

### Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften

Lehmann, Sebastian

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lehmann, S. (2023). *Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/32). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-86576-0>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## **Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften**

Bearbeiter: Sebastian Lehmann

Datum: 4. Mai 2023

---

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de) veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

## Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	4
B.	Stellungnahme .....	5
I.	Schaffung von Wildnisgebieten als europäische und nationale Aufgabe .....	6
1.	Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. Februar 2009 .....	6
2.	Nationale Biodiversitätsstrategie vom 7. November 2007 .....	7
3.	Fachposition vom 3. Mai 2018.....	8
4.	Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt Brandenburg .....	11
5.	Zusammenfassung .....	11
II.	Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des Raumordnungs- und Bergbausanierungsplanungsrechts (zu Frage 1, 2 und 5).....	12
1.	Raumordnung und Fachplanung .....	13
2.	Raumordnungsgesetz .....	13
a)	Raumordnung in den Ländern und von oben nach unten .....	13
b)	Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung.....	15
aa)	Unmittelbare Adressaten der Bindungswirkung.....	16
bb)	Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung .....	18
cc)	Pflicht zur Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung .....	20
3.	Landesplanungsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg und die sich auf ihn gründende gemeinsame Planung.....	22
a)	Landesplanungsvertrag.....	22
b)	Landesentwicklungsprogramm 2007.....	24
c)	Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion.....	26
4.	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung.....	29
a)	Regionalpläne .....	29
b)	Sanierungspläne .....	29
aa)	Aufstellung, Inhalt und Erlass .....	30
bb)	Änderung .....	32
5.	Ergebnis .....	33
a)	Zu Frage 1 .....	33
b)	Zu Frage 2 .....	36
c)	Zu Frage 5 .....	36

III.	Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des Bergrechts (zu Frage 3 und 4) .....	37
1.	Bergbauberechtigung und (Abschluss-)Betriebsplan.....	38
2.	Entscheidung über die Zulassung eines (Abschluss-)Betriebsplans .....	38
a)	Zulassungsentscheidung ist keine Planungsentscheidung .....	39
b)	§ 55 BBergG .....	41
aa)	§ 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBergG .....	41
bb)	§ 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG .....	41
	(1) Erfordernisse der Raumordnung als öffentliches Interesse .....	42
	(2) Abgrenzung der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche von der Folgenutzung .....	43
c)	§ 48 Abs. 2 BBergG .....	46
aa)	§ 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG.....	47
	(1) Begründung von Handlungspflichten mit Bezug auf die Schaffung von Wildnisgebieten .....	47
	(2) Entfall der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung .....	49
bb)	§ 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG.....	50
d)	Zusammenfassung.....	52
3.	Ergebnis .....	54
a)	Zu Frage 3 .....	54
b)	Zu Frage 4, Teilfrage 1.....	55
c)	Zu Frage 4, Teilfrage 2.....	55
IV.	Exkurs: Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des Naturschutz- und Waldrechts .....	56
1.	Zum Naturschutzrecht .....	57
a)	Rechtsrahmen.....	57
b)	Zu § 40 Landesnaturschutzgesetz NRW.....	58
2.	Zum Waldrecht .....	59
a)	Rechtsrahmen.....	59
b)	Zu § 9a Thüringer Waldgesetz .....	60
V.	Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen.....	61
1.	Zu Frage 1, Erforderlichkeit von Rechtsänderungen im Raumordnungsrecht .....	61
2.	Zu Frage 2, Erforderlichkeit von Rechtsänderungen im Bergbausanierungsplanungsrecht.....	62

3.	Zu Frage 3, Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten „nur“ auf Grundlage von Abschlussbetriebsplänen .....	63
4.	Zu Frage 4, Teilfrage 1, Gewährleistung der Einhaltung planerischer Vorgaben .....	64
5.	Zu Frage 4, Teilfrage 2, Abweichen von in Sanierungsplänen festgelegten Zielen der Raumordnung durch Abschlussbetriebspläne.....	64
6.	Zu Frage 5, Zulässigkeit der Änderung von Sanierungsplänen.....	65

## A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde unter Bezugnahme auf Antworten der Landesregierung zu einer Kleinen Anfrage (LT-Drs. 7/5608, 7/5745)<sup>1</sup>, die die Ausweisung sog. Wildnisgebiete betreffen, sowie unter Bezugnahme auf in Sanierungsplänen für Bergbaufolgelandschaften festzulegende Flächenkulissen und landesplanerische Zielvorgaben um Auskunft über die rechtliche Einordnung von sog. Wildnisgebieten und deren Schaffung in Bergbaufolgelandschaften gebeten. Es wurden die folgenden Fragen gestellt:

„1. Erscheint es rechtlich geboten, für die dauerhafte Sicherung von ‚Wildnisgebieten‘ und der rechtssicheren Klärung des Verhältnisses von ‚Wildnisgebieten‘ zu bereits im Raumordnungsrecht etablierten Gebietskategorien eine Gesetzesgrundlage zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen durch das Land Brandenburg zu schaffen?

2. In den Zielen der rechtskräftigen Sanierungsplanung ist keine Kategorie ‚Wildnisgebiet‘ verzeichnet. Lediglich im Ziel Renaturierungsfläche findet man Hinweise auf die Herstellung von Flächen, die einem Prozessschutz unterliegen sollen. Welche rechtlichen Grundlagen sind zu verändern (z.B. Sanierungsplanung, Bergbauplanung), um ‚Wildnisgebiete‘ gemäß der obigen Definition auf Bergbaufolgelandschaften ausweisen zu können?

3. Mittels der Abschlussbetriebspläne werden Sanierungsziele konkretisiert. Unter welchen rechtlichen Bedingungen ist es möglich, die Kategorie ‚Wildnisgebiet‘

---

<sup>1</sup> Vgl. ferner LT-Drs. 7/5806, 7/6008; LT-Drs. 7/6906, 7/7031; LT-Drs. 7/7225, 7/7448.

gemäß der obigen Definition ohne eine Änderung des Sanierungsplanes über eine Konkretisierung des Abschlussbetriebsplanes auszuweisen?

4. Sanierungspläne beinhalten landesplanerische Zielvorgaben, deren Konkretisierung im Rahmen der Abschlussbetriebspläne vorgenommen wird. Ausschließlich das Landesbergamt und das Bergbauunternehmen entscheiden über entsprechende Konkretisierungen der Sanierungsziele. Wie wird bei diesem Verfahren gewährleistet, dass die landesplanerischen Zielvorgaben des Landes Brandenburg eingehalten werden und es nicht zu einer Abweichung von den Zielen kommt? Gibt es Bedingungen (z.B. die Änderung rechtlicher oder tatsächlicher Rahmenbedingungen gegenüber dem Zeitpunkt des Erlasses eines Sanierungsplanes), die es denkbar erscheinen lassen, dass es im Rahmen eines Abschlussbetriebsplanes auch rechtlich zulässig sein kann, eine Abweichung von einer im Sanierungsplan festgesetzten landesplanerischen Zielvorgabe vorzunehmen, etwa weil eine solche Zielvorgabe durch Änderungen in der Tatsachengrundlage inzwischen nicht mehr erreichbar ist?

5. Warum können Sanierungspläne, ähnlich wie Braunkohlepläne, nicht angepasst werden?“

## **B. Stellungnahme**

Zur Beantwortung der im Gutachtenauftrag gestellten Fragen sind zu I. die für die Schaffung, den Erhalt und die Sicherung von Wildnisgebieten bestehenden Anforderungen aufzuzeigen. Sodann ist unter II. zu untersuchen, ob Pflichten zur Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des bestehenden Raumordnungsrechts (vgl. Frage 1) und des bestehenden Bergbausanierungsplanungsrechts (vgl. Frage 2) begründet werden können oder Rechtsänderungen geboten sind. In diesem Rahmen ist auch auf die Zulässigkeit der Änderung von Sanierungsplänen einzugehen (vgl. Frage 5). Schließlich ist unter III. auf das Bergrecht einzugehen und zu klären, ob eine Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten isoliert auf Grundlage von Abschlussbetriebsplänen möglich ist oder es einer planerischen Grundlage in Raumordnungs-, Regional- oder Sanierungsplänen bedarf (vgl. Frage 3). In diesem Rahmen ist auch zu beantworten, wie die Einhaltung planerischer Vorgaben gewährleistet wird (vgl. Frage 4, Teilfrage 1) und ob ein Abweichen von den in einem Sanierungsplan festgelegten Zielen der Raumordnung durch Abschlussbetriebspläne möglich ist (vgl. Frage 4, Teilfrage 2).

## I. Schaffung von Wildnisgebieten als europäische und nationale Aufgabe

Zur Bestimmung der für die Schaffung von Wildnisgebieten erforderlichen Vorgaben und deren Umsetzung ist zunächst auf die Entstehung als Schutzgebietstyp und die hiermit verbundenen Ziele einzugehen.

Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene ist der Schutz der Wildnis schon lange als vorrangige Aufgabe wahrgenommen worden. Zu diesem Zweck finden sich unterschiedliche Beschlüsse und Äußerungen, die die Dringlichkeit eines wirksamen Schutzes der Wildnis zwar betonen, aber keine bindenden Vorgaben für die konkrete Umsetzung enthalten. Es ergeben sich hieraus jedoch Anforderungen, die an Wildnisgebiete gestellt werden, so dass sich im Ergebnis Maßnahmen bzw. Vorgaben ergeben, die für die Schaffung, den Erhalt und die Sicherung von Wildnisgebieten geboten aber auch ausreichend sind.

### 1. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 3. Februar 2009

Das Europäische Parlament hat in seiner Entschließung zu der Wildnis in Europa vom 3. Februar 2009 die Erwartungen an die Kommission und an die Mitgliedsstaaten wie folgt formuliert (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

„Das Europäische Parlament ...

4. fordert die Kommission auf, eine mit der Vogelschutzrichtlinie und der Habitat-Richtlinie in Einklang stehende EU-Strategie für den Schutz der Wildnis zu entwickeln, in der ein Ökosystem-Ansatz verfolgt, bedrohte Arten und Biotope bestimmt und Prioritäten festgelegt werden;

5. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Wildnisgebiete auszuweisen; betont, dass besondere Fördermittel bereitgestellt werden müssen, um die Zerschneidung von Lebensräumen zu verhindern, Wildnisentwicklungsgebiete sorgfältig zu verwalten, Ausgleichsmechanismen und -programme auszuarbeiten, die Öffentlichkeit zu sensibilisieren und für mehr Verständnis zu werben und für die Wildnis relevante Begriffe wie die Rolle ungehindert ablaufender natürlicher Prozesse und struktureller Elemente, die als Ergebnis solcher Prozesse entstehen, in die Überwachung und Beurteilung eines günstigen Erhaltungsstatus einzubeziehen; vertritt die Ansicht, dass dies in Zusammenarbeit mit der Bevölkerung vor Ort und sonstigen interessierten Kreisen geschehen sollte; ...

10. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, den wirkungsvollen Schutz von Wildnisgebieten besonders wichtig zu nehmen; ...

13. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, Wildnisgebiete zu schützen, indem die Vogelschutzrichtlinie, die Habitat-Richtlinie, die Wasserrahmen-

richtlinie und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie mit Hilfe einer besseren finanziellen Ausstattung wirksamer und konsequenter umgesetzt werden, damit die Zerstörung dieser Gebiete durch schädliche, nicht nachhaltige Entwicklungen verhindert wird; ...

16. fordert die Kommission auf, in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kreisen im Rahmen des Netzes Natura 2000 Leitlinien für den Schutz, die Verwaltung, die nachhaltige Nutzung, die Überwachung und die Finanzierung von Wildnisgebieten auszuarbeiten, insbesondere, was bevorstehende Herausforderungen wie den Klimawandel, illegalen Holzeinschlag und die steigende Nachfrage nach Gütern angeht; ...

18. fordert die Kommission auf, Wildnisgebieten, die Teil des Netzes Natura 2000 sind, einen besonderen Status zu geben und sie stärker zu schützen; ...

20. fordert die Kommission auf, für die weitere Stärkung des Netzes Natura 2000 zu sorgen, damit es sich zu einem kohärenten und funktionierenden ökologischen Netz entwickelt, bei dem Wildnisgebiete eine zentrale Rolle spielen; betont, dass kohärente Strategien, insbesondere in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik, Verkehr, Energie und Haushalt, notwendig sind, damit die auf Naturerhaltung bezogenen Ziele von Natura 2000 nicht leiden; ...“<sup>2</sup>

## 2. Nationale Biodiversitätsstrategie vom 7. November 2007

In Umsetzung der UN-Konvention zur biologischen Vielfalt<sup>3</sup> (Convention on Biological Diversity, CBD) beschloss die Bundesregierung am 7. November 2007 die „Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt“<sup>4</sup> (NBS). Diese „formuliert eine konkrete Vision für die Zukunft und legt für alle biodiversitätsrelevanten Themen Qualitätsziele und Handlungsziele fest“<sup>5</sup>. Hierfür wird zunächst die „Ausgangslage“ festgestellt, ehe eine „Konkrete Vision“ entwickelt wird, in deren Rahmen Wildnisgebiete wie folgt eingeordnet werden (Unterstrichungen nur hier):

---

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Feb. 2009 zu der Wildnis in Europa (2008/2210(INI)), hier abrufbar:

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0034\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2009-0034_DE.html).

<sup>3</sup> Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt und Zustimmungsgesetz vom 30. Aug. 1993 (BGBl. II 1993, S. 1741 ff.).

<sup>4</sup> Vgl. Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, Kabinettsbeschluss vom 7. Nov. 2007, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 4. Aufl. Juli 2015. Die Publikation ist hier abrufbar:

[https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/nationale\\_strategie\\_biologische\\_vielfalt\\_2015\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf).

<sup>5</sup> Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Fn. 4), S. 7.

„Unsere Vision für die Zukunft ist:

In Deutschland gibt es wieder faszinierende Wildnisgebiete (zum Beispiel in Nationalparks), in denen Entwicklungsprozesse natürlich und ungestört ablaufen.

Unsere Ziele sind:

Bis zum Jahre 2020 kann sich die Natur auf mindestens zwei Prozent der Landesfläche Deutschlands wieder nach ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten entwickeln, beispielsweise in Bergbaufolgelandschaften, auf ehemaligen Truppenübungsplätzen, an Fließgewässern, an den Meeresküsten, in Mooren und im Hochgebirge.

Bei einem Großteil der Wildnisgebiete handelt es sich um großflächige Gebiete. Das Thema Wildnis spielt eine zunehmend wichtige Rolle bei der Umweltbildung.

Begründungen:

Heute gibt es in Deutschland kaum noch Wildnis. Wildnisgebiete umfassen deutlich weniger als ein Prozent der Landesfläche. In den vergangenen Jahrhunderten wurden umfangreiche Anstrengungen unternommen, um die für Wildnisgebiete typische natürliche Dynamik weitgehend zu unterdrücken. Das führte unter anderem dazu, dass die davon abhängigen Lebensräume (Pionierbiotope, intakte Auwälder und so weiter) weitgehend aus der Landschaft verschwunden sind. Um die natürlichen Prozesse der Lebensraumdynamik wieder zu aktivieren, muss ein bestimmter Flächenanteil Deutschlands von menschlicher Einflussnahme freigestellt werden. Dies betrifft vor allem die verbliebenen Reste der natürlichen Ökosysteme, kann jedoch auch Bereiche umfassen, die aus der menschlichen Nutzung fallen und sich künftig in Richtung auf eine „neue Wildnis“ hin entwickeln können. Solche Wildnisgebiete können auch helfen, die Natur zu verstehen und zu erleben.

Wir streben Folgendes an:

- Schaffung von Gebieten, die der natürlichen Entwicklung überlassen werden, in lebensraumspezifischer ausreichender Größe bis 2020,
- Schaffung von Rückzugsgebieten und Trittsteinen für gefährdete Arten,
- Integration der Wildnisgebiete in den länderübergreifenden Biotopverbund.“<sup>6</sup>

### **3. Fachposition vom 3. Mai 2018**

An die NBS knüpft die mit den Länderfachbehörden abgestimmte Fachposition des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und des

---

<sup>6</sup> Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt (Fn. 4), S. 40.

Bundesamts für Naturschutz<sup>7</sup> an, in der vorbemerkt wie folgt ausgeführt wird (Unterstreichungen nur hier):

„Wildnisgebiete im Sinne der NBS sind nach Finck et al. (2013) ausreichend große, (weitgehend) unzerschnittene, nutzungsfreie Gebiete, die dazu dienen, einen vom Menschen unbeeinflussten Ablauf natürlicher Prozesse dauerhaft zu gewährleisten.‘ Neben der genannten Definition für Wildnisgebiete gibt es weitere z. B. auf europäischer Ebene durch die Wild Europe Initiative. Für Wildnisgebiete im Sinne der NBS wird von BMU/BfN keine neue Schutzgebietskategorie angestrebt, sondern die Erlangung einer Zusatzqualifikation bzw. eines Prädikats.

Bei der Umsetzung des 2 % - Wildnisziels aus der NBS gilt es insbesondere auch die Anschlussfähigkeit zu den Wildnis Konzepten und -strategien der Bundesländer zu gewährleisten.

Das im Folgenden vorgestellte Kriterien set bezieht sich ausschließlich auf großflächige Wildnisgebiete als Beitrag für die Erreichung des 2 % - Wildnisziels im Sinne der NBS und stellt die Interpretation des BMU/BfN als Grundlage für den weiteren Dialog zur Umsetzung des entsprechenden NBS-Ziels dar. Kleinere Flächen leisten ebenfalls einen wertvollen Beitrag zur Umsetzung wichtiger Wildnisziele der NBS, insbesondere dem 5 % - Waldwildnisziel, und ergänzen das System großflächiger Wildnisgebiete im Sinne eines Biotopverbundes.“<sup>8</sup>

Die weiter angeführten „Auswahlkriterien für Wildnisgebiete im Sinne der Nationalen Biodiversitätsstrategie“ bestimmen „grundlegende Kriterien, die ein Gebiet erfüllen soll, damit es als großflächiges Wildnisgebiet im Sinne der NBS eingestuft werden kann. Sie sind ausschlaggebend für die Auswahl einer Fläche als Wildnisgebiet. Unabhängig davon werden alle Kernzonen von Nationalparks sowie großflächige, zusammenhängende Kernzonen der Biosphärenreservate als Wildnisgebiet i. S. der NBS eingestuft.“<sup>9</sup>

Im „Handlungsfeld 1: Rahmenbedingungen“ werden folgende Festlegungen getroffen (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

---

<sup>7</sup> Fachposition des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und des Bundesamts für Naturschutz: Qualitätskriterien zur Auswahl von großflächigen Wildnisgebieten in Deutschland im Sinne des 2 % Ziels der Nationalen Biodiversitätsstrategie, Stand: 3. Mai 2018. Die Publikation ist hier abrufbar:

[https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-09/BMU\\_BfN\\_Kriterien\\_Wildnisgebiete\\_Bund\\_Laender\\_20180503\\_barrierefrei%20%281%29.pdf](https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-09/BMU_BfN_Kriterien_Wildnisgebiete_Bund_Laender_20180503_barrierefrei%20%281%29.pdf).

<sup>8</sup> Fachposition vom 3. Mai 2018 (Fn. 7), S. 2.

<sup>9</sup> Fachposition vom 3. Mai 2018 (Fn. 7), S. 3.

#### „Kriterium 1.1: Rechtsgrundlagen

Das Wildnisgebiet ist durch Rechtsverordnung der in den Ländern zuständigen Naturschutzbehörden, durch ein Gesetz des Landes oder auf andere rechtssichere Weise (z. B. Ausweisung als Schutzgebiet nach Forstrecht, dingliche Sicherung im Grundbuch) dauerhaft gesichert.

#### Kriterium 1.2: Wildnis als Schutzzweck

Der Schutzzweck ‚Wildnis‘ bzw. Prozessschutz ist in der Rechtsgrundlage definiert. Soweit es der Schutzzweck im Einzelfall erlaubt, können weitere Ziele wie Wildniserleben, Bildung sowie Monitoring und Forschung umgesetzt werden.

...

#### Kriterium 1.4: Eigentum

Als Wildnisgebiet sollen vorrangig Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand, öffentlich-rechtlicher oder privater Naturschutzstiftungen und/oder Flächen des Nationalen Naturerbes eingerichtet werden. Darüber hinaus können auf Initiative des jeweiligen Eigentümers auch sonstige Flächen zu Wildnisgebieten erklärt werden, wenn sichergestellt ist, dass der Schutzzweck „Wildnis“ dauerhaft erfüllt wird.

