

Az.: 2016 P 39

Gestaltungsmöglichkeiten im LEP bzgl. Festsetzungen zu Braunkohlentagebauen

Vermerk

Rechtsgutachterliche Überprüfung

von Antworten, welche der Berliner Senat auf eine Kleine Anfrage „*Wie wichtig ist der Trinkwasserschutz und Klimaschutz im neuen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg*“ gegeben hat (Drucksache 17/17681).

Sachverhalt:

Mit Schreiben vom 06.01.2016 wurde dem beim Berliner Senat unter der Überschrift „*Wie wichtig ist der Trinkwasserschutz und Klimaschutz im neuen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg*“ eine kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung eingereicht (Drs. 17/17681).

Für die Senatsverwaltung (Ressort Stadtentwicklung und Umwelt) wurde diese, aus 11 Einzelfragen bestehende Anfrage mit einem am 26.01.2016 im Abgeordnetenhaus eingegangenen Schreiben vom 22.01.2016 beantwortet.

Im Auftrag der Grüne Liga Berlin e.V., des Bündnisses Kohleausstieg Berlin und der Grüne Liga Brandenburg Umweltgruppe Cottbus wurde diesseits eine Überprüfung der zu Fragen 7 und 9 gegebenen Antworten durchgeführt und die von den Auftraggebern in diesem Kontext aufgeworfenen Zusatzfragen geprüft.

1. Frage 7 der Abgeordneten Gebel und Schäfer:

Wird sich der Senat im Rahmen der Überarbeitung des LEP dafür einsetzen, dass in Zukunft keine weiteren Braunkohletagebaue entwickelt werden?

Von der Senatsverwaltung gegebene Antwort zu Frage 7:

Die Entwicklung von Braunkohletagebauen sind nicht Gegenstand von Landesentwicklungsplänen. Das Land Brandenburg hat mit dem „Gesetz zur Regionalplanung und Braunkohlen - und Sanierungsplanung“ [RegBkPIG] ein eigenständiges, mit dem Land Berlin nicht vergemeinschaftetes Rechtsinstrument geschaffen, um die raumordnerische Sicherung von Braunkohlelagerstätten zu betreiben. Das Land Berlin wird im Rahmen der dort vorgesehenen Braunkohlenplanverfahren beteiligt und kann in diesem Rahmen Belange geltend machen.

Zusatzfragen der Auftraggeber an den Gutachter:

- (1) Kann die Verabschiedung weiterer Braunkohlenpläne für den Aufschluss bisher nicht festgesetzter Abbaugelände in Brandenburg durch eine Zielfestlegung im gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP) verhindert werden?
- (2) Kann das „Gesetz zur Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung“ als eigenständiges, mit dem Land Berlin nicht vergemeinschaftetes Rechtsinstrument eine solche Festlegung verhindern oder deren Wirksamkeit einschränken?
- (3) Ist eine Zielformulierung mit dem Wortlaut „Im Hinblick auf die Gewinnung von Braunkohle sind über die in bestandskräftigen Braunkohlenplänen raumordnerisch festgesetzten Gebiete hinaus keine weiteren Gebiete zu entwickeln.“ geeignet, den in Frage 1 dargestellten Zweck zu erreichen?
- (4) Können Festlegungen zu Gunsten des sorbisch-wendischen Siedlungsgebiets i.S.d. brandenburgischen Sorben-Wenden-Gesetzes (SWG) als Festlegungen in den LEP aufgenommen werden und welche Konsequenzen hätte es, wenn die betreffenden Flächen im Bereich von Braunkohlenlagerstätten lägen?

2. Frage 9 der Abgeordneten Gebel und Schäfer:

Wird der Senat bei der Überarbeitung des LEP auch darauf drängen, dass die Schaffung künstlicher Wasserflächen auf ein Minimum reduziert wird, um die sich durch den Klimawandel noch verschärfenden Verdunstungsverluste und daraus resultierenden niedrigen Wasserstand in der Spree zu minimieren?

Von der Senatsverwaltung gegebene Antwort zu Frage 9:

Die Sanierung und Folgenutzung von Tagebauflächen wird in Braunkohlenplänen geregelt, die nach dem „Gesetz zur Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung“ im Land Brandenburg aufgestellt werden. Der Senat wird in diesem Verfahren die Berliner Belange einbringen.

Zusatzfrage der Auftraggeber:

(5) Gibt es für die Festlegung eines Zieles oder Grundsatzes im LEP, dass die Schaffung künstlicher Wasserflächen (insbesondere Tagebauseen) auf ein Minimum reduziert werden muss, abweichende Bewertungen?

Bewertung der Antwort der Senatsverwaltung und Beantwortung der in diesem Kontext gestellten Zusatzfragen der Auftraggeber:

Es ist zunächst zutreffend, dass die Entwicklung von Braunkohlentagebauen nicht Gegenstand des gegenwärtig gültigen Landesentwicklungsplans ist und dass das Land Brandenburg ein eigenständiges „Gesetz zur Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung“ geschaffen hat.

Weiterhin ist auch richtig, dass das Land Berlin sich in nach diesem Gesetz durchgeführten Braunkohlenplanverfahren beteiligen und die Belange und Interessen Berlins geltend machen kann (bzw. „geltend machen wird“ – so die Antwort der Senatsverwaltung).

Die Antwort der Senatsverwaltung ist insofern nicht falsch, geht indessen an der gestellten Frage vorbei. Diese war nicht auf Einflussnahmemöglichkeiten des Senats in Braunkohlenplanverfahren gerichtet, sondern darauf, ob sich „der Senat im Rahmen der Überarbeitung des LEP dafür einsetzen [wird], dass in Zukunft keine weiteren Braunkohletagebaue entwickelt werden“. Mit dem Verweis der

Senatsverwaltung auf das nach RegBkPIG vorgesehene Beteiligungsverfahren wird diese Frage nicht beantwortet. Die Frage der Abgeordneten war ersichtlich auf eine Positionierung der Senatsverwaltung gerichtet, inwieweit der Senat Gestaltungsspielräume bei der Novellierung des LEP so ausnutzen möchte, dass der LEP künftigen Braunkohlentagebauen entgegensteht.

Soweit die Antwort der Senatsverwaltung implizieren sollte, dass im Landesentwicklungsplan keine Zielfestlegungen erfolgen könnten, welche einer Entwicklung von Braunkohlentagebauen entgegenstehen, wäre dies unzutreffend.

Richtigerweise verhält es sich wie folgt:

Gemäß Art. 1 Abs. 1 des Landesplanungsvertrages¹ (LPIV) betreiben die Länder Berlin und Brandenburg eine auf Dauer angelegte **gemeinsame Raumordnung und Landesplanung**. Sie nehmen alle damit zusammenhängenden Aufgaben nach Maßgabe dieses Vertrages für das Gesamtgebiet beider Länder (gemeinsamer Planungsraum) gemeinsam wahr. Aufgabe der gemeinsamen Landesplanung ist gem. Art. 1 Abs. 2 S. 1 LPIV die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für die räumliche Ordnung und Entwicklung des gemeinsamen Planungsraumes. **Die vertragschließenden Länder Berlin und Brandenburg verpflichten sich, die gemeinsamen Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den gemeinsamen Planungsraum in einem gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm und in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen festzulegen** (Art. 1 Abs. 2 S. 2 LPIV).

Artikel 8 des Landesplanungsvertrages regelt die Vorgaben zur Aufstellung der gemeinsamen Landesentwicklungspläne. Diese legen auf der Grundlage des gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung fest (Art. 8 Abs. 1 LPIV).

¹ Die nachfolgenden Ausführungen geben Auszüge aus dem Wortlaut des Landesplanungsvertrages wieder; Hervorhebungen diesseits (nicht im Original).

Die diesbzgl. Begriffsbestimmung liefert § 3 Abs. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) wie folgt:

Ziele der Raumordnung:

Verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Grundsätze der Raumordnung:

Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2 ROG) aufgestellt werden.

Gemäß § 8 Abs. 5 (Satz 1 Nr. 2) ROG sollen Raumordnungspläne (inkl. Landesentwicklungspläne) Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, u.a. insbesondere zu der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören

- a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,*
- b) Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,*
- c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen.*

Aus diesen Vorgaben folgt, dass im Zuge der Erarbeitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Fortschreibung der gemeinsamen Landesentwicklungspläne grundsätzlich für den erfassten Planungsraum Ziele und Grundsätze der Landesplanung aufgestellt werden können, welche einer Braunkohlenplanung entgegenstehen. Weder im Landesplanungsvertrag noch dem Landesentwicklungsprogramm ist irgendeine Vorgabe enthalten, welche eine Verankerung von der Entwicklung neuer Braunkohlentagebaue entgegenstehenden Zielen oder Grundsätzen verhindern würde.

Dergleichen folgt insbesondere auch nicht aus dem Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG). Denn § 12 RegBkPIG stellt ausdrücklich klar, dass *„Braunkohlen- und Sanierungspläne [...] auf der Grundlage des gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms und der gemein-*

samen Landesentwicklungspläne nach den Artikeln 7 und 8 des Landesplanungsvertrages sowie nach Abstimmung mit der Regionalplanung aufgestellt [werden]. Sie legen Grundsätze und Ziele der Raumordnung fest, soweit dies für eine geordnete Braunkohlen- und Sanierungsplanung erforderlich ist.“ (§ 12 Abs. 1).

