlentagebau verbunden sind. Der Aufschluß neuer Abbaufelder wird unmittelbar zur Folge haben, daß ganze Dörfer umgesiedelt werden müssen und zahlreiche Menschen ihr Grundeigentum und ihre Wohnung verlieren. Für viele wird eine solche Umsiedlung auch zu einem Verlust der gewohnten Umgebung führen, viele werden auch in ihrer Existenz betroffen, vor allem dann, wenn es nicht gelingt, mit der zu erwartenden Entschädigung einen gleichwertigen Ersatz zu finden.

Die Auswirkungen des Braunkohlentagebaus gehen aber über die unmittelbaren Auswirkungen für die betroffene Bevölkerung noch weit hinaus und betreffen Natur- und Umweltbelange und die Ökologie im weitesten Sinne. Man muß sich ernsthaft fragen, ob angesichts der gravierenden Folgen für Mensch, Fauna und Flora sowie ein Bündel von Umweltbe-

langen der Aufschluß neuer Braunkohlefelder noch verantwortbar ist. Das gilt nicht zuletzt auch wegen der erheblichen Auswirkungen der Braunkohleverfeuerung auf unser Klima. Diese Fragen verlangen nach einer Antwort durch das Parlament. Ein Handeln der Landesregierung oder nachgeordneter Verwaltungsstellen reicht wegen der mangelnden politischen Legitimation nicht aus. Wenn es schon zu solchen gravierenden Auswirkungen und einer partiellen Umweltzerstörung kommen soll und Landschaften in devastierte Flächen verwandelt werden können, dann muß dies zumindest auf der Grundlage einer politischen Leitentscheidung erfolgen, die sich in der Öffentlichkeit abspielt und die für den Bürger transparent ist. Entscheidungen der Landesregierung oder gar der nachgeordneten Verwaltungsbehörden erfüllen diese wichtige Funktion auch im Hinblick auf die gebotene Transparenz nicht.

Den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Vorbehalt des Gesetzes kann der Landesgesetzgeber nur durch eine politische Leitentscheidung durch das Parlament entsprechen, indem die Grundfragen des Braunkohlentagebaus Garzweiler II sozusagen in einer ersten Planungs- und Entscheidungsstufe entschieden werden. An ein derartiges Planungsgesetz müssen sich aus rechtsstaatlichen Gründen allerdings weitere Verfahrensschritte anschließen. Vor allem ist - nachgeschaltet zur politischen Leitentscheidung - ein bergrechtliches Planfeststellungsverfahren erforderlich, in dem die weiteren Fragestellungen der Zulassung des Braunkohlentagebaus geklärt werden. Auch nach der bisherigen Gesetzeslage und der Verwaltungspraxis ist das Verfahren mehrstufig. Grundsatzfragen der Landesplanung werden im Braunkohlenplan vorentschieden. Daran schließen sich die verschiedenen bergrechtlichen Betriebsplanverfahren an, die sich wiederum in Rahmen, Haupt- und Sonderbetriebspläne gliedern. Stärkere Anforderungen zum Vorbehalt des Gesetzes würden nicht dazu führen, diese grundsätzliche Systematik aufzugeben und das bisherige mehrstufige Verfahren etwa abschließlich durch ein Parlamentsgesetz zu ersetzen. Aus rechtsstaatlichen Gründen¹⁶⁾ ist vielmehr auch weiterhin ein mehrstufiges Verfahren erforderlich, das sich in die politische Leitentscheidung

16) Vgl. dazu Stüer, Investitionsmaßnahmegesetzes als Verfassungsproblem, DVBl. 1991, 1333 m.w.Nachw.

des Parlaments und die nachfolgenden bergrechtlichen Verwaltungsverfahren gliedert. Die erste Stufe dieses mehrstufigen Verfahrens bedarf wegen der überragenden Bedeutung der Entscheidung einer politischen Leitentscheidung durch das Parlament. Eine Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde am Parlament vorbei reicht dazu nicht aus.

5. Selbstverwaltungsgarantie

Die betroffenen Gemeinden und Kreise rügen ferner eine Verletzung des Rechtes der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 78 I Verf. NW¹⁷⁾, aus dem sich die Planungs-¹⁸⁾, Finanz-¹⁹⁾ und Organisationshoheit²⁰⁾ ableitet. Der Selbstverwaltungsgarantie unterfällt auch das Recht der Gemeinden, auf ihrem Gebiet die Daseinsvorsorge zu betreiben, insbesondere auch die Wasserversorgung und -entsorgung durchzuführen. Darüber hinaus zieht der VerfGH Münster auch solche Verfassungsvorschriften als beschwerdefähige Rechtspositionen heran, die nach ihrem Inhalt geeignet sind, das verfassungsrechtliche Bild der Selbstverwaltung zu prägen. Hierzu gehören die Bestimmungen des Finanzverfassungsrechts, das Demokratiegebot, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie das Willkürverbot²¹⁾. So stellt es unter dem Aspekt des Willkürverbotes eine Verletzung der Planungshoheit dar, wenn die Ermittlung des Sachverhalts zur Beurteilung der Intensität der Beeinträchtigung der Planungshoheit fehlerhaft oder unvollständig vorgenommen wurde, oder die Belange der Gemeinde unter Verstoß gegen das Willkürprinzip abgewogen worden sind.

Der Landesgesetzgeber ist dabei zu einer Abwägung verpflichtet, die kommunale Interessen und Belange ausreichend berücksichtigt. Dies gilt vor allem bei Gesetzen mit Planungseinschlag²²⁾.

Die Rechtsprechung hat dabei auf gemeindliche Mitwirkungs- und Abwehrrechte hingewiesen. Bei allen Fachplanungen, die sich auf das Gemeindegebiet mehr als unwesentlich auswirken, haben die davon betroffenen Standortgemeinden Mitwirkungsrechte, die sich in einen Anspruch auf Information und Anhörung gliedern. Gemeindliche Abwehrrechte setzen voraus, daß das Vorhaben konkrete gemeindliche Planungen betrifft oder weite Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung entzieht. Davon ist bei Maßnahmen des Braunkohlentage-

baus im Hinblick auf die betroffenen Standortgemeinden vielfach auszugehen.

Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund der Selbstverwaltungsgarantie könnte gegen die Regelungen in §§ 24 III, 33 LPIG zusätzliche verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Infolge der Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Braunkohlenplanverfahren durch das Änderungsgesetz zum LPIG²³⁾ ist das durch Art. 78 I Verf. NW (Art. 28 II GG) garantierte Recht der Gemeinden, an allen ihre Belange betreffenden Planungsmaßnahmen beteiligt zu werden, verletzt worden. Die Gesetzesänderung führt zu einer Vorverlagerung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Braunkohlenplanverfahren²⁴⁾, dessen Ergebnis nach § 52 IIb S. 3 BBergG bei den späteren Betriebsplanzulassungen zu berücksichtigen ist. Damit erfolgt zugleich eine Vorverlagerung des Schwerpunktes der gemeindlichen Beteiligung. Dies könnte eine Aushöhlung der kommunalen Beteiligungsrechte darstellen, da den Gemeinden dadurch die Möglichkeit genommen wird, in den Betriebsplanverfahren nach dem BBergG den durch Tatsachenbeweis erhärteten Einwand zu erheben, daß die seit der Aufstellung des Braunkohlenplanes zutage getretenen Auswirkungen des Tagebaus Garzweiler I die Gemeinden in ihren materiellen Selbstverwaltungsrechten verletzen.

6. Planungshoheit

Nach der überkommenen Auffassung²⁵⁾ setzt zunächst der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie dem Gesetzgeber eine Grenze. Hiernach darf der Wesensgehalt der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht ausgehöhlt oder angetastet werden. Bei der Bestimmung dieses Kernbereichs ist in besonderer Weise der geschichtlichen Entwicklung und den verschiedenen Erscheinungsformen der Selbstverwaltung Rechnung zu tragen²⁶⁾ und danach zu fragen, welche Möglichkeiten der Gemeinde nach einem solchen Eingriff noch verbleiben, von ihrer Hoheit Gebrauch zu machen²⁷⁾.

Die Selbstverwaltung ist aber nicht nur in einem (engeren) Kernbereich geschützt, sondern auch außerhalb dieses Kernbereichs. Hier ist der Gesetzgeber bei allen Eingriffen in rechtlich geschützte kommunale Belange auf das Gemeinwohlprinzip verpflichtet. Gesetzgeberische Eingriffe müssen auch außerhalb eines engeren Kernbereichs geeignet, er-

forderlich und verhältnismäßig sein²⁸⁾. Den sog. Vorbehaltsbereich, dem Bereich jenseits des Kernbereichs, darf der Gesetzgeber nur unter diesen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen regelnd ausgestalten.

Vor diesem Hintergrund²⁹⁾ muß die Selbstverwaltung als einheitliches Schutzgut verstanden werden, das aus Kernbereich und ebenfalls geschütztem Randbereich besteht³⁰⁾. Danach ist nicht von einem institutionell vorgegebenen Bestand an Aufgaben und Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft auszugehen.

17) Das dem Gewährleistungsumfang des Art. 28 Abs. 2 GG entspricht; Hoppe, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit Bd. II, S. 257 (286, 295); BVerfG, B. v. 27.11.1986 - 2 BvR 12417/82 - NVwZ 1987, 123.

18) VerfGH, Urt. v. 9.2.1993 - VerfGH 18/91, 2/91 - NWVBL 1993, 170.

19) RhPf VerfGH, Urt. v. 18.3.1992 - VGH 3/91 - NVwZ 1993, 159; BVerfG, B. v. 27.11.1986 - 2 BvR 12417/82 - NVwZ 1987, 123; B. v. 15.10.1985 - 2 BvR 1808/82 - NVwZ 1986, 289.

20) BVerfG, B. v. 26.10.1994 - 2 BvR 445/91 - DVBl. 1995, 290; B. v. 27.11.1986 - 2 BvR 12417/82 - NVwZ 1987, 123.

21) Pestalozza, in: Verfassungsprozeßrecht § 29 Rdn. 52 m.w.N.

22) BVerfG, Urt. v. 10.7.1990 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 82, 310 (Papenburg EA); B. v. 12.5.1992 - 2 BvR 470/90 - BVerfGE 86, 90 (Papenburg Hauptsache).

23) Vom 2.3.1993 (GV NW 93, 94).

24) Abweichend vom BBergG, nach dem die UVP im Rahmenbetriebsplanverfahren durchgeführt wird.

25) Zusammenfassend: Ipsen, Niedersächsisches Kommunalrecht I, Abschnitt § 1 II 1; Kronisch, Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie S. 31 ff.

26) BVerfG, B. v. 26.10.1994 - 2 BvR 445/91 - DVBl. 95, 290 (291) m.w.Nachw.; (Gleichstellungsbeauftragte), sog. historische Methode.

27) Stern, Staatsrecht S. 416 mit Nachweisen zur Rechtspr. des BVerwG.

28) Stüer, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 1980, 83; ders., Verfassungsfragen zur Gebietsreform, DöV 1978, 78.

29) BVerfG, B. v. 23.11.1988 - 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83 - DVBl. 1989, 300.

30) Schoch, VerwArch 81 (1990), 18; auf weitere in der Literatur diskutierte Ansätze zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie kann hier nicht eingegangen werden, Vgl. hierzu: Burmeister, Verfassungstheoretische Neukonzeption der kommunalen Selbstverwaltung, 1977; Kronisch, Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie, 1992; Ipsen, ZG 1994, 194 ff.

Der Gesetzgeber ist vielmehr auch im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung zu Eingriffen nur berechtigt, wenn er die verfassungsrechtlichen Maßstäbe wahrt, die sich aus dem Gemeinwohlvorbehalt, der Willkürfreiheit und dem Abwägungsgebot ableiten³¹⁾.

Aus der Selbstverwaltungsgarantie leitet sich vor allem auch die Planungshoheit ab. Darunter versteht man das Recht der Gemeinden, ohne durchgängige und strikte Bindung an staatliche Vorgaben aufgrund eines eigenen politisch-administrativen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraumes durch verbindliche Planung über die bauliche und sonstige Nutzung des Grund und Bodens des Gemeindegebietes disponieren zu können³²⁾. Die Planungshoheit beschränkt sich nicht auf die Bauleitplanung, sondern umfaßt auch die sog. Entwicklungsplanung, d.h. eine umfassende vorausschauende Aufgabenplanung, die über die Konzeption für die Nutzung des Bodens hinausgeht und die Bereiche Kulturpolitik, Sozialpolitik und Daseinsvorsorge (z.B. den Betrieb kommunaler Einrichtungen) umfaßt³³⁾. Geschützt ist nicht nur die Befugnis zur Planaufstellung, sondern auch zur Verwirklichung des Plans einschließlich des Fortbestandes der bereits realisierten Planungen. Vor allem durch eine großräumige Einwirkung des Braunkohlentagebaus auf das Gemeindegebiet können sich daher abwägungserhebliche gemeindliche Belange ergeben, bei deren Verletzung Abwehransprüche begründet sein können.

7. Landschaftsplanung

Ein Eingriff in die Planungshoheit kann sich auch aus bergbaubedingten Verschlechterungen der ökolo-

gischen Verhältnisse ergeben. Nicht jede Veränderung der natürlichen und ökologischen Verhältnisse stellt zwar notwendigerweise einen Eingriff in Belange der kommunalen Selbstverwaltung dar. Sofern die Veränderungen jedoch nachhaltig sind und sich dazu noch Auswirkungen auf die gemeindliche Bauleitplanung ergeben, ist eine Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit naheliegend³⁴⁾. So kann etwa eine nachhaltige Beeinträchtigung eines ausgewiesenen Naherholungsgebietes oder Naturschutzgebietes zu Störungen gemeindlicher Belange führen.