#### Kriterium 1.5: Größe

Großflächige Wildnisgebiete im Sinne der Nationalen Strategie für biologische Vielfalt sollen vorzugsweise eine Größe von mindestens 1.000 ha, in flussbegleitenden Auwäldern, Mooren und an Küsten von mindestens 500 ha aufweisen. Bei Vorliegen insbesondere naturräumlicher, eigentumsrechtlicher oder schutzgebietsspezifischer (z. B. Kernzonen von Nationalparks) Gründe können auch Flächen in Wäldern, ehemaligen Militärgebieten oder Bergbaufolgelandschaften mit einer Größe von 500 – 1.000 ha als Wildnisgebiete im Sinne der NBS eingestuft werden. Kleinere Wildnisflächen tragen im Sinne eines Biotopverbunds auch zur Erreichung weiterer Wildnisziele der NBS bei. Besonders großflächige Wildnisgebiete im Sinne von „wilderness areas“ sollen die von der Wild Europe Initiative empfohlene Größe von 3.000 ha nicht unterschreiten.“<sup>10</sup>

Das „Handlungsfeld 2: Wildnisentwicklung und Schutz der natürlichen biologischen Dynamik und Vielfalt“ bestimmt (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

#### „Kriterium 2.1: Schutz der natürlichen Entwicklung

Das Wildnisgebiet hat die Voraussetzung dafür, dass auf der gesamten Fläche spätestens nach Ablauf von in der Regel 10, in Ausnahmefällen bis zu 30 Jahren seit Einrichtung des Wildnisgebiets ausschließlich natürliche Prozesse wirken.

---

<sup>10</sup> Fachposition vom 3. Mai 2018 (Fn. 7), S. 3 f.

Es findet danach keine Steuerung der Entwicklung durch menschliche Eingriffe mehr statt.“

#### **4. Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt Brandenburg**

Nach Aufforderung durch den Landtag Brandenburg<sup>11</sup> legte die Landesregierung das „Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt Brandenburg“ vor, das sich an den vorstehend dargestellten nationalen Zielen orientiert und Maßnahmen für deren Erreichung beschreibt<sup>12</sup>. Wie sich aus den Antworten der Landesregierung auf im Jahr 2022 gestellte Kleine Anfragen ergibt, strebt das Land auch weiterhin die Verwirklichung dieser Ziele an und verfolgt dafür unterschiedliche Wege.<sup>13</sup> Derzeit sind rund „1 % der Landesfläche Brandenburgs ... als Wildnisgebiete gesichert“<sup>14</sup>, so dass auf Grundlage der dargestellten Ziele Wildnisgebiete weiterhin zu schaffen bzw. zu vergrößern sind.

#### **5. Zusammenfassung**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene die Schaffung, der Erhalt und die Sicherung von Wildnisgebieten als dringlich erachtet werden, ohne dass eine besondere rechtsförmliche Ausweisung oder ein konkreter rechtlicher Schutzmechanismus favorisiert oder gar verbindlich vorgegeben wird. Daher besteht für die nationale Umsetzung (so auch im Land Brandenburg) der aus der Funktion der Wildnisgebiete gewonnenen Anforderungen eine gewisse Freiheit.

---

<sup>11</sup> Beschluss des Landtages vom 9. Nov. 2011, LT-Drs. 5/4179-B.

<sup>12</sup> Beschluss der Landesregierung vom 15. April 2014: Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt Brandenburg.

Vgl. Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt Brandenburg, herausgegeben vom Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, Stand: 2014, S. 3, 20, 27. Die Publikation ist hier abrufbar:

[https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/masnahmenprogramm\\_biovielfalt.pdf](https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/masnahmenprogramm_biovielfalt.pdf).

<sup>13</sup> Vgl. LT-Drs. 7/5745, LT-Drs. 7/6008, LT-Drs. 7/7031.

<sup>14</sup> LT-Drs. 7/6008, S. 2.

Die die Funktion von Wildnisgebieten sichernden Eigenschaften<sup>15</sup> lassen sich wie folgt beschreiben:

- 2 %-Ziel: Die Natur soll sich auf mindestens zwei Prozent der Landesfläche Deutschlands (bzw. Brandenburgs) wieder nach ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten entwickeln können.
- Mindestgröße: Wildnisgebiete sollen großflächig (und unzerschnitten) sein und grundsätzlich mindestens 1.000 ha aufweisen, wobei in Bergbaufolgelandschaften eine Größe ab 500 ha genügen kann.
- Unberührtheit: Wildnisgebiete dienen dazu, einen vom Menschen unbeeinflussten Ablauf natürlicher Prozesse dauerhaft zu gewährleisten.

In die nachfolgenden Betrachtungen sind hiervon die Mindestgröße und die Unberührtheit als maßgebliche planerische Vorgaben für die Schaffung von Wildnisgebieten einzubeziehen. Demgegenüber kommt dem 2 %-Ziel nur mit Bezug auf die Gesamtflächen Bedeutung zu, so dass es für die jeweils einzelne Schaffung eines Wildnisgebiets in einer Bergbaufolgelandschaft nicht maßgeblich ist.

## **II. Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des Raumordnungs- und Bergbausanierungsplanungsrechts (zu Frage 1, 2 und 5)**

Die normative Festlegung einer Gebietskategorie Wildnisgebiet (gleich ob durch Gesetzesänderung oder durch Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung) ist nur dann geboten, wenn die mit der Einführung einer solchen Gebietskategorie beabsichtigten Ziele auf Grundlage des bestehenden Raumordnungsrechts nicht umgesetzt werden können (vgl. Frage 1 des Gutachtenauftrags). Entsprechendes gilt für die Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften mit Bezug auf die dem Bergbausanierungsplanungsrecht zu Grunde liegenden Rechtsgrundlagen (vgl. Frage 2 des Gutachtenauftrags). Hierbei ist auch die Zulässigkeit von Änderungen der Sanierungspläne mit in den Blick zu nehmen (vgl. Frage 5 des Gutachtenauftrags).

---

<sup>15</sup> Vgl. auch *Rüddenklau*, Prozessschutz und Wildnisentwicklung, 2021, S. 30 ff., 41 ff.

## 1. Raumordnung und Fachplanung

Raumordnung ist die „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes“; sie „ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt“.<sup>16</sup> Sie erfolgt auf Grundlage von Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder, findet jedoch überwiegend auf Landesebene statt.<sup>17</sup> Ihre Konkretisierung erfolgt vorhabenbezogen durch die ebenfalls raumbezogene Fachplanung (bspw. Planungen für den Ausbau eines Gewässers, den Bau einer Autobahn oder im Bergrecht).<sup>18</sup> Die Bindung der Fachplanung an die Raumordnung erfolgt häufig durch sog. Raumordnungsklauseln, bspw. § 48 Abs. 2 Satz 2 Bundesberggesetz (BBergG) (vgl. hierzu III. 2. c) aa)).<sup>19</sup>

## 2. Raumordnungsgesetz

Gesetzliche Grundlage der Raumordnung für die Bundes-, Landes- und Regionalebene ist das Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG), das die Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 Abs. 2 als „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“, festlegt.

### a) Raumordnung in den Ländern und von oben nach unten

Die Raumordnung erfolgt durch Raumordnungspläne, in denen „für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen“ sind (§ 7 Abs. 1 Satz 1 ROG). Die Einzelheiten über den Inhalt sowie über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Raumordnungsplänen ergeben sich aus den §§ 7 ff. ROG.

---

<sup>16</sup> BVerfG, Gutachten vom 16. Juni 1954, Az. 1 PBvV 2/52, juris, Rn. 79.

<sup>17</sup> Vgl. *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 59.

<sup>18</sup> Vgl. *Battis* (Fn. 17), Rn. 41; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 11 Rn. 385 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Wormit*, Einführung in das Recht der Raumordnung, VR 2018 S. 367, 371.

In den Ländern sind „ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan)“ und „Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne)“ aufzustellen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 ROG), wobei die „Regionalpläne ... aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln“ sind (§ 13 Abs. 2 Satz 1 ROG). Dieses dem System der Mehrstufigkeit der Raumplanung folgende Entwicklungsgebot hat zur Folge, dass die landesweite Planung auf die Regionalplanung herunterzubrechen ist, sie also „zu konkretisieren, ortsnäher und problembezogener auszugestalten“ ist, auch wenn sich der landesweite Raumordnungsplan von einem Regionalplan in seiner Bindungswirkung nicht unterscheidet.<sup>20</sup>

In inhaltlicher Hinsicht gilt: „Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu ... der anzustrebenden Freiraumstruktur“ (§ 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG), was unterschiedliche Zwecke – „ökologische Funktionen (Naturschutz, Arten- und Biotopschutz), ökonomische Funktionen (Land- und Forstwirtschaft, Rohstoffsicherung, Trinkwasser, Energie), soziale Funktion (Kulturlandschaftsbewahrung, Erholung)“<sup>21</sup> – erfüllt. Hierzu nennt § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG insbesondere „a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz“<sup>22</sup> und „c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen“<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 13 Rn. 36 ff. Vgl. *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 3 Rn. 51. Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 15. Mai 2003, Az. 4 CN 9/01, juris, Rn. 8 ff., insbes. Rn. 38.

<sup>21</sup> *Grotfels*, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 2019, § 13 Rn. 129.

<sup>22</sup> „Ist der Freiraum zunächst einmal nur der unbesiedelte Bereich, also der Teil der Erdoberfläche, der nicht durch Siedlungen oder Verkehrsbauten überzogen ist, der in naturnahem Zustand ist und dessen Nutzung mit seiner ökologischen Grundfunktion überwiegend verträglich ist, so werden vom Freiraumschutz die klassischen ökologischen Schutzaufgaben, also zB der Naturschutz und die Landschaftspflege sowie weitere Schutzaufgaben, wie Trinkwasserversorgung, Grundwassersicherung, Bodenschutz, aber auch der Kulturlandschaftsschutz und zunehmend der Klimaschutz und die Klimaanpassung erfasst“ (*Grotfels* [Fn. 21], § 13 Rn. 131).

<sup>23</sup> „Das Beispiel der Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen für die anzustrebende Freiraumstruktur zeigt deutlich, dass es hierbei nicht nur um ein Erhalten oder ‚Einfrieren‘ des Freiraums oder um eine pauschale Verhinderung anderer Entwicklungen, sondern auch um seine Weiterentwicklung geht. Raumfunktionen sind die Trink- und Grundwassersicherung, aber auch Erholung und Tourismus, Land- und Forstwirtschaft“ (*Grotfels* [Fn. 21], § 13 Rn. 135).

Da bei der dargestellten mehrstufigen Planung planerischen Vorgaben auf höherer Ebene (bspw. in einem landesweiten Raumordnungsplan) Vorrang gegenüber solchen auf niedrigerer Ebene (bspw. einem Sanierungsplan) zukommt,<sup>24</sup> besteht für die Planungen auf niedrigerer Ebene grundsätzlich Anpassungsbedarf, wenn die Planung auf höherer Ebene maßgeblich geändert wird<sup>25</sup>. Werden erforderliche Änderungen auf den nachfolgenden Planungsebenen nicht nachvollzogen, wird sich die raumordnungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens nach den planerischen Vorgaben der höheren Ebene richten dürfen, da eine Bindungswirkung nur von rechtmäßigen Zielen der Raumordnung ausgeht<sup>26</sup>. In solchen Konstellationen entfällt also die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung auf niedrigerer Planungsebene (Regional- oder Sanierungsplan) jedenfalls für die Gerichte.

Ob diese Grundsätze auch für Entscheidungen gelten, die von Behörden im Rahmen des Genehmigungs- bzw. Planungsrechts zu treffen sind, wie bspw. die Entscheidung über die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans (vgl. hierzu unten III. 2.), kann nicht zweifelsfrei beurteilt werden. Grundsätzlich unterliegen Behörden – anders als Gerichte – der von Rechtsverordnungen<sup>27</sup> ausgehenden rechtlichen Bindungswirkung.<sup>28</sup> Ob hiervon mit Bezug auf das Raumordnungs- bzw. Planungsrecht Abstriche zu machen sind, so dass Behörden ggf. als Folge einer Inzidenzkontrolle befugt sind, eine mit Bezug auf einzelne Ziele der Raumordnung als (teil-)rechtswidrig erachtete Rechtsverordnung nicht anzuwenden, ist umstritten.<sup>29</sup>

## **b) Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung**

Die „Erfordernisse der Raumordnung“ sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG „Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung“. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG binden diese Erfordernisse der Raumordnung unmittelbar bei

---

<sup>24</sup> Vgl. *Goppel* (Fn. 20), § 13 Rn. 36.

<sup>25</sup> Vgl. *Goppel* (Fn. 20), § 13 Rn. 38 f.

<sup>26</sup> *Runkel* (Fn. 20), § 3 Rn. 53. Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 17. Sep. 2003, Az. 4 C 14/01, juris, Rn. 34.

<sup>27</sup> So die Rechtsform des LEP HR (siehe unten, 3. c)) und der Sanierungspläne (siehe unten, 4. b) aa)).

<sup>28</sup> Vgl. *Gril*, Normprüfungs- und Normverwerfungskompetenz der Verwaltung, JuS 2000 S. 1080, 1085.

<sup>29</sup> Vgl. *Anders*, Behördliche Inzidentverwerfung unwirksamer Ziele der Raumordnung in Regionalplänen, NuR 2007 S. 657, 660 ff. m.w.N.

- „1. raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
2. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen,
3. 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“.

Raubedeutsame Planungen und Maßnahmen im vorstehenden Sinn sind „Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Hierdurch wird als Planung „ein Entscheidungsprozess in einem bestimmten Aufgabenbereich, der nach Inhalt, Form und Verfahren rechtlich oder administrativ vorgeprägt ist, und zu einem Plan führt“, erfasst; die „Raumordnung als fachübergreifende Planung ... will all diejenigen Planungen an ihre Erfordernisse binden, die raumbedeutsam sind“.<sup>30</sup>

Die sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG unmittelbar ergebende Bindung begründet keine unmittelbare Handlungspflicht, „sondern greift nur für den Fall, dass die gebundene öffentliche Stelle (aus freien Stücken) handelt“ („Wenn-dann-Mechanismus“).<sup>31</sup>

#### **aa) Unmittelbare Adressaten der Bindungswirkung**

Unmittelbare Adressaten der Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung sind gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG die öffentlichen Stellen, also „Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG). Danach entfaltet das Raumordnungsrecht nur für den staatsinternen Bereich unmittelbare Bindungswirkung.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Goppel (Fn. 20), § 4 Rn. 121.

<sup>31</sup> Goppel (Fn. 20), § 4 Rn. 23 f.

<sup>32</sup> Vgl. Battis (Fn. 17), Rn. 90, 110; mit Bezug auf Braunkohlenpläne BVerfG, Beschl. vom 3. Mai 1991, Az. 1 BvR 756/90, juris, Rn. 2 f.; OVG Sachsen, Urt. vom 9. April 2015, Az. 1 C 26/14, juris, Rn. 73 f.

Allerdings erweitert § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG den Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 ROG auf „raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen, wenn öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden“.

Dieser Erweiterung unterfällt die Sanierung der Braunkohlereviere durch die bundeseigene<sup>33</sup> Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH (LMBV). Bund und Länder nehmen in diesem Rahmen die Aufgabe der Braunkohlensanierung auf Grundlage fortgesetzter Verwaltungsabkommen wahr, die „Finanzierung der spezifischen Maßnahmen der Braunkohlensanierung erfolgt zu 75 Prozent durch den Bund und zu 25 Prozent durch die Länder“.<sup>34</sup> Hiernach ist die LMBV durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG an die Erfordernisse der Raumordnung unmittelbar gebunden.

Nehmen privatrechtlich organisierte Sanierungsträger – wie bspw. die Lausitz Energie Bergbau AG<sup>35</sup> (LEAG) – vergleichbare Aufgaben wahr, erfüllen jedoch nicht die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG, unterliegen sie auch nicht der unmittelbaren Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung aufgrund ihrer Rechtsform. Sie sind jedoch dem Raumordnungsrecht mittelbar unterworfen, wenn und soweit bergrechtliche (oder sonstige) Bestimmungen eine Bindung an raumordnungsrechtliche Vorgaben anordnen (vgl. § 4 Abs. 2 ROG).

Die Erweiterung der Bindungswirkung gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG ist im vorliegenden Sachzusammenhang nicht maßgeblich. Denn sie gilt nur mit Bezug auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, „die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen“. Abschlussbetriebspläne (zu diesen unten, III. 2.) ergehen jedoch nicht im Wege der Planfeststellung.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. Internetauftritt der LMBV: <https://www.lmbv.de/unternehmen/finanzierung/gesellschaftler/>.

<sup>34</sup> Vgl. Internetauftritt der LMBV: <https://www.lmbv.de/unternehmen/finanzierung/verwaltungsabkommen/>.  
Ergänzende Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren aus dem Grundwasserwiederanstieg wurden je zur Hälfte von Bund und Ländern finanziert.

<sup>35</sup> Vgl. die Unternehmensdarstellung im Internet: <https://www.leag.de/de/unternehmen/>.

<sup>36</sup> Ein Planfeststellungsverfahren ist allein für den sog. obligatorische Rahmenbetriebsplan gemäß § 52 Abs. 2a, § 57 BBergG i.V.m. der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) erforderlich, nicht hingegen für die Zulassung der übrigen Betriebspläne (Ab-

Sie sind auch nicht in ihren Rechtswirkungen mit Planfeststellungsbeschlüssen vergleichbar, da dies voraussetzt, „dass die einschlägige fachrechtliche Vorschrift Raum für eine Abwägung bzw. für eine Ermessensentscheidung lässt“<sup>37</sup>. Die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans ist demgegenüber eine gebundene Entscheidung (hierzu unten, III. 2. a)).

Bei sonstigen Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts sind die Erfordernisse der Raumordnung nach den für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften zu berücksichtigen (vgl. § 4 Abs. 2 ROG).

### **bb) Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung**

Die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung als unmittelbare Pflicht zu deren Beachtung ergibt sich aus § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG<sup>38</sup> und kann im Übrigen gesetzlich angeordnet werden (vgl. § 4 Abs. 2 ROG). § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG definiert als „Ziele der Raumordnung“ die „verbindliche[n] Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“. Von den Zielen der Raumordnung können im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden (§ 6 Abs. 1 ROG).

Die Ziele der Raumordnung sind bereits das Ergebnis eines planerischen Abwägungsvorgangs und daher „einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe nicht mehr zugänglich“<sup>39</sup>. Zielfestlegungen bringen „eine planerische Letztentscheidung bzw. ‚rechtsnormtypische Verbindlichkeit‘ zum Ausdruck, die zwar – je nach ihrem Grad an getroffener Aussageschärfe – eine planungsebensspezifische ‚Anreicherung‘ bzw. ‚Transformation‘ der Zielfestlegung durch die Träger der nachgeordneten Planungsebenen (Bauleitplanung, Planfeststellungsverfahren etc.) erlauben, aber nicht ihre Berücksichtigung als ein

---

schlussbetriebsplan sowie Haupt-, Sonder- und Rahmensbetriebsplan, für dessen Anforderung der Behörde gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG Ermessen eingeräumt ist). Bedürfen bergbauliche Vorhaben der Planfeststellung nach § 52 Abs. 2a bis 2c BBergG, ist auch ein Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG durchzuführen (§ 1 Satz 3 Nr. 16 Raumordnungsverordnung).

<sup>37</sup> *Goppel* (Fn. 20), § 4 Rn. 56, weitergehend: „Enthält die Zulassungsentscheidung keine Raumordnungsklausel und sieht sie auch nicht die Berücksichtigung öffentlicher Belange oder des Gemeinwohls vor, handelt es sich also um eine sog. gebundene Entscheidung, geht die Berücksichtigungspflicht der Grundsätze der Raumordnung und der sonstigen Erfordernisse ins Leere.“

<sup>38</sup> Vgl. auch *Frenz*, in: *Frenz*, Bundesberggesetz, 2019, § 48 Rn. 63.

<sup>39</sup> *Piens*, in: *Piens/Schulte/Graf Vitzthum*, Bundesberggesetz, 3. Aufl. 2020, § 56 Anhang Rn. 415 m.w.N.

bloßer Abwägungsposten; systematisch betrachtet sind Zielfestlegungen der Abwägung deshalb rechtlich vorgelagert und als unüberwindbare Vorgaben hinzunehmen<sup>40</sup>. Was ein Ziel der Raumordnung ist, bemisst sich nicht allein nach der Erklärung des Plangebers, sondern muss auch die inhaltlichen Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllen.<sup>41</sup> Ziele der Raumordnung können zwar in allen Arten von Raumordnungsplänen enthalten sein, sind jedoch in ihrer Mehrzahl in den Regionalplänen zu finden.<sup>42</sup>

Die Pflicht zur Beachtung der Ziele Raumordnung erstreckt sich jedenfalls nur auf rechtmäßige Ziele; so darf insbesondere die Planung auf niedrigerer Ebene nicht gegen Erfordernisse der Raumordnung höherer Ebene verstoßen (siehe hierzu bereits oben zu a)). Auch Umstände tatsächlicher Art<sup>43</sup> dürften dazu führen können, dass Ziele der Raumordnung wegen der Unmöglichkeit der Zielerreichung (und ggf. auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten) nicht zu beachten sind. Zwar besteht die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung formal fort, bis das jeweilige Ziel aufgehoben wird, da das ROG Ausnahmen insoweit – etwa die Nichtigkeit von Zielen der Raumordnung – nicht vorsieht, und vielmehr mit dem Verfahren der Zielabweichung in § 6 Abs. 2 ROG einen Mechanismus bereit hält, der ein Abweichen von Zielen der Raumordnung ermöglicht. In der Rechtsprechung ist es aber für Bebauungspläne anerkannt, dass diese – unter engen Voraussetzungen – wegen sog. Funktionslosigkeit unwirksam werden können,<sup>44</sup> was dem Rechtsgedanken nach zu übertragen sein könnte. So haben das Bundesverwaltungsgericht<sup>45</sup> (BVerwG) und ihm folgend der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg<sup>46</sup> (VGH BW) entschieden, dass Ziele der Raumordnung „aus überörtlichen Raumordnungsinteressen erforderlich sein“ müssen,

---

<sup>40</sup> *Wormit* (Fn. 19) S. 370.

<sup>41</sup> Vgl. VG Cottbus, Urt. vom 21. Dez. 2016, Az. 3 K 77/15, juris, Rn. 47 m.w.N.

<sup>42</sup> Vgl. *Runkel* (Fn. 20), § 3 Rn. 48.

<sup>43</sup> Bspw. kann sich nach einem massiven Erdbeben in einem Tagebau die Frage stellen, ob Ziele der Raumordnung, die an die vormalige Oberflächenstruktur angeknüpft haben und sich nicht mehr (oder nur mit unverhältnismäßigen Kosten) verwirklichen lassen, nun nicht mehr zu beachten sind.

<sup>44</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 29. April 1977, Az. IV C 39.75, juris, Rn. 35; BVerwG, Urt. vom 3. Aug. 1990, Az. 7 C 41-43/89, juris, Rn. 16 f.; BVerwG, Urt. vom 18. Mai 1995, Az. 4 C 20/94, juris, Rn. 18.

Vgl. auch Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 4. Okt. 2019, Rechtslage zu funktionslos gewordenen Bebauungsplänen, Az. WD 7 - 3000 - 144/19, hier abrufbar:

<https://www.bundestag.de/resource/blob/668746/b2ad84e3ab0af17fe6ca216f4d2aab8f/WD-7-144-19-pdf-data.pdf>.

<sup>45</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. vom 7. Feb. 2005, Az. 4 BN 1/05, juris, Rn. 15.

<sup>46</sup> Vgl. VGH BW, Urt. vom 9. Juni 2005, Az. 3 S 1545/04, juris, Rn. 42 ff.

was zu verneinen ist, „wenn ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen“<sup>47</sup>.

Zur Frage, ob diese Grundsätze auch für Entscheidungen gelten, die von Behörden (und nicht von Gerichten) im Rahmen des Genehmigungs- bzw. Planungsrechts zu treffen sind, siehe bereits oben zu a).

### **cc) Pflicht zur Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung**

§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG gebietet, dass in den dort genannten Fällen die „Grundsätze und sonstige[n] Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen“ sind. Im Übrigen kann deren Geltung auch durch entsprechende Bezugnahme angeordnet werden (vgl. § 4 Abs. 2 ROG). § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG bestimmt als „Grundsätze der Raumordnung“ die „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 aufgestellt werden“. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG definiert als „sonstige Erfordernisse der Raumordnung“ „in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen“.

Danach unterscheiden sich die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung von den Zielen der Raumordnung durch die Art ihrer Bindungswirkung: Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung geben eine Abwägungspflicht auf, so dass sie „selbst abgewogen werden müssen und damit (bei entsprechender Begründung) in einem Abwägungsvorgang gegenüber anderen Grundsätzen oder gegenüber abwägungsrelevanten Fachbelangen auch unterliegen können“<sup>48</sup>. Von ihnen geht eine wesentlich schwächere Bindungswirkung als von den Zielen der Raumordnung aus.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> BVerwG, Beschl. vom 7. Feb. 2005, Az. 4 BN 1/05, juris, Rn. 15.

<sup>48</sup> *Goppel* (Fn. 20), § 4 Rn. 54.

<sup>49</sup> Vgl. *Goppel* (Fn. 20), § 4 Rn. 52 f.

„Die Grundsätze der Raumordnung sind ... durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist“ (§ 2 Abs. 1 ROG). Die (nicht abschließende<sup>50</sup>) Aufzählung der Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG umfasst insbesondere (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

„1. Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen.

...

2. ... Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen. ...

4. ... Ländliche Räume sind unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln; dazu gehört auch die Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen.

5. Kulturlandschaften sind zu erhalten und zu entwickeln. ... Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten.

6. Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; Grundwasservorkommen und die biologische Vielfalt sind zu schützen. Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist Rechnung zu tragen. ...“

---

<sup>50</sup> Vgl. Goppel (Fn. 20), § 2 Rn. 3.

Die in § 2 Abs. 2 ROG niedergelegten Grundsätze erfüllen eine „Abwägungsdirektiv-, Konkretisierungs-, Maßstabs- und Schrankenfunktion“<sup>51</sup>. Teilweise werden einzelne Maßnahmen bestimmt und einzelne Belange für die Entwicklung des Gesamttraums in ihrer Gewichtung herausgestellt.<sup>52</sup> Der Katalog sorgt dafür, dass sich der Planungsträger mit den aufgeführten Materien eingehender befassen muss und gibt so nach Art einer „Checkliste“ eine Hilfestellung für die vorzunehmende planerische Abwägung.<sup>53</sup>

### **3. Landesplanungsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg und die sich auf ihn gründende gemeinsame Planung**

#### **a) Landesplanungsvertrag**

Der am 6. April 1995 geschlossene<sup>54</sup> Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag – LPIV)<sup>55</sup> ist Grundlage für die gemeinsame Landesplanung der beiden Länder. Diese nehmen nach Maßgabe des LPIV alle Aufgaben für das Gesamtgebiet beider Länder wahr, die mit einer auf Dauer angelegten gemeinsamen Raumordnung und Landesplanung zusammenhängen (Art. 1 Abs. 1 LPIV). Es besteht die Verpflichtung, „die gemeinsamen Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den gemeinsamen Planungsraum in einem gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm und in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen festzulegen“ (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 LPIV).

Auch wenn § 13 Abs. 3 ROG<sup>56</sup> nur die Erwägung einer gemeinsamen Regionalplanung vorsieht, steht Bundesrecht dem LPIV als Grundlage einer gemeinsamen Landesplanung nicht entgegen. Denn aus § 13 Abs. 3 ROG ist nicht zu folgern, dass eine grenzüberschreitende Raumordnungsplanung auf Landesebene ausgeschlossen ist.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> *Goppel* (Fn. 20), § 2 Rn. 29, vgl. auch Rn. 30 ff.

<sup>52</sup> Vgl. *Goppel* (Fn. 20), § 2 Rn. 9.

<sup>53</sup> Vgl. *Goppel* (Fn. 20), § 2 Rn. 9.

<sup>54</sup> Vgl. GVBl. I 1995, S. 210.

<sup>55</sup> Aktuell in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Feb. 2012 (GVBl. I 2012 Nr. 14).

<sup>56</sup> § 13 Abs. 3 ROG: „Ist eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes hinaus erforderlich, soll eine gemeinsame Regionalplanung erwogen werden.“

<sup>57</sup> Vgl. *Grotfels* (Fn. 21), § 13 Rn. 85.

Art. 7 Abs. 1 LPIV („Landesentwicklungsprogramm“) lautet:

„Das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm wird als Staatsvertrag zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg vereinbart. Es legt insbesondere Grundsätze der Raumordnung, die für die Gesamtentwicklung der beiden Länder von Bedeutung sind, fest.“<sup>58</sup>

Art. 8 LPIV („Landesentwicklungspläne“) bestimmt in Abs. 1 und 4 auszugsweise:

„(1) Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne legen auf der Grundlage des gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms weitere Grundsätze und Ziele der Raumordnung fest. Sie bestehen aus textlichen und zeichnerischen Darstellungen oder einer Verbindung beider Darstellungsformen. Die Hoheitsgrenzen sind in der zeichnerischen Darstellung kenntlich zu machen.“

„(4) Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne werden von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung aufgestellt, von den Regierungen der vertragschließenden Länder jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen und den Landesparlamenten zur Kenntnisnahme zugeleitet. Die Rechtsverordnungen sind in beiden Ländern am selben Tag in Kraft zu setzen. Mit Inkrafttreten der gemeinsamen Landesentwicklungspläne sind die in ihnen enthaltenen Ziele der Raumordnung verbindlich. ...“<sup>59</sup>

Auf diese rechtlichen Grundlagen gründen sich das Landesentwicklungsprogramm 2007 und der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (zu beiden nachfolgend). Daneben existieren für die gemeinsame Planung der Hauptstadtregion weitere planerische Grundlagen (vgl. § 19 Absatz 11 des Landesentwicklungsprogramms von 2003 und der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung von 2006),<sup>60</sup> die für die hier zu betrachtende Schaffung von Wildnisgebieten jedoch außer Betracht bleiben können.

---

<sup>58</sup> GVBl. I 2012 Nr. 14, S. 5 f.

<sup>59</sup> GVBl. I 2012 Nr. 14, S. 5.

<sup>60</sup> Vgl. Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vom 29. April 2019, Nichtamtliche Arbeitsfassung herausgegeben von der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg, S. 3.

Die Broschüre und die dazugehörige Festlegungskarte können hier abgerufen werden:

[https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/lep-hr/lep\\_hr\\_nichtamtliche\\_arbeitsfassung\\_text.pdf](https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/lep-hr/lep_hr_nichtamtliche_arbeitsfassung_text.pdf).

[https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/lep-hr/lep\\_hr\\_nichtamtliche\\_arbeitsfassung\\_festlegungskarte.pdf](https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/lep-hr/lep_hr_nichtamtliche_arbeitsfassung_festlegungskarte.pdf).

## b) Landesentwicklungsprogramm 2007

An § 7 Abs. 1 LPIV anknüpfend wurde durch Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg vom 10. Oktober 2007 das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) vereinbart und diesem durch das Land Brandenburg mit Gesetz vom 18. Dezember 2007 zugestimmt<sup>61</sup>. Hiernach soll die Hauptstadtregion „im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips im Ausgleich wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Ziele räumlich polyzentral entwickelt werden“ (§ 1 Abs. 2 Satz 1 LEPro 2007). Die Begründung des LEPro 2007 führt insoweit auszugsweise aus:

„Die Sicherung lebenswerter, zukunftsfähiger räumlicher Rahmenbedingungen ist eine übergeordnete Aufgabe der Raumordnung. Hierzu gilt es, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ansprüche an den Raum miteinander in Einklang zu bringen, um so auch unter veränderten Rahmenbedingungen langfristig im gesamten Raum eine hohe Lebensqualität zu sichern und die Voraussetzungen zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu ermöglichen.“<sup>62</sup>

Somit werden die ökologischen Ansprüche und Ziele bereits auf der übergeordneten Planungsebene des LEPro 2007 in den Blick genommen. Weitergehende Anknüpfungspunkte für planerische Vorgaben mit Bezug auf die Schaffung von Wildnisgebieten ergeben sich aus § 6 LEPro 2007 und dessen Begründung.

§ 6 LEPro 2007 („Freiraumentwicklung“) lautet auszugsweise:

„(1) Die Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt sollen in ihrer Funktions- und Regenerationsfähigkeit sowie ihrem Zusammenwirken gesichert und entwickelt werden. Den Anforderungen des Klimaschutzes soll Rechnung getragen werden. ...

(4) Freiräume mit hochwertigen Schutz-, Nutz- und sozialen Funktionen sollen in einem Freiraumverbund entwickelt werden. ...

(6) Für die Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen sollen die raumordnerischen Voraussetzungen erhalten oder geschaffen werden.“<sup>63</sup>

Die Begründung zu den vorstehend zitierten Absätzen enthält weitere Anknüpfungspunkte für den Schutz von Wildnisgebieten.

---

<sup>61</sup> GVBl. I 2007 Nr. 17, S. 235 ff.

<sup>62</sup> GVBl. I 2007 Nr. 17, S. 235, 238.

<sup>63</sup> GVBl. I 2007 Nr. 17, S. 235, 237 f.

Zu § 6 Abs. 1 LEPro 2007 (Unterstreichungen nur hier):

„Entsprechend der raumordnerischen Leitvorstellung zur nachhaltigen Raumentwicklung sollen die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht und eine dauerhafte und großräumig ausgewogene Ordnung geschaffen werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft auch für nachfolgende Generationen gesichert werden.

Zu den natürlichen Lebensgrundlagen zählen vor allem die in komplexen Ökosystemen zusammenwirkenden Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Pflanzen- und Tierwelt, die auf eine Veränderung der Rahmenbedingungen teilweise sehr sensibel reagieren. Entsprechend umsichtig müssen Nutzungsänderungen und Planungen vorgenommen werden, damit auch künftig die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes erhalten bleibt. Dies gilt insbesondere für den Schutz der Trinkwasserressourcen und auch hinsichtlich der Anforderungen des globalen Klimaschutzes (Umsetzung des Kyoto-Protokolls). Gewährleistet wird dies insbesondere durch hohe Umweltstandards und die konsequente Anwendung der umwelt- und naturschutzrechtlichen Prüfverfahren sowie Maßnahmen zur Reduzierung klimaschädlicher Treibhausgase.

Neben den genannten ökologischen Funktionen sollen auch die ökonomischen und sozialen Freiraumfunktionen und -nutzungen, wie Land-, Forst-, und Fischereiwirtschaft sowie die Erholungsnutzung gleichgewichtig und dauerhaft gesichert und entwickelt werden. Das heißt, dass landesplanerisch eine integrierte Freiraumentwicklung unter gleichwertiger Berücksichtigung der einzelnen Funktionen und Nutzungen angestrebt wird.<sup>64</sup>

Zu § 6 Abs. 4 LEPro 2007 (Unterstreichungen nur hier):

„Das großräumig übergreifende Freiraumverbundsystem dient der Vernetzung besonders hochwertiger Freiräume. In der Gebietskulisse des Freiraumverbunds ist es erforderlich, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Freiraumfunktionen miteinander zu harmonisieren. Flächeninanspruchnahmen sowie Stör- und Barrierewirkungen können auf diese Weise minimiert werden. Die Hochwertigkeit ergibt sich aufgrund ihrer reichen Naturlausstattung, ihres Wasserreichtums, ihrer besonderen Naturhaushalts- und Lebensraumfunktionen oder ihrer Bedeutung zur Sicherung der biologischen Vielfalt. Dies betrifft naturschutzrechtlich gesicherte Gebiete wie die Naturschutzgebiete und den Nationalpark sowie das Biotopverbundsystem. Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem europäischen Schutzgebietssystem Natura 2000 zu. Für die von den Ländern Berlin und Brandenburg gemeldeten Europäischen Vogelschutz- und FFH-Gebiete gilt generell ein strenges naturschutzrechtliches Schutzregime. Durch eine möglichst weitgehende Einbindung der Gebiete in einen Freiraumverbund wird die Kohärenz von Natura 2000 verbessert und den Anforderungen des

---

<sup>64</sup> GVBl. I 2007 Nr. 17, S. 235, 243.

Artikels 10 der FFH-Richtlinie Rechnung getragen. Die Einbindung von Ergänzungs- und Verbindungsflächen mit hohem Entwicklungspotenzial sowie natürlicher Überschwemmungsgebiete der Flüsse in das Verbundsystem steigert seine Gesamtwirkung.“<sup>65</sup>

Zu § 6 Abs. 6 LEPro 2007 (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

„Bergbaufolgelandschaften haben ein hohes Potenzial für naturschutzfachliche und touristische Zwecke, welche bei der Sanierungs- und Rekultivierungsplanung besondere Berücksichtigung finden soll.“<sup>66</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das LEPro 2007 nur, aber immerhin den Stellenwert der Freiraumentwicklung insbesondere unter ökologischen Gesichtspunkten hervorhebt und insoweit Anknüpfungspunkte für entsprechende Planungsentscheidungen auf den nachfolgenden Planungsebenen bietet, ohne insoweit oder mit Bezug auf die Schaffung von Wildnisgebieten bindende Vorgaben zu festzuschreiben.

### **c) Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion**

Die Länder Berlin und Brandenburg haben auf Grundlage von § 8 LPIV den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion vom 29. April 2019 (LEP HR) vereinbart, der durch Rechtsverordnung vom 29. April 2019<sup>67</sup> erlassen worden ist. Dieser stellt einleitend zum Verhältnis von sich widersprechenden Zielen und Grundsätzen der Raumordnung auf höherer bzw. niedrigerer Ebene fest:<sup>68</sup>

„Aufgrund des hierarchischen Verhältnisses zwischen den hochstufigen Raumordnungsplänen und den Regionalplänen verdrängen Ziele und Grundsätze des höherrangigen Planes entgegenstehende Ziele und Grundsätze in Regionalplänen, soweit diese noch nicht an einen inzwischen geänderten oder später erlassenen landesweiten Raumordnungsplan angepasst sind.“<sup>69</sup>

Ferner legt der LEP HR den eigentlichen Festlegungen vorangehend als eine von mehreren Rahmenbedingungen fest (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

---

<sup>65</sup> GVBl. I 2007 Nr. 17, S. 235, 243.

<sup>66</sup> GVBl. I 2007 Nr. 17, S. 235, 244.

<sup>67</sup> GVBl. II 2019 Nr. 35.

<sup>68</sup> Dies dürfte sich freilich aus allgemeinen Erwägungen des Raumordnungsrecht bereits ergeben (vgl. *Goppel* [Fn. 20], § 13 Rn. 38 f.).

<sup>69</sup> LEP HR, Nichtamtliche Arbeitsfassung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (Fn. 60), S. 3 f.

## „Flächeninanspruchnahme, Flächenvorsorge und Freiraumverbünde

Wegen des erwarteten Bevölkerungszuwachses im Kern der Hauptstadtregion wird trotz des summarisch zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs im Weiteren Metropolenraum weiterhin von einem Anstieg der Flächeninanspruchnahme der Bevölkerung, zum Beispiel für Wohnen, Dienstleistungen und Freizeit auszugehen sein. ...

Dazu sinkt mit zunehmender Zersiedelung die Auslastung der Siedlungsstrukturen, insbesondere bei schrumpfenden Bevölkerungszahlen. Diese Entwicklungen stehen in einem Zielkonflikt mit den Notwendigkeiten des Flächen- und Bodenschutzes, des Freiraumschutzes und den Notwendigkeiten der Klimaanpassung. Die Bundesregierung hat in der ‚Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuaufgabe 2016‘ daher festgelegt, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern.

In diesem Spannungsfeld soll der Landesentwicklungsplan strukturelle Lösungen für Raumnutzungskonflikte anbieten. Genau hier setzen eine Reihe von Regelungsansätzen des LEP HR im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung an. ...

Um einer übermäßigen Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung der Landschaften entgegen zu wirken, werden neben den Steuerungsansätzen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung besonders hochwertige Freiräume im Sinne einer ‚Grünen Infrastruktur‘ in einem übergreifenden Freiraumverbund gesichert.“<sup>70</sup>

Nachfolgend werden die Festlegungen des LEPro 2007 im LEP HR konkretisiert. Dabei finden ökologische Aspekte in vielfältiger Weise Eingang in die Festlegungen. Insbesondere den Belangen der Freiraumentwicklung wird – an § 6 LEPro 2007 anknüpfend – Gewicht beigemessen (Unterstreichungen nur hier):

### „G 6.1 Freiraumentwicklung

(1) Der bestehende Freiraum soll in seiner Multifunktionalität erhalten und entwickelt werden. Bei Planungen und Maßnahmen, die Freiraum in Anspruch nehmen oder neu zerschneiden, ist den Belangen des Freiraumschutzes besonderes Gewicht beizumessen.

(2) Der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen besonderes Gewicht beizumessen. Die Weiterentwicklung von Möglichkeiten der Erzeugung nachhaltiger ökologisch produzierter

---

<sup>70</sup> LEP HR, Nichtamtliche Arbeitsfassung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (Fn. 60), S. 19 f.

Landwirtschaftsprodukte ist in Ergänzung zur konventionellen Erzeugung von besonderer Bedeutung.“<sup>71</sup>

Die Begründung hierzu führt mit Bezug auf den Schutz von Wildnisgebieten aus (Zitat auszugsweise, Unterstreichungen nur hier):

### „Zu G 6.1 Freiraumentwicklung

Im Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG 2009) erfahren der Freiraumschutz und die Freiraumentwicklung eine vielfältige Würdigung. ...

Eine nachhaltige Freiraumentwicklung umfasst: ...

- die Sicherung von Flächen für Erhalt und Entwicklung der biologischen Vielfalt (die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt hat bis 2020 die Sicherung von mindestens 2 Prozent der Landesfläche Deutschlands für eine natürliche und ungestörte Entwicklung der Natur – sogenannte Wildnisgebiete – zum Ziel; darüber hinaus verschiedene Maßnahmen für Biotopverbund, Hochwasservorsorge und Siedlungsbegrenzung), ...

