

## KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

### Landschaft im Wandel

#### Braunkohlenbergbau im Rheinland – Rechtsgrundlagen

*Stellungnahme zur Schrift von H. Reiners<sup>1</sup>*

#### I.

Die Befriedigung des Energie- und Strombedarfs steht heute im Mittelpunkt des wirtschaftlichen Interesses. Für die Landesplanung sind neben alten Aufgaben, die zum Teil ein erheblich größeres Gewicht bekommen haben, neue Probleme hinzugekommen: Standortsicherung für Kraftwerke und Flächensicherung für flächenintensive Großvorhaben, zum Beispiel für Hydrierwerke und vergleichbare Industrieansiedlungen, sowie die Rohstoffsicherung. Theorie und Praxis suchen hier Altbewährtes zu verbessern und – soweit erforderlich – neue Wege zu finden.

Bei dieser Situation ist es geradezu verwunderlich, daß die Probleme der landesplanerischen Sicherung des Abbaus der Braunkohle, der sogenannten Braunkohlenplanung, in der Literatur immer noch ein stiefmütterliches Dasein fristen<sup>2</sup>. Es

erscheint daher sachdienlich, zunächst einige Grunddaten zur fachlichen und rechtlichen Problematik der Braunkohlenplanung vorausszuschicken, bevor auf die Ausführungen von H. Reiners näher eingegangen werden soll.

a) Die Braunkohle lieferte 1978 in der Bundesrepublik rd. 9 v.H. des Primärenergieverbrauchs und rd. 30 v.H. des elektrischen Stromes in öffentlichen Kraftwerken; rd. 88 v.H. der Braunkohle in der Bundesrepublik werden im Rheinischen Braunkohlengebiet gewonnen. Dieser Landesteil von Nordrhein-Westfalen erstreckt sich – grob gezeichnet – über das Dreieck Köln – Mönchengladbach – Aachen und umfaßt rd. 2 400 qkm. Die Gesamtvorkommen der dortigen Braunkohle belaufen sich auf etwa 55 Mrd. t. Hiervon dürften etwa 35 Mrd. t mit den heute vorhandenen oder doch schon konzipierten Methoden abbauwürdig sein; das entspricht einer Steinkohlenmenge von über 10 Mrd. t und übersteigt die Energievorräte aller bisher festgestellten holländischen Erdgasvorkommen um ein Mehrfaches. Landesplanerisch wirft die Gewinnung von Braunkohle schon deshalb besondere Schwierigkeiten auf, weil sie wirtschaftlich nur im Tagebau vorgenommen werden kann und sehr weitläufige Gebiete hierfür voll in Anspruch genommen werden müssen<sup>3</sup>.

1 Reiners, Herbert: Landschaft im Wandel. Braunkohlenbergbau im Rheinland. Teil 1: Rechtsgrundlagen des Braunkohlenbergbaus in Nordrhein-Westfalen. – Hannover 1979. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Beiträge, Bd. 29.

2 Die einschlägige Literatur ist von H. Reiners, a.a.O., Anm. 1, umfassend angeführt; hervorzuheben sind neben seinen eigenen Werken, vgl. nachstehend Anm. 7 und 8, der Kommentar zum Landesplanungsrecht NW von Niemeier, Hans-Gerhart; Dahlke, Winfried; Lowinski, Heinrich. – Essen 1979, insbes. S. 36 ff.; der Kommentar

zum Allgem. Berggesetz von Ebel, Herbert; Weller, Herbert. – Berlin 1963 (mit Nachtrag von 1979), insbes. II B f 2; sowie Hoppe, Werner: Die Planung nach dem Braunkohlengesetz pp in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung. – Münster 1978. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 19.

3 Allein der am 11. 5. 1977 für verbindlich erklärte Teilplan Hambach 12/1 (vgl. GV NW S. 266) erstreckt sich auf ein für die bergbauliche Nutzung vorgesehenes Gebiet von über 8500 ha.

b) Die mit der Braunkohlenplanung zusammenhängenden Fragen werden in Nordrhein-Westfalen – abstrakt gesehen – mit einem einfach gestalteten Planungssystem gelöst: Auf der Grundlage eines abstrakten Landesentwicklungsprogramms<sup>4</sup> sollen durch einen Landesentwicklungsplan (LEP) landesweit die Gebiete für den Abbau von Lagerstätten – mithin auch die Gebiete für den Braunkohlenabbau – festgelegt werden; dieser als „LEP V“ vorgesehene Plan ist noch in der Vorbereitungsphase<sup>5</sup>; er dürfte etwa Mitte 1980 in das Beteiligungsverfahren gehen und sodann ein Jahr später aufgestellt werden; Planungsträger ist die Landesplanungsbehörde. Die regionalplanerischen Fragen des Braunkohlenabbaus sind bisher – ohne die landesweiten Vorgaben des LEP V – auf der Grundlage des Gesetzes über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet (Braunkohlengesetz, BrkG)<sup>6</sup> von dem sogenannten Braunkohlenausschuß gelöst worden. Die Braunkohlenpläne, die bisher stets in der Form von Teilplänen des im Braunkohlengesetz vorgesehenen Gesamtplanes aufgestellt worden sind, legen unter anderem in sachlichen und räumlichen Teilabschnitten die Ziele der Raumordnung und Landesplanung verbindlich fest (regionalplanerische Teilpläne). Diese vom Braunkohlenausschuß aufgestellten Pläne haben bisher allein die ortsbezogenen landesplanerischen Vorgaben für die Braunkohlenabbauflächen festgelegt. Die fachliche Genehmigung zum Abbau der Braunkohle wird sodann nach dem Allgemeinen Berggesetz für die Preussischen Staaten erteilt (= Zulassung eines Betriebsplans durch die Bergbehörde).

## II.

H. Reiners ist seit langem in der Staatskanzlei/Landesplanungsbehörde NW der zuständige Referent für die Braunkohlenplanung und kennt die vielfältigen Sachzusammenhänge und die Teilfragen auf diesem Gebiet schon von seiner praktischen Tätigkeit her sehr genau. Seine bisherigen Veröffentlichungen in diesem Bereich befaßten sich schwerpunktmäßig mit geologischen, ökologischen sowie gesamt- und betriebswirtschaftlichen Fragen des Braunkohlenabbaus<sup>7</sup> und den in der Landesplanung auftretenden Problemen der Thematischen Kartographie<sup>8</sup>. Die neue Veröffentlichung baut auf diesen Arbeiten auf und ist der erste Teil eines umfassenden Werkes über den Gesamtbereich des Braunkohlenbergbaues

im Rheinland; die folgenden Teile sollen neben den hier besprochenen Rechtsgrundlagen für den Braunkohlenbergbau im Rheinland die sachlichen Grundlagen des Braunkohlenbergbaues (insbesondere geologische und lagerstättenkundige Voraussetzungen, Stand und Entwicklung des Braunkohlenbergbaus im Rheinland), die Bedeutung der Braunkohle als Rohstoffbasis (insbesondere Elektrizitätserzeugung, Brikettproduktion, Vergasung von Braunkohle, Kokserzeugung, Verwendung von Braunkohle in der Hüttenindustrie und Braunkohle als Rohstoff für die Chemische Industrie) sowie die vielfältigen Fragen der Rekultivierung im Rheinischen Braunkohlengebiet näher darstellen. Der erste Teil ist jedoch hierbei als ein in sich verständliches und für den Bereich des Rechts abgeschlossenes Werk ausgestaltet.

Es kann nicht Aufgabe einer Besprechung sein, den Gesamthalt der neuen Arbeit wiederzugeben und zu würdigen. Gleichwohl soll versucht werden, skizzenhaft die Konzeption nachzuzeichnen. Denn eine Besonderheit der Ausführungen des Autors liegt gerade darin, daß er die rechtliche Problematik des Braunkohlenabbaus nicht eng fachlich begrenzt, sondern im Gesamtzusammenhang aller betroffenen Sachbereiche erläutert.

a) Zur Klarheit der Schrift trägt zunächst einmal entscheidend bei, daß H. Reiners nicht nur die einschlägigen, sonst sehr schwer auffindbaren Rechtsgrundlagen (Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften) erschöpfend im Wortlaut abgedruckt und – soweit ersichtlich – darüber hinaus auch die einschlägige Literatur lückenlos in seine Ausführungen einbezogen hat. Die Schrift gibt vielmehr auch einen ersten Überblick über die bisherigen Braunkohlenplanungen; hervorragendes kartographisches Material erläutert diese Darstellung. Rechtlich erhebliche Tatsachen und rechtliche Würdigungen werden in ein abgewogenes Verhältnis gestellt.

b) H. Reiners leitet seine Ausführungen ein<sup>9</sup> mit einem Überblick über die bergrechtlichen Vorschriften des Allgemeinen Berggesetzes, die – wie bereits erwähnt – heute in Nordrhein-Westfalen für die Gewinnung der Braunkohle die fachgesetzliche Grundlage darstellen. Im Mittelpunkt der Erörterungen stehen hier das Bergwerkseigentum, der für die Braunkohlengewinnung erforderliche Betriebsplan, die Rechtsprobleme der Wiedernutzbarmachung ehemaliger Betriebsflächen sowie das Rechtsverhältnis zwischen den Bergbautreibenden und den Grundbesitzern und damit die Problematik der Entschädigung.

Besonders interessant sind in diesem Zusammenhang die Darlegungen zu der Problematik der Anpassung bergbaulicher Betriebspläne an die Pläne nach dem Braunkohlengesetz<sup>10</sup>: § 3 Abs. 6 BrkG verlangt, daß „die Betriebspläne . . . mit dem Gesamtplan (und den bisher allein aufgestellten Teilplänen nach dem Braunkohlengesetz) in Einklang zu bringen“ sind. Hieraus hat sich die Streitfrage entwickelt, ob zwischen Betriebsplan und Bergwerkseigentum einerseits sowie der Landesplanung einschließlich der Braunkohlenplanung andererseits ein gleicher Rang oder eine wie auch immer

4 Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) vom 19. 3. 1974 (GV NW S. 96).

5 Vgl. Reiners, a.a.O., S. 59 ff.

6 Gesetz vom 5. 4. 1950 (GV NW S. 450) zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. 4. 1975 (GV NW S. 294).

7 Reiners, Herbert: Braunkohle 1. Lagerstätten, Betriebsflächen, Verarbeitungsindustrie, Wiedernutzbarmachung von Bergbauflächen. In: Deutscher Planungsatlas. Bd. 1: Nordrhein-Westfalen. Lieferung 10. Hrsg.: ARL. – Hannover 1977. / Braunkohle 2. Feldesbesitz, Umsiedlung, Grundwasser, Flächenbilanz, Kohle-, Abraum- und Energiewirtschaft, künftige Entwicklung. In: Deutscher Planungsatlas. Bd. 1: Nordrhein-Westfalen. Lieferung 11. Hrsg.: ARL. – Hannover 1977.

8 Reiners, Herbert: Landesplanerische Pläne in Nordrhein-Westfalen. In: Untersuchungen zur Thematischen Kartographie (2. Teil). – Hannover 1971. = Veröffentlichungen der ARL. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 64.

9 a.a.O. S. 5 ff.

10 a.a.O. S. 9 ff.

geartete Priorität besteht. W. Hoppe fordert eine „Harmonisierung“ beider Bereiche und erkennt der Landesplanung als Aufgabe lediglich zu, daß sie „das Bergwerkseigentum nicht aktualisiert, sondern allenfalls begrenzt und einschränkt“; insofern ist – wie H. Reiners an anderer Stelle der Schrift noch ergänzend dargelegt<sup>11</sup> – die landesplanerische Braunkohlenplanung nach der Auffassung von W. Hoppe durch eine „faktische Eindimensionalität“ gekennzeichnet; ihr soll „keine typisch planerische Tätigkeit“ zukommen, da sie durch die Standortgebundenheit des Mineralvorkommens geprägt sei und ihr gegenüber den Grundentscheidungen des Unternehmers allenfalls „Randbegrenzungen“ zufallen würden.

Mit Recht wendet sich H. Reiners gegen diese Auffassung: Gewiß, die Braunkohlenlagerstätten und die hiermit verbundenen Nutzungsrechte (Bergwerkseigentum) sind „standortgebunden“; dies ist aber eine vergleichbare Situation wie bei den übrigen mineralischen Lagerstätten und anderen „standortgebundenen“ Nutzungsrechten wie etwa bei den Wasserrechten. Das Bergwerkseigentum als Recht zur Braunkohlengewinnung ist – diese Auffassung vertritt auch im Ergebnis die Landesregierung NW<sup>12</sup> – nur verliehen unter dem Vorbehalt der notwendigen Bindungen an das Gemeinwohl und bedarf der Einordnung in ein raumordnerisches Gesamtkonzept, bei dem der Braunkohle sicherlich schon wegen ihrer hohen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung ein besonderer Stellenwert zukommt, bei dem aber die Gesamtverträglichkeit und -erforderlichkeit des Braunkohlenabbaus sich einordnen müssen in die allgemeine Struktur des Landes.

c) Im Mittelpunkt der Untersuchungen von H. Reiners stehen die Ausführungen zu dem Gesetz über die Gesamtplanung im Rheinischen Braunkohlengebiet (Braunkohlengesetz, BrkG)<sup>13</sup>. Schwerpunktmäßig werden hier das landesplanerische Instrumentarium (Gesamtplan, Teilpläne, Planungsträger, Planungsgebiet und Planungsverfahren) und deren Rechtswirkungen dargelegt.

Hier sind wieder einzelne Fragen von besonderer Bedeutung; sie können die Diskussion in der Landesplanung auch auf anderen Bereichen sehr befruchten. Dies gilt ganz besonders für die Problematik der parzellenscharfen Darstellung in den landesplanerischen Plänen (dem ursprünglich vorgesehenen Gesamtplan und den Teilplänen) nach dem Braunkohlengesetz. In diesem Zusammenhang die Frage aufzuwerfen, ob die Braunkohlenplanung als Landesplanung (Regionalplanung) nur für Gemeindeteile konkrete Vorgaben geben kann oder ob sie sich gar auf Bindungen für ganze Gemeinden beschränken muß<sup>14</sup>, würde heißen, die Braunkohlenplanung in

ihrem Kern zur Disposition zu stellen: Kartenmäßig bestehen die Teilpläne nach dem Braunkohlengesetz bisher – wie H. Reiners feststellt<sup>15</sup> – in der Regel aus topographischen Karten des Maßstabes 1 : 10 000; es handelt sich hierbei zumeist um Verkleinerungen aus der Deutschen Grundkarte 1 : 5 000, in denen die Parzellengrenzen enthalten sind. Diese Plangenaugigkeit hat sich ergeben aus den Bedürfnissen der Praxis; eine räumlich globalere Abwägung der oftmals widerstreitenden Interessen war in Übereinstimmung aller Betroffenen, auch der Gemeinden und Bürger, nicht möglich. Hier zeigt sich sehr klar, daß die Grenze der „Plangenaugigkeit“ für die Landesplanung nicht für alle Sachbereiche abstrakt gefunden werden kann, daß sie vielmehr davon abhängt, welche Raumansprüche mit welchen Auswirkungen zu koordinieren sind.

Eine weitere verfassungsrechtlich besonders interessante Frage, auf die H. Reiners näher eingeht<sup>16</sup>, bezieht sich auf die personelle Zusammensetzung des Planungsträgers, des Braunkohlenausschusses. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage besteht der Braunkohlenausschuß aus 27 ordentlichen, das heißt stimmberechtigten Mitgliedern; sie lassen sich gruppieren in 5 Vertreter staatlicher Behörden, 7 Vertreter des kommunalen Bereichs, 5 Vertreter der Landwirtschaft, 6 Vertreter der Industrie und des Gewerbes sowie 4 Vertreter der Arbeitnehmer; 13 dieser Vertreter sind der öffentlichen Hand zuzurechnen, 14 entfallen auf den privaten Bereich. Die rechtlichen Legitimationsakte sind gesetzlich verschieden geregelt. Zum Teil werden die Vertreter kraft ihres Amtes berufen, zum Teil werden sie, auf einer privaten Meinungsbildung beruhend, entsprechend dem gesetzlich festgelegten Schlüssel in den Braunkohlenausschuß entsandt. Eine doppelte Problematik tritt hier auf: Können öffentliche Planungsträger, die besonders gewichtige Staatsaufgaben wie die regionale Braunkohlenplanung durchzuführen haben, in der Mehrzahl aus Vertretern des privaten Bereichs bestehen? Ist dies jedenfalls dann zulässig, wenn zur Verbindlichkeit der erstellten Pläne ein ausschließlich vom Staat bestimmter Genehmigungsakt („Verbindlichkeitserklärung“) hinzutritt, bei dem auch eine Fachkontrolle wahrgenommen wird? Ferner: Ist auch für ein solches Planungsgremium, das in besonderer Weise öffentliche und private Interessen miteinander ein Einklang zu bringen hat, eine demokratische Legitimation in dem Sinne zu fordern, daß die Berufung in den Braunkohlenausschuß auch bei den „Privaten“ auf einem staatlichen Akt beruhen muß? Insbesondere zur letzten Frage hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. 2. 1978<sup>17</sup> Anlaß gegeben, wonach die Zusammensetzung der Bezirksvertretungen nach nordrhein-westfälischem Kommunalrecht (kommunale Volksvertretungen „unterhalb“ der Gemeindeparlamente mit verwaltungsmäßigen Aufgaben) auf einer „ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufga-

11 a.a.O. S. 23.