„Ziel des Braunkohlenplanes ist es, eine langfristig sichere Energieversorgung zu ermöglichen, die zugleich umwelt- und sozialverträglich ist. Ziel des Sanierungsplanes ist es, bergbauliche Folgeschäden in den Gebieten, in denen der Braunkohlenabbau mittelfristig ausläuft oder schon eingestellt ist, soweit wie möglich auszugleichen“ (§ 12 Abs. 2).

Zudem folgen die Bindungswirkung (Ziele) bzw. Berücksichtigungspflichten (Grundsätze), welche die Vorgaben LEPro und LEP gegenüber der Braunkohlenplanung entfalten, auch aus § 4 ROG. Nach § 4 Abs. 1 ROG sind die Ziele und Raumordnung, die auf höherrangiger Planungsebene gesetzt wurden,

- (1) bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
- (2) bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen und
- (3) bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

Somit ist festzustellen, dass die Braunkohlenplanung nicht etwa ein komplett „eigenständiges, mit dem Land Berlin nicht vergemeinschaftlichtes Rechtsinstrument ist“ (wie es aber in der Antwort der Senatsverwaltung ausgesagt wird), **sondern die Braunkohlenplanung vielmehr eben „auf Grundlage des gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms und der gemeinsamen Landesentwicklungspläne“ aufgestellt wird** (§ 12 Abs. 1 RegBkPIG).

Die Aufstellung von Braunkohlenplänen ist dabei kein „Selbstzweck“, sondern erfolgt ausweislich § 12 Abs. 2 RegBkPIG in Abhängigkeit von der Beantwortung der Zielfestlegung eine *„langfristig sichere Energieversorgung zu ermöglichen, die zugleich umwelt- und sozialverträglich ist“*.

Es ist zulässig, im Rahmen der Aufstellung von LEPro und LEP zu dem Ergebnis zu kommen, dass es keiner neuen oder erweiterten Braunkohlentagebaue bedarf, um eine solche langfristig sichere Energieversorgung, die zugleich umwelt- und sozialverträglich ist, zu erreichen. Für Gebiete, in welchen Braunkohle lagert / potentiell abgebaut werden kann, dürfen anderweitige Ziele und Grundsätze aufgestellt werden, die dann nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind.

Sowohl nach § 4 ROG als auch nach § 12 Abs. 1 RegBkPIG i.V.m. Art. 8 LPiV sind die im LEP festgelegten Ziele und Grundsätze für die Regional- und Braunkohlenplanung verbindlich (Ziele zu beachten bzw. Grundsätze zu berücksichtigen).

Auf Zusatzfrage (1) ist somit zu antworten: **Die Verabschiedung weiterer Braunkohlenpläne für den Aufschluss bisher nicht festgesetzter Abbaugelände in Brandenburg kann durch eine Zielfestlegung im gemeinsamen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP) verhindert werden.**

Auch das Gesetz zur Regionalplanung und Braunkohlen- und Sanierungsplanung kann aufgrund der umgekehrten Normhierarchie Festlegungen im LEP weder verhindern noch deren Wirksamkeit einschränken (Antwort zu Zusatzfrage (2)).

Zu Zusatzfrage (3): Eine Zielformulierung mit dem Wortlaut „*Im Hinblick auf die Gewinnung von Braunkohle sind über die in bestandskräftigen Braunkohlenplänen raumordnerisch festgesetzten Gebiete hinaus keine weiteren Gebiete zu entwickeln*“ wäre geeignet, den in Zusatzfrage (1) der Auftraggeber dargestellten Zweck zu erreichen.

Zu Zusatzfrage (4): Es ist möglich, das sorbisch-wendische Siedlungsgebiet i.S.d. brandenburgischen Sorben-Wenden-Gesetzes dergestalt als Festlegung in den LEP aufzunehmen, dass dieses nicht durch großflächige, Landschaftsumgestaltungen oder eine Zerstörung bzw. Verlagerung von Siedlungsflächen in Anspruch genommen werden „darf“ (= Ziel) oder „soll“ (= Grundsatz).

Auch die Festlegung eines Zieles oder Grundsatzes im LEP, wonach die Schaffung künstlicher Wasserflächen (insbesondere Tagebauseen) zu vermeiden bzw. zu minimieren ist, wäre grundsätzlich zulässig (Antwort zu Zusatzfrage (5)). Auch insoweit gilt, dass aus den Unterlagen zur Planaufstellung bzw. den weiteren Verfahrensunterlagen eine Ermittlung der Problematik und das Ergebnis einer durchgeführten abschließenden diesbzgl. Abwägung ableitbar sein muss.

Zum Verfahren und den Einflussnahmemöglichkeiten des Berliner Senats:

Die Erarbeitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Fortschreibung

- des gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms,
- der gemeinsamen Landesentwicklungspläne,
- der gemeinsamen Struktur- und Entwicklungskonzepte und auch
- der Braunkohlen- und Sanierungspläne

obliegt der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (Art. 2 Abs. 2 LPiV). Sie nimmt die Aufgaben der für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden und deren Befugnisse als Trägerin der gemeinsamen Landesplanung wahr (Art. 2 Abs. 1 LPiV).

Seitens des Senats besteht – ebenso wie seitens der Landesregierung von Brandenburg – gegenüber der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung ein fachliches Weisungsrecht, welches von den für Raumordnung zuständigen Mitgliedern beider Landesregierungen gemeinsam und einvernehmlich ausgeübt wird (Art. 4 LPiV).

Sodann ist mit Blick auf die Einwirkungsmöglichkeiten des Senats auf die Ausgestaltung (u.a.) des LEP nach auf Art. 6 LPiV hinzuweisen. Danach bilden die Länder Berlin und Brandenburg eine gemeinsame Landesplanungskonferenz, welche die Aufgabe hat, die landesplanerische Abstimmung und Zusammenarbeit zur Vorbereitung der Regierungsentscheidungen zu koordinieren und auf einen Interessensausgleich hinzuwirken.

Die Landesplanungskonferenz ist in gleicher Anzahl mit Mitgliedern aus beiden Ländern besetzt. Ständige Mitglieder sind:

1. der Regierende Bürgermeister oder die Regierende Bürgermeisterin von Berlin und der Ministerpräsident oder die Ministerpräsidentin des Landes Brandenburg als Vorsitzende sowie die Kanzleichefs oder Kanzleichefinnen beider Länder,
2. die für Raumordnung zuständigen Regierungsmitglieder als stellvertretende Vorsitzende,
3. die für Stadtentwicklung, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Wirtschaft, Landwirtschaft und Kommunalwesen zuständigen Regierungsmitglieder beider Länder.

Die Landesplanungskonferenz ist über die Entwürfe für das Landesentwicklungsprogramm sowie für die Landesentwicklungspläne einschließlich ihrer jeweiligen Änderung, Ergänzung und Fortschreibung frühzeitig zu unterrichten.

Die Beschlüsse der Landesplanungskonferenz sind den Entscheidungen beider Landesregierungen als Empfehlungen zugrunde zu legen. Will eine Landesregierung von einer Empfehlung der Landesplanungskonferenz abweichen, hat sie dies gegenüber der Landesplanungskonferenz zu begründen und eine endgültige Entscheidung erst nach erneuter Befassung der Landesplanungskonferenz zu treffen. Beschlüsse der Landesplanungskonferenz über Gegenstände, die einer Entscheidung der beiden Landesregierungen nicht bedürfen, sind den Entscheidungen der für Raumordnung zuständigen Mitglieder beider Landesregierungen als Empfehlungen zugrunde zu legen.

Am Ende des Verfahrens zur Erarbeitung, Aufstellung, Änderung, etc. des LEP, welches mithin seitens des Senats in vielfältiger Hinsicht beeinflusst und mitgestaltet werden kann, werden die von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung aufgestellten gemeinsamen Landesentwicklungspläne von den Landesregierungen von Berlin und von Brandenburg jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen. Mit Inkrafttreten der gemeinsamen Landesentwicklungspläne sind die in ihnen enthaltenen Ziele der Raumordnung dann verbindlich.

Ergebnis

Im Ergebnis ist daher festzustellen, dass seitens des Berliner Senats deutlich weitergehende Einflussnahmemöglichkeiten auf die Novellierung des LEP bestehen, als dies in der Antwort der Senatsverwaltung zu Frage 7 zum Ausdruck gebracht wird.

- (1) Im LEP festgelegte Ziele müssen bei der – unterstufigen – Regional- und Braunkohlenplanung beachtet, Grundsätze müssen berücksichtigt werden.
- (2) Der Senat kann unmittelbar Einfluss auf die Erarbeitung des LEP seitens der Gemeinsamen Landesplanungsbehörde nehmen.
- (3) Der Senat kann darauf dringen, seine Auffassung im Rahmen der Landesplanungskonferenz durchzusetzen.

Es ist hervorzuheben, dass sich die Länder Berlin und Brandenburg einer einvernehmlich miteinander abgestimmten Planung verschrieben haben. Dies bedeutet auch, dass Raumordnungspläne nicht in einer Fassung in Kraft gesetzt werden können, mit der eines der Länder nicht einverstanden ist. Dies bewirkt de facto ein „Vetorecht“, dem nur durch Nachgeben bzw. die Herstellung von Einvernehmen begegnet werden kann.

Frankfurt am Main, 14. März 2016

RA Dirk Teßmer