

**Ist es rechtlich möglich, den Landesentwicklungsplan per Gesetz in einem Punkt zu ändern?**

Datum: 13. Januar 2020

---

Die Ausarbeitungen des Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes beim Landtag von Sachsen-Anhalt sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

---

GESETZGEBUNGS- UND  
BERATUNGSDIENST

...

im Hause

IHR ZEICHEN / IHRE NACHRICHT VOM

MEIN ZEICHEN

BEARBEITET VON

TEL +49 391 560-

MAGDEBURG

13. Januar 2020

**Ist es rechtlich möglich, den Landesentwicklungsplan per Gesetz in einem Punkt zu ändern?**

Sehr ...,

der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst wurde gebeten zu der Frage Stellung zu nehmen, ob es rechtlich möglich ist, den Landesentwicklungsplan per Gesetz in einem Punkt zu ändern. Die Frage bezog sich auf das im Landesentwicklungsplan unter der Überschrift „Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstruktur“, Punkt 4.2.3 festgelegte Braunkohlefeld ... als Vorranggebiet für die Rohstoffgewinnung.

Nähere Bestimmungen zum Landesentwicklungsplan sind in § 8 des Landesentwicklungsgesetzes Sachsen-Anhalt (LEntwG LSA) geregelt. Gemäß Absatz 1 enthält der Landesentwicklungsplan die landesbedeutsamen Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die der Entwicklung, Ordnung und Sicherung der nachhaltigen Raumentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt zugrunde zu legen sind. Nach Absatz 3 wird der Entwurf des Landesentwicklungsplans von der obersten Landesentwicklungsbehörde unter Beteiligung aller Ministerien erarbeitet. Absatz 4 bestimmt, dass die Landesregierung den Landesentwicklungsplan durch Verordnung beschließt und vor dem Beschluss das Einvernehmen mit dem Landtag herstellt.

Es wurde somit per Gesetz festgelegt, der Exekutive entsprechende Regelungsbefugnisse in Bezug auf den Landesentwicklungsplan zu übertragen. Er ist eine Rechtsverordnung. Danach ist die Exekutive rechtlich dafür zuständig, den Landesentwicklungsplan zu ändern.

Mit der Frage, inwieweit der Gesetzgeber Rechtsverordnungen ändern kann, hat sich das Bundesverfassungsgericht insbesondere in seinem Urteil vom 13. September 2005 befasst<sup>1</sup>.

Das Bundesverfassungsgericht betont zunächst, dass zwischen der Rechtssetzung in Form eines Gesetzes und der Rechtssetzung in Form einer Rechtsverordnung zu unterscheiden ist; Voraussetzung und Folgen der Rechtssetzung in der einen und anderen Form sind verschieden.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> BVerfGE 114, 196 ff.

<sup>2</sup> BVerfGE 8, 274, 323; 24, 184, 199.

Die damit getroffene Unterscheidung steht nicht zur beliebigen Disposition.<sup>3</sup> Das hindert den Gesetzgeber aber nicht, die der Exekutive übertragenen Regelungsbefugnisse wieder zu übernehmen und bislang als Verordnung geltende Regelungen nun als Gesetz zu erlassen.<sup>4</sup> Ebenso wenig ist der Gesetzgeber prinzipiell gehindert, den Inhalt einer geltenden Verordnung unmittelbar durch Gesetz zu ändern.<sup>5</sup>

Im Hinblick auf den Grundsatz der Formenstrenge der Rechtssetzung und das Prinzip der Rechtssicherheit stellt das Bundesverfassungsgericht für die Änderung von Rechtsverordnungen durch den Gesetzgeber jedoch sodann folgende Voraussetzungen auf:

1. Die Änderung von Rechtsverordnungen durch den Gesetzgeber ist nur zur Anpassung im Rahmen einer Änderung eines Sachbereichs durch den Gesetzgeber, nicht aber unabhängig von sonstigen gesetzgeberischen Maßnahmen zulässig.<sup>6</sup> Die Änderung von Rechtsverordnungen in Gesetzen ist auf das Maß zu beschränken, das unmittelbar durch die Änderungen im Gesetzesrecht veranlasst ist.<sup>7</sup> Hintergrund dürfte sein, dass ein Bedürfnis für den parlamentarischen Gesetzgeber besteht, bei der Änderung komplexer Regelungsgefüge, in denen förmliches Gesetzesrecht und auf ihm beruhendes Verordnungsrecht ineinander verschränkt sind, auch das Verordnungsrecht anzupassen, um Gesetz und Verordnung aufeinander abstimmen zu können.<sup>8</sup>
2. Auch bei der Änderung von Verordnungsrecht ist der parlamentarische Gesetzgeber an das Gesetzgebungsverfahren gebunden. Eine Verordnungsänderung in einem anderen Verfahren, etwa durch schlichten Parlamentsbeschluss, kommt nicht in Betracht.<sup>9</sup>
3. Der parlamentarische Gesetzgeber muss auch im Falle der Änderung einer Rechtsverordnung die inhaltlichen Grenzen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage einhalten.<sup>10</sup>

