

Schriften zum Umweltrecht

Band 131

Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung

Von

Henning Bode



Duncker & Humblot · Berlin

HENNING BODE

Der Planungsgrundsatz der
nachhaltigen Raumentwicklung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 131

Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung

Von
Henning Bode



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn hat diese Arbeit
im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247
ISBN 3-428-11174-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Der Begriff *sustainable development* oder *nachhaltige Entwicklung* hat seit der Umweltkonferenz in Rio de Janeiro im Jahre 1992 eine steile politische Karriere gemacht. Parallel dazu hat sich der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im europäischen und nationalen Umwelt- und Planungsrecht etabliert. Idealtypisch verwirklicht findet er sich im 1998 novellierten Raumordnungsrecht, wo er als Handlungsmaxime bei der raumplanerischen Aufgabenerfüllung und als Auslegungs- und Anwendungsmaxime hinsichtlich der Raumordnungsgrundsätze fungieren soll. Diese vom Gesetzgeber übertragene Steuerungsfunktion kann nur ein Grundsatz mit hinreichend bekannten Konturen und abgrenzbaren Inhalten entfalten. Ausgehend von den umweltpolitischen und völkerrechtlichen Ursprüngen bemüht sich die Arbeit daher den rechtlichen Gehalt des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung am Beispiel des Raumordnungsrechts herauszuarbeiten, rechtspraktische Konsequenzen für die planenden Stellen darzustellen und am Beispiel typisierter Vorrangregeln Möglichkeiten zur leitbildgerechten Strukturierung der planