

Ressourcenschutz durch Bedarfsplanung - am Beispiel von Rohstoffen



Prof. Dr. Wolfgang Köck und Dr. Grit Ludwig
Department Umwelt- und Planungsrecht

Fachtagung: Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht
21. Juni 2016



HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Das Projekt Bedarfsplanung

Das Instrument der Bedarfsplanung:

Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz

Laufzeit 11/2014 - 11/2016

Umwelt 
Bundesamt

UNIVERSITÄT LEIPZIG

team ewen

| Konflikt- und Prozessmanagement

 HELMHOLTZ
ZENTRUM FÜR
UMWELTFORSCHUNG
UFZ

Das Projekt Bedarfsplanung

Zwei Ziele

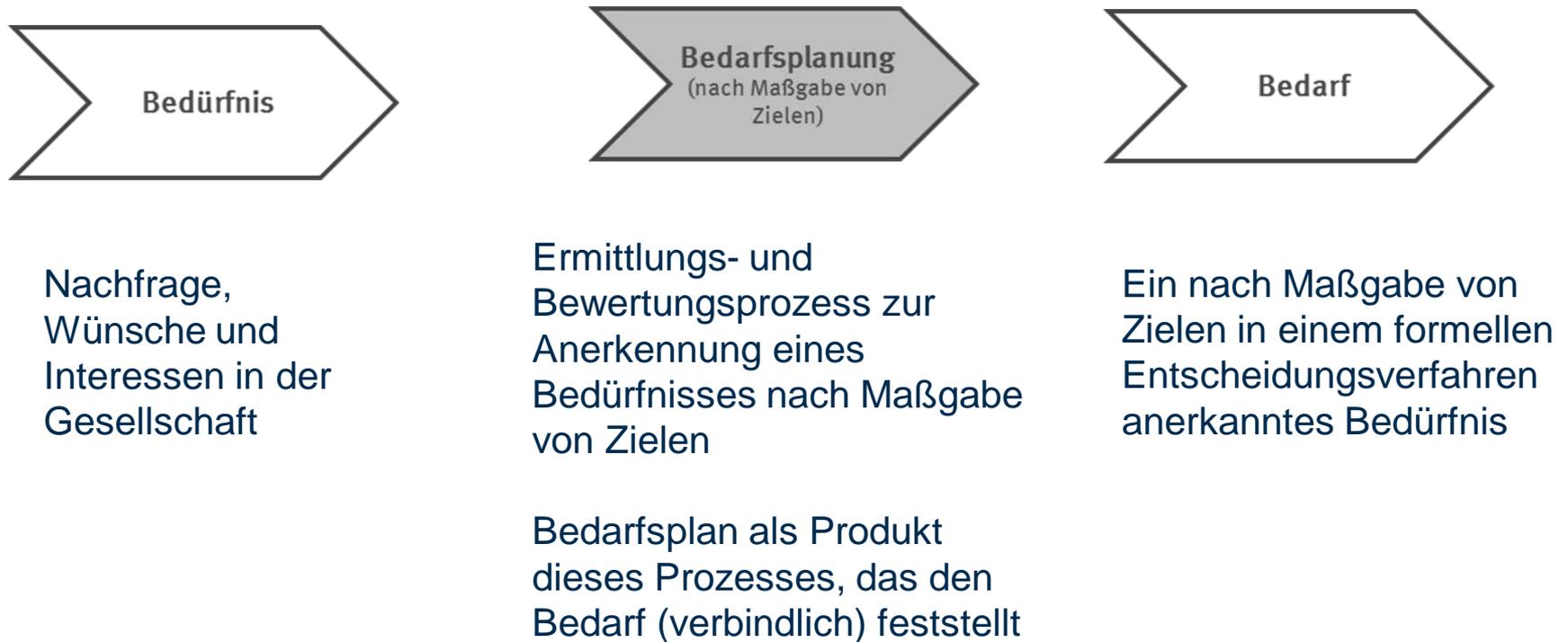
1. Entwicklung eines Anforderungsprofils für eine umweltgerechte Bedarfsplanung und Erarbeitung von Empfehlungen zur Reform der Bedarfsplanung,
→ Bereich der öffentlichen Infrastrukturplanung
2. Prüfung, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen das Instrument der umweltgerechten Bedarfsplanung auch für den Bereich der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen eingesetzt werden kann.

- Beschränkung auf Kiese, Sande und Steine, weil es bereits eine Praxis der Bedarfsabschätzung in der Raumplanung einiger Bundesländer gibt, an die angeknüpft werden kann.
- Beschränkung auf Kiese, Sande und Steine auch deshalb, weil diese Rohstoffe meist lediglich regional nachgefragt werden und internationale Handelsbeziehungen nicht berührt sind

Überblick

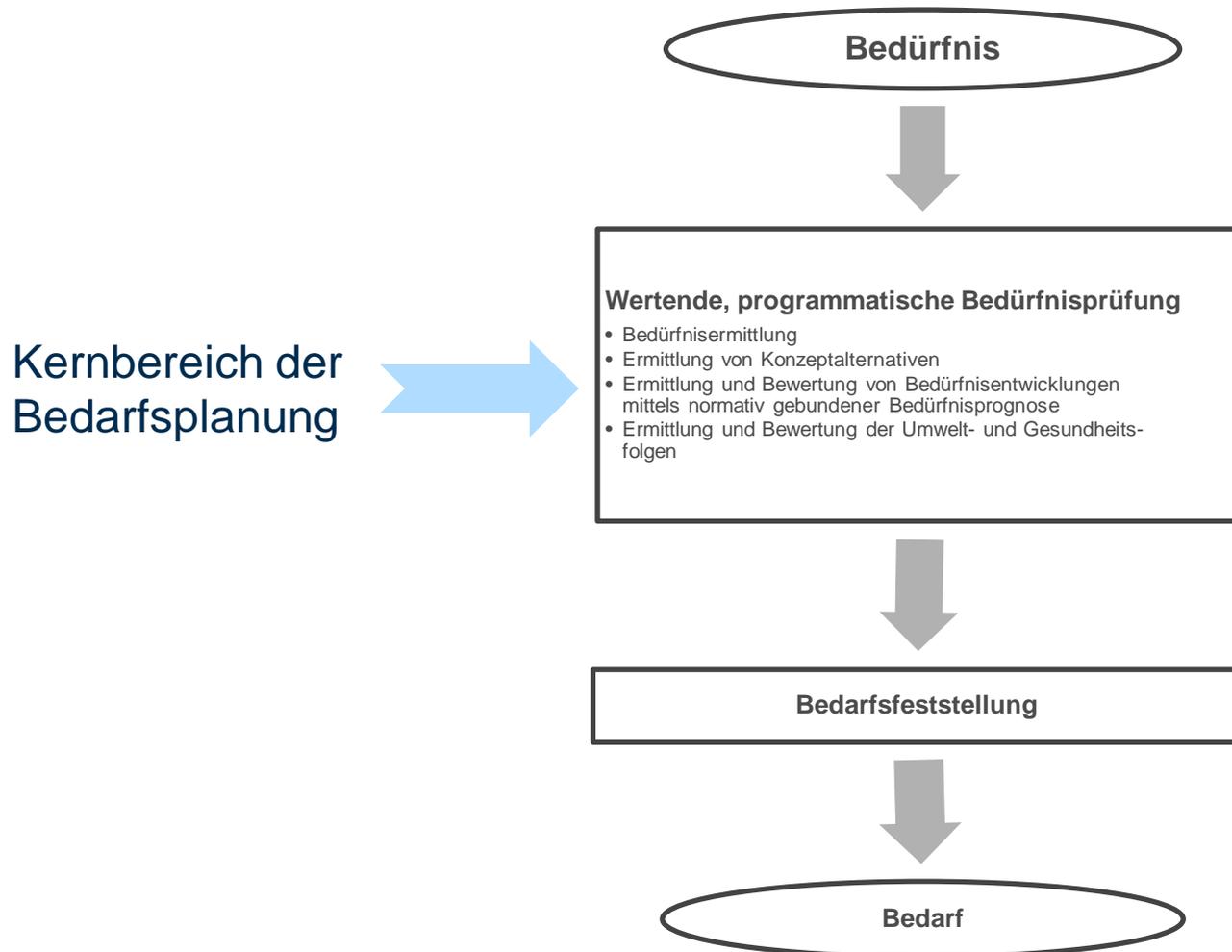
1. Was ist Bedarfsplanung?
2. Was soll mit der Bedarfsplanung erreicht werden?
3. Wie ist die Bedarfsplanung im Recht verankert?
→ einschließlich verfassungsrechtliche Aspekte der Bedarfsplanung
4. Welche Anforderungen sind an eine umweltgerechte Bedarfsplanung für öffentliche Infrastrukturen zu richten?
5. Was sind die Möglichkeiten und Grenzen einer Bedarfsplanung für regional bedeutsame Rohstoffe?

1. Was ist Bedarfsplanung?

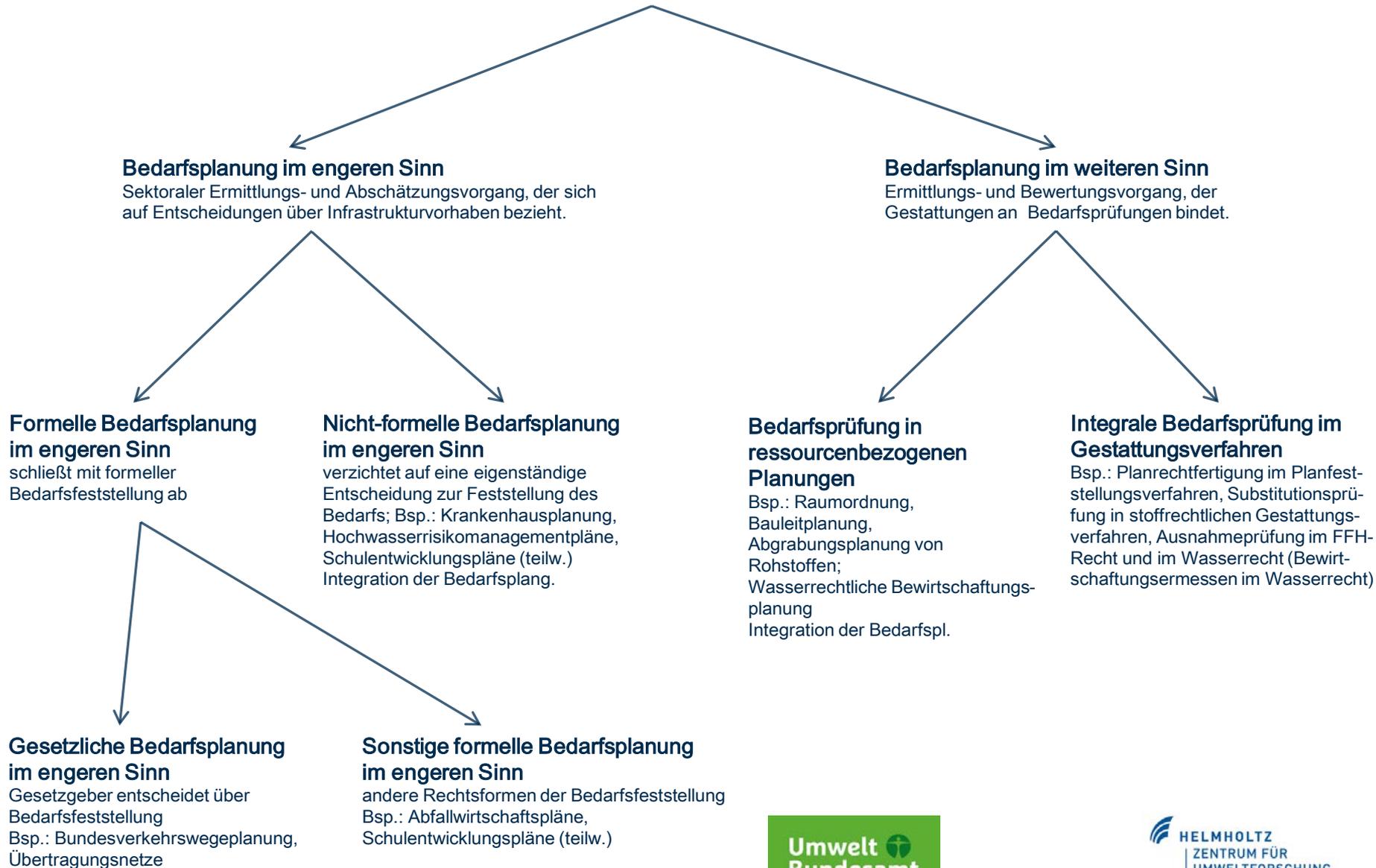


1. Was ist Bedarfsplanung?

Ablauf einer Bedarfsplanung



Systematisierung umweltrelevante öffentliche Bedarfsplanung



1. Was ist Bedarfsplanung?

Zusammenfassung:

- Lediglich die formelle Bedarfsplanung i.e.S. schließt mit einer formellen Entscheidungsstufe „Bedarfsfeststellung“ ab
Beispiele: Verkehrswegeplanung; Netzplanung für Stromübertragungsleitungen
- Die Bedarfsplanungen i.w.S. sind charakterisiert durch eine Integration des Bedarfsprüfungselements in das Planungs- bzw. Gestattungsverfahren
Beispiele: Raumplanerische Festlegungen durch Ziele der Raumordnung; Planrechtfertigung in der Planfeststellung; Bauleitplanung



2. Was soll mit der Bedarfsplanung erreicht werden?

Ziele rechtlich etablierter Bedarfsplanungen

- **Gesetzlich verankerte Ziele:**
z.B. Netzentwicklungsplanung: Beachtung des Rahmens der mittel- und langfristigen energiepolitischen Ziele der Bundesregierung (§ 12a I EnWG)
- **Verfassungsrechtliche Erfordernisse und Direktiven**
 - **Eingriffe in Grundrechte** durch öffentliche Infrastrukturvorhaben (insb.: Inanspruchnahme des Grundeigentums) bedürfen der Legitimation
 - das **Staatsziel Umweltschutz** entfaltet bei öffentlichen Vorhaben eine besondere direktive Wirkung zur Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen
 - legitimiert darüber hinaus den Gesetzgeber dazu, Umweltauswirkungen als Bewertungselement in die Bedarfsanalyse für öffentliche Vorhaben einzustellen

2. Was soll mit der Bedarfsplanung erreicht werden?

Politische Ziele der Bedarfsplanung

- **Rationalisierung** öffentlicher Infrastrukturentscheidungen („bedarfsgerecht“)
- **Rationalisierung** der Nutzung knapper Ressourcen („bedarfsgerecht“, „sparsam“)
- Verbesserung der **Akzeptanz** bei belastenden Vorhaben:
 - Gewährleistung, dass Belastungen von Mensch und Umwelt durch öffentliche Infrastrukturvorhaben nur dann erfolgen, wenn dafür ein Bedarf besteht

3. Wie ist die Bedarfsplanung im Recht verankert?

Bedarfsplanungen i.e. S. (Öffentliche Infrastrukturen)

Erfordernis der Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht:

- Schutz des **Grundrechts auf Eigentum** bei Infrastrukturplanungen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung, bzw. als Gebot der **Verhältnismäßigkeit**, soweit das Vorhaben Rechte einzelner berührt (Anforderung: Vorhaben muss vernünftigerweise geboten sein; st. Rspr.)

Bedarfsprüfung als Gebot der Staatspflicht zum Umweltschutz?

- Bedarfsprüfung als notwendiger Ermittlungsschritt einer ökologischen Verhältnismäßigkeit (Winter)
→ jedenfalls: Einführung einer Bedarfsprüfung für öffentliche Infrastrukturprojekte wg. Art. 20a GG zulässig!

3. Wie ist die Bedarfsplanung im Recht verankert?

Bedarfsplanungen i.w.S. (Nutzung natürlicher Ressourcen)

- **Wasser:** Grundeigentum berechtigt nicht zur Gewässerbenutzung, die einer behördlichen Zulassung bedarf: Wassernutzung ist einer öffentlich-rechtlicher Nutzungsordnung unterstellt; Bewirtschaftungsermessen am Maßstab des Wohls der Allgemeinheit legitimiert Bedarfsprüfungen für die Gestattung von Nutzungen.
→ aber: keine näheren Vorgaben zur Bedarfsprüfung im WHG; Bedarfsprüfung spielt insb. eine Rolle bei Inanspruchnahme der Ausnahmemöglichkeiten der WRRL
- **Bauliche Landnutzung:** Grundstücksbebauung steht unter Planungsvorbehalt, soweit sich nicht Bebauung aufdrängt (Innenbereich, § 34 BauGB) oder soweit nicht durch Gesetzgeber anders entschieden (wie insbes. in den §§ 34, 35 BauGB)
Planerfordernis (§ 1 III BauGB) als Erfordernis der Planrechtfertigung
→ aber: keine näheren Vorgaben zur Bedarfsprüfung im BauGB

4. Welche Anforderungen sind an eine umweltgerechte Bedarfsplanung für öffentliche Infrastrukturen zu richten?

Anforderungsprofil ist abgeleitet aus

- den **verfassungsrechtlichen Erfordernissen** der Bedarfsplanung,
- den **politischen Zielen** der Bedarfsplanung und
- den „**best practices**“ gesetzlich verankerter Bedarfsplanungen (gesetzliche Verankerung von Kriterien und Erfordernissen, denen die Bedarfsprüfung genügen muss)
- dem besonderen Erkenntnisinteresse des UBA („Bedarfsplanung als Instrument des Umweltschutzes“)

Anforderungsprofil **dient der Bewertung** bestehender Bedarfsplanungen **und der Ableitung von Empfehlungen**

4. Welche Anforderungen sind an eine umweltgerechte Bedarfsplanung für öffentliche Infrastrukturen zu richten?

Das Anforderungsprofil im Überblick

- **Allgemeine Anforderungen**
 - gesetzliche Verankerung der Bedarfsplanung und förmliche Feststellung des Bedarfs (als erste Stufe eines Entscheidungsprozesses)
 - gesetzliche Verankerung normativer Ziele der Bedarfsplanung
 - Bedarfsermittlung und Feststellung als erste Prüfungsstufe der Vorbereitung vorhabenbezogener Entscheidungen und ausgewählter Ressourcennutzungsentscheidungen
 - Einbeziehung der Öffentlichkeit: „Bedarfserörterungsverfahren“
- **Umwelt- und rechtsgüterschutzbezogene Anforderungen**
 - Ermittlung und Bewertung der Folgen für Umwelt, Leben und Gesundheit schon im Stadium der Bedarfsabschätzung
 - Ermittlung von Konzeptalternativen und deren Folgen
 - Beachtung politischer Nachhaltigkeitsziele und rechtlich verankerter Umweltqualitätsziele bei der Folgenbewertung

4. Welche Anforderungen sind an eine umweltgerechte Bedarfsplanung für öffentliche Infrastrukturen zu richten?

Das Anforderungsprofil im Überblick

- **Prognoseanforderungen**
 - angemessener Umgang mit Unsicherheiten: szenariengestützte Bedarfsabschätzung, einschl. Nachhaltigkeitsszenario
 - Bewertung der Unsicherheit der Zielerreichung bei sicheren Umweltfolgen
 - Berücksichtigung von Irreversibilitäten
- **Anforderungen an Aktualität und Kontrolle der Bedarfsfeststellung**
 - periodische Aktualisierung der Bedarfsermittlung und –bewertung
 - Eröffnung einer frühzeitigen Kontrolle
 - z.B. durch Stellungnahmepflicht des BRH und Umwelt-Ombudsstelle
 - und/oder durch Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes für Bedarfsfeststellung (setzt Bedarfsfeststellung durch untergesetzlichen Rechtsakt voraus)

5. Möglichkeiten und Grenzen einer Bedarfsplanung für regional bedeutsame Rohstoffe

Rechtfertigung einer Bedarfsplanung

Für bergfreie Bodenschätze	Für grundeigene und Grundeigentümer-Bodenschätze
<p>Eingriff in Art. 14 GG (+): Versorgung des Marktes mit bergfreiem Bodenschatz muss notwendig sein (vgl. auch Garzweiler-Urteil des BVerfG)</p>	<p>Eingriff in Art. 14 GG (-)</p>
<p>Art. 20a GG: Kommt in Betracht bei Rohstoffgewinnung, die in besonderer Weise raumbedeutsam (im Sinne von „umweltverbrauchend“) ist, sowie aus Gründen der Bewirtschaftung strategischer Ressourcen</p>	<p>Art. 20a GG: Kommt in Betracht bei Rohstoffgewinnung, die in besonderer Weise raumbedeutsam (im Sinne von „umweltverbrauchend“) ist</p>

5. Möglichkeiten und Grenzen einer Bedarfsplanung für regional bedeutsame Rohstoffe

Begrenzung der Umweltinanspruchnahme:

- Umweltrechtliche Vorschriften sowie
- räumliche Steuerung durch die Raumordnung

§ 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG seit 1986:

„Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“

Option Bundesraumordnung?

- § 17 Abs. 1 ROG eröffnet Möglichkeit der Aufstellung von Raumordnungsplänen durch den Bund
- Beschränkt auf Aspekte, die für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes von maßgeblicher Bedeutung sind
- **Beirat für Raumordnung 2009:** gegenwärtige und künftige Sicherung der Versorgung mit Baumineralien kommt als Aufgabe der Bundesraumordnung grundsätzlich in Betracht
 - länderübergreifende Sichtweisen und bundesweit einheitliche fachliche Grundlagen sinnvoll zur Einschätzung bundesweit bedeutsamer Herkunftsräume
 - In Bezug auf Export und Import sind Staatsgrenzen übergreifende Betrachtungen notwendig
- **Aber:** Bundesraumordnung auf Grundsatzbildung beschränkt (kein abschließender Raumordnungsplan des Bundes)

Steuerungsinstrumente der Regionalplanung

- Festlegungen zur Raumstruktur durch Bezeichnung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten (§ 8 VII i.V.m. V ROG)
- **Maßstab Ziele der Raumordnung:** abschließende Abwägung aller öffentlichen und privaten erkennbaren Belange, die für die Nutzung des konkreten Planungsraums von Bedeutung sind
- **Bindungswirkungen:**
 - z.B. nach § 35 III 2 BauGB
 - im Bergrecht strikte Bindung nur, soweit Zulassung als Planfeststellung ergeht (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG)
 - **sonst:** Einbeziehung durch §§ 48 II BBergG iVm 35 III 2 BauGB

Bedarfsplanung für Kiese, Sande, Steine durch die Regionalplanung

Für den kurz- bis mittelfristigen Bedarf (bis 20 Jahre):

- **Vorranggebiete** für die Rohstoffgewinnung
- **Konzentrationsflächenplanung** in rohstoffreichen Regionen
 - Kombination von Vorrang und Ausschlussgebieten
 - **Grundlage:** tatsächlicher Nachfrage im Planungszeitraum
 - Etabliert in Bayern und NRW

Bewirtschaftungskonzept als Grundlage der Planung

- Aktueller und künftiger Bedarf in der Region
- Sicherungswürdigkeit der Rohstofflagerstätte
 - rohstoffgeologisches Potenzial, errechnet aus Quantität und Qualität des Bodenschatzes
- Anerkannte Grundsätze des Bodenschätzeabbaus
 - flächenschonender Abbau, Vorrang der Erweiterung vor der Neuschaffung von Gewinnungspunkten
- Raumverträglichkeit
 - Abwägung mit anderen raumbeanspruchenden Belangen, wie Umweltgüter, Nachbarschutz und konkurrierende Vorhaben

Darüber hinaus: Rohstoffsicherungsplanung

Für den langfristigen Bedarf (bis 50 Jahre):

- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung
- Lagerstättenschutz de facto auch durch Vorranggebiete für nicht störende Nutzungen (z.B. Landwirtschaft)

Zusammenfassung (I)

- **Rechtliche Wirkung der Etablierung einer Bedarfsplanung:** ohne staatlich festgestellten Bedarf darf ein Projekt nicht realisiert werden (Zusatzvoraussetzung jenseits fachrechtl. Voraussetzg.)
- Bedarfsplanung findet daher insbesondere dort statt, wo Projekte nicht allein dem Wettbewerbskalkül des Projektträgers überlassen werden, d.h.
 - wenn öffentliche Interessen in besonderem Maße betroffen sind und
 - für die Projektrealisierung typischerweise Grundeigentum Dritter in Anspruch genommen wird
- **Typische Beispiele:** Straßen, Stromleitungstrassen

Zusammenfassung (II)

- **Politische Ziele der Bedarfsplanung**
 - Rationalisierung und Akzeptanz
- **Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**
 - durch Eingriffe in Grundrechte
 - durch das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG)
- **Bedarfsplanung i.S.v. Mengensteuerung bei Rohstoffen:**
 - Verfassungsrechtlich zulässig bei Rohstoffgewinnung, die in besonderer Weise „umweltverbrauchend“ ist
 - Zulässig auch bei volkswirtschaftlich besonders bedeutsamen und gleichzeitig knappen Bodenschätzen (z.B. seltenen Erden)
 - Bei Masserohstoffen reicht (derzeit) räumliche Steuerung zur Beschränkung von Umwelteingriffen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

