

HINTERGRUNDPAPIER

11.09.2014

SLĚZYNA

„Braunkohlenplanung in Brandenburg“ - Anmerkungen zum Gutachten des parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg

Am 25. Juli 2014 legte der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg (im Folgenden: PBD) das Gutachten „Braunkohlenplanung in Brandenburg“ vor. Dem PBD waren von Abgeordneten vier Fragen vorgelegt worden, mit denen Möglichkeiten des Landes Brandenburg zur Einschränkung der Bergbautätigkeit thematisiert werden:

- *„Gibt es einen Rechtsanspruch auf Durchführung eines Braunkohlenplanverfahrens?“*
- *Welche Möglichkeiten hat das Land Brandenburg, ein Braunkohlenplanverfahren abzubrechen bzw. einzustellen?“*
- *Ist eine Einreichung von Anträgen auf Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne – insbesondere eines Rahmenbetriebsplans – möglich, wenn das Land Brandenburg für den betreffenden Bereich keinen Braunkohlenplan aufgestellt bzw. einen Braunkohlenplanentwurf zurückgezogen hat?“*
- *Welche rechtlichen Möglichkeiten gibt es, um der Gemeinsamen Planungsabteilung die Grundlage für Entscheidungen zu schaffen, gegenüber genehmigten Braunkohlenplänen bei laufendem Bergbaubetrieb ein Änderungs- oder Aufhebungsverfahren in Gang zu setzen?“*

Die GRÜNE LIGA hat eine Prüfung der Ausarbeitung des PBD beauftragt.¹ Auf den folgenden Seiten werden die dabei von Herrn Rechtsanwalt Teßmer (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt am Main) gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst sowie zusätzliche Anmerkungen gemacht.

Es zeigt sich, dass das PBD-Gutachten mehrere wesentliche Fakten und Zusammenhänge nicht berücksichtigt. Diese Ungenauigkeiten und Unvollständigkeiten erwecken dann den falschen Eindruck, das Land Brandenburg könne neue Tagebaue rechtlich nicht verhindern. Dies geschieht in einer Zeit, in der die Einstellung des Planverfahrens zum Tagebau Jänschwalde-Nord – angesichts der Wahlprogramme der zur Landtagswahl antretenden Parteien - Gegenstand von Koalitionsverhandlungen sein könnte. Es darf in einer solchen Phase nicht dazu kommen, dass den politischen Akteuren ihre Handlungsmöglichkeiten verschwiegen werden.

Bei Berücksichtigung der vom PBD nicht erwähnten Fakten und Zusammenhänge folgt auch aus dem PBD-Gutachten eindeutig:

Das Land Brandenburg kann Tagebaue verhindern, wenn es nur will.

¹ Anmerkungen zur Ausarbeitung „Braunkohlenplanung in Brandenburg“ des parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg, RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt/Main 11.09.2014

0. Zusammenfassung

- Ein Tagebau Jänschwalde-Nord kann durch Einstellung des Braunkohlenplanverfahrens sicher verhindert werden, weil der geltende Braunkohlenplan Jänschwalde ein Auslaufen an der „Taubendorfer Rinne“ als Ziel der Raumordnung festschreibt. Dieser wesentliche Umstand wird vom PBD komplett übersehen oder verschwiegen.
- Der PBD übersieht oder verschweigt ebenfalls, dass für die aktuell diskutierten neuen Tagebaue (Jänschwalde-Nord, Welzow-Süd TA II) noch gar keine Rahmenbetriebspläne vorliegen. Ferner wird die Möglichkeit der Ablehnung oder Rücknahme wasserrechtlicher Erlaubnisse nicht erwähnt. Ebenso erfährt der Leser nicht, dass es in Brandenburg schon zur Verkleinerung bereits genehmigter Tagebaue gekommen ist.
- Aus dem „Horno-Gesetz“ von 1997 folgt keine Pflicht zur Planung neuer Tagebaue. Der PBD legt dieses „Gesetz zur Förderung der Braunkohle im Land Brandenburg“ in nicht nachvollziehbarer Weise zugunsten neuer Tagebaue aus. Unabhängig davon ist es an der Zeit, dass dieses überholte Gesetz vom Landtag aufgehoben wird.
- Die Wirkungen des Landesentwicklungsprogramms (LEPro) und des Landesentwicklungsplanes (LEP) werden vom PDB falsch dargestellt. Sie treffen keine Entscheidungen, die einem Verzicht auf Tagebaue im Wege stehen. Im Gegenteil stehen neue Tagebaue den Planinhalten bzgl. Klimaschutz, Naturschutz, Landwirtschaft und Freiraumschutz entgegen.
- Einflussmöglichkeiten des Staates bei der Vergabe des Bergwerkseigentums wurden nicht untersucht.

1. Geltender Braunkohlenplan Jänschwalde regelt das Auslaufen des Tagebaues

Das PBD-Gutachten argumentiert

„dass das Fehlen eines Braunkohlenplanes nicht die Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes von vorneherein verhindern kann. (...) Insbesondere fehlt dann die erhöhte Bindung der Bergbehörde an den speziellen und konkretisierten Braunkohlenplan und das Land gibt somit eine Möglichkeit der Einwirkung auf die konkrete Ausgestaltung des Bergbaubetriebes aus der Hand. Da – wie dargestellt – ein Rechtsanspruch auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplanes besteht und die bergbehördliche Prüfung nach § 48 Abs. 2 BBergG einer vollen gerichtlichen Prüfung unterliegt, führt das Fehlen eines Braunkohlenplanes nicht – automatisch – zur Verhinderung des Tagebaubetriebes.“ (PBD, S. 15)

Während eingangs auf Seite 3 des Gutachtens klargelegt wurde, dass es in der Diskussion in Brandenburg um die Tagebaue Welzow-Süd II und Jänschwalde-Nord geht, werden die konkreten Bedingungen dieser Tagebaue jedoch nun völlig außer Acht gelassen. So wird dem Leser verschwiegen, dass der geltende Braunkohlenplan Tagebau Jänschwalde konkret und verbindlich einem Abbau des Feldes Jänschwalde-Nord entgegensteht, wie TESSMER (S 6f.) nachweist. Er regelt die Beendigung des Tagebaues an der „Taubendorfer Rinne“ als verbindliches Ziel der Landesplanung.

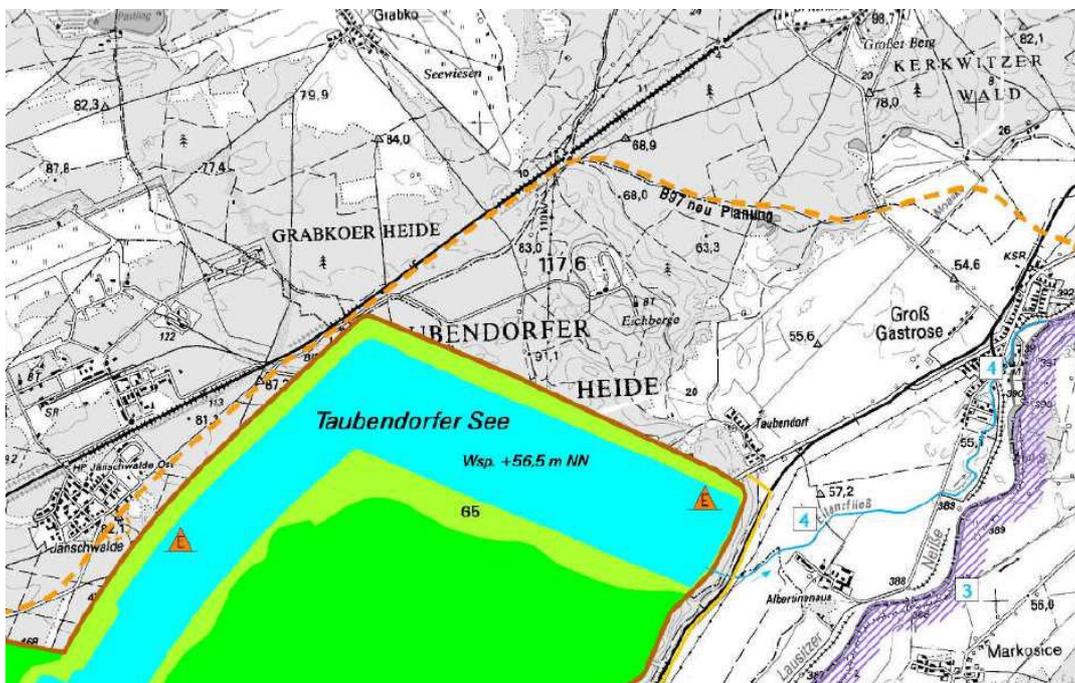


Abbildung: Ausschnitt aus der „Zielkarte Bergbaufolgelandschaft“ des Braunkohlenplanes Tagebau Jänschwalde. Er bestimmt eine nördliche Abbaukante und die Schaffung des „Taubendorfer Sees“. (Quelle: <http://gl.berlin-brandenburg.de/energie/braunkohle/braunkohlenplaene.html>)

Zum Tagebau Welzow-Süd enthält der Braunkohlenplan zum Teilfeld I dagegen die Pflicht, über das Teilfeld II in einem Braunkohlenplanverfahren zu entscheiden. Diese Pflicht ist ergebnisoffen, so dass eine Verhinderung des Abbaus im Braunkohlenplanverfahren möglich war und im Wege einer Planänderung noch immer ist. (vgl. TESSMER, S. 8)

Lediglich auf mögliche weitere Tagebaue (etwa in den Kohlefeldern Bagenz-Ost, Forst-Hauptfeld, Wellmitz, Fürstenwalde u.v.a.) könnte die Argumentation des PBD zutreffen. TESSMER (S. 5) verweist jedoch darauf, dass auch außerhalb von Braunkohlenplänen festgesetzte raumordnerische Ziele beachtet werden müssen. Wo sie dem Abbau nicht bereits eindeutig entgegenstehen, können sie durch das Land geschaffen werden. Das war im Übrigen auch Inhalt des Gesetzentwurfes der Volksinitiative „Keine neuen Tagebaue – für eine zukunftsfähige Energiepolitik“.

2. Wirkung von Planänderungen auf Tagebaugenehmigungen

Im Abschnitt „Auswirkungen einer Änderung / Aufhebung auf bestehende Rahmenbetriebsplanzulassungen“ beschreibt der PBD die Schwierigkeiten, bei einer Aufhebung oder Änderung des Braunkohlenplanes nachträglich auch die bergrechtlichen Genehmigungen zurückzunehmen.

Dabei wird erstens die für Tagebau Welzow-Süd II wie Jänschwalde-Nord zutreffende Situation ignoriert, dass der Rahmenbetriebsplan noch nicht genehmigt, sogar noch nicht einmal beantragt ist. (vgl. TESSMER, S. 14) Jede Änderung des Braunkohlenplanes vor Erteilung der Rahmenbetriebsplangenehmigung wäre also von der Bergbehörde bei ihrer Entscheidung zu beachten.

Zweitens werden die Besonderheiten der wasserrechtlichen Genehmigung nicht betrachtet. Ein Tagebaubetrieb ist zwingend auf die wasserrechtliche Erlaubnis zum Abpumpen von Grundwasser und zur Wiedereinleitung in Gewässer angewiesen. Wasserrechtliche Erlaubnisse unterliegen dem sogenannten „Bewirtschaftungsermessen“ der Behörde. Sie können jederzeit mit zusätzlichen Auflagen versehen oder zurückgenommen werden. Geänderte landesplanerische Vorgaben können auf diesem Weg auch nachträglich vergleichsweise unproblematisch genehmigungsrechtlich umgesetzt werden, insbesondere angesichts der gravierenden Eingriffe des Tagebaubetriebes in den Wasserhaushalt.

Zudem wird verschwiegen, dass in Brandenburg die Rücknahme von Abbauanteilen genehmigter bergrechtlicher Rahmenbetriebspläne bereits praktiziert wurde. Für Teilbereiche der Tagebaue Cottbus-Nord und Jänschwalde wurden in den 1990er Jahren entsprechende Abänderungen der Rahmenbetriebspläne eingereicht und genehmigt. Ob dies auch im Streit mit dem Bergbauunternehmen möglich gewesen wäre, kann angesichts der o.g. raumordnerischen und wasserrechtlichen Möglichkeiten dahinstehen. Bei einer politischen Einigung mit dem Bergbauunternehmen und seinen Eigentümern steht dieser Weg dem Land Brandenburg in jedem Fall offen.

3. Aus dem „Horno-Gesetz“ kann keine Pflicht zur Abaggerung der gesamten Lausitz folgen

Der Autor des PBD-Gutachtens will die Abgeordneten offensichtlich mit einem Bluff beeindrucken, wenn er schreibt:

„Ferner ist an das Gesetz zur Förderung der Braunkohle in Brandenburg zu erinnern, dem eine grundsätzliche, den Braunkohlenabbau positiv bewertende, Grundentscheidung des Landesgesetzgebers zugrunde liegt. Der Versuch durch administratives Verhalten (Nichteinleiten, Verschleppen oder Abbrechen eines Braunkohlenplanverfahrens) einen Braunkohletagebau zu verhindern oder zu verzögern, könnte insoweit einen Widerspruch zu diesem Gesetz darstellen und wäre ggf. rechts- und verfassungswidrig, da die Verwaltung an Gesetz und Recht gebunden ist (Art. 20 Abs. 3 GG).“ (PBD S. 22)

Hier begibt sich der PBD in völligen Widerspruch zu seinen eigenen vorherigen Aussagen, denen zufolge das Land frei über das Einleiten oder Unterlassen eines Braunkohlenplanverfahrens entscheiden kann.

In der Gesetzesbegründung zum Braunkohlengrundlagengesetz von 1997 („Horno-Gesetz“, BbgBKGG) hat sich der Landtag ausschließlich mit den Abbaufeldern Cottbus-Nord, Jänschwalde(-Mitte) und Welzow-Süd auseinandergesetzt. Eine Abwägungsentscheidung über weitere Felder, insbesondere über Jänschwalde-Nord ist dem Gesetzgebungsprozess an keiner Stelle zu entnehmen. (vgl. TESSMER S. 12f.)

Wollte man das Gesetz dennoch als landes- oder lausitzweite Grundsatzentscheidung verstehen, würde aus ihm die Pflicht zur Durchführung von Braunkohlenplanverfahren für alle vorhandenen Kohlefelder gleichermaßen folgen. Es wäre dann genauso „verfassungswidrig“ eine willkürliche

Beschränkung auf bestimmte Kohlefelder vorzunehmen und keinen Braunkohlenplan etwa zur Abaggerung von Cottbus aufzustellen. Diese Interpretation des Gesetzes dürfte bei näherer Betrachtung nicht überzeugen.

Die Entscheidung, wo Planungen nötig sind, dem "Interesse des Bergbauunternehmens am Vorhaben" zu überlassen, wie es der PBD auf S. 22 nahelegen will, ist dagegen sehr wahrscheinlich tatsächlich verfassungswidrig. Denn damit würde eine in keiner Weise demokratisch legitimierte Instanz Todesurteile über Dörfer und Landschaften sprechen. Das würde zudem den Sinn von Raumordnung insgesamt in Frage stellen.

Nichtsdestotrotz ist es dem Landesgesetzgeber dringend zu empfehlen, das für den Einzelfall Horno geschaffene BbgBkGG aufzuheben, damit es die Ergebnisoffenheit künftiger Planverfahren nicht – und sei es durch Fehlinterpretationen - in Frage stellen kann.

4. Keine konkreten Vorgaben übergeordneter Pläne zugunsten von Tagebauen

Die gestellte Frage 4 wird vom PBD bereits willkürlich uminterpretiert, wenn er nicht von Änderungs- und Aufhebungsverfahren zu konkreten Braunkohlenplänen im Einzelfall ausgeht, sondern über eine „generellen Aufhebung von Braunkohlenplänen“ (PBD, S. 29) oder eine „quasi flächendeckende Negativplanung“ (S. 28) philosophiert, die zu den bereits aktiven Tagebauen derzeit von niemandem erwogen wird.

Der PBD behauptet mit Blick auf das Landesentwicklungsprogramm, dass

„solange in diesen übergeordneten landesplanerischen Festsetzungen Vorgaben zur Rohstoff- bzw. Energiegewinnung enthalten sind, eine etwaige Braunkohlenplanaufhebungsverordnung im Widerspruch mit diesen vorrangig zu beachtenden Plänen stehen würde und damit materiell rechtswidrig wäre.“ (PBD, S. 28)

Dem Autor unterläuft bereits ein gravierender Fehler, wenn er schreibt, der Grundsatz 6.9 des LEP sei „zu beachten“. (PBD, S. 29) Damit negiert er den Unterschied zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Ziele sind für alle öffentlichen Stellen verbindlich („zu beachten“), Grundsätze sind allgemeine Aussagen, die in nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen eingehen („zu berücksichtigen“).² Die weitreichenden Rechtsfolgen, die er dem LEPro oder LEP zugunsten von Tagebauen andichtet, lassen sich daher an keiner Stelle belegen. Auch werden LEPro und LEP auf Seite 28 des Gutachtens verwechselt (5. Zeile von unten).

Zudem enthalten beide Planwerke auch zahlreiche Grundsätze, die dem Braunkohlenbergbau als öffentliche Interessen entgegenstehen, so zu Freiraumentwicklung, Vermeidung von Zerschneidung, Grundwasserschutz u.a. (vgl. TESSMER, S. 8ff.)

Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die zu beiden Plänen durchgeführte strategische Umweltprüfung die Folgen von Braunkohlentagebauen nicht angemessen geprüft hat. Das wäre aber für die vom PBD behauptete Rechtswirkung europarechtlich zwingend erforderlich gewesen. Da dies unterlassen wurde, sind auch die Plangeber offenbar nicht von einer solchen Rechtswirkung ausgegangen.

5. Bergwerkseigentum nicht betrachtet

Zur Verleihung von Bergwerkseigentum schreibt das Gutachten lediglich

„Für das weitere Gutachten wird das Vorliegen einer entsprechenden bergrechtlichen Rechtsposition ausgegangen.“ (PBD S.5)

Es hat damit nicht geprüft, ob und welche künftigen Tagebauvorhaben auch dadurch verhindert werden können, dass die entsprechenden Bergbaurechte durch die öffentliche Hand nicht an interessierte Unternehmen verliehen werden.

² vgl. Raumordnungsgesetz §§ 3 und 4

6. Fazit

Das Gutachten des PBD übersieht oder verschweigt in systematischer Weise die rechtlichen Möglichkeiten, den Braunkohlenabbau in Brandenburg durch Entscheidungen des Landes einzuschränken. Dies nährt leider Zweifel an der politischen Unabhängigkeit des parlamentarischen Beratungsdienstes.

Bei Berücksichtigung der vom PBD nicht erwähnten Zusammenhänge bieten sich dem Land ausreichende rechtliche Möglichkeiten, neue Tagebaue zu verhindern oder bestehende zu verkleinern.

Die juristische Diskussion darf aber auch nicht die Sicht auf eine einfache Wahrheit verstellen: Besteht in Brandenburg der politische Wille zur Verkleinerung oder Ablehnung von Abbaugebieten, kann und sollte er zunächst auf politischem Wege an das Unternehmen und seine Eigentümer kommuniziert werden. Alle Fragen einer rechtlichen Durchsetzbarkeit stellen sich erst, wenn der schwedische Staat als Eigentümer des Vattenfall-Konzerns sich diesem Wunsch wider Erwarten verweigern sollte.



Text:

René Schuster
Der Autor ist seit 1999 Mitglied des Brandenburgischen Braunkohlenausschusses

Kontakt:

Umweltgruppe Cottbus e.V.
Straße der Jugend 94
D-03046 Cottbus

www.kein-tagebau.de
umweltgruppe@kein-tagebau.de

Spendenkonto:

GLS Bank
BIC: GENODEM1GLS
IBAN: DE17 4306 0967 1145 3769 00