

Nachhaltigkeit im Landesentwicklungsprogramm – rechtliche Perspektiven

Prof. Dr. Eva Julia Lohse

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Rechtsvergleichung

Grobgliederung

I. Rechtliche Grundlagen: Was ist Landesentwicklungsplanung

II. Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff

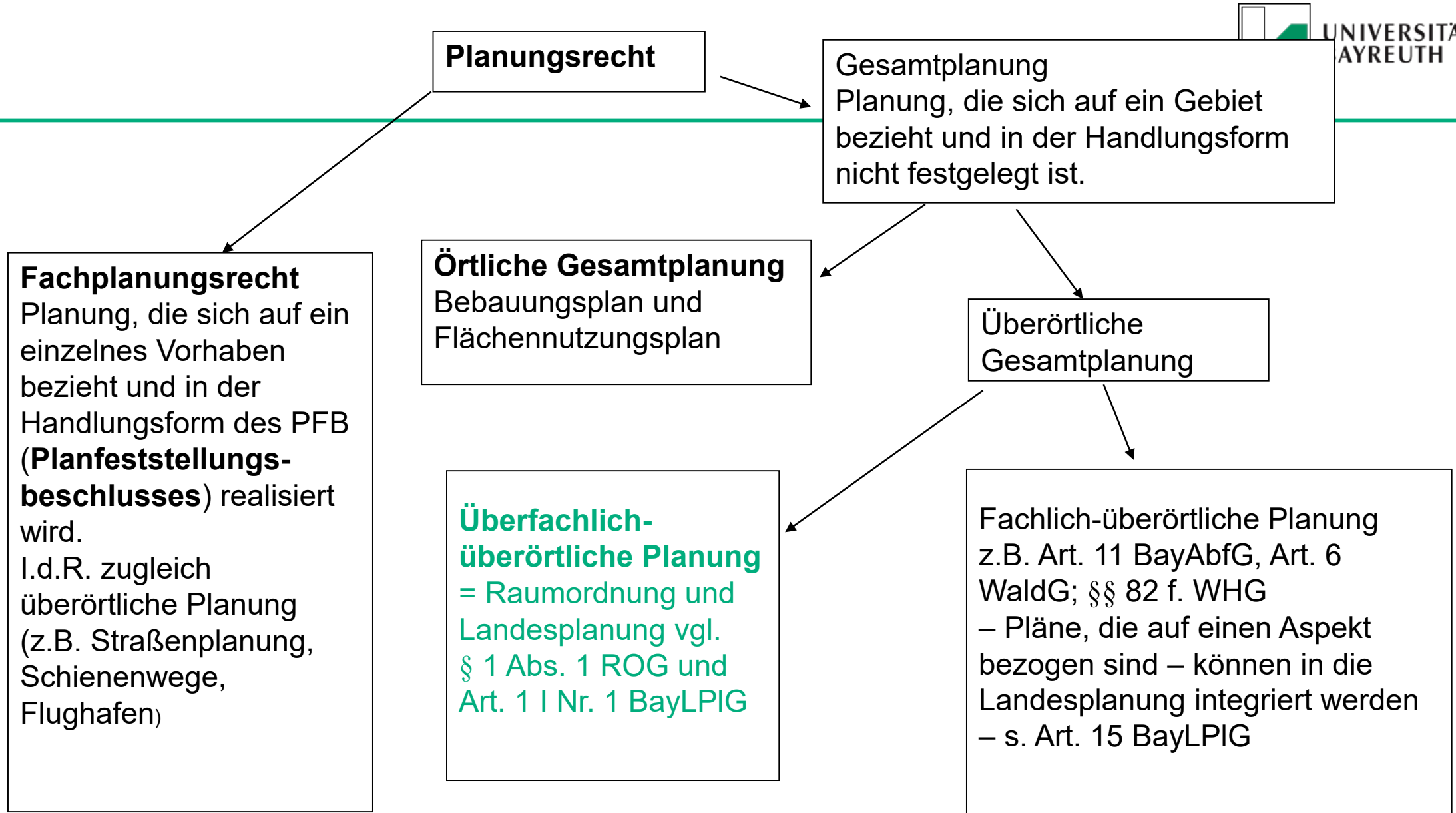
III. Synthese: Ansatzpunkte für nachhaltige Landesplanung

I. Die rechtlichen Hintergründe des Landesentwicklungsprogramms

Pläne als Steuerungsinstrumente im Recht

Verhaltenssteuerung durch Planung

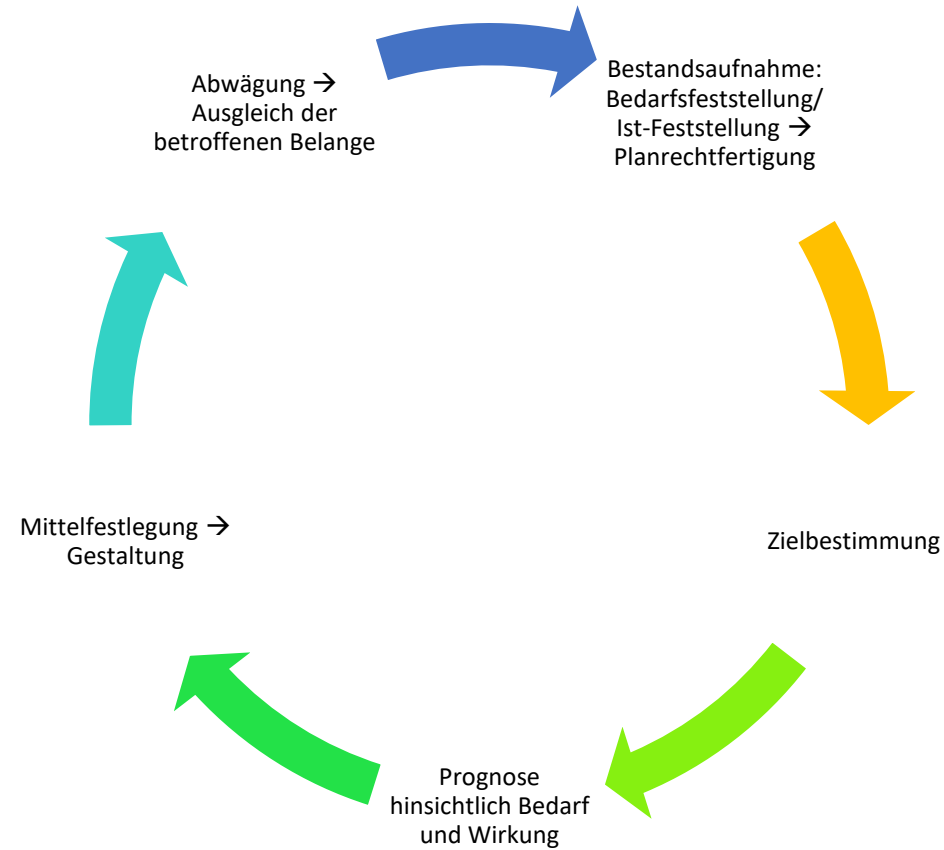
- ❖ Gesamtplanung des Raumes → LEP, Regionalpläne; BVWP
- ❖ Fachplanung von Vorhaben → FNP, BBP
- ❖ Planfeststellungsverfahren bei einzelnen Genehmigungen



Begriff der Planung

- **Handlungsmaxime für künftiges Verhalten** von (staatlichen) Entscheidungsträgern
- **Rahmenbedingungen** für die wirtschaftliche, ökologische und gesellschaftliche Entwicklung für einen überschaubaren Zeitraum
- mit **Bindungswirkung** für die öffentlichen und sonstigen Planungsträger.

Gemeinsame Struktur von Plänen



Pläne im Umweltrecht

- Planende Verwaltung → weitere Gestaltungsspielraum, aber nicht zwingend Autonomie
- Abstrakt-generelle Regelungswirkung für zukünftige Rechtsverhältnisse
- Varianz der Rechtsfolgen:
 - verbindlich/unverbindlich, Innen-/Außenwirkung
- Keine eigene Handlungsform
- Gesetzgeberische Anordnung maßgeblich
- unterschiedliche Verfahren

Umweltrechtliche Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern

Konkurrierende sowie Abweichungsgesetzgebungskompetenz, Art. 72 Abs. 3 GG

- Nr. 1: Jagdrecht bezogen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG: Jagdrecht
 - Ausnahme Jagdschein
- Nr. 2: Naturschutz u. Landschaftspflege – bezogen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG: Naturschutz u. Landschaftspflege
 - Beachte aber abweichungsfeste Kerne in d. Klammer:
 - Allg. Grundsätze des Naturschutzes
 - Artenschutz
 - Meeresnaturschutz
- Nr. 4: Raumordnung – bezogen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG → **ROG und LandesplanungG**
- Nr. 5: Wasserhaushalt – bezogen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG
 - Beachte aber abweichungsfeste Kerne in der Klammer:
 - Stoffbezogene Regelungen
 - Anlagenbezogene Regelungen

§ 13 I ROG Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne



(1) In den Ländern sind aufzustellen:

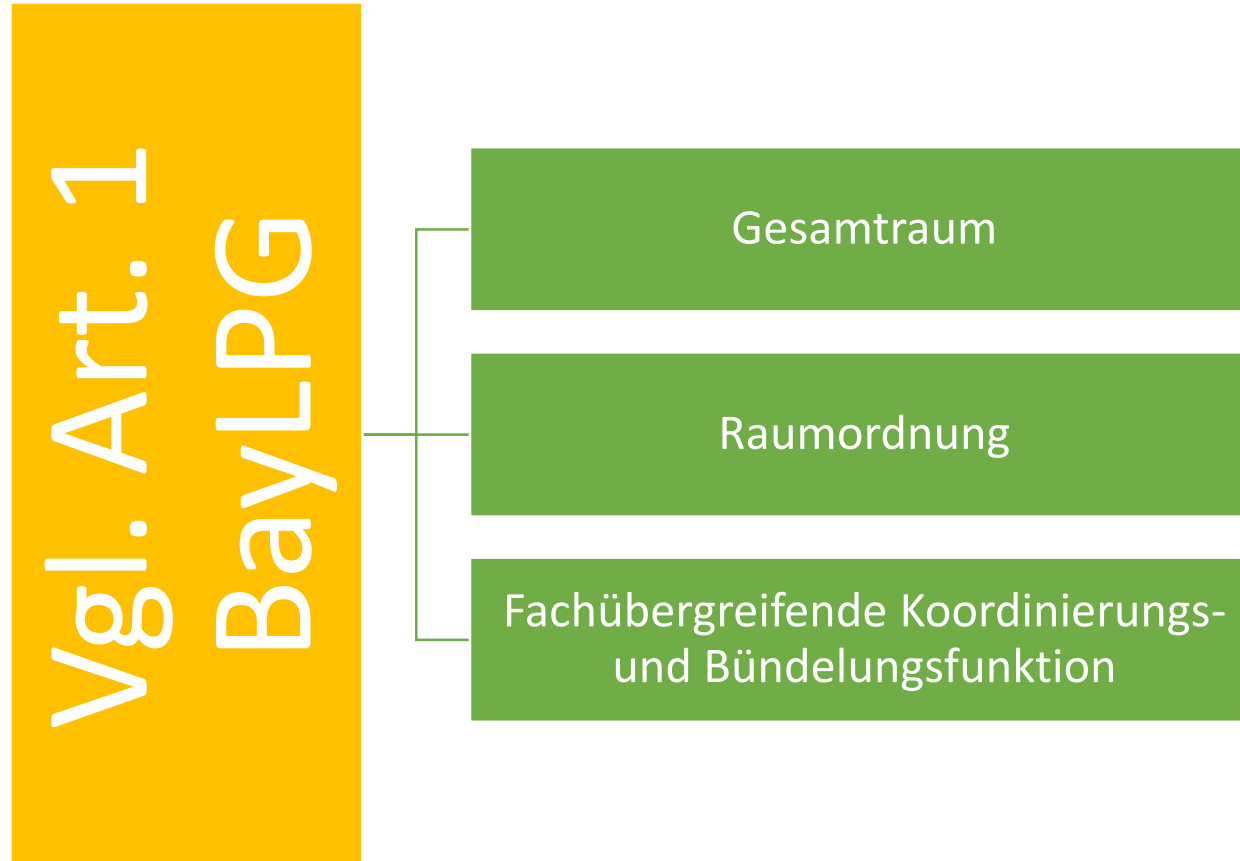
1. ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) und
2. Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne).

[...]

(2) Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend § 1 Absatz 3 in der Abwägung nach § 7 Absatz 2 zu berücksichtigen.

[...]

Landesentwicklungsplanung

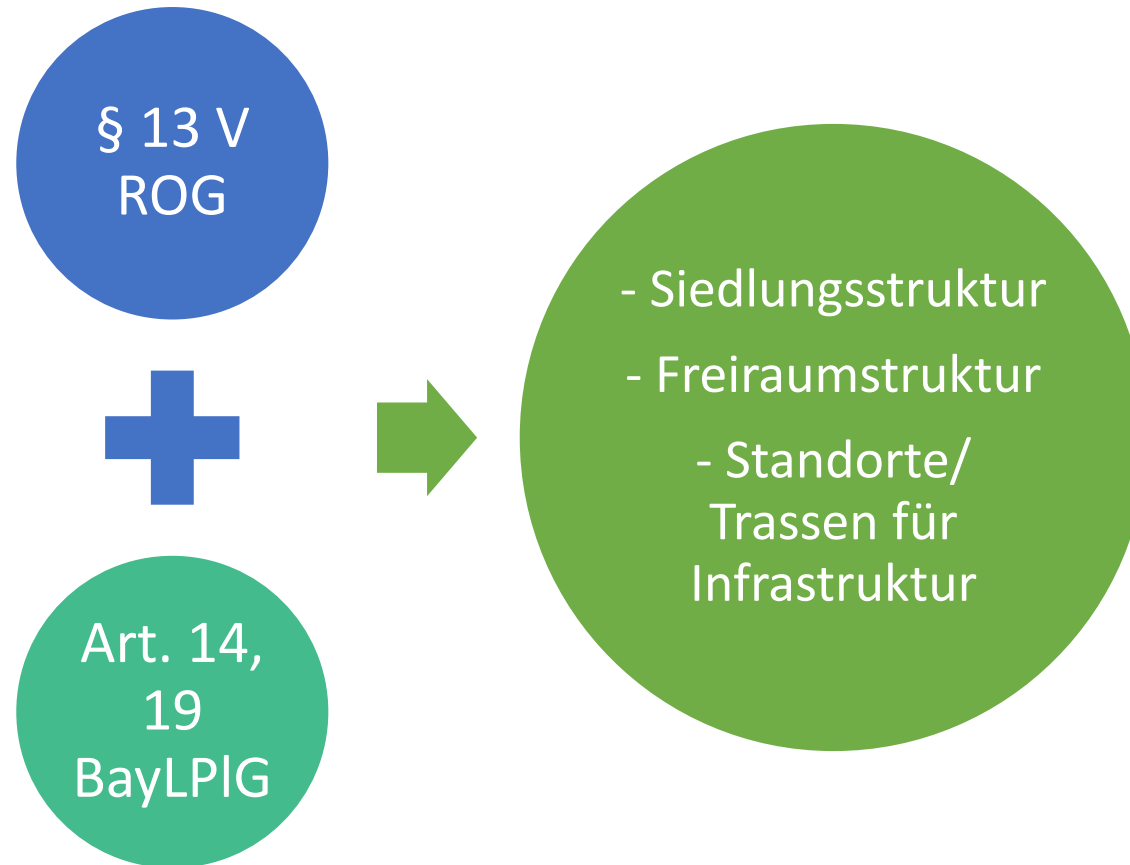


Aufgabe des LEP

- Grundlegende Festlegungen zur Entwicklung und Planung des Landes
- Überörtlichkeit → Raum für kommunale BBP und FNP
- Nicht auf Teilregionen beschränkt, sondern flächendeckend
- Schnittstelle zwischen landesweiter Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung
- Art. 3 BayLplG: Festlegungen im LEP: Ziele der Raumordnung sind zu beachten, Grundsätze bei Ermessens- und Abwägungsentscheidungen zu berücksichtigen

→ strategisches Steuerungsinstrument

Inhalt von Raumordnungsplänen



Inhalte § 13 V ROG

(5) Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

1. der anzustrebenden **Siedlungsstruktur**; hierzu können gehören

- a) Raumkategorien,
- b) Zentrale Orte,
- c) besondere Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,
- d) Siedlungsentwicklungen,
- e) Achsen;

2. der anzustrebenden **Freiraumstruktur**; hierzu können gehören

- a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
- b) Nutzungen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
- c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
- d) Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;

3. den zu **sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur**; hierzu können gehören

- a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,
- b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und -anlagen.

Bei Festlegungen nach Satz 1 Nummer 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle **ausgeglichen**, ersetzt oder gemindert werden.

II. Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff

Annäherung: Nachhaltigkeit – ein Rechtsbegriff?



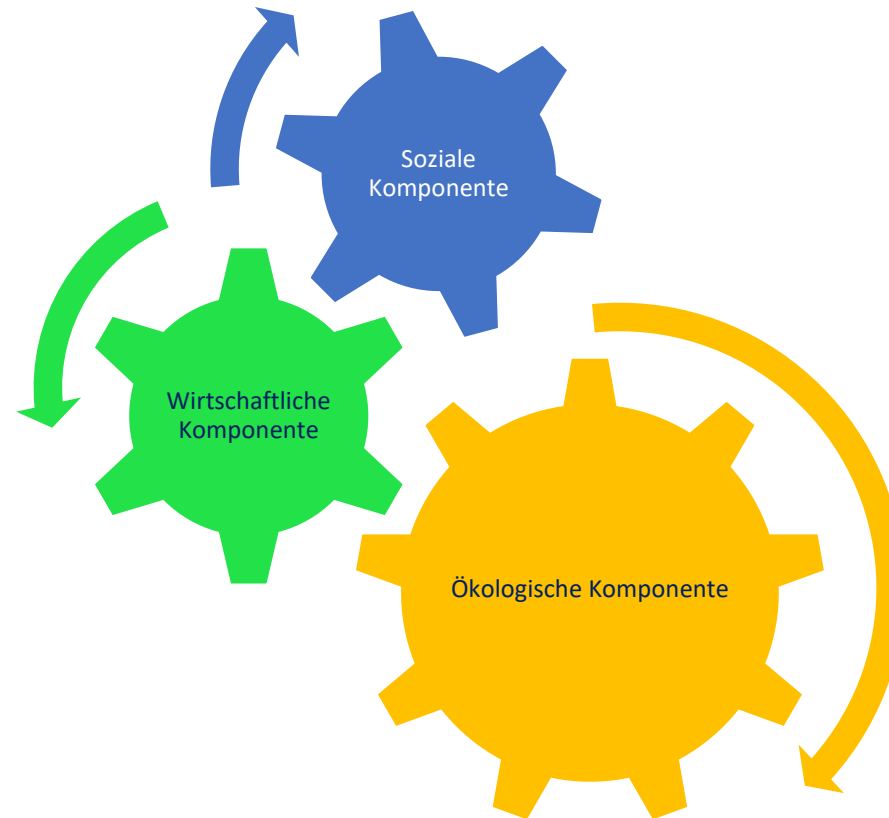
- Verankerung in Rechtstexten
- Unbestimmte Rechtsbegriffe und Prinzipien nicht untypisch, gerade im Verfassungs- und Verwaltungsrecht
- Steuerungsfunktion typisch für das Recht
- Recht auf eine gesunde Umwelt
- Entstehungsgeschichte
- Politische Zielbestimmung
- „container-Begriff“
- Buzzword
- Unklare Steuerungsfunktion
- Widerspruch
- UN Sustainability Goals



Nachhaltigkeit – Brundlandt-Report (1987)

27. **Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.** The concept of sustainable development does imply limits - not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth. The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but **sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life.** A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes. 28. Meeting essential needs requires not only a new era of economic growth for nations in which the majority are poor, but an assurance that those poor get their fair share of the resources required to sustain that growth. Such equity would be aided by **political systems that secure effective citizen participation in decision making and by greater democracy in international decision making.** 29. **Sustainable global development requires that those who are more affluent adopt life-styles within the planet's ecological means** - in their use of energy, for example. Further, rapidly growing populations can increase the pressure on resources and slow any rise in living standards; thus sustainable development can only be pursued **if population size and growth are in harmony with the changing productive potential of the ecosystem.** 30. Yet in the end, sustainable development is not a fixed state of harmony, but rather **a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development, and institutional change are made consistent with future as well as present needs.** We do not pretend that the process is easy or straightforward. Painful choices have to be made. Thus, in the final analysis, sustainable development must rest on political will.

Dreisäulenmodell – sustainable development



Verfassungsrang

Art. 20a GG

Der Staat schützt auch in Verantwortung **für die künftigen Generationen** die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

- Schutzgegenstand: nicht der Mensch und die geschaffene soziale Umwelt
- anthropozentrisch oder ökozentrisch?
- Was sind natürliche Lebensgrundlagen?
- Nachhaltigkeit?

Verfassungsrang

- Staatszielbestimmung → kein subjektives Recht Einzelner ableitbar
- bindet alle drei Gewalten, insbesondere hinsichtlich der Zielvorgabe, nicht hinsichtlich der Mittel
- Handlungsauftrag primär für den Gesetzgeber (**Optimierungsgebot**), insbesondere Verwirklichung des Vorsorgeprinzips
- enthält nach hM kein Verschlechterungsverbot
- **Abwägungsbelang** und **Auslegungsmaßstab** → praktische Relevanz
- kein genereller Vorrang, sondern **Ausgleich mit anderen Verfassungsprinzipien** durch praktische Konkordanz, z.B. Planungsrecht
- Mögliche **Einschränkung** von (wirtschaftsbezogenen) **Grundrechten**

Landesverfassungsrecht (Bayern)

Art. 141 Abs. 1 BV – Naturgüter und Tiere

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut.

Tiere werden als Lebewesen und Mitgeschöpfe geachtet und geschützt. Mit Naturgütern ist schonend und sparsam umzugehen.

Es gehört auch **zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts,**

Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen,

eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen und auf möglichst sparsamen Umgang mit Energie zu achten,

die **Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu erhalten und dauerhaft zu verbessern.**

den **Wald wegen seiner besonderen Bedeutung für den Naturhaushalt zu schützen** und eingetretene Schäden möglichst zu beheben oder auszugleichen,

die heimischen Tier- und Pflanzenarten **und ihre notwendigen Lebensräume sowie kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten.**

→ Art. 141 Abs. 3: subjektives Recht auf Teilhabe

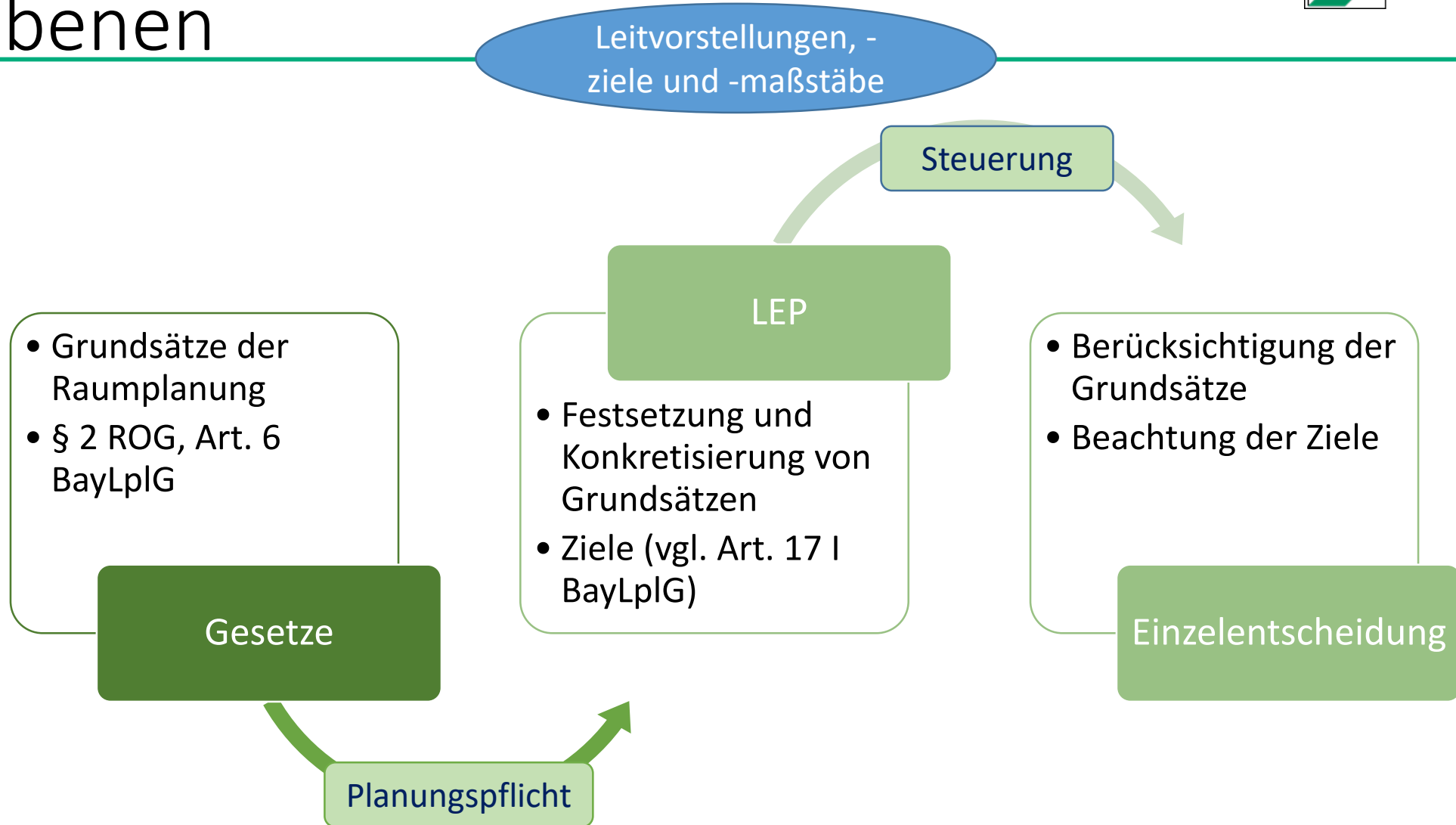
Einfachgesetzliche Verankerung: Grundidee

- Schonung und langfristige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen durch die Formulierung von Qualitätszielen und planerische Gestaltung (Umweltbewusstseinsbildung)
- nachwachsende Ressourcen verbrauchen, dass sie nachwachsen können
- nicht nachwachsende Ressourcen möglichst nicht verbrauchen und wenn nur aus zwingendem Grund und nur in einem unumgänglichen Maß
- Herstellung inter- und evtl. auch intragenerationeller Gerechtigkeit

Primär ökologisches Standbein

III. Ansatzpunkte für nachhaltige Planung

Ebenen



Raumordnungsrecht: 3-stufiger Begriff

§ 1 Abs. 2 ROG

Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist 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.

Ähnlich Art. 5 Abs. 2 BayLplG

Grundsätze der Raumordnung

§ 2 Grundsätze der Raumordnung

(1) Die Grundsätze der Raumordnung sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nach § 1 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.

→ einzeln aufgezählte Nachhaltigkeitsaspekte müssen im Sinne der Leitvorstellung ausgelegt und (bei Aufstellung und Verwendung der Pläne) angewendet werden

→ einzeln aufgezählte Nachhaltigkeitsaspekte müssen in den Raumordnungsplänen konkretisiert werden

→ als solche müssen sie (zusammen mit den gesetzlichen Nachhaltigkeitsgrundsätzen) in behördlichen **Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden** (Art. 3 BayLPIG, § 4 ROG)

Inhalte § 13 V ROG

(5) Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

1. der anzustrebenden **Siedlungsstruktur**; hierzu können gehören
 - a) Raumkategorien,
 - b) Zentrale Orte,
 - c) besondere Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte,
 - d) Siedlungsentwicklungen,
 - e) Achsen;
2. der anzustrebenden **Freiraumstruktur**; hierzu können gehören
 - a) großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
 - b) Nutzungen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
 - c) Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
 - d) Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes;
3. den zu **sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur**; hierzu können gehören
 - a) Verkehrsinfrastruktur und Umschlaganlagen von Gütern,
 - b) Ver- und Entsorgungsinfrastruktur einschließlich Energieleitungen und -anlagen.

Bei Festlegungen nach Satz 1 Nummer 2 kann zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden.

Nachhaltigkeitsbezüge in der Raumplanung

- Überörtliche Planung und Koordination sowie Ausgleich verschiedener Interessen
- Umweltbericht, vgl. Art. 15 BayLplG (und davor Umweltprüfung, § 8 ROG)
- Art. 16 BayLplG: Beteiligungsverfahren
- Unterschiedliche Ausprägungen:
 - Nachhaltigkeit als Leitprinzip, § 1 Abs. 2 ROG, Art. 5 II BayLplG
 - Planung als Verwirklichung des Vorsorgeprinzips
 - Berücksichtigung bei der Aufstellung im Rahmen der planerischen Abwägung
 - Umweltrechtliche Belange als Grundsätze im BayLplG und ROG
 - Umweltrechtliche Festsetzungen im LEP
 - Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete (§ 4 ROG)
- Möglichkeit der Festsetzung von Ausgleichsflächen i.S.d. BNatSchG
- Freiraumsicherung in § 13 V ROG → Auswirkung auf § 35 BauGB
- Berücksichtigung von Aspekten des Umweltzulassungsrechts (z.B. § 44 BNatSchG)