12 Vgl. die Beantwortung der Kleinen Anfrage 680, Landtagsdrucksache NW 8/1790 vom 2. 2. 1977.

13 Vgl. Anfr. 6.

14 Vgl. zu dieser Problematik die Gutachten von Ernst, Werner; Suderow, Wolfgang: Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile. – Hannover 1976. = Schriften der Landesplanung Niedersachsen. / Schmidt-Assmann, Eberhard: Fortentwicklung des Rechts im Grenzbereich zwischen Raumordnung und Städtebau. – Bonn 1977. = Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 03.05 / Ders.: Zulässigkeit und Grenzen landesplanerischer Bestimmungen für die innergebietliche räumliche Gliederung der Gemein-

den. In: Raumforschung und Raumordnung, 36. Jg. (1978) H. 1–2, S. 11 ff. / Siedentopf, Heinrich: Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung. – Göttingen 1977. = Schriftenreihe des Städte- und Gemeindebundes, H. 28.

15 a.a.O. S. 30.

16 a.a.O. S. 30 ff.

17 BVerfGE Bd. 47 S. 253.

ben betrauten Organen beruhen“ muß. Zu diesem Fragenkreis ist in Kürze mit einer Entscheidung des Landesgesetzgebers zu rechnen, da die Landesregierung inzwischen eine Novellierung der Vorschriften der Braunkohlenplanung (u.a. Einbeziehung in das Landesplanungsgesetz) eingeleitet hat, nach der auch die Zusammensetzung des Braunkohlenschusses neu geregelt werden soll<sup>18</sup>.

d) In den übrigen Ausführungen<sup>19</sup> (landesplanungs- und baurechtliche Sicherung der Braunkohlenlagerstätten sowie sonstige Vorschriften, die mit der Braunkohlenplanung im unmittelbaren Zusammenhang stehen) rundet *H. Reiners* das Bild ab zur übergeordneten Landesplanung und zu fachgesetzlichen Spezialregelungen, die eine sachgerechte Durchführung der Braunkohlenplanung sichern sollen.

Über den vorgesehenen Inhalt des Landesentwicklungsplans zur Festlegung von Gebieten für den Abbau von Lagerstätten (LEP V), den Stand des Planungsverfahrens und die planungsrechtlichen Auswirkungen für den Braunkohlenabbau gibt *H. Reiners* erste Informationen. Gesetzliche Vorschriften im Randbereich der Braunkohlenplanung, die aber dennoch zum Teil sehr erhebliche Bedeutung haben, wie das Gesetz zur Gründung des Großen Erftverbandes vom 3. 6. 1958<sup>20</sup> und das Gesetz zur Errichtung einer Gemeinschaftskasse im Rheinischen Braunkohlengebiet vom 25. 4. 1950<sup>21</sup>, werden – soweit die Braunkohlenplanung berührt wird – ebenfalls im Wortlaut wiedergegeben und mit großem Sachverstand hinsichtlich der Zielsetzung, des Inhalts und der Auswirkungen der Regelung kurz erläutert.

### III.

Die Schrift von *H. Reiners* hat über die allgemeinen Belange von Theorie und Praxis hinaus eine besonders aktuelle Bedeutung: Für die Beratungen im Zusammenhang mit der eingeleiteten Novellierung der Vorschriften über die Braunkohlenplanung<sup>22</sup> gibt die Schrift umfangreiche Materialien und eine Fülle von Anregungen. Darüber hinaus wird die festgefahrene landesplanerische Diskussion in Bund und Ländern über die sachgerechte Durchführung von Standortsicherungen neue Impulse dadurch bekommen können, daß mit der Braunkohlenplanung aufgezeigt wird, welche Möglichkeiten und Grenzen sich für eine „parzellenscharfe“ Landesplanung ergeben.

*Johannes Depenbrock*

18 Landtagsdrucksache NW 8/4700.

19 Vgl. *Reiners*, a.a.O., S. 44 f., 49 ff.; S. 73 ff.

20 Gesetz vom 3. 6. 1958 (GV NW S. 253), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. 12. 1974 (GV NW S. 1504).

21 Gesetz vom 25. 4. 1950 (GS NW S. 453).

22 Vgl. Anm. 18.