Außerdem weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass aufgrund des anzunehmenden Verordnungsrangs auch die durch Gesetz geänderten Teile einer Rechtsverordnung einer abermaligen Änderung durch die Exekutive zugänglich sind. Die Ermächtigung der Exekutive, den betreffenden Gegenstand selbst zu regeln, wird bei einem solchen Vorgehen durch den Gesetzgeber nicht aufgehoben oder ausgesetzt.<sup>11</sup>

Bezogen auf die Streichung der Festlegung des Braunkohlefeldes ... als Vorranggebiet für Rohstoffgewinnung im Landesentwicklungsplan bedeutet dies, dass die alleinige Streichung dieses Punktes 4.2.3 durch den parlamentarischen Gesetzgeber unabhängig von sonstigen gesetzgeberischen Maßnahmen nach den durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßgaben unzulässig sein dürfte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die einzelnen Punkte des Landesentwicklungsplanes, welche der Entwicklung, Ordnung und Sicherung der nachhaltigen Raumentwicklung des Landes Sachsen-Anhalt dienen, von der obersten Landesentwicklungsbehörde unter Beteiligung aller Ministerien miteinander abgewogen und

<sup>3</sup> BVerfGE 1, 372, 390; 6, 273, 277; 18, 389, 391; 22, 330, 346; 24, 184, 199.

<sup>4</sup> BVerfGE 22, 330, 346.

<sup>5</sup> vgl. zum Ganzen BVerfGE 114, 196, 235 f.

<sup>6</sup> BVerfGE 114, 196, 238.

<sup>7</sup> Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, S. 185, Rn. 691.

<sup>8</sup> BVerfGE 114, 196, 234 f.

<sup>9</sup> BVerfGE 114, 196, 238 f.

<sup>10</sup> BVerfGE 114, 196, 239.

<sup>11</sup> BVerfGE 114, 196, 240.

aufeinander abgestimmt worden sind und der Landtag zu diesem Ergebnis sein Einvernehmen erteilt hat.

Der Begründung unter Punkt 4.2.3 des Landesentwicklungsplanes zur Festlegung des Braunkohlefeldes ... als Vorranggebiet für die Rohstoffgewinnung ist zu entnehmen, dass die Abwägung durch den Ordnungsgeber ergeben hat, dass ... ist. Es dürfte davon auszugehen sein, dass der Ordnungsgeber die einzelnen Vorranggebiete im Landesentwicklungsplan im Rahmen einer räumlich geordneten Gesamtentwicklung des Landes unter Beachtung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Erfordernisse festgelegt hat.<sup>12</sup>

Würde der Gesetzgeber nun einzelne festgelegte Vorranggebiete aus dem Landesentwicklungsplan streichen, könnte die bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes und Festlegung der Vorranggebiete vorgenommene Abwägung der Belange durch den Ordnungsgeber nachträglich aus dem Gleichgewicht geraten.

Zudem könnte das gesetzlich geregelte Aufstellungsverfahren für den Landesentwicklungsplan nicht eingehalten werden. Der Gesetzgeber selbst hat in § 7 Abs. 2 LEntwG LSA festgelegt, dass die oberste Landesentwicklungsbehörde das Aufstellungsverfahren für den Landesentwicklungsplan einleitet, indem sie die allgemeine Planungsabsicht mit dem Hinweis darauf, dass hierzu Anregungen und Bedenken vorgebracht werden können, den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen und den Personen des Privatrechts bekannt macht. Die Öffentlichkeit ist zu unterrichten. Gemäß § 7 Abs. 5 LEntwG LSA ist den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen, den Personen des Privatrechts sowie der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf zu geben. Gleichzeitig ist der Entwurf in das Internet einzustellen.

Im Ergebnis wird davon abgeraten, einen einzelnen Punkt, welcher die Festlegung eines Vorranggebietes betrifft, durch Gesetz im Landesentwicklungsplan zu ändern.

Sofern der Gesetzgeber dennoch in dieser Hinsicht einen Handlungsbedarf sieht, könnte die Landesregierung gebeten werden, die Möglichkeit und die Auswirkungen einer entsprechenden Streichung zu prüfen.

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

---

<sup>12</sup> vgl. Ziel 133 des Landesentwicklungsplanes.