

**RAUMORDNUNGSPOLITIK, LANDSCHAFT UND UMWELT.
ALLGEMEINE MERKMALE**

(Mai 2015)

Girolamo SCIULLO

Dieser Beitrag soll den Charakter einer Einleitung haben, die es den ausländischen Lesern ermöglichen soll, sich ein umfassendes und klares Bild zu den Themen der Raumordnungspolitik, der Landschaft und der Umwelt in der italienischen Rechtsordnung zu machen.

Es handelt sich hier um verschiedene Themen, die aber den gemeinsamen Gegenstand zum Inhalt haben: den Raum. Der Beitrag erörtert die betreffenden Begriffe und Gebiete und die gegenseitigen Beziehungen.

In der italienischen Rechtsordnung werden die Raumordnungspolitik, die Landschaft und die Umwelt als verschiedene Entitäten behandelt. Ihre rechtliche Bedeutung hat sich nämlich in verschiedenen Zeiten und Weisen gezeigt. In Bezug auf die Raumordnungspolitik (und besonders auf die Bauleitplanung) ergab sich das Problem der Umwelt allein ungefähr in den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts (Rossi, 3 ff.). Andererseits hat die Landschaftsordnung von Anfang an (Gesetz 16. Juli 1905, n. 411, über die Bewahrung des Pinienwaldes von Ravenna) einen Kultur- und Identitätsgedanken gewonnen (Sciullo, 282 f.).

Die Unterscheidung zwischen der Raumordnungspolitik, der Landschaft und der Umwelt ist in der italienischen Verfassung [ItVe] enthalten:

- <<[die Republik] schützt die *Landschaft*>> (Art. 9)
- <<*Umwelt-* und *Natursystems*schutz>> (Art. 117 Abs. 2 s)

- <<Raumordnungspolitik>>, <<Verwertung der *Landschaftsgüter*>> (Art. 117 Abs. 3)

Diese Entitäten sind von Bedeutung als Begriffe, als Gebiete staatlicher und regionaler¹ Gesetzgebungskompetenz und als gegenseitige Beziehungen.

Vom ersten Gesichtspunkt aus besteht die Raumordnungspolitik “grundsätzlich aus allem, was die Nutzung des Raumes [Gebietes] und die Lokalisation von Anlagen und Tätigkeiten” betrifft (italienischer Verfassungsgerichtshof [ItVerfGH] 307/2003), das heisst, sie bezieht sich auf “zulässige Nutzung des Raumes” (ItVerfGH 194/2004).

Die Landschaft wird ihrerseits als “die materielle und sichtbare Darstellung der Heimat, mit ihren besonderen natürlichen Merkmalen, mit ihren Bergen, ihren Flüssen, ihren Ufern, mit vielfachen und verschiedenen Erscheinungen ihres Boden” (ItVerfGH 309/2011) ausgelegt, das heisst als “Merkmale des Raumes, in Bezug auf die Umwelts- und Kulturinhalte” (ItVerfGH 367/2007): also ein Kultur- und Identitätsgedanke der Landschaft. Im Gesetzbuch der Kulturgüter und der Landschaft (GBKL) wird die Landschaft als <<Raum, das Identität ausdrückt>> verstanden (Art. 131 Abs 1).

Der Begriff der Umwelts- (oder Landschafts-)güter ist mit dem Begriff der Landschaft verbunden. Im weitesten Sinne stimmen die zwei Begriffe (z. B. Art. 117 Abs 3 ItVe) überein. Im engeren Sinne sind die Umwelts- (oder Landschafts-) güter Bereiche des Raumes, die mit besonderen landschaftlichem Wert versehen sind (Art. 134 GBKL).

In Bezug auf den Begriff der Umwelt soll hingewiesen werden, dass die Umwelt nach Auffassung der italienischen Rechtslehre (vor allem Giannini, 1 ff.) Gegenstand von Rechtsnormen hinsichtlich der Raumordnung, der Landschaft und des Schutzes des Bodens,

¹ <<Die Regionen sind selbständige Körperschaften [des öffentlichen Rechts, z.B. Trentino-Alto Adige/Südtirol; Veneto]>> (Art. 114 Abs. 2 italienischen Verfassung [ItVe]).

der Luft und des Wassers ist. Nach Auffassung des italienischen Verfassungsgerichtshofes, “unter <<Umwelt und Natursystem>> [Art. 117 Abs 2 s ItVe], wie von der Stockholmer Erklärung behauptet, wird jener Teil der Biosphäre, der den gesamten Nationalraum betrifft, verstanden” (ItVerfGH 104/2008, 378/2007). Es handelt sich um “ein einheitlich verstandenes rechtliches Gut” (ItVerfGH 244/2012).