8. Wasserversorgung

Auch die kommunale Versorgung gehört zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft³⁵⁾. Dies ergibt sich schon aus der historischen Entwicklung, wonach die Unterhaltung von Brunnen zur Wasserversorgung der Bevölkerung zu den traditionellen kommunalen Aufgaben gehört³⁶⁾. Zuweilen ist auch die Aufgabe der gemeindlichen Wasserversorgung aufgrund landesverfassungsrechtlicher Besonderheiten dem Kernbereich der Selbstverwaltung zugeordnet worden³⁷⁾. Beeinträchtigungen der kommunalen Selbstverwaltung können daher etwa gegeben sein, wenn ein kommunales Wasserwerk seinen Betrieb einstellen muß oder auch die eigene Wasserversorgung im Gemeindegebiet insgesamt eingestellt werden müßte.

9. Daseinsvorsorge

Beeinträchtigungen der kommunalen Angelegenheiten können sich auch in weiteren Bereichen der Daseinsvorsorge ergeben. So können vom Braunkohlentagebau nachteilige Wirkun-

gen auf kommunale Einrichtungen wie beispielsweise Schulen, Kindergärten, Sportstätten, Straßen, Kanalisationsanlagen oder öffentliche Gebäude ausgehen. Die Einwirkungen werden zumeist durch entsprechende Bergsenkungen ausgelöst, die mit einer Veränderung der Grundwasserhältnisse verbunden sind. Auch derartige Folgewirkungen des Braunkohlentagebaus sind in die Zulassungsentscheidungen einzustellen, so daß sich bei Verletzung dieser Belange kommunale Abwehrrechte ergeben können.

Neben dem juristischen Parkett steht natürlich weiterhin die Politik im Rampenlicht. Dabei geht es vor allem um die Zukunft der Energieversorgung und die Frage, ob der Braunkohlentagebau nicht aufgrund seiner mit den Verbrennungsprozessen verbundenen klimaverschlechternden Auswirkungen und den steigenden Gewinnungskosten zurückgefahren werden soll. Das letzte Wort über Garzweiler II ist daher wohl noch nicht gesprochen.

31) BVerfG, B. v. 23.6.1987 - 2 BvR 826/83 - DVBl. 1988, 41; Berlitt, DVBl. 1995, 293 (295).

32) BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - 4 C 105/66 - DVBl. 1970, 414 = BVerwGE 34, 301.

33) VGH Mannheim, Urt. v. 26.10.1989 - 10 S 2177/88 - NVwZ 90, 487 (488); Dorfentwicklungsplanung außerhalb der Bauleitplanung.

34) So wurde die Klagebefugnis einer Gemeinde für eine Klage gegen die Errichtung eines Atomkraftwerkes außerhalb ihres Gemeindegebietes mit der Begründung bejaht, daß die Gemeinde wegen der umweltbestimmenden Eigenschaft eines Atomkraftwerkes und des befürchteten nachteiligen Wandels der meteorologischen und ökologischen Verhältnisse (Kühltürme) in der Fortführung ihrer bisherigen Planung und dem Ausbau eines Naherholungsgebietes beeinträchtigt sein könne. so VG Schleswig, B. v. 15.12.1976 - 10 D 176/76 - GewArch 1977, 140.

35) OVG Koblenz, Urt. v. 3.6.1986 - 7 A II 2/85 - NVwZ 1987, 71.

36) Dies wird bereits in den §§ 179, 182 der Preußischen Städteordnung von 1808 bezogen, vgl. BVerwG, Urt. v. 21.1.1993 - 4 B 206/92 - NVwZ 93, 884; Schenke, S. 84 m.w.N.

37) Art. 83 Bay LV ordnet die Wasserversorgung ausdrücklich dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zu; BayVGII, Urt. v. 9.4.1979 - Nr. 167 VI 77 - DVBl. 79, 673 (679); verneinend aber BVerwG, Urt. v. 27.1.1984 - 8 C 128/81 - NVwZ 1984, 378.

<p>MORION- ReflexKegel</p> <p>mit BAST-Prüfnummer, auch nach dem 1.1.96 zugelassen</p> <p>MORAVIA 65032 WIESBADEN Fax: 06119502-200</p>	
---	---