Einseitige Belastungen und Überbeanspruchungen des Freiraumes, die seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigen können, sind soweit möglich zu vermeiden. Die Zerschneidung des Freiraumes, insbesondere der großräumig unzerschnittenen Freiräume, durch Infrastrukturtrassen (zum Beispiel Straßen, Leitungstrassen) stellt eine Gefährdung seiner Funktionsfähigkeit dar, insbesondere als ungestörter Erholungsraum und als Lebensraum für Tierarten. ...<sup>72</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der LEP HR die Vorgaben des LEPro 2007 zur Freiraumentwicklung konkretisiert und sich dabei in dem durch das LEPro 2007 eröffneten Planungsrahmen hält. Hierbei wird die „Sicherung von Flächen für Erhalt und Entwicklung der biologischen Vielfalt“ als ein Element einer nachhaltigen Freiraumentwicklung unterstrichen. Hierdurch besteht für die nachfolgende Regionalplanung ein konkreter Anknüpfungspunkt für die Ausweisung von Wildnisgebieten, ohne dass der LEP HR die „Sicherung von Flächen“ als Ziel der Raumordnung verbindlich vorgibt oder ihren Stellenwert gegenüber anderen Aspekten der Freiraumentwicklung aufwertet. Zwingende planungsrechtliche Vorgaben für die Regionalplanung ergeben sich daher hieraus nicht.

---

<sup>71</sup> LEP HR, Nichtamtliche Arbeitsfassung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (Fn. 60), S. 41.

<sup>72</sup> LEP HR, Nichtamtliche Arbeitsfassung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung (Fn. 60), S. 113 ff.

#### **4. Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung**

Das (Landes-)Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) schließt an die Vorgaben des Raumordnungsgesetzes an (vgl. § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG) und bildet die gesetzliche Grundlage für die Planung auf der Regionalebene. So enthält es insbesondere die Rechtsgrundlage für den Erlass der die Bergbaufolgelandschaften betreffenden Sanierungspläne und legt deren rechtliche Voraussetzungen fest. Die bundesrechtlichen Vorgaben zur Raumordnung werden insoweit ergänzt.

##### **a) Regionalpläne**

§ 1 bis § 11a RegBkPIG enthalten Bestimmungen über Regionalpläne, die den überörtlichen Rahmen sowie die Grundsätze und Ziele der Raumordnung vorgeben (§ 1 Satz 2 RegBkPIG). Die Regionalpläne vertiefen die Grundsätze und Ziele der Raumordnung, wie sie sich aus dem Raumordnungsgesetz sowie den Raumordnungsplänen ergeben, und konkretisieren diese für die jeweiligen Regionen zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen und wirtschaftlichen Lebensgrundlagen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 RegBkPIG). Die Regionen werden in § 3 RegBkPIG definiert. Die Regionalpläne werden von den Regionalen Planungsgemeinschaften erarbeitet (§ 2 Abs. 3 Satz 1, § 4 RegBkPIG) und als Satzung erlassen (§ 2 Abs. 4 Satz 1 RegBkPIG). Sie bedürfen der Genehmigung durch die für Raumordnung zuständige oberste Landesbehörde (Landesplanungsbehörde) im Einvernehmen mit den fachlich berührten obersten Landesbehörden (§ 2 Abs. 4 Satz 2 RegBkPIG).

##### **b) Sanierungspläne**

Die §§ 12 ff. RegBkPIG legen Braunkohlen- und Sanierungspläne als Unterfälle der Regionalpläne fest, indem im Wesentlichen auf die für die Regionalpläne geltenden Bestimmungen verwiesen wird. Unabhängig davon gehen die besonderen Bestimmungen der §§ 12 ff. RegBkPIG den allgemeinen Regeln der §§ 1 ff. RegBkPIG vor (§ 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG).

Für dieses Gutachten sind allein die Sanierungspläne (und nicht die Braunkohlenpläne) in den Blick zu nehmen, da – jedenfalls grundsätzlich – nur die Sanierungspläne die planerische Grundlage für Bergbaufolgelandschaften und die Schaffung von Wildnisgebieten sind. Denn Ziel der Sanierungspläne ist es, „bergbauliche Folgeschäden in den Gebieten, in denen der Braunkohlenabbau mittelfristig ausläuft oder schon eingestellt ist, soweit wie mög-

lich auszugleichen“ (§ 12 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG). Demgegenüber sollen Braunkohlenpläne „eine langfristig sichere Energieversorgung“ ermöglichen; soweit diese „zugleich umwelt- und sozialverträglich“ sein soll, sind Vorgaben zum Wildnisschutz zwar nicht prinzipiell ausgeschlossen, dürften aber allenfalls Ausnahmen sein (vgl. insgesamt § 12 Abs. 2 Satz 1 RegBkPIG).

### **aa) Aufstellung, Inhalt und Erlass**

Die Sanierungspläne werden auf Grundlage des LEP HR sowie nach Abstimmung mit der Regionalplanung aufgestellt und legen die Grundsätze und Ziele der Raumordnung fest, soweit dies für eine geordnete Sanierungsplanung erforderlich ist (§ 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 RegBkPIG). Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind im Rahmen der Planaufstellung aus den höherrangigen Planungsvorgaben zu entwickeln (sog. Entwicklungsgebot).<sup>73</sup>

Werden in Sanierungsplänen Ziele der Raumordnung festgelegt, so greifen diese „nicht unmittelbar in die Rechtsstellung der Bürger im Plangebiet ein“<sup>74</sup>. Sie entfalten jedoch im Rahmen von § 4 Abs. 1 ROG<sup>75</sup> unmittelbar Bindungswirkung und sind ferner im Rahmen gesetzlicher Verweisungen (bspw. nach Maßgabe des BBergG) zu beachten<sup>76</sup> (vgl. § 4 Abs. 2 ROG). Entsprechendes gilt für die Berücksichtigung der in Sanierungsplänen festgelegten Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung.

§ 12 Abs. 3 Buchst. b RegBkPIG bestimmt, dass in Sanierungsplänen „unter Berücksichtigung sachlicher, räumlicher und zeitlicher Abhängigkeiten insbesondere folgende Sachverhalte, Ziele und Maßnahmen“ darzustellen sind:

- „1. Oberflächengestaltung und Rekultivierung oder Renaturierung,
2. Überwindung von Gefährdungspotenzialen, Darstellung zeitweiliger Sperrgebiete,

---

<sup>73</sup> Vgl. bereits oben zu II. 2. a) und für den Vorrang der Planung auf höherer Ebene gegenüber der Planung auf niedrigerer Ebene zu II. 3. b).

<sup>74</sup> Vgl. zum Braunkohlenplan VG Cottbus, Urt. vom 21. Dez. 2016, Az. 3 K 77/15, juris, Rn. 50.

<sup>75</sup> In Verbindung mit § 3 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 7, § 13 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG.

<sup>76</sup> Allerdings sind Sanierungspläne für die Zulassung von Betriebsplänen auch nicht zwingend erforderlich, da kein „Planungsvorbehalt“ des BBergG besteht (vgl. insoweit zur Entbehrlichkeit einer verbindlichen Braunkohlenplanung OVG Brandenburg, Beschl. vom 28. Sep. 2000, Az. 4 B 130/00, juris, Rn. 64 ff.; VG Cottbus, Beschl. vom 27. Feb. 2013, Az. 3 L 20/13, juris, Rn. 37; *Piens* [Fn. 39], § 56 Anhang Rn. 444a).

3. Wiederherstellung von Verkehrswegen und Leitungen,

4. Wiederherstellung eines ausgeglichenen Wasserhaushaltes.“

Soweit diese gesetzlichen Vorgaben weder Wildnisgebiete noch deren maßgebliche Eigenschaften – 2 %-Ziel, Mindestgröße und Unberührtheit (siehe oben, I. 5.) – ausdrücklich erwähnen, steht dies der Festsetzung entsprechender Erfordernisse der Raumordnung in Sanierungsplänen nicht entgegen. Denn § 12 Abs. 3 RegBkPIG bestimmt lediglich, dass „insbesondere“ die genannten Sachverhalte, Ziele und Maßnahmen in Sanierungsplänen dargestellt werden können, während weiterhin die übergeordneten Vorgaben des LEP HR gelten.

Danach und mit Blick auf die Vorgaben im LEP HR dürfte es insgesamt nicht zu beanstanden sein, wenn Sanierungspläne Vorgaben für die Schaffung von Wildnisgebieten – insoweit können deren maßgebliche Eigenschaften (also die Mindestgröße und die Unberührtheit) aufgegriffen werden – enthalten.

Soweit in den Vorbemerkungen des Gutachtauftrags auf die Sanierungspläne Seese-Ost/-West<sup>77</sup> und Schlabendorfer Felder<sup>78</sup> Bezug genommen und auf deren Ziele der Schaffung von Renaturierungs- und Sukzessionsflächen hingewiesen wird, ergeben sich auch für diese Vorgaben hinreichende Anknüpfungspunkte aus dem LEP HR. Allerdings trifft es zu, wenn in Frage 2 des Gutachtauftrags mittelbar davon ausgegangen wird, dass die entsprechenden Ziele der Schaffung von Renaturierungs- und Sukzessionsflächen nicht ausreichen, um Wildnisgebiete zwingend zu schaffen.

Die Landesplanungsbehörde erarbeitet die Entwürfe der Sanierungspläne und leitet sie nach Beteiligung des Braunkohlenausschusses (§§ 14 ff. RegBkPIG) den betroffenen Regionalen Planungsgemeinschaften zu (§ 18 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 RegBkPIG). Sanierungspläne bedürfen der Beschlussfassung durch die Landesregierung (§ 19 Satz 1 RegBkPIG), die sie als Rechtsverordnung erlässt (§ 19 Satz 2 RegBkPIG).

---

<sup>77</sup> Vgl. Verordnung über die Verbindlichkeit des Sanierungsplanes Seese-Ost/-West vom 18. Feb. 1994 (GVBl. II [Nr. 14], S.100), 6.4 und 8. der Anlage 2.

<sup>78</sup> Vgl. Verordnung über die Verbindlichkeit des Sanierungsplanes Schlabendorfer Felder vom 18. Feb. 1994 (GVBl. II [Nr. 14], S. 93), 6.4. und 8 der Anlage 2.

## bb) Änderung

Da Sanierungspläne die Planungsvorgaben des LEP HR umsetzen, kann sich bei relevanten Änderungen des LEP HR (und ggf. auch sonst) die Frage nach der Zulässigkeit ihrer Änderung stellen.

Von der Anwendbarkeit der §§ 1 ff. RegBkPIG auf Sanierungspläne sind gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG ausgenommen zum einen die Pflicht zur Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung nach spätestens zehn Jahren (§ 2 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG), zum anderen das Recht der Landesplanungsbehörde zu verlangen, dass ein Plan innerhalb einer festzusetzenden Frist geändert wird, soweit Erfordernisse der Raumordnung vorliegen (§ 2 Abs. 6 RegBkPIG). Aus diesen beiden Ausnahmen ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass für Sanierungspläne ein generelles Änderungsverbot besteht. Denn beide Ausnahmen dürften sich bereits daraus erklären, dass Sanierungspläne der Beschlussfassung durch die Landesregierung bedürfen (§ 19 Satz 1 RegBkPIG) und von ihr als Rechtsverordnung erlassen werden (§ 19 Satz 2 RegBkPIG). So muss die Landesregierung nicht in selber Weise wie die Regionalen Planungsgemeinschaften einer Pflicht zur turnusmäßigen Überprüfung unterworfen werden; Anpassungsvorgaben, die die Landesregierung einem Weisungsrecht der Landesplanungsbehörde unterwürfen, verstießen gegen den hierarchischen Aufbau der Exekutive. Daher rechtfertigen es diese Besonderheiten nicht, von einem allgemeinen Änderungsverbot auszugehen.

Überdies gilt für die Fortschreibung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Regionalplänen § 2 Abs. 5 Satz 1 RegBkPIG, der Kraft der Verweisung in § 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG auch auf Sanierungspläne Anwendung findet. Der Verweis auf das für eine Änderung geltende Recht liefe insoweit leer, wenn Änderungen ausgeschlossen wären. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Änderungen ergibt sich auch aus allgemeinen Erwägungen des Raumordnungsrechts. Denn werden Planungen auf höherer Planungsebene geändert, können Planungen auf niedrigerer Ebene zu diesen (nachträglich) in Widerspruch stehen. Die durch das ROG angeordnete Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung geht von diesen jedoch nur aus, wenn die Ziele rechtmäßig sind.<sup>79</sup> Überdies verdrängen Vorgaben auf höherer Planungsebene diesen entgegenstehende Vorgaben auf niedrigerer Planungsebene (vgl. bereits oben II. 3. b)), so dass ein generelles Bedürfnis nach Abänderbarkeit besteht.

---

<sup>79</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 17. Sep. 2003, Az. 4 C 14/01, juris, Rn. 34; *Runkel* (Fn. 20), § 3 Rn. 53.

Demgegenüber ist nicht erkennbar, dass sich aus den Zielen der Sanierungspläne (§ 12 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG) Besonderheiten ergeben, die diesen (überdies bundesrechtlich bestimmten) Grundsatz in Frage stellen.<sup>80</sup>

Schließlich gilt hier wie stets, dass die Landesregierung von ihr erlassene Rechtsverordnungen ändern darf.

## **5. Ergebnis**

Auf vorstehender Grundlage ergibt sich für die eingangs zu II. rezipierten Fragen das folgende Ergebnis:

### **a) Zu Frage 1**

Die normative Schaffung einer „Gebietskategorie“ Wildnisgebiet (gleich ob durch Gesetzesänderung oder durch Einführung einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung) ist ebenso wenig erforderlich wie eine Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften im Übrigen, da das mit der Einführung einer solchen „Gebietskategorie“ beabsichtigte Ziel – die planungsrechtliche Festlegung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften – bereits nach Maßgabe des bestehenden Raumordnungsrechts erreicht werden kann. Insoweit ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass weder das ROG noch das RegBkPIG Gebietskategorien (wie bspw. das BNatSchG) vorsehen, so dass sich die Frage nach einer ergänzenden Einführung einer „Gebietskategorie“ in dieser Form ohnehin nicht stellen dürfte.

§ 13 Abs. 1 ROG verpflichtet die Länder, einen landesweiten Raumordnungsplan und Regionalpläne aufzustellen. § 4 Abs. 1 ROG gibt auch insoweit die Beachtung der „Ziele der Raumordnung“ und die Berücksichtigung der „Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der

---

<sup>80</sup> Soweit § 30 Abs. 1 LPIG NRW eine ausdrückliche Ermächtigung zur Änderung enthält („Der Braunkohlenplan muss überprüft und erforderlichenfalls geändert werden, wenn die Grundannahmen für den Braunkohlenplan sich wesentlich ändern. Für das Verfahren zur Änderung des Braunkohlenplans gelten die §§ 27 bis 29 entsprechend; dies gilt auch in Fällen, in denen die Änderung des Braunkohlenplans nicht auf Anregung des Bergbautreibenden durchgeführt wird. Als wesentliche Änderungen der Grundannahmen gelten insbesondere Entscheidungen der Landesregierung, die Nutzung der Braunkohle geordnet zu beenden und eine geordnete Gewinnung bis zum Zeitpunkt der Beendigung sicherzustellen.“), ist in den Blick zu nehmen, dass Braunkohlenpläne durch den Braunkohlenausschuss aufgestellt (§ 28 LPIG NRW) und von der Landesplanungsbehörde genehmigt (§ 29 LPIG NRW) werden. Demgegenüber wird in Brandenburg gemäß § 19 RegBkPIG die Landesregierung tätig.

Raumordnung“ vor. Diese Erfordernisse der Raumordnung sind in den Landesraumordnungs-, Regional- und Sanierungsplänen durch Übernahme bzw. Fortentwicklung der Vorgaben auf höherer Planungsebene festzuschreiben. Die Planung auf höherer Planungsebene geht der Planung auf niedrigerer Ebene vor und bindet diese. Belassen Vorgaben auf höherer Planungsebene Spielräume, sind diese auf den nachfolgenden Planungsebenen zu konkretisieren. Gemäß § 2 Abs. 2 ROG sind Grundsätze der Raumordnung insbesondere ökologische Aspekte, der Schutz des Freiraums und der Schutz der biologischen Vielfalt. Neben diesen strukturellen Vorgaben für die Planung auf Landesebene bindet § 4 Abs. 1 ROG öffentliche Stellen und unter weiteren Voraussetzungen auch bestimmte Personen des Privatrechts (so die LMBV) unmittelbar an die raumordnungsrechtlichen Vorgaben. Im Übrigen bedarf es gemäß § 4 Abs. 2 ROG für eine entsprechende Bindung der gesetzlichen Anordnung durch sog. Raumordnungsklauseln (wie bspw. hinsichtlich der Ziele der Raumordnung in § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG; vgl. hierzu unten III. 2. c) aa)).

Die Länder Berlin und Brandenburg haben eine gemeinsame Landesplanung vereinbart, für die sich die Rechtsgrundlage im LPIV findet. Aus diesem ergibt sich die Verpflichtung, ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm zu vereinbaren und durch Landesentwicklungspläne weitere Ziele und Grundsätze und Raumordnung festzulegen, was in Gestalt des LEPro 2007 und des LEP HR umgesetzt worden ist. Das LEPro 2007 trifft zu Wildnisgebieten zwar keine Aussagen, unterstreicht aber die Bedeutung der Freiraumentwicklung für Naturgüter und hebt in seiner Begründung das hohe Potenzial von Bergbaufolgelandschaften insbesondere für naturschutzfachliche Zwecke hervor. Der LEP HR betont hierauf aufbauend ebenfalls die Belange des Freiraumschutzes und erwähnt in seiner Begründung als Teil einer nachhaltigen Freiraumentwicklung „die Sicherung von Flächen für Erhalt und Entwicklung der biologischen Vielfalt“. Es wird ergänzend ausgeführt, dass „die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt ... bis 2020 die Sicherung von mindestens 2 Prozent der Landesfläche Deutschlands für eine natürliche und ungestörte Entwicklung der Natur – sogenannte Wildnisgebiete – zum Ziel“ hat.

Das RegBkPIG knüpft an das ROG an und bildet die landesrechtliche Grundlage für die Aufstellung der Regionalpläne und – als deren Unterfall – auch der Sanierungspläne. Die Sanierungspläne werden auf der Grundlage des LEP HR und nach Abstimmung mit der Regionalplanung aufgestellt und legen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung fest, soweit dies für eine geordnete Sanierungsplanung erforderlich ist (§ 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 RegBkPIG). Ihr Ziel ist es, „bergbauliche Folgeschäden in den Gebieten, in denen der

Braunkohlenabbau mittelfristig ausläuft oder schon eingestellt ist, soweit wie möglich auszugleichen“ (§ 12 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG). Zu diesem Zweck sind in Sanierungsplänen insbesondere „Oberflächengestaltung und Rekultivierung oder Renaturierung“ darzustellen (§ 12 Abs. 3 Buchst. b Nr. 1 RegBkPIG), so dass in Sanierungsplänen – korrespondierend mit den Vorgaben des LEP HR – ebenfalls ökologische Belange aufgenommen werden können. Hierzu können mit Blick auf die Begründung des LEP HR auch „die Sicherung von Flächen für Erhalt und Entwicklung der biologischen Vielfalt“ als Bestandteil einer nachhaltigen Freiraumentwicklung gehören.

Danach und mit Blick auf die Vorgaben im LEP HR dürfte es insgesamt nicht zu beanstanden sein, wenn Sanierungspläne Vorgaben für die Schaffung von Wildnisgebieten – insoweit können deren maßgebliche Eigenschaften (also die Mindestgröße und die Unberührtheit) aufgegriffen werden – enthalten. Dies gilt auch für die im Gutachtenauftrag beispielhaft genannten Sanierungspläne, soweit sie Vorgaben für Renaturierungs- und Sukzessionsflächen sowie zu Nutzungsmöglichkeiten der zukünftigen Bergbaufolgelandschaft enthalten. Auch insoweit ergeben sich hinreichende Anknüpfungspunkte aus dem LEP HR. Allerdings trifft es zu, wenn im Gutachtenauftrag mittelbar davon ausgegangen wird, dass die entsprechenden Ziele der Schaffung von Renaturierungs- und Sukzessionsflächen nicht solchen Vorgaben entsprechen, nach denen Wildnisgebiete zwingend zu schaffen sind.

Hiernach hält das Raumordnungsrecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die Festlegung von Wildnisgebieten (auch) in Bergbaufolgelandschaften bereit und bedarf insoweit keiner Änderung oder Ergänzung. Ob die im Ergebnis beabsichtigte Schaffung von Wildnisgebieten auch tatsächlich im Rahmen der Planung umgesetzt wird, ist vorrangig eine Frage der planerischen Gestaltung für das jeweilige Gebiet. Diese muss die für die Schaffung von Wildnisgebieten erforderlichen Vorgaben entweder als Ziele (mit der Folge, dass eine Pflicht zu deren Beachtung besteht) oder als Grundsätze (hieraus folgt „nur“ eine Pflicht zu deren Berücksichtigung) der Raumordnung festschreiben. Soweit von der Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung in § 4 Abs. 1 ROG nicht alle Personen des Privatrechts erfasst werden, ist der Landesgesetzgeber für Änderungen des (Bundes-)ROG jedoch nicht zuständig.

## **b) Zu Frage 2**

Wie zu Frage 1 dargelegt, ist es für die Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften nicht grundsätzlich erforderlich, Änderungen im Raumordnungsrecht vorzunehmen, was für das Bergbausanierungsplanungsrecht ebenso gilt. Auf der bestehenden rechtlichen Grundlage steht es den Planungsträgern offen, die für die Schaffung von Wildnisgebieten erforderlichen Vorgaben als Ziele und/oder Grundsätze der Raumordnung vorzugeben. Insoweit bedarf es entweder bindender Vorgaben durch entsprechende Ziele der Raumordnung bereits im LEP HR oder jedenfalls im jeweiligen Sanierungsplan. Sollen Vorgaben weniger stark bindend ausgestaltet sein, können sie als Grundsätze der Raumordnung festgeschrieben werden. Enthalten die für einen Bergbau maßgeblichen Planungsgrundlagen (LEP HR und Sanierungsplan) entsprechende Erfordernisse der Raumordnung, sind diese nach Maßgabe des (bergrechtlichen) Verfahrens auf Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zu beachten bzw. zu berücksichtigen (hierzu nachfolgend III.).

## **c) Zu Frage 5**

Die in Frage 5 des Gutachtenauftrags angenommene Unzulässigkeit der Anpassung von Sanierungsplänen – also im Rechtssinn ihrer Änderung – bestätigt sich nur insoweit, als dass von der Anwendbarkeit der §§ 1 ff. RegBkPIG auf Sanierungspläne gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG zum einen die Pflicht zur Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung nach spätestens zehn Jahren (§ 2 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG), zum anderen das Recht der Landesplanungsbehörde, zu verlangen, dass ein Plan innerhalb einer festzusetzenden Frist geändert wird, soweit Erfordernisse der Raumordnung vorliegen (§ 2 Abs. 6 RegBkPIG), ausgenommen sind. Aus diesen beiden Ausnahmen ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass für Sanierungspläne ein generelles Änderungsverbot besteht.

Denn beide Ausnahmen dürften sich daraus erklären, dass Sanierungspläne der Beschlussfassung durch die Landesregierung bedürfen (§ 19 Satz 1 RegBkPIG) und von ihr als Rechtsverordnung erlassen werden (§ 19 Satz 2 RegBkPIG). So muss die Landesregierung nicht in selber Weise wie die Regionalen Planungsgemeinschaften einer Pflicht zur turnusmäßigen Überprüfung unterworfen werden; Anpassungsvorgaben, die die Landesregierung einem Weisungsrecht der Landesplanungsbehörde unterwürfen, verstießen gegen den hierarchischen Aufbau der Exekutive. Daher rechtfertigen es diese Besonderheiten nicht, von

einem allgemeinen Änderungsverbot auszugehen. Dem steht ferner das Recht der Landesregierung entgegen, von ihr erlassene Rechtsverordnungen aufheben und ändern zu können.

Schließlich gilt für die Fortschreibung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Regionalplänen § 2 Abs. 5 Satz 1 RegBkPIG, der Kraft der Verweisung in § 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG auf Sanierungspläne Anwendung findet. Der Verweis auf das für eine Änderung geltende Recht liefe insoweit leer, wenn Änderungen ausgeschlossen wären. Die grundsätzliche Zulässigkeit von Änderungen ergibt sich auch aus allgemeinen Erwägungen des Raumordnungsrechts. Denn werden Planungen auf höherer Planungsebene geändert, können Planungen auf niedrigerer Ebene zu diesen (nachträglich) in Widerspruch stehen. Die durch das ROG angeordnete Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung geht von diesen jedoch nur aus, wenn sie rechtmäßig sind. Überdies verdrängen Vorgaben auf höherer Planungsebene diesen entgegenstehenden Vorgaben auf niedrigerer Planungsebene, so dass ein generelles Bedürfnis nach Abänderbarkeit besteht. Demgegenüber ist nicht erkennbar, dass sich aus den Zielen der Sanierungspläne (§ 12 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG) Besonderheiten ergeben, die diesen (überdies bundesrechtlich bestimmten) Grundsatz in Frage stellen.

### **III. Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des Bergrechts (zu Frage 3 und 4)**

Frage 3 des Gutachtauftrags betrifft die Zulässigkeit von Vorgaben für die Schaffung von Wildnisgebieten in Abschlussbetriebsplänen und damit mittelbar das Verhältnis von Abschlussbetriebsplänen zu Sanierungsplänen und den in diesen enthaltenen planerischen Vorgaben. Insoweit wird zu untersuchen sein, ob es im Rahmen der Entscheidung über die Zulassung eines Abschlussbetriebsplan oder eine (konkretisierende) Änderung eines Abschlussbetriebsplans möglich ist, durch entsprechende Vorgaben zur Schaffung von Wildnisgebieten zu verpflichten, obwohl der zu Grunde liegende Sanierungsplan entsprechende Erfordernisse der Raumordnung nicht enthält.

Frage 4 des Gutachtauftrags bezieht sich mit seiner Teilfrage 1 auf die Gewährleistung der Einhaltung planerischer Vorgaben im Rahmen der Zulassung von Abschlussbetriebsplänen. Die Teilfrage 2 betrifft die Rechtmäßigkeit eines Abweichens der Abschlussbetriebspläne von den im maßgeblichen Sanierungsplan festgelegten Zielen der Raumordnung.

Für die Beantwortung der so zu verstehenden Fragen 3 und 4 des Gutachtauftrags sind zunächst Zweck und Inhalt der Abschlussbetriebspläne zu betrachten und anschließend auf die Voraussetzungen der Zulassung von Abschlussbetriebsplänen und die Einbeziehung raumordnungsrechtlicher Vorgaben einzugehen.

## 1. Bergbauberechtigung und (Abschluss-)Betriebsplan

Nach dem BBergG bedarf derjenige, der Bodenschätze aufsuchen, gewinnen oder aufbereiten möchte, der Bergbauberechtigung, die in Gestalt der Erlaubnis oder der Bewilligung erteilt oder in Gestalt des Bergwerkeigentums verliehen wird (vgl. §§ 6 ff., § 10 BBergG). Daneben ist das Recht erforderlich, „diese Arbeiten auch tatsächlich auszuführen und entsprechende Anlagen zu betreiben“, was Gegenstand des bergrechtlichen Betriebsplanverfahrens (§§ 50 ff. BBergG) ist.<sup>81</sup> Nach der Ausgestaltung des BBergG sind mit Bezug auf planungsrechtliche Vorgaben nur die Betriebspläne (bzw. das Verfahren über deren Zulassung) relevant.

Während es für die Errichtung und Führung eines Betriebs der erforderlichen Hauptbetriebspläne (und erforderlichenfalls weiterer Rahmen- und Sonderbetriebspläne) bedarf (vgl. § 52 BBergG), ist für die Einstellung eines Betriebs ein Abschlussbetriebsplan erforderlich (§ 53 BBergG). Denn das BBergG geht davon aus, „dass ein ohne besondere Vorkehrungen eingestellter und keiner Kontrolle mehr unterliegender Betrieb besondere Gefahrenquellen für Personen und Sachgüter schaffen könnte“<sup>82</sup>. Daher ist der Abschlussbetriebsplan eine besondere Form der Anlagenzulassung, die sich historisch auf das klassische Polizeirecht als Gefahrenabwehrrecht zurückführen lässt<sup>83</sup> (vgl. insoweit noch heute § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Nr. 5, Nr. 6 und Nr. 9 BBergG).

## 2. Entscheidung über die Zulassung eines (Abschluss-)Betriebsplans

§ 54 BBergG bestimmt das Zulassungsverfahren für Betriebspläne. Ihre Zulassung bemisst sich inhaltlich nach § 55 Abs. 1 BBergG, der für Abschlussbetriebspläne durch § 55 Abs. 2

---

<sup>81</sup> *Kloepfer* (Fn. 18), § 11 Rn. 523. Vgl. *Piens* (Fn. 39), § 51 Rn. 21; zur historischen Entwicklung *Stiens*, *Der bergrechtliche Betriebsplan*, 1995, S. 16 ff., 30 ff.

<sup>82</sup> *Piens* (Fn. 39), § 53 Rn. 1.

<sup>83</sup> Vgl. *Piens* (Fn. 39), § 55 Rn. 6 f. Vgl. auch *von Weschpfennig*, *Strukturen des Bergrechts*, 2022, S. 82.

BBergG modifiziert wird. § 53 BBergG enthält weitere Vorgaben für Abschlussbetriebspläne. Die Zulassung eines Betriebsplans erfolgt durch Verwaltungsakt.<sup>84</sup>

#### **a) Zulassungsentscheidung ist keine Planungsentscheidung**

Die Genehmigungsnorm des § 55 Abs. 1 Satz 1 BBergG („Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn ...“) ist als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ausgestaltet, so dass ein Betriebsplan zuzulassen ist (was sich aus dem Wortlaut nicht zwingend ergibt), wenn die hierfür geltenden Voraussetzungen des § 55 BBergG (hierzu nachfolgend b)) – ergänzt durch § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG<sup>85</sup> (hierzu nachfolgend c)) sowie §§ 50, 51, 53 BBergG (die vorliegend außer Betracht bleiben können) – vorliegen.<sup>86</sup> Werden in diesem Rahmen planerische Vorgaben in Bezug genommen und müssen daher in die Zulassungsprüfung einbezogen werden, darf die Zulassung eines Betriebsplans nur erfolgen, wenn diese Voraussetzungen eingehalten werden.

Jenseits der durch § 55 und § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG in Bezug genommenen und dadurch zum Prüfungsmaßstab erhobenen planerischen Vorgaben ist im Rahmen des Betriebsplanzulassungsverfahrens die eigenständige Aufstellung von Planungsvorgaben (mit der Folge, dass diese dann als Bestandteil eines Abschlussbetriebsplans unmittelbare Pflichten begründeten), nicht zulässig. Insoweit wird in Literatur und Rechtsprechung zutreffend darauf hingewiesen, dass die Betriebsplanzulassung „keine Planungsentscheidung“ ist.<sup>87</sup> Hieraus ist jedoch nicht zu schließen, dass die Erfordernisse der Raumordnung, soweit sie bergrechtlich in Bezug genommen werden, ohne Belang sind. Vielmehr sind auch in diesem Rahmen die maßgeblichen Ziele der Raumordnung zu beachten und die maßgebli-

---

<sup>84</sup> Vgl. *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 82.

<sup>85</sup> Allerdings ist § 55 BBergG ist nach der gesetzgeberischen Grundkonzeption abschließend (vgl. *von Weschpfennig* [Fn. 83], S. 195, 200).

<sup>86</sup> Vgl. *Frenz* (Fn. 38), § 55 Rn. 10; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 195 f.

<sup>87</sup> Vgl. *Piens* (Fn. 39), § 51 Rn. 16 m.w.N.; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 82.

chen Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung gesamt abwägend zu berücksichtigen.<sup>88</sup> Der Zulassungsbehörde steht allerdings nicht zu, selbst ein Planungsverfahren mit Gestaltungsermessen durchzuführen.<sup>89</sup> Denn der „Betriebsplan ist kein Teil öffentlicher Planung“<sup>90</sup>. Der Behörde steht „keine planerische, sondern nur eine nachvollziehende Abwägung zu“<sup>91</sup>. Die Einzelheiten gestalten sich nicht immer übersichtlich und resultieren wohl eher aus einer Zusammenschau von Einzelfallentscheidungen, denn aus einer in sich geschlossenen dogmatischen Herleitung.<sup>92</sup> „Auch fast 40 Jahre nach Inkrafttreten des Bundesberggesetzes bleibt allerdings die Struktur dieser bergrechtlichen Abwägung auf Tatbestandsseite einigermaßen nebulös.“<sup>93</sup>

An dieser Stelle ist daher festzuhalten, dass die zuständige Behörde bei der Entscheidung über die Zulassung eines (Abschluss-)Betriebsplans die Ziele der Raumordnung nach Maßgabe des BBergG zu beachten und die Grundzüge und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nach Maßgabe des BBergG im Rahmen einer nachvollziehenden Planung zu berücksichtigen hat. Es besteht eine „gebundene Kontrollerlaubnis“ der Zulassungsbehörde,<sup>94</sup> die die Überprüfung der Einhaltung der § 55, § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG zum Gegenstand hat. Demgegenüber steht der Zulassungsbehörde eine eigenständige Planungsbefugnis nicht zu.

---

<sup>88</sup> Vgl. zum Rahmenbetriebsplan BVerfG, Urt. vom 17. Dez. 2013, Az. 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, juris, Rn. 213 f., 301 ff., 313 ff.; hierzu kritisch *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 259 ff.

<sup>89</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 15. Dez. 2006, Az. 7 C 1/06, juris, Rn. 28; *Piens* (Fn. 39), § 56 Anhang Rn. 426; mit Bezug auf § 48 Abs. 2 BBergG *Vitzthum/Piens*, in: *Piens/Schulte/Graf Vitzthum*, Bundesberggesetz, 3. Aufl. 2020, § 48 Rn. 35 f.

<sup>90</sup> *Hoppe/Spoerr*, Bergrecht und Raumordnung, 1999, S. 105.

<sup>91</sup> *Kühne*, Obligatorische Betriebsplanzulassung im Bergrecht und ihre Wirkung, DVBl 2006 S. 662, 664. Vgl. auch *Stiens* (Fn. 81), S. 109. Vgl. auch BVerfG, Urt. vom 17. Dez. 2013, Az. 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08, juris, Rn. 233.

<sup>92</sup> Vgl. *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 239 ff., 245 ff.; 248 ff.; 253 ff.; 259 ff.; 263 ff.

<sup>93</sup> *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 241.

<sup>94</sup> Vgl. *Kühne* (Fn. 91), S. 664, 671; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 244.

## **b) § 55 BBergG**

Anders als § 11 Nr. 10 BBergG<sup>95</sup>, der für die Erteilung einer Bergbauberechtigung<sup>96</sup> die Berücksichtigung vorrangiger öffentlicher Interessen bzw. öffentlich-rechtlicher Vorschriften vorschreibt, enthält § 55 BBergG für die Zulassung eines (Abschluss-)Betriebsplans keine vergleichbare allgemeine Bestimmung.

Für den vorliegend zu beurteilenden Sachzusammenhang sind jedoch die Zulassungsvoraussetzungen in § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 7 BBergG in den Blick zu nehmen.

### **aa) § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBergG**

§ 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBergG bestimmt:

„Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn ... für die im Betriebsplan vorgesehene Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen die erforderliche Berechtigung nachgewiesen ist“

Soweit hiernach für die Betriebsplanzulassung mittelbar auch § 11 Nr. 10 BBergG als Voraussetzung maßgeblich ist, so dass die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in diesem Rahmen zu beachten sind,<sup>97</sup> findet § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BBergG für die Erteilung der Zulassung eines Abschlussbetriebsplans gemäß § 55 Abs. 2 Satz 1 Hs. 1 BBergG jedoch keine Anwendung<sup>98</sup>.

### **bb) § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG**

Demgegenüber könnte § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG die Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung für die Schaffung von Wildnisgebieten im Rahmen der Abschlussbetriebsplanzulassung vorgeben. § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG bestimmt:

„Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn ... die erforderliche Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß getroffen ist“.

---

<sup>95</sup> § 11 Nr. 10 BBergG: „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn ... überwiegende öffentliche Interessen die Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen.“

<sup>96</sup> § 11 Nr. 10 BBergG gilt für die bergrechtliche Erlaubnis unmittelbar und für die Bewilligung gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BBergG sowie für die Verleihung von Bergwerkseigentum gemäß § 13 Nr. 1 BBergG.

<sup>97</sup> Vgl. *Rausch*, Umwelt- und Planungsrecht beim Bergbau, 1990, S. 35.

<sup>98</sup> Vgl. *Piens* (Fn. 39), § 55 Rn. 351.

Für den Abschlussbetriebsplan wird § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 13 BBergG durch § 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BBergG wie folgt modifiziert:

„Für die Erteilung der Zulassung eines Abschlussbetriebsplanes gilt Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 bis 13 mit der Maßgabe entsprechend, dass ... die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in der vom einzustellenden Betrieb in Anspruch genommenen Fläche ... sichergestellt sein“ muss.

Hiernach könnten Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen der Abschlussbetriebsplanzulassung zu beachten bzw. zu berücksichtigen sein (dazu nachfolgend (1)). Hierbei ist jedoch ferner der durch die Norm vorgegebene Anknüpfungspunkt – die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche – zu beachten (dazu nachfolgend (2)).

(1) *Erfordernisse der Raumordnung als öffentliches Interesse*

§ 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG knüpft begrifflich an § 4 Abs. 4 BBergG an, der bestimmt:

„Wiedernutzbarmachung ist die ordnungsgemäße Gestaltung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Oberfläche unter Beachtung des öffentlichen Interesses.“

Gesetzlich nicht festgelegt ist, welche öffentlichen Interessen in diesem Rahmen zu beachten sind. Je nachdem, ob und wie Wildnisgebiete bzw. die sie prägenden Eigenschaften (also die Mindestgröße und die Unberührtheit) Eingang in die planungsrechtlichen Vorgaben gefunden haben, ist maßgeblich, welche Belange durch § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, § 4 Abs. 4 BBergG einbezogen werden. Diese Belange umfassen wohl grundsätzlich die Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG), also neben den Zielen der Raumordnung auch die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung.<sup>99</sup> Denn § 4 Abs. 4 BBergG ist „Transformationsnorm für die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung“<sup>100</sup>. Allerdings dürfte mit Blick auf den Sprachgebrauch des Raumordnungsrechts in § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG § 4 Abs. 4 BBergG nach Sinn und Zweck insoweit zu korrigieren sein, als dass die darin vorgegebene „Beachtung“ nur auf die Ziele der Raumordnung zu beziehen ist und

---

<sup>99</sup> Vgl. *Kühne*, Die Bedeutung der Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung bei bergbaulichen Vorhaben, DVBl 1984 S. 709, 711; *Rausch* (Fn. 97), S. 50 f. m.w.N.; *Kirchner*, Aktuelle Fragen zum Abschlussbetriebsplan, UPR 2010 S. 161, 165; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 368 ff.; anders *Hoppe/Spoerr*, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht in der bergrechtlichen Planfeststellung, UPR 1999 S. 246, 246 f.

<sup>100</sup> *Rausch* (Fn. 97), S. 50.

die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung (bloß) zu berücksichtigen sind.<sup>101</sup>

Hiernach können – je nach Ausgestaltung der maßgeblichen planerischen Vorgaben – Wildnisgebiete (bzw. die sie prägenden Eigenschaften) im Rahmen von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, § 4 Abs. 4 BBergG prinzipiell sowohl als Ziele der Raumordnung zu beachten als auch als Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen sein.

## (2) *Abgrenzung der Wiedernutzbarmachung der Oberfläche von der Folgenutzung*

§ 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG erlaubt, die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans von der Sicherstellung der „Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in der vom einzustellenden Betrieb in Anspruch genommenen Fläche“<sup>102</sup> „in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß“ abhängig zu machen. Insoweit ist jedoch zwischen der Wiedernutzbarmachung und der Folgenutzung (etwa als Wildnisgebiet) zu unterscheiden, da der durch einen Abschlussbetriebsplan Verpflichtete hiernach nicht gehalten ist, die in Anspruch genommene Fläche über eine Wiedernutzbarmachung hinaus herzurichten oder sogar (wie im Fall der Wildnisgebiete inhaltlich und zeitlich ggf. unbeschränkt) zu unterhalten.<sup>103</sup> Vielmehr kann § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG als Konkretisierung des naturschutzrechtlichen Ausgleichsgebots verstanden werden.<sup>104</sup>

Die Funktion eines Abschlussbetriebsplans liegt nicht in der dauerhaften Sicherung bspw. natur- oder tierschutzrechtlicher Belange, sondern in der sicheren Einstellung eines Bergbaubetriebs und seines Rückbaus, wenn auch mit ergänzenden Anforderungen, wie sie sich aus § 55 Abs. 1 Satz 1 BBergG ergeben.<sup>105</sup> Andernfalls würde die Bergaufsicht inhaltlich und zeitlich in Rechtsbereiche übergreifen, die gesonderten Fachgesetzen unterliegen.<sup>106</sup>

---

<sup>101</sup> Vgl. *Piens* (Fn. 39), § 55 Rn. 249, § 56 Anhang Rn. 427a.

<sup>102</sup> *Kirchner* (Fn. 99), S. 164, weitergehend: Hiernach sind die in diesem Sinn in Anspruch genommenen Flächen „nur diejenigen Flächen, auf die sich die unmittelbare bergbauliche Nutzung erstreckt bzw. erstreckt hat“.

<sup>103</sup> Vgl. *Vitzthum/Piens*, (Fn. 89), § 2 Rn. 25; *Piens* (Fn. 39), § 53 Rn. 89I, § 55 Rn. 209 ff.

<sup>104</sup> Vgl. *Hoppe/Spoerr* (Fn. 90), S. 104 mit Fn. 189 dort.

<sup>105</sup> Vgl. *Kirchner* (Fn. 99), S. 165; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 365 ff.

<sup>106</sup> Vgl. auch BVerwG, Urteil vom 14. April 2005, Az. 7 C 26/03, juris, Rn. 19 m.w.N.: „Auch die Vorschrift des § 55 Abs. 1 Nr. 7 BBergG, wonach die erforderliche Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß zu treffen ist, enthält keine konkreten Anforderungen an den Einbau bergbaufremder Abfälle. Außerdem betrifft sie nicht den Schutz von Boden und Grundwasser außerhalb der von dem Betrieb in Anspruch genommenen Grundflächen ... Das ergibt sich aus dem nach § 4 Abs. 4

Daher sprechen nicht nur Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte<sup>107</sup>, sondern auch die zeitliche Begrenzung der Bergaufsicht für eine (zeitlich und inhaltlich) nur begrenzte Pflicht zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche.

Auch § 69 Abs. 2 BBergG zeigt, dass nach der Konstruktion des BBergG die Bergaufsicht enden und nicht als generelle Aufsicht zeitlich und inhaltlich unbegrenzt bestehen soll:

„Die Bergaufsicht endet nach der Durchführung des Abschlussbetriebsplanes (§ 53) oder entsprechender Anordnungen der zuständigen Behörde (§ 71 Abs. 3) zu dem Zeitpunkt, in dem nach allgemeiner Erfahrung nicht mehr damit zu rechnen ist, dass durch den Betrieb Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter, für andere Bergbaubetriebe und für Lagerstätten, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, oder gemeinschädliche Einwirkungen eintreten werden.“

Für die Bestimmung des Umfangs der Wiedernutzbarmachung ist anerkannt, dass die Wiedernutzbarmachung nicht zwingend die Wiederherstellung des Zustands zum Gegenstand hat, der vor Beginn des Abbaus bestanden hatte,<sup>108</sup> denn die Nachnutzung kann eine andere Nutzung als die vor Beginn des Abbaus erfolgte sein<sup>109</sup>.

Die inhaltliche Bestimmung des Umfangs der Wiedernutzbarmachung und ihre Abgrenzung zur Folgenutzung ergibt sich aus den Ausführungen und Beispielen der Rechtsprechung und der rechtswissenschaftlichen Literatur:

„Soweit sich die Klägerin bei dem Einwand gegen die Oberflächenentwässerung auch auf die der Zielvorgabe des Gebietsentwicklungsplans entsprechende Nutzung bezieht und die fehlende Ordnungsmäßigkeit der Gestaltung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Oberfläche (§ 4 Abs. 4 BBergG) rügt, verkennt sie, daß die Gestaltung in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß (§ 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG) zu erfolgen hat. Dies umfaßt die Vorkehrungen und Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine künftige geplante Nutzung zu gewährleisten, d. h. vorzubereiten und zu ermöglichen, nicht aber solche Maßnahmen, die die künftige Nutzung bereits aufnehmen. Die Wiedernutzbarmachung besteht nicht notwendig in der Wiederherstellung des vor Beginn des Abbaus bestehenden Zustandes der Oberfläche

---

BBergG maßgebenden Begriff der Wiedernutzbarmachung, der sich anders als eine Rekultivierung auf die bergbauliche Tätigkeit beschränkt und damit ein ‚normatives Überschneiden‘ des Bergrechts mit anderen Regeln umweltrelevanter Interessen zu vermeiden sucht (BTDrucks 8/1315, S. 76).“

<sup>107</sup> Vgl. *Kirchner* (Fn. 99), S. 165; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 374 ff.

<sup>108</sup> Vgl. *Kirchner* (Fn. 99), S. 164; *Piensch* (Fn. 39), § 55 Rn. 211 f.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. vom 12. März 2009, Az. 2 L 104/08, juris, vgl. Rn. 6.

<sup>109</sup> Vgl. *Piensch* (Fn. 39), § 55 Rn. 211 ff.

oder dem Zurverfügungstellen der Fläche zur unmittelbaren Aufnahme der Folgenutzung; sie ist dann erreicht, wenn die Fläche ordnungsgemäß so gestaltet ist, dass sie sich für eine sinnvolle andere Nutzung eignet.“<sup>110</sup>

„Die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung verpflichtet den Unternehmer, die Flächen so zu gestalten, dass sie sich für eine sinnvolle andere Nutzung eignen, die Pflicht erstreckt sich nicht auf die Nachfolgenutzung selbst. Diese darf nur nicht erschwert werden.“<sup>111</sup>

„Dies umfasst die Vorkehrungen und Maßnahmen, die erforderlich sind, um eine künftige geplante Nutzung zu gewährleisten, d. h. vorzubereiten und zu ermöglichen, nicht aber solche Maßnahmen, die die künftige Nutzung bereits aufnehmen. Wiedernutzbarmachung bedeutet auch nicht Herstellung der Oberfläche in einen Zustand, der die unmittelbare Aufnahme der geplanten Folgenutzung ermöglicht, beispielsweise die Erschließung eines Gewerbegebietes durch Herstellen der Infrastruktur.“<sup>112</sup>

Gibt bspw. ein „Regionalplan für die Zeit nach dem Abbau eine Nutzung als Erholungsgebiet vor, dann darf der Betriebsplan im Rahmen des § 55 Abs. 1 Nr. 7 BBergG nicht eine Wiedernutzbarmachung mit dem Ziel der Schaffung landwirtschaftlicher Flächen enthalten, weil dann das bei der Wiedernutzbarmachung zu beachtende öffentliche Interesse, das hier als Ziel der Raumordnung und Landesplanung konkret geworden ist, außer acht gelassen würde“.<sup>113</sup>

„Noch im Rahmen der Wiedernutzbarmachung würde sich auch eine Modellierung einer Halde bewegen, um sie aus ästhetischen Gründen in die Landschaft einzupassen. Soll in dem vorgenannten Beispiel als Folgenutzung jedoch eine deutliche, weit über das erforderliche Maß hinausgehende Überhöhung mit zusätzlichen Massen erfolgen, um darauf etwa einen Aussichtspunkt oder ein Kunstwerk zu errichten, wären diese Maßnahmen nicht mehr von der Wiedernutzbarmachung erfasst. Diese deutliche Überhöhung ist bereits ein Teil der Folgenutzung.“<sup>114</sup>

„Nicht zur Wiedernutzbarmachung gehört die künftige Nutzung als solche und ihre Gewährleistung in der Zukunft ..., bei Tagebauseen nicht die Herstellung und Erhaltung der Schiffbarkeit ..., die Herstellung, Reinhaltung von Badegewässern und die Sicherstellung und Überwachung der Badegewässerqualität ...; die Herstellung von schiffbaren Verbindungen, Überleitern zwischen verschiedenen Tagebauseen; die Gewährleistung von Gemeingebrauchsnutzungen der Fische-

---

<sup>110</sup> OVG NRW, Urt. vom 15. Mai 1998, Az. 21 A 6726/95, juris, Rn. 59. Vgl. auch OVG NRW, Urt. vom 15. Mai 1998, Az. 21 A 7553/95, juris, Rn. 81; VG Gießen, Urt. vom 9. Nov. 2010, Az. 1 K 1625/09.GI, juris, Rn. 45; *Piensch* (Fn. 39), § 55 Rn. 239.

<sup>111</sup> *Beckmann*, in: Frenz, Bundesberggesetz, 2019, § 53 BBergG Rn. 27 m.w.N. Vgl. auch *Kirchner* (Fn. 99), S. 164.

<sup>112</sup> *Kirchner* (Fn. 99), S. 164.

<sup>113</sup> *Rausch* (Fn. 97), S. 50 f.

<sup>114</sup> *Kirchner* (Fn. 99), S. 165.

rei und des Angelns, von Bade- und Bootsplätzen, das Austonnen von Nutzungsbereichen im Tagebausee, die Herstellung und Unterhaltung von Badestränden, Freizeiteinrichtungen, Aufrechterhaltung von Zielwasserständen.“<sup>115</sup>

In der juristischen Literatur werden als Wiedernutzbarmachungspflichten mit Bezug auf stillgelegte Braunkohletagebaue bspw. genannt:

„Die Herstellung von Tagebaurestseen in den ehem. Abbaubereichen ...; die Einbindung der Seen in das Vorflutsystem von Zu- und Abflüssen; die Wiederherstellung und Renaturierung von verlegten oder verrohrten Gewässern, sofern sie vom Bergbaubetrieb verlegt oder verrohrt, d.h. in Anspruch genommen wurden. Aber auch die Rekultivierung und schadlose Abdeckung von Halden und Kippen; Entsorgung von Absetzbecken; die gefahrlose Herstellung von Böschungen in den ehem. Tagebauen, die Beseitigung von Rutschung und Senkungen im Tagebaubereich, die Beseitigung von Wasserhaltungsbrunnen, Filterbrunnen, Bahntrassen.“<sup>116</sup>

Nach alledem ist es abzulehnen, in einem Abschlussbetriebsplan eine Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in Gestalt der Schaffung eines Wildnisgebiets aufzugeben, da die entsprechenden Pflichten sowohl langfristig (bzw. dauerhaft) in die Zukunft reichen als auch über die durch § 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG i.V.m. § 4 Abs. 4 BBergG gezogenen Grenzen inhaltlich hinausgehen.

### c) § 48 Abs. 2 BBergG

Da auch § 48 Abs. 2 BBergG teilweise zum Maßstab der Zulassungsprüfung gehört, sind die insoweit in Bezug genommenen Vorgaben zu beachten.

§ 48 Abs. 2 BBergG lautet in seiner aktuellen Fassung (Unterstreichung von Satz 2 nur hier):

„In anderen Fällen als denen des Absatzes 1 und des § 15 kann, unbeschadet anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung oder Untersagung zu erfolgen hat, sind bei raumbedeutsamen Vorhaben Ziele der Raumordnung zu beachten. Soweit die öffentlichen Interessen zugleich den Schutz von Rechten Dritter umfassen, kann die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde den Plan auslegen, wenn voraussichtlich mehr als 300 Personen betroffen sind oder der Kreis der Betroffenen nicht abschließend bekannt ist. § 73 Abs. 3, 4 und 5 Satz 1 und 2 Nr. 1, 2 und 4 Buchstabe b des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist mit der

---

<sup>115</sup> Piens (Fn. 39), § 55 Rn. 240a m.w.N., Rn. 241 mit Beispielen einer Wiedernutzbarmachung.

<sup>116</sup> Piens (Fn. 39), § 55 Rn. 241a m.w.N.

Maßgabe entsprechend anzuwenden, daß an die Stelle der Gemeinde die zuständige Behörde tritt. Verspätet erhobene Einwendungen sind ausgeschlossen. Hierauf ist in der Bekanntmachung hinzuweisen.“

Sowohl der im Jahr 2017 neu eingefügte Satz 2 als auch der (bereits vormals) bestehende Satz 1 nehmen (auch) planerische Vorgaben in Bezug, so dass hierdurch die die Schaffung von Wildnisgebieten betreffenden planerischen Vorgaben bergrechtlich zu beachten bzw. zu berücksichtigen sein können. Insoweit ist jedoch zwischen den Sätzen 1 und 2 des Abs. 2 und den von ihnen jeweils in Bezug genommenen Erfordernissen der Raumordnung zu differenzieren (hierzu sogleich aa) und bb)).

#### **aa) § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG**

§ 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG wurde mit Wirkung vom 29. November 2017 neu eingefügt.<sup>117</sup> Hierdurch wurde die bereits zuvor § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG entnommene Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung als bergrechtliche Raumordnungsklausel gesetzlich normiert.<sup>118</sup> Planerische Vorgaben für die Schaffung von Wildnisgebieten, die als Ziele der Raumordnung ausgewiesen sind, sind also gemäß § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG zu beachten. Nicht erfasst werden hingegen die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung.<sup>119</sup>

#### *(1) Begründung von Handlungspflichten mit Bezug auf die Schaffung von Wildnisgebieten*

Für den Fall, dass sich aus der Sanierungsplanung als bindende planerische Vorgabe die Schaffung eines Wildnisgebiets ergibt, begegnet es Bedenken, ob aus den von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG in Bezug genommenen Zielen der Raumordnung überhaupt Handlungspflichten zu Lasten eines Bergbauunternehmers abgeleitet werden können, die dann im Rahmen eines Abschlussbetriebsplans zur Schaffung eines Wildnisgebiets verpflichten könnten. Denn die Anwendbarkeit von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG im Rahmen der Abschlussbetriebsplanzulassungsprüfung wurde mit seiner Ergänzungsfunktion<sup>120</sup> zum insoweit unvollständigen Normprogramm des § 55 BBergG begründet (hierzu nachfolgend zu bb)). Da die gemäß § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG vorgegebene Beachtung der Ziele der

---

<sup>117</sup> Art. 3 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (GVBl. I S. 1245 ff.).

<sup>118</sup> Vgl. *Vitzthum/Piens* (Fn. 89), § 48 Rn. 2a, 44; *Piens* (Fn. 39), § 56 Anhang Rn. 425.

<sup>119</sup> Vgl. *Frenz* (Fn. 38), § 48 Rn. 65.

<sup>120</sup> Vgl. *Frenz* (Fn. 38), § 48 Rn. 46 f., 72.

Raumordnung Bestandteil der durch § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG gebotenen Prüfung („ob eine Beschränkung oder Untersagung zu erfolgen hat“) ist<sup>121</sup> und diese konkretisiert<sup>122</sup>, könnten die sich aus der Ergänzungsfunktion des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG ergebenden Einschränkungen bei der Einbeziehung von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG ebenso (fort-)gelten. Hiernach wäre zu hinterfragen, ob § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG durch § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG überhaupt insoweit ergänzt werden kann, als dass Ziele der Raumordnung Handlungspflichten für einen Bergbauunternehmer mit Bezug auf die Oberflächengestaltung begründen können. Denn § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG begrenzt insoweit die Pflichten auf die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche und könnte daher für die Oberflächengestaltung – nicht nur mit Bezug auf § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG<sup>123</sup>, sondern auch mit Bezug auf § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG – abschließend sein.

Andererseits mag wohl auch davon ausgegangen werden können, dass an die Gestaltung der Oberfläche anknüpfende Handlungspflichten, die über die gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG begründbaren hinausgehen, auf Grundlage von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG in einen Abschlussbetriebsplan aufgenommen werden können. Hierfür könnte dem Wortlaut nach die Anwendungsbreite des § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG sprechen. Insoweit mag ergänzend angeführt werden können, dass der Gesetzgeber den nachträglich eingefügten Satz 2 gerade in Kenntnis der ergänzenden Funktion des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG unbeschränkt gefasst und dadurch auch Vorgaben für die Gestaltung der Oberfläche (die gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG nicht berücksichtigt werden könnten) bewusst eingeschlossen hat. Aus dem Gesetzentwurf zu § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG ergibt sich insoweit allerdings kein Anhaltspunkt.<sup>124</sup> Selbst bei einer solchen Auslegung wären jedoch die inhaltlichen und zeitlichen Grenzen der Bergaufsicht (vgl. § 69 Abs. 2 BBergG; hierzu bereits b) bb) (2)) zu beachten und die aus § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG folgenden Pflichten insoweit zu begrenzen,

---

<sup>121</sup> Vgl. Gesetzentwurf zu § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG (BR-Drs. 656/16, S. 57).

<sup>122</sup> Vgl. *Frenz* (Fn. 38), § 48 Rn. 62.

<sup>123</sup> Vgl. *Vitzthum/Piens* (Fn. 89), § 48 Rn. 30 ff. m.w.N.; *Piens* (Fn. 39), § 55 Rn. 242, § 56 Anhang Rn. 427a; *Frenz* (Fn. 38), § 48 Rn. 72; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 208; BVerwG, Urt. vom 29. Juni 2006, Az. 7 C 11/05, juris Rn. 18.

<sup>124</sup> BR-Drs. 656/16, S. 57.

da sich das Regelungsregime nach Ende der Bergaufsicht nicht nach dem BBergG richtet<sup>125</sup>.

Im Ergebnis mag sich hieraus ergeben, dass auf Grundlage von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG (und damit weitergehend, als es § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG zulässt) zwar Ziele der Raumordnung Handlungspflichten auch mit Bezug auf die Oberflächengestaltung begründen können, diese aber nicht (und damit ebenso, wie durch § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG begrenzt) in Bereiche übergreifen dürfen, die einer Folgenutzung zuzuordnen sind. Ob hier nach einzelne Maßnahmen, die in einem Abschlussbetriebsplan aufgegeben werden, zulässig sind, könnte sich insoweit auch nach dem zu schaffenden Gebietstyp bemessen. Insoweit wäre für Wildnisgebiete in den Blick zu nehmen, dass Maßnahmen für deren Schaffung zwar zeitnah nach Abschluss des Bergbaus vorgenommen werden können, die „Vollendung“ eines Wildnisgebiets aufgrund der ökologischen Vorgänge jedoch erhebliche Zeit in Anspruch nehmen kann. Daher können Maßnahmen, die sich bspw. auf die Sicherung eines Wildnisgebiets in die Zukunft richten, über das hinausgehen, was in einem Abschlussbetriebsplan rechtmäßig aufgegeben werden darf.<sup>126</sup>

Soweit ersichtlich, finden sich in den Sanierungsplänen jedoch derzeit keine Ziele der Raumordnung, die konkreter Anknüpfungspunkt für eine Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten sein können.

## (2) *Entfall der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung*

Die durch § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG angeordnete Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung gilt im vorstehend dargelegten Rahmen grundsätzlich ausnahmslos, kann jedoch in besonderen Konstellationen durchbrochen werden. Insoweit ist bereits ausgeführt worden, dass aus Rechtsgründen die Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung entfallen kann, wenn diese gegen höherrangige Erfordernisse der Raumordnung verstoßen

---

<sup>125</sup> Vgl. mit Bezug auf § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG *Piens* (Fn. 39), § 55 Rn. 235: „Die Wiedernutzbarmachung ist im BBergG nur erfasst als Teil bergbaulicher Tätigkeit. Alle die Nutzung der Oberfläche als solche regelnden Vorschriften greifen in das Betriebsplanverfahren nicht ein. Entsprechend der Gesamtkonzeption des BBergG bleiben die Vorschriften für Landschaftspflege, Raumordnung, Landesplanung und Städtebau unberührt ...“

<sup>126</sup> So dürfte die Schaffung eines Wildnisgebiets wohl begonnen werden, indem bspw. Maßnahmen der Oberflächenherstellung und Bepflanzung oder der Errichtung von Barrieren und Absperrungen aufgegeben werden. Demgegenüber ginge eine dauerhafte Sicherung und Überwachung des Wildnisgebiets oder bspw. auch der Intaktheit eines Zauns über das bergrechtlich in zulässiger Weise zu fordernde Maß hinaus.

(siehe oben, II. 2. a)). Ferner ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Ziele der Raumordnung bei Eintritt besonderer Umstände tatsächlicher Art funktionslos werden können (siehe oben, II. 2. b) bb)). In beiden Konstellationen ist – wie ausgeführt – zwischen dem behördlichen und dem gerichtlichen Entscheidungsmaßstab zu unterscheiden. Diese Erwägungen gelten für die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung, wie sie durch § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG angeordnet wird, entsprechend.

### **bb) § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG**

Es kann sich ferner die Frage stellen, ob im Rahmen der Betriebsplanzulassung die Beachtung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG geboten ist. Denn ein entsprechender Rückgriff wird durch § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG nicht ausgeschlossen.<sup>127</sup> Mit Bezug auf die Ziele der Raumordnung stellt sich die Frage des Rückgriffs seit der Einfügung von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG hingegen nicht mehr.

In der juristischen Literatur war zu § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG jedoch umstritten, ob einschränkend nur die Ziele der Raumordnung zu den dort genannten öffentlichen Interessen zählen oder sich diese öffentlichen Interessen auch auf die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung erstrecken.<sup>128</sup> Die Rechtsprechung hatte sich – soweit ersichtlich – wohl nur damit zu beschäftigen, ob die Ziele der Raumordnung im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG zu beachten waren.<sup>129</sup>

Zum historischen Hintergrund der ergänzenden Anwendung von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG:

Das BVerwG hatte mit Blick auf das eingeschränkte Prüfungsprogramm des § 55 BBergG, das gerade keine Generalklausel für die Berücksichtigung (entgegenstehender) öffentlicher

---

<sup>127</sup> Vgl. *Frenz* (Fn. 38), § 48 Rn. 65.

<sup>128</sup> Vgl. für eine einschränkende Auslegung *Vitzthum/Piens* (Fn. 89), § 48 Rn. 44 ff.; *Piens* (Fn. 39), § 56 Anhang Rn. 429; *Hoppe/Spoerr* (Fn. 90), S. 115 f. Vgl. für die Einbeziehung auch der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung *Frenz* (Fn. 38), § 48 Rn. 65 m.w.N. in Fn. 109; *Kühne* (Fn. 99), S. 711 ff.; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 238.

<sup>129</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 29. Juni 2006, Az. 7 C 11/05, juris, Rn. 21; VG Cottbus, Urt. vom 21. Dez. 2016, Az. 3 K 77/15, juris, Rn. 50; VG Dessau, Urt. vom 6. April 2001, Az. 2 A 424/98 DE, juris, Rn. 34 f. Es sind jedoch im Rahmen des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG auch die Erfordernisse der Raumordnung (insgesamt) in Bezug genommen, ohne dass es insoweit auf eine Unterscheidung zwischen den Zielen der Raumordnung einerseits und den Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung andererseits entscheidungserheblich angekommen wäre (vgl. OVG Brandenburg, Beschl. vom 28. Sep. 2000, Az. 4 B 130/00, juris, Rn. 66; VG Cottbus, Beschl. vom 27. Feb. 2013, Az. 3 L 20/13, juris, Rn. 37).

Belange enthält, das Bedürfnis anerkennt, der Zulassung eines Betriebsplans entgegenstehende öffentliche Interessen berücksichtigen zu können, und dies durch eine ergänzende Anwendung von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG ermöglicht.<sup>130</sup> Dem stand insbesondere nicht entgegen, dass sich § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG seinem Wortlaut nach nur auf die Beschränkung oder Untersagung von Aufsuchungen oder Gewinnungen bezieht, vielmehr sei die Norm auch für den Abschlussbetriebsplan beachtlich.<sup>131</sup>

Das BVerwG hat zur ergänzenden Funktion von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG ausgeführt:

„§ 48 Abs. 2 BBergG ist nämlich eine die Befugnisse der Bergbehörde im Betriebsplanzulassungsverfahren erweiternde Norm. Er begründet nicht nur eine ‚eigenständige, dem Betriebsplan neben- und nachgeordnete Anordnungsbefugnis‘ der Bergbehörde ..., sondern ergänzt § 55 Abs. 1 BBergG. Liegen bereits bei der Entscheidung der Bergbehörde über die Zulassung eines eingereichten Betriebsplans Umstände vor, die der Bergbehörde Anlaß geben, die Aufsuchung oder Gewinnung gemäß § 48 Abs. 2 BBergG zu beschränken oder zu untersagen, so hat sie dies bei ihrer Entscheidung durch Beschränkung oder Versagung der Zulassung zu berücksichtigen ... Es widerspräche einer sinnvollen Gesetzesanwendung, die Bergbehörde zu verpflichten, einen Betriebsplan ohne Einschränkungen zuzulassen, wenn sie gemäß § 48 Abs. 2 BBergG – der als ‚Kann‘-Vorschrift keine Ermessens-, sondern eine Befugnisnorm ist – im Anschluss daran die Aufsuchung oder Gewinnung zu beschränken oder zu untersagen hätte ... Diese Auslegung des § 48 Abs. 2 BBergG wird durch die Gesetzesmaterialien bestätigt; die Vorschrift wurde – als neuer Abs. 2 des § 47 des Regierungsentwurfs ... – erst auf Vorschlag des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages in das Gesetz eingefügt, weil ‚die in verschiedenen Vorschriften des Gesetzentwurfs ... enthaltenen Regelungen über eine Abwägung öffentlicher Belange in einem Abs. 2 ... zusammengefasst werden sollten‘ ... Die Streichung der ‚überwiegenden öffentlichen Interessen‘ aus § 54 Abs. 1 Nr. 8 des Regierungsentwurfs (§ 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG) war nur ‚eine Folge der Zusammenfassung der öffentlichen Interessen aus anderen Rechtsbereichen in § 47 Abs. 2‘ ...“<sup>132</sup>

Auch das Verwaltungsgericht Cottbus hat auf den Vorrang von § 55 BBergG und die lediglich ergänzende Funktion von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG hingewiesen:

„Der Begriff der entgegenstehenden öffentlichen Interessen [in § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG] ist weit gefasst. Er bezieht sich in Abgrenzung zu § 55 Abs. 1 BBergG gerade auf andere Belange als den Schutz vor betrieblichen Gefahren im engeren Sinne. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG stellt einen Auffangtatbestand dar ... Nach

---

<sup>130</sup> Vgl. *Vitzthum/Piens* (Fn. 89), § 48 Rn. 20 f. Vgl. auch *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 200 ff.

<sup>131</sup> Vgl. BVerwG, Urt. vom 14. April 2005, Az. 7 C 26/03, juris, Rn. 21; BVerwG, Urt. vom 22. Nov. 2018, Az. 7 C 9/17, juris, Rn. 14; zu den Grenzen der Anwendbarkeit *Vitzthum/Piens* (Fn. 89), § 48 Rn. 23 ff.

<sup>132</sup> BVerwG, Urt. vom 4. Juli 1986, Az. 4 C 31/84, juris, Rn. 23 m.w.N. Vgl. auch BVerwG, Urt. vom 22. Nov. 2018, Az. 7 C 9/17, juris, Rn. 13 ff.; *von Weschpfennig* (Fn. 83), S. 202 ff.

ihm sind die Belange zu prüfen und abzuarbeiten, die nicht bereits im Rahmen von § 55 BBergG oder in Verfahren geprüft werden, die mangels einer Konzentrationswirkung der Zulassungsentscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erforderlich sind (§ 48 Abs. 1 BBergG).<sup>133</sup>

Der Frage, welche Erfordernisse der Raumordnung durch § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG in Bezug genommen werden, käme vorliegend erst dann Relevanz zu, wenn die Schaffung von Wildnisgebieten durch planungsrechtliche Vorgaben nur im Rahmen von Grundsätzen der Raumordnung (nicht jedoch im Rahmen von Zielen der Raumordnung) ausgestaltet werden würde. Soweit ersichtlich, ist dies in den Sanierungsplänen jedoch derzeit nicht der Fall.

Unabhängig davon gelten die zu § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG mit Bezug auf § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG bereits angemerkten Bedenken auch hier.

#### **d) Zusammenfassung**

Raumordnungspläne könne Vorgaben für die Schaffung von Wildnisgebieten enthalten, jedoch besteht nur für öffentliche Stellen und ihnen gleichgestellte Personen des Privatrechts eine unmittelbare raumordnungsrechtliche Bindung an diese Vorgaben (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG). Demgegenüber enthält das BBergG das spezifisch bergrechtliche Instrumentarium, um bergrechtliche Gefahren abzuwenden und in den dort gezogenen Grenzen dabei auch planerische Vorgaben umzusetzen. Soweit das BBergG für Abschlussbetriebspläne die Erforderlichkeit ihrer Zulassung bestimmt (§§ 53, 54 BBergG), ergeben sich aus den in diesem Verfahren zu prüfenden Voraussetzungen Einfallstore für das Planungsrecht. Die hierdurch erzeugte Bindung an planungsrechtliche Vorgaben tritt neben die sich aus § 4 Abs. 1 ROG ergebende unmittelbare Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung und erweitert so den Kreis der durch die planungsrechtlichen Vorgaben Verpflichteten (unabhängig von ihrer jeweiligen organisationsrechtlichen Ausgestaltung).

Die für die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zuständige Behörde trifft eine gebundene Entscheidung, so dass die Zulassung zu erteilen ist, wenn die Voraussetzungen der § 55, § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBerg (daneben die der §§ 50, 51, 53 BBergG) vorliegen. In diesem Rahmen sind die Ziele der Raumordnung, wie sie sich für die Schaffung von Wildnisgebieten bzw. ihrer maßgeblichen Eigenschaften aus den Raumordnungsplänen ergeben können, zu beachten (§ 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG). Insoweit lässt sich jedoch nicht

---

<sup>133</sup> VG Cottbus, Urt. vom 21. Dez. 2016, Az. 3 K 77/15, juris, Rn. 40 m.w.N.

zweifelsfrei beantworten, ob auf Grundlage von § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG in einem Abschlussbetriebsplan konkrete Handlungspflichten für die Schaffung eines Wildnisgebiets aufgegeben werden dürfen, die die Gestaltung der Oberfläche betreffen und über Vorgaben zur Wiederherstellung hinausgehen, wie sie auf § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG gestützt werden können. Ausnahmen von der Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung sind in besonderen Konstellationen aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen zu machen.

Ergeben sich entsprechende Vorgaben als Grundsätze oder sonstige Erfordernisse der Raumordnung, sind sie grundsätzlich im Rahmen von § 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG i.V.m. § 4 Abs. 4 BBergG zu berücksichtigen. Allerdings knüpft § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG an die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche an, so dass die Schaffung von Wildnisgebieten über diese hinausgehen dürfte. Ob die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung daneben im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG zu beachten sind, ist in der juristischen Literatur umstritten. Die Rechtsprechung hatte sich hierzu – soweit ersichtlich – noch nicht zu verhalten. Unabhängig davon gelten die zu § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG vorstehend angemerkten Bedenken zur Frage der Einbeziehung von Handlungspflichten in einen Abschlussbetriebsplan zur Schaffung eines Wildnisgebiets auch mit Bezug auf § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG.

Soweit ersichtlich, finden sich in den Sanierungsplänen jedoch derzeit keine Erfordernisse der Raumordnung, die konkreter Anknüpfungspunkt für eine Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten sein können.

Fehlt es in den planerischen Vorgaben an der Festlegung entsprechender Erfordernisse der Raumordnung, dürfte eine Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten durch einen Abschlussbetriebsplan isoliert (also ohne hinreichenden Anknüpfungspunkt in den planerischen Grundlagen) unzulässig sein, da § 55 und § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG (durch §§ 50, 51, 53 BBergG ergänzt) die Voraussetzungen für die Zulassung von Abschlussbetriebsplänen abschließend bestimmen. Die Zulassungsbehörde ist nicht berechtigt, ein Planungsverfahren mit Gestaltungsermessen durchzuführen, sondern hat nur die Aufgabe, im Rahmen bestehender Vorgaben diese nachvollziehend abzuwägen. Insoweit besteht – bei aller für die Einzelheiten bestehenden rechtlichen Unschärfe – eine „gebundene Kontrollerglaubnis“ der Zulassungsbehörde.

### **3. Ergebnis**

Auf vorstehender Grundlage ergibt sich für die eingangs zu III. rezipierten Fragen das folgende Ergebnis:

#### **a) Zu Frage 3**

Die für die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zuständige Behörde trifft eine gebundene Entscheidung. Daher ist die Zulassung zu erteilen, wenn die Voraussetzungen der § 55, § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBerg (und daneben der §§ 50, 51, 53 BBergG) vorliegen. Die Behörde ist in diesem Rahmen an die planerischen Vorgaben gebunden, soweit sie im Rahmen der Abschlussbetriebsplanzulassung zu berücksichtigen sind. Als solche sind die durch die Landes- und/oder Regional- bzw. Sanierungsplanung festgelegten Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG) und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG sowie in den Grenzen der § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, § 4 Abs. 4 BBergG und des § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG zu berücksichtigen. Ob auf Grundlage von § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG in einem Abschlussbetriebsplan konkrete Handlungspflichten für die Schaffung eines Wildnisgebiets aufgegeben werden dürfen, die die Gestaltung der Oberfläche betreffen und über Vorgaben zur Wiederherstellung hinausgehen, wie sie auf § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG gestützt werden können, ist als offen zu bezeichnen. Soweit ersichtlich, finden sich in den Sanierungsplänen jedoch derzeit keine Erfordernisse der Raumordnung, die konkreter Anknüpfungspunkt für eine Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten sein können.

Jedenfalls besteht für die Zulassungsbehörde nur eine „gebundene Kontrollerlaubnis“. Sie wird hingegen nicht mit Gestaltungsermessen wie eine Planungsbehörde, sondern als (eine nur nachvollziehende Gesamtabwägung vornehmende) Genehmigungsbehörde tätig. Die die Planung konkretisierende Funktion der Abschlussbetriebspläne bedarf daher hinreichender Anknüpfungspunkte in den maßgeblichen Planungsgrundlagen, kann diese hingegen nicht selbst liefern. Hieraus folgt, dass in einem Abschlussbetriebsplan die Schaffung eines Wildnisgebiets nur dann aufgegeben werden darf, wenn sich entsprechende Ziele der Raumordnung bereits im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion oder in dem maßgeblichen Sanierungsplan finden. Andernfalls erfordert eine Pflicht zur Schaffung eines Wildnisgebiets in einem Abschlussbetriebsplan wohl jedenfalls entsprechende, hinreichend konkrete Grundsätze der Raumordnung in den genannten Planungsgrundlagen, die durch die Zulassungsbehörde im Rahmen einer nachvollziehenden Planung (und nicht einer eigenen

originären Planung) umgesetzt werden können. Fehlt es hingegen an solchen Erfordernissen der Raumordnung insgesamt, dürfte eine Pflicht zur Schaffung eines Wildnisgebiets in einem Abschlussbetriebsplan mangels eigener Planungskompetenz der Zulassungsbehörde unzulässig sein. Dies gilt für eine (konkretisierende) Änderung eines Abschlussbetriebsplans entsprechend.

#### **b) Zu Frage 4, Teilfrage 1**

Wie zu Frage 3 ausgeführt, ist die für die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zuständige Behörde im Rahmen des Abschlussbetriebsplanzulassungsverfahrens an die planerischen Vorgaben gebunden. Ihr steht insoweit nur eine „gebundene Kontrollerlaubnis“ zu. Sie wird daher nicht wie eine Planungsbehörde mit Gestaltungsermessen, sondern als (eine nur nachvollziehende Gesamtabwägung vornehmende) Genehmigungsbehörde tätig. Dabei hat sie über die Einhaltung der maßgeblichen rechtlichen und planerischen Vorgaben selbst zu wachen. Ihr obliegt die Gewährleistung der Einhaltung planerischer Vorgaben im Rahmen der Zulassung von Abschlussbetriebsplänen.

Im Land Brandenburg wird die Bergaufsicht, zu deren Aufgaben auch die Zulassung von Abschlussbetriebsplänen gehört, durch das Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg ausgeübt, das dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie nachgeordnet ist.

#### **c) Zu Frage 4, Teilfrage 2**

Die in Frage 4, Teilfrage 2 nachgefragte Möglichkeit, durch einen Abschlussbetriebsplan von den im maßgeblichen Sanierungsplan festgelegten Zielen der Raumordnung in rechtmäßiger Weise abzuweichen, ist in zwei Konstellationen zu erwägen: So kann sich die Unwirksamkeit von Zielen der Raumordnung zum einen aus rechtlichen Gründen und zum anderen aus tatsächlichen Gründen ergeben.

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung sich jedenfalls nur auf rechtmäßige Ziele erstreckt. Die Rechtswidrigkeit eines Ziels der Raumordnung auf niedrigerer Planungsebene (etwa in einem Sanierungsplan) kann sich aus dessen Verstoß gegen Erfordernisse der Raumordnung auf höherer Planungsebene (etwa im LEP HR) ergeben, da sich die Erfordernisse der Raumordnung höherer Stufe gegenüber entgegenstehenden Planungszielen auf niedrigerer Stufe durchsetzen.

Eine solche Divergenz kann entweder aus Fehlern bereits bei der Aufstellung eines Sanierungsplans oder aus nachträglichen Änderungen der Planung auf höherer Ebene resultieren.

Auch Umstände tatsächlicher Art können dazu führen, dass Ziele der Raumordnung wegen der Unmöglichkeit der Zielerreichung (und ggf. auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten) nicht zu beachten sind. So kann sich bspw. nach einem massiven Erdbeben in einem Tagebau die Frage stellen, ob Ziele der Raumordnung, die an die vormalige Oberflächenstruktur angeknüpft haben und sich nicht mehr (oder nur mit unverhältnismäßigen Kosten) verwirklichen lassen, nun nicht mehr zu beachten sind.

In den dargelegten Konstellationen liegt es jedoch nicht offenkundig auf der Hand, dass rechtswidrige bzw. rechtswidrig gewordene Ziele der Raumordnung oder Ziele der Raumordnung, die aus tatsächlichen Gründen nicht mehr erreicht werden können, unanwendbar sind. Denn das ROG enthält keine Bestimmung über die Nichtigkeit von Zielen der Raumordnung, sondern hält vielmehr mit dem Verfahren der Zielabweichung (§ 6 Abs. 2 ROG) einen Mechanismus bereit, der ein Abweichen von Zielen der Raumordnung (auch) in den angeführten Konstellationen ermöglicht. Demgegenüber haben das BVerwG und ihm folgend der VGH BW entschieden, dass Ziele der Raumordnung unwirksam werden können, wenn ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen. Ob dies auch im Rahmen von Entscheidungen gilt, die von Behörden (und nicht von Gerichten) zu treffen sind, kann nicht eindeutig beurteilt werden. Denn Behörden unterliegen (grundsätzlich) der strikten Bindung an untergesetzliche Normen und wären daher zu einer Inzidenzverwerfung unwirksamer Ziele der Raumordnung nicht befugt. Dennoch hat die Rechtsprechung insoweit Ausnahmen zugelassen.

#### **IV. Exkurs: Schaffung von Wildnisgebieten auf Grundlage des Naturschutz- und Waldrechts**

Der für Wildnisgebiete oben zu I. dargestellten Zielstellung folgend, könnte deren Schaffung auch auf Grundlage des Naturschutz- oder Waldrechts in Erwägung gezogen werden.<sup>134</sup> Hierbei handelte es sich jedoch nicht um ein spezifisch bergrechtliches Vorgehen, vielmehr

---

<sup>134</sup> Vgl. zu weiteren Konzepten zum Schutz von Wildnisgebieten im Rahmen des Naturschutzes und der Raumentwicklung *Rüddenklau* (Fn. 15), S. 64 f., 66 ff., 142 ff., 261 ff. sowie zum Stand des Schutzes von Wildnisgebieten in Brandenburg unter Einbeziehung von Waldflächen LT-Drs. 7/6008.

würde ein allgemeines, prinzipiell auch für andere Gebiete geltendes rechtliches Instrumentarium geschaffen werden, das nach seiner Einführung auch in Bergbaufolgelandschaften (nach Sanierungsabschluss) einen Wildnisgebietsschutz gewähren könnte.

Insoweit ist jedoch zu beachten: Sollte in diesem Rahmen ein eigenständiger Schutzmechanismus – etwa eine spezielle Gebiets- oder Waldkategorie – durch Landesrecht geschaffen werden, bedürfte das Land hierfür der erforderlichen Regelungskompetenz. Diese ist mit Blick auf das bestehende Bundesrecht (Bundesnaturschutzgesetz, Bundeswaldgesetz) zweifelhaft. Sollten demgegenüber bundesrechtlich bereits bestehende Gebiets- oder Waldkategorien aufgegriffen werden, wäre sicherzustellen, dass der hierdurch entfaltete Schutz den an die Schaffung von Wildnisgebieten zu stellenden Anforderungen (vgl. zu diesen oben I. 5.) genügt. Schließlich ist zu bedenken, dass wegen des grundrechtlichen Eigentumschutzes eine Unterschützstellung gegen den Willen des Grundeigentümers eine Ausgleichspflicht nach sich ziehen dürfte.

Diese Gesichtspunkte bestätigen sich durch die nachfolgenden kursorischen Ausführungen zum Naturschutz- und Waldrecht.

## **1. Zum Naturschutzrecht**

### **a) Rechtsrahmen**

Gesetzlicher Kernbestand des Naturschutzrechts ist auf Bundesebene das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) und im Land Brandenburg das Brandenburgische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (Brandenburgisches Naturschutzausführungsgesetz – BbgNatSchAG). Auf Grundlage von § 22 BNatSchG können Teile von Natur und Landschaft durch Erklärung unter Zuordnung zu einer der in § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten Kategorien – eine Kategorie „Wildnisgebiet“ ist nicht vorgesehen und dürfte wegen der abschließenden bundesrechtlichen Aufzählung auch landesrechtlich nicht ergänzungsfähig sein – unter Schutz gestellt werden. Die Einzelheiten für die jeweilige Unterschützstellung ergeben sich aus den §§ 23 ff. BNatSchG.

In diesem Rahmen bestimmt § 23 BNatSchG für Naturschutzgebiete die Einzelheiten. Hiernach ist die „Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten“ ein Zweck

von Naturschutzgebieten. Insoweit wird zwar der Gebietsschutz in den Dienst des Artenschutzes gestellt,<sup>135</sup> es bestehen aber Zweifel, ob das für den Schutz von Wildnisgebieten erforderliche Schutzniveau hierdurch erreicht wird.

Gemäß § 22 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG richten sich – von Ausnahmen abgesehen – „Form und Verfahren der Unterschutzstellung, die Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern und die Möglichkeit ihrer Behebung sowie die Fortgeltung bestehender Erklärungen zum geschützten Teil von Natur und Landschaft nach Landesrecht“. Hiernach sind in die Abwägung, ob ein Teil von Natur und Landschaft unter Schutz gestellt wird (vgl. §§ 8 ff. BbgNatSchAG), insbesondere durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte private Interessen einzubeziehen.<sup>136</sup> „Dabei sind Regelungen in einer Schutzausweisung des Naturschutzrechts regelmäßig als Inhalts- und Schrankenbestimmungen i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 GG zu begreifen, die als Ausdruck der sozialen Bindungen des Eigentums grundsätzlich hinzunehmen sind ... Als unzumutbare Beschränkungen der Befugnisse des Eigentümers erweisen sie sich erst dann, wenn sie einem privatnützigen Gebrauch des Eigentums und der grundsätzlichen Verfügungsbefugnis des Eigentümers keinen Raum mehr belassen oder bereits ausgeübte oder sich nach Lage der Dinge objektiv anbietende Nutzungen ohne jedweden Ausgleich ... unterbinden ...“<sup>137</sup>.

## **b) Zu § 40 Landesnaturschutzgesetz NRW**

Die vorstehend dargelegten Bedenken bestätigen sich mit Blick auf § 40 („Wildnisentwicklungsgebiete (zu § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes)“) des Gesetzes zum Schutz der Natur in Nordrhein-Westfalen<sup>138</sup> (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG NRW), der bestimmt (Unterstreichungen nur hier):

„(1) Zur dauerhaften Erhaltung und Entwicklung naturnaher alt- und totholzreicher Waldflächen können Wildnisentwicklungsgebiete ausgewiesen werden. Sofern sich diese Flächen nicht im Staatswald befinden, setzt die Ausweisung als Wildnisentwicklungsgebiete die ausdrückliche Zustimmung des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin voraus. Wildnisentwicklungsgebiete sollen ins-

---

<sup>135</sup> Vgl. *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltschutzrecht, Werkstand: 99. EL (Sep. 2022), § 23 BNatSchG Rn. 8; *Rüddenklau* (Fn. 15), S. 142 ff.

<sup>136</sup> Vgl. *Gellermann* (Fn. 135), § 22 BNatSchG Rn. 24 ff.

<sup>137</sup> *Gellermann* (Fn. 135), § 22 BNatSchG Rn. 27 m.w.N.

<sup>138</sup> Vgl. auch *Rüddenklau* (Fn. 15), S. 64, 172 ff., 182 ff.

besondere den an die Alters- und Zerfallsphase gebundenen Pflanzen- und Tierarten einen geeigneten Lebensraum bieten. In den Wildnisentwicklungsgebieten entwickeln sich die Wälder mit ihren Lebensgemeinschaften entsprechend den natürlich ablaufenden Prozessen. Nach Maßgabe des Absatzes 3 werden diese Gebiete im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen und in der Karte der Wildniswälder in Nordrhein-Westfalen erfasst und veröffentlicht. Mit der Veröffentlichung sind die Wildnisentwicklungsgebiete als Naturschutzgebiete im Sinne des § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes gesetzlich geschützt, sofern sie nicht bereits als Naturschutzgebiet oder Nationalpark förmlich unter Schutz stehen.

(2) In veröffentlichten Wildnisentwicklungsgebieten ist die Nutzung von Holz untersagt. Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, Veränderung oder sonstigen erheblichen Beeinträchtigung dieser Gebiete führen können, sind verboten. Maßnahmen, die aus Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich sind, die Entnahme nicht lebensraumtypischer Gehölze sowie die Saatgutgewinnung in Einzelfällen bleiben unberührt. Für die bereits förmlich unter Schutz stehenden Gebiete im Sinn des Absatzes 1 Satz 5 gelten ergänzend die Gebote und Verbote ihrer Unterschutzstellung, soweit diese den Sätzen 1 bis 3 nicht widersprechen.

(3) Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz stellt im Einvernehmen mit dem Landesbetrieb Wald und Holz die Wildniseignung einer Waldfläche fest. Die Wildnisentwicklungsgebiete werden vom für Naturschutz zuständigen Ministerium im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen bekanntgegeben und zusätzlich in einer Karte unter <http://wildnis.naturschutzinformationen.nrw.de> auf der Internetseite des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz veröffentlicht und regelmäßig aktualisiert. Die veröffentlichten Wildnisentwicklungsgebiete sind nachrichtlich in den Landschaftsplan zu übernehmen.“

§ 40 Abs. 1 Satz 2 LNatSchG NRW setzt die Zustimmung des Grundeigentümers voraus, was der Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) geschuldet ist<sup>139</sup>. Die Zuordnung von Wildnisgebieten zu den Naturschutzgebieten in § 40 Abs. 1 Satz 6 LNatSchG NRW lässt die bundesrechtlich vorgegebenen Kategorien zwar formal unberührt. Allerdings wird nachfolgend durch § 40 Abs. 2 Satz 2 LNatSchG NRW der Schutzzumfang landesrechtlich definiert, was zu den bundesrechtlichen Vorgaben in Widerspruch stehen könnte.

## **2. Zum Waldrecht**

### **a) Rechtsrahmen**

Im Waldrecht bilden auf Bundesebene das Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) und im Land Brandenburg das Waldgesetz des Landes Brandenburg (LWaldG) den gesetzlichen Kernbestand. Die Waldgesetze haben

---

<sup>139</sup> Vgl. *Rüddenklau* (Fn. 15), S. 173 f.

neben dem Schutz des Waldes grundsätzlich auch das Betreiben von Forstwirtschaft und das Betretungsrecht der Allgemeinheit im Blick und bringen diese unterschiedlichen Interessen in Ausgleich. Hieraus ergibt sich, dass der durch die Waldgesetze vermittelte Wald- bzw. Natur- und Tierschutz hinter den speziellen Anforderungen zurückbleibt, die für den Schutz von Wildnisgebieten auf europäischer und nationaler Ebene festgelegt worden sind. Soweit nach den Waldgesetzen auch Waldgebiete besonders geschützt werden können (vgl. etwa § 12 Bundeswaldgesetz, § 12 LWaldG),<sup>140</sup> gelten mit Bezug auf Privateigentümer die bereits vorstehend zum Naturschutzrecht mit Blick auf Art. 14 Abs. 1 GG dargelegten Gesichtspunkte, so dass § 13 LWaldG dementsprechend eine Entschädigung für Nutzungsbeschränkungen vorsieht. Überdies entspricht das durch § 12 LWaldG vermittelte Schutzniveau jedenfalls nicht stets dem für den Schutz von Wildnisgebieten erforderlichen.

### **b) Zu § 9a Thüringer Waldgesetz**

Die bereits angeführten Bedenken bestätigen sich auch mit Blick auf § 9a („Waldgebiete ohne forstliche Nutzung“) des Thüringer Waldgesetzes (ThürWaldG).<sup>141</sup> Dieser lautet (Unterstreichungen nur hier):

„(1) Zur dauerhaften Erhaltung und Entwicklung naturnaher alt- und totholzreicher Waldflächen können Waldgebiete ohne forstliche Nutzung ausgewiesen werden. Diese Waldgebiete sollen insbesondere den an die Alters- und Zerfallsphase gebundenen Tier- und Pflanzenarten einen geeigneten Lebensraum bieten, die Lebensgemeinschaften sollen sich ohne Nutzung oder pflegende Maßnahmen des Menschen entwickeln.

(2) Die Waldgebiete ohne forstliche Nutzung werden von dem für Forsten zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem für Naturschutz zuständigen Ministerium im Thüringer Staatsanzeiger bekanntgegeben; zusätzlich veröffentlichen das für Forsten zuständige Ministerium und die Naturschutzfachbehörde jeweils eine digitale Karte auf ihrer Internetseite. Sofern sich eine Fläche nicht im Eigentum des Landes befindet, setzt die Nutzungsfreistellung der Fläche sowie deren öffentliche Bekanntgabe nach Satz 1 die ausdrückliche Zustimmung des Grundeigentümers voraus.

(3) In den nach Absatz 2 veröffentlichten Waldgebieten ohne forstliche Nutzung ist das Fällen von Bäumen sowie die Nutzung oder Entnahme von Holz untersagt, soweit dies nicht aus Gründen der Verkehrssicherheit und des Forstschatzes für

---

<sup>140</sup> Vgl. auch *Rüddenklau* (Fn. 15), S. 166 ff.

<sup>141</sup> Vgl. hierzu auch *Rüddenklau* (Fn. 15), S. 64, 172 ff.

angrenzende Wälder erforderlich ist. Das Holz soll schadlos auf der Fläche verbleiben.

(4) Waldgebiete ohne forstliche Nutzung sind erforderlichenfalls durch die untere Forstbehörde zu kennzeichnen. Durch Schrifttafeln können Verhaltensregeln für die Öffentlichkeit vorgeschrieben werden.“

§ 9a Abs. 1 Satz 2 bestimmt mit der Unberührtheit einen – auch für Wildnisgebiete relevanten – Teilaspekt (vgl. bereits oben I. 5.), schränkt ihn dann jedoch in Abs. 3 Satz 1 mit Bezug auf die Verkehrssicherheit und den Forstschutz wieder ein und setzt in Abs. 2 Satz 2 überdies die „ausdrückliche Zustimmung“ des Grundeigentümers voraus.

## **V. Zusammenfassende Beantwortung der gestellten Fragen**

### **1. Zu Frage 1, Erforderlichkeit von Rechtsänderungen im Raumordnungsrecht**

Die normative Schaffung einer „Gebietskategorie“ Wildnisgebiet (gleich ob durch Gesetzesänderung oder durch Einführung einer gesetzlichen Grundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung) ist ebenso wenig erforderlich, wie eine Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften im Übrigen, da das mit der Einführung einer solchen „Gebietskategorie“ beabsichtigte Ziel – die planungsrechtliche Festlegung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften – bereits auf Grundlage des bestehenden Raumordnungsrechts erreicht werden kann.

Die sich im Rahmen der gemeinsamen Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg auf Grundlage des Landesplanungsvertrags aus dem Landesentwicklungsprogramm 2007 und aus dem Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (der die „Belange des Freiraumschutzes“ und „die Sicherung von Flächen für Erhalt und Entwicklung der biologischen Vielfalt“ unterstreicht) ergebenden Vorgaben werden durch Regional- und Sanierungspläne unter Beachtung der sich aus dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) und aus dem (brandenburgischen) Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) ergebenden Bestimmungen umgesetzt. Dabei geht die Planung auf höherer Planungsebene der Planung auf niedrigerer Ebene vor und bindet diese. Belassen Vorgaben auf höherer Planungsebene Spielräume, sind diese auf den nachfolgenden Planungsebenen zu konkretisieren. Neben strukturellen Vorgaben für die Planung auf Landesebene bindet das ROG öffentliche Stellen und unter weiteren Voraussetzungen auch bestimmte Personen des Privatrechts (so die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft) unmittelbar an raumordnungsrechtliche Vorgaben. Im Übrigen bedarf es gemäß § 4 Abs. 2 ROG für eine entsprechende Bindung der gesetzlichen Anordnung durch

sog. Raumordnungsklauseln (wie bspw. hinsichtlich der Ziele der Raumordnung in § 48 Abs. 2 Satz 2 Bundesberggesetz – BBergG; vgl. hierzu Frage 4, Teilfrage 2).

Hiernach hält das Raumordnungsrecht in seiner derzeitigen Ausgestaltung die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die Festlegung von Wildnisgebieten (auch) in Bergbaufolgelandschaften bereit. Ob dieses Ziel im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion oder in den Sanierungsplänen auch tatsächlich vorgegeben wird, ist vorrangig eine Frage der planerischen Gestaltung für das jeweilige Gebiet. Diese muss die für die Schaffung von Wildnisgebieten erforderlichen Bedingungen entweder als Ziele (mit der Folge, dass eine Pflicht zu deren Beachtung besteht) oder als Grundsätze (hieraus folgt jedoch „nur“ eine Pflicht zu deren Berücksichtigung) der Raumordnung festschreiben. Soweit von der Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung in § 4 Abs. 1 ROG nicht alle Personen des Privatrechts erfasst werden, ist der Landesgesetzgeber für Änderungen des (Bundes-)ROG jedoch nicht zuständig.

Lediglich ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass weder das Raumordnungsgesetz noch das Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung Gebietskategorien (wie bspw. das Bundesnaturschutzgesetz) vorsehen, so dass sich die Frage nach einer ergänzenden Einführung einer „Gebietskategorie“ in dieser Form ohnehin nicht stellen dürfte.

## **2. Zu Frage 2, Erforderlichkeit von Rechtsänderungen im Bergbausanierungsplanungsrecht**

Wie zu Frage 1 dargelegt, ist es für die Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften nicht grundsätzlich erforderlich, Änderungen im Raumordnungsrecht vorzunehmen, was für das Bergbausanierungsplanungsrecht ebenso gilt. Auf der bestehenden rechtlichen Grundlage steht es den Planungsträgern offen, die für die Schaffung von Wildnisgebieten erforderlichen Vorgaben als Ziele und/oder Grundsätze der Raumordnung vorzugeben. Insoweit bedarf es entweder bindender Vorgaben durch entsprechende Ziele der Raumordnung bereits im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion oder jedenfalls im jeweiligen Sanierungsplan. Sollen Vorgaben weniger stark bindend ausgestaltet sein, können sie als Grundsätze der Raumordnung festgeschrieben werden. Enthalten die für einen Bergbau maßgeblichen Planungen entsprechende Erfordernisse der Raumordnung, sind sie nach Maßgabe des Verfahrens auf Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zu beachten

bzw. zu berücksichtigen (vgl. hierzu Frage 4, Teilfrage 2), wenn sie nicht ohnehin der unmittelbaren Bindungswirkung des Raumordnungsrechts unterliegen (vgl. hierzu bereits zu Frage 1). Daher bedarf es für die Schaffung von Wildnisgebieten in Bergbaufolgelandschaften keiner Änderung der landesrechtlichen Grundlagen, wohl aber hinreichend konkreter planerischer Vorgaben.

### **3. Zu Frage 3, Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten „nur“ auf Grundlage von Abschlussbetriebsplänen**

Die für die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zuständige Behörde trifft eine gebundene Entscheidung. Daher ist die Zulassung zu erteilen, wenn die Voraussetzungen der § 55, § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG (und daneben der §§ 50, 51, 53 BBergG) vorliegen. Die Behörde ist in diesem Rahmen an die planerischen Vorgaben gebunden, soweit sie im Rahmen der Abschlussbetriebsplanzulassung zu berücksichtigen sind. Als solche sind die durch die Landes- und/oder Regional- bzw. Sanierungsplanung festgelegten Ziele der Raumordnung zu beachten (§ 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG) und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG sowie in den Grenzen der § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, § 4 Abs. 4 BBergG und des § 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 ROG zu berücksichtigen. Die Frage, ob auf Grundlage von § 48 Abs. 2 Satz 1 und 2 BBergG in einem Abschlussbetriebsplan konkrete Handlungspflichten für die Schaffung eines Wildnisgebiets aufgegeben werden dürfen, die die Gestaltung der Oberfläche betreffen und über Vorgaben zur Wiederherstellung hinausgehen, wie sie auf § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG gestützt werden können, ist als offen zu bezeichnen. Soweit ersichtlich, finden sich in den Sanierungsplänen jedoch derzeit keine Erfordernisse der Raumordnung, die konkreter Anknüpfungspunkt für eine Pflicht zur Schaffung von Wildnisgebieten sein können.

Jedenfalls besteht für die Zulassungsbehörde nur eine „gebundene Kontrollerlaubnis“. Sie wird hingegen nicht mit Gestaltungsermessen wie eine Planungsbehörde, sondern als (eine nur nachvollziehende Gesamtabwägung vornehmende) Genehmigungsbehörde tätig. Die die Planung konkretisierende Funktion der Abschlussbetriebspläne bedarf daher hinreichender Anknüpfungspunkte in den maßgeblichen Planungsgrundlagen, kann diese hingegen nicht selbst liefern. Hieraus folgt, dass in einem Abschlussbetriebsplan die Schaffung eines Wildnisgebiets nur dann aufgegeben werden darf, wenn sich entsprechende Ziele der Raumordnung bereits im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion oder in dem maßgeblichen Sanierungsplan finden. Andernfalls erfordert eine Pflicht zur Schaffung eines Wildnis-

gebiets in einem Abschlussbetriebsplan wohl jedenfalls entsprechende, hinreichend konkrete Grundsätze der Raumordnung in den genannten Planungsgrundlagen, die durch die Zulassungsbehörde im Rahmen einer nachvollziehenden Planung (und nicht einer eigenen originären Planung) umgesetzt werden können. Fehlt es hingegen an solchen Erfordernissen der Raumordnung insgesamt, dürfte eine Pflicht zur Schaffung eines Wildnisgebiets in einem Abschlussbetriebsplan mangels eigener Planungskompetenz der Zulassungsbehörde unzulässig sein. Dies gilt für eine (konkretisierende) Änderung eines Abschlussbetriebsplans entsprechend.

#### **4. Zu Frage 4, Teilfrage 1, Gewährleistung der Einhaltung planerischer Vorgaben**

Wie zu Frage 3 ausgeführt, ist die für die Zulassung eines Abschlussbetriebsplans zuständige Behörde im Rahmen des Abschlussbetriebsplanzulassungsverfahrens an die planerischen Vorgaben gebunden. Ihr steht insoweit nur eine „gebundene Kontrollerlaubnis“ zu. Sie wird daher nicht wie eine Planungsbehörde mit Gestaltungsermessen, sondern als (eine nur nachvollziehende Gesamtabwägung vornehmende) Genehmigungsbehörde tätig. Dabei hat sie über die Einhaltung der maßgeblichen rechtlichen und planerischen Vorgaben selbst zu wachen. Ihr obliegt die Gewährleistung der Einhaltung planerischer Vorgaben im Rahmen der Zulassung von Abschlussbetriebsplänen.

Im Land Brandenburg wird die Bergaufsicht, zu deren Aufgaben auch die Zulassung von Abschlussbetriebsplänen gehört, durch das Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe Brandenburg ausgeübt, das dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Energie nachgeordnet ist.

#### **5. Zu Frage 4, Teilfrage 2, Abweichen von in Sanierungsplänen festgelegten Zielen der Raumordnung durch Abschlussbetriebspläne**

Die in Frage 4, Teilfrage 2 bezeichnete Möglichkeit, durch einen Abschlussbetriebsplan von den im maßgeblichen Sanierungsplan festgelegten Zielen der Raumordnung in rechtmäßiger Weise abzuweichen, ist in zwei Konstellationen zu erwägen: So kann sich die Unwirksamkeit von Zielen der Raumordnung zum einen aus rechtlichen Gründen und zum anderen aus tatsächlichen Gründen ergeben.

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Pflicht zur Beachtung der Ziele Raumordnung sich jedenfalls nur auf rechtmäßige Ziele erstreckt. Die Rechtswidrigkeit eines Ziels der Raumordnung auf niedrigerer Planungsebene (etwa in einem Sanierungsplan) kann sich

aus dessen Verstoß gegen Erfordernisse der Raumordnung auf höherer Planungsebene (etwa im Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion) ergeben, da sich die Erfordernisse der Raumordnung höherer Stufe gegenüber entgegenstehenden Planungszielen auf niedrigerer Stufe durchsetzen. Eine solche Divergenz kann entweder aus Fehlern bereits bei der Aufstellung eines Sanierungsplans oder aus nachträglichen Änderungen der Planung auf höherer Ebene resultieren.

Auch Umstände tatsächlicher Art können dazu führen, dass Ziele der Raumordnung wegen der Unmöglichkeit der Zielerreichung (und ggf. auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten) nicht zu beachten sind. So kann sich bspw. nach einem massiven Erdbeben in einem Tagebau die Frage stellen, ob Ziele der Raumordnung, die an die vormalige Oberflächenstruktur angeknüpft haben und sich nicht mehr (oder nur mit unverhältnismäßigen Kosten) verwirklichen lassen, nun nicht mehr zu beachten sind.

In den dargelegten Konstellationen liegt es jedoch nicht offenkundig auf der Hand, dass rechtswidrige bzw. rechtswidrig gewordene Ziele der Raumordnung oder Ziele der Raumordnung, die aus tatsächlichen Gründen nicht mehr erreicht werden können, unanwendbar sind. Denn das ROG enthält keine Bestimmung über die Nichtigkeit von Zielen der Raumordnung, sondern hält vielmehr mit dem Verfahren der Zielabweichung (§ 6 Abs. 2 ROG) einen Mechanismus bereit, der ein Abweichen von Zielen der Raumordnung (auch) in den angeführten Konstellationen ermöglicht. Demgegenüber ist gerichtlich entschieden worden, dass Ziele der Raumordnung unwirksam werden können, wenn ihrer Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen. Ob dies auch im Rahmen von Entscheidungen gilt, die von Behörden (und nicht von Gerichten) zu treffen sind, kann nicht eindeutig beurteilt werden. Denn Behörden unterliegen (grundsätzlich) der strikten Bindung an untergesetzliche Normen und wären daher zu einer Inzidenzverwerfung unwirksamer Ziele der Raumordnung nicht befugt. Dennoch hat die Rechtsprechung insoweit Ausnahmen zugelassen.

## **6. Zu Frage 5, Zulässigkeit der Änderung von Sanierungsplänen**

Die in Frage 5 des Gutachtauftrags angenommene Unzulässigkeit der Anpassung von Sanierungsplänen – also im Rechtssinn ihrer Änderung – bestätigt sich nur insoweit, als dass von der Anwendbarkeit der §§ 1 ff. RegBkPIG auf Sanierungspläne gemäß § 12 Abs. 1 Satz 3 RegBkPIG zum einen die Pflicht zur Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung nach spätestens zehn Jahren (§ 2 Abs. 2 Satz 2 RegBkPIG), zum anderen das Recht der

Landesplanungsbehörde zu verlangen, dass ein Plan innerhalb einer festzusetzenden Frist geändert wird, soweit Erfordernisse der Raumordnung vorliegen (§ 2 Abs. 6 RegBkPIG), ausgenommen sind. Aus diesen beiden Ausnahmen ist jedoch nicht der Schluss zu ziehen, dass für Sanierungspläne ein generelles Änderungsverbot besteht. Dem steht zuvörderst das Recht der Landesregierung entgegen, von ihr erlassene Rechtsverordnungen aufheben und ändern zu können.