Als Gebiete staatlicher und regionaler Gesetzgebungskompetenz werden die drei Entitäten unterschiedlich geregelt. Nach der italienischen Verfassung ist die Zuständigkeit der Gesetzgebung: *ausschließliche* (des Staates auf den Gebieten des Artikels 117 Abs 2), *konkurrierende* (= Rahmengesetzgebung, d. h. die Regionen haben das Recht der Gesetzgebung mit der Befolgung der Grundprinzipien, die von der Staatsgesetzgebung bestimmt werden, auf den Gebieten des Artikels 117 Abs 3), und *allgemeine* (der Regionen über die der Staatsgesetzgebung nicht vorbehaltenen Gebiete, Art. 117 Abs 4).

Die Raumordnungspolitik ist Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 117 Abs 3 ItVe). Sie besteht wesentlich aus der überörtlichen Raumordnung und Landesplanung, der Bauleitplanung [Urbanistica] und dem Bauordnungsrecht [Edilizia] (ItVerfGH 272 und 102/2013, 309/2011, 362/2003): ohne diese “wäre sie nur etwas mehr als eine leere Schale” (ItVerfGH 303/2003). Aber die Raumordnungspolitik umfasst zum Beispiel weder die Bautätigkeit in den Erdbebengebieten (sie gehört zum Gebiet <<Schutz der Bürger>> (ItVerfGH 300 und 101/2013) noch die “Abstandshaltung zwischen den Gebäuden (sie gehören zum Gebiet der <<Zivilordnung>> (ItVerfGH 6/2013).

In Bezug auf die Landschaft ist die <<Landschaftspflege>> Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 117 Abs 3 ItVe), aber der Landschaftsschutz gehört der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Staates an, weil er dem <<Umwelt- und Natursystemschutz>> unterliegt, ein Gebiet des Artikels 117 Abs 2 s ItVe (ItVerfGH 308/2013, 309/2011, 367/2007).

Als Biosphäreschutz ausgelegt ist der <<Umwelt- und Natursystemschutz>> Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz (ItVerfGH 300/2013 und 267/2007). Die Regionen können die Standards des Umweltschutzes erweitern, wenn sie von ihrer

Gesetzgebungszuständigkeit (z. B. auf dem Gebiet der 'Raumordnung') Gebrauch machen, aber ohne das Gleichgewicht zwischen den gegensätzlichen Interessen, das von den Staatsnormen bestimmt worden ist, zu gefährden [z. B. hinsichtlich der Anlagen von beweglicher Telephonie]" (ItVerfGH 246, 145 und 58/2013).

Zum Gebiet << Umwelt- und Natursystemschutz>> gehört die Gesetzgebung über: die Abfallwirtschaft (ItVerfGH 285/2013), den Jagdkalender und die jagdbaren Tiere (ItVerfGH 93/2013 und 20/2012), die geschützten Naturgebiete (ItVerfGH 14/2012, 325 und 263/2011), das nukleare Material und die radioaktiven Abfälle (ItVerfGH 54/2012).

Zwischen drei Entitäten können sich verschiedene logisch/rechtliche Beziehungen abzeichnen. Erstens haben sie einen gemeinsamen Gegenstand (den Raum) (Civitarese Matteucci, 226) und es gibt eine Nachbarschaft der Begriffe (Polysemie des Wortes 'Umwelt' s. o.).

Zweitens ergeben sich andere rechtlich noch bedeutsamere Beziehungen.

Zunächst handelt es sich um Beziehungen 'der Vielfalt'. Verschieden sind die Zweckbestimmungen. Was die Raumordnungspolitik betrifft: die Abstimmung aller Maßnahmen, die Einfluss auf den Raum haben. Was die Landschaft und die Umwelt betrifft: die Maximierung des betreffenden Schutzes und deren Verwertung.

Außerdem unterscheiden sich die jeweils zuständigen Organisationen. Was den Staat betrifft (Art 2 ff. d.lgs. 300/1999), bezüglich der Raumordnungspolitik im Bereich der Landschaft und der Umwelt das Ministerium für Infrastruktur und für Verkehrswesens, das Ministerium für Kulturgüter, Kulturaktivitäten und Tourismus, wie auch das Ministerium für Umwelt, Raum- und Seeschutz.

Auch die Rechtsquellen sind unterschiedlich: insbesondere bezüglich der Raumordnungspolitik: l. 17.8.1942, n. 1150 ("Gesetz über die Raumordnungs- und Bauleitplanung") und d.p.r. 6.6.2001, n. 380 (über die Bauordnung); der Landschaft: GBKL [d.lgs. 42/2004]; und der Umwelt: d.lgs. 22.4.2006, n. 152.

Es ist aber auch auf den Unterschied der Rechtsmittel hinzuweisen, z. B.: die <<Landschaftsgenehmigung ist ein selbständiger und vorausgesetzter Akt bezüglich der Baugenehmigung>> (Art. 146 Abs 4 GBKL); verschieden sind der Landschaftsschutz (Art. 140 d.lgs. 42/2004) und die hydrogeologischen und wasserschutzrechtlichen Auflagen (art. 1 r.d.l. 30.12.1923, n. 3267); der Landschaftsplan (Art. 135 d.lgs. 42/2004), der Gebietsplan (art. 65 d.lgs. 152/2006) (zum Zweck von Raumsschutz und ordnungsgemäßer Wassernutzung), und der Parkplan (art. 12 l. 6.12.1991, n. 394) (Marzaro, 1572).

Es gibt aber auch Beziehungen der 'Verbindung/ Integration', erstens zwischen den Schutzeffekten und zwischen den Rechtsinstrumenten, z. B.: "durch den Landschaftsschutz (...) wird die Umwelt geschützt" (Consiglio Stato, Ad. Pl. [Verwaltungsgerichtshof, Vollversammlung], 4.12.2001, n. 9); die Naturparks werden vom Parkplan aber auch vom Landschaftsplan und vom Gebietsplan geschützt (Civitarese Matteucci, 236).

Zweitens zwischen den Rechtsschutzmitteln. Zum Beispiel gibt es den <<Regionalen Landesplan mit einer Sonderbeachtung der Landschaftsgüter (art. 135 d.lgs. 42/2004) (das heißt einen Landesplan mit Landschaftsschutzbedeutung) und die "einzige Bewilligung" (Art. 10 Abs 3 und 4 d.lgs. 29.12.2003, n. 387: <<die Errichtung und die Anwendung der Anlagen, die erneuerbare Energien herstellen, bedürfen einer Einzigenehmigung. Die Genehmigung muss Rücksicht auf die Normen über dem Umwelt- und Landschaftsschutz nehmen und wird nach einem Einzigverfahren, an dem alle interessierten Behörden teilnehmen, erteilt>>.

Drittens bestehen schließlich 'Konfliktbeziehungen' (mögliche Interessenkonflikte der Zweckbestimmung): einerseits hebt man den widersprüchlichen Charakter der Interessen des Landschafts- und Umweltschutzes in Zusammenhang mit anderen Interessen hervor, die die Raumordnungspolitik betreut (z. B. Produktions- und Verkehrsinteressen) (Rossi, 20). Andererseits kann sich ein möglicher Konflikt zwischen Landschaftsschutz und Umwelt herausstellen (z. B. betreffs der Ortsbestimmung der Anlagen, die erneuerbare Energien herstellen) (Rossi, 28).

Diese Interessenkonflikte lassen sich erstens mit dem Vorrang des Landschafts- und Umweltschutzes lösen: “Der Landschafts- und Umweltschutz (...) hat Vorrang und begrenzt die Sorge für andere Interessen, die zur konkurrierenden Gesetzgebung der Regionen über die Raumordnungspolitik gehören” (ItVerfGH 367/2007, 309/2001): das ist die sogenannte Theorie der ‘differenzierten Interessen’ (Stella Richter, 29 ff. und 45 ff., Cerulli Irelli, 386 ff.). Als Anwendungen z. B.: der Vorrang des Landschaftsplans über die kommunale Bauleitplanung (Art. 145 Abs 3 GBKL) und der Vorrang des Gebietsplan über die Landesplanung (Art. 65 d.lgs. 152/2006)

Zu einem rechtlich unsicheren Ergebnis kommt die Beziehung zwischen dem Landschaftsschutz und dem Umweltschutz: es gibt vielfältige Lösungen, aber es zeichnet sich die Tendenz ab beim Verfahren ein Gleichgewicht und einen Einklag beider Interessen zu erzielen, mit Rücksicht ihrer tatsächlichen Bedeutung (Amorosino, 39 ff., Comporti, 297 ff.)

REFERENCES

S. Amorosino, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, 2010

V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ff.

S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e ambiente*, in *Diritto dell’ambiente*, a cura di G. Rossi, Torino, 2011, 223 ff.

G.D. Comporti, *Energia e ambiente*, in *Diritto dell’ambiente*, cit., 276 ff.

M.S. Giannini, <<Ambiente>>: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1 ff.

P. Marzaro, *La pianificazione paesaggistica come 'luogo di convivenze' e la centralità del procedimento nella 'duplicità' del sistema*, in *Scritti in onore di P. Stella Richter*, vol. III, Napoli, 1565 ff.

G. Rossi, *La "materializzazione" dell'interesse all'ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, cit., 11 ff.

G. Scullo, *Territorio e paesaggio (a proposito della legge regionale della Toscana 3 gennaio 2005, n. 1)*, in *Riv. giur. urb.*, 2007, n 3, 282 ff.

P. Stella Richter, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1974

P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

GBKL: Gesetzbuch der Kulturgüter und der Landschaft [Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004)]

ItVe: italienische Verfassung [Costituzione italiana]

ItVerfGH: italienischer Verfassungsgerichtshof [Corte costituzionale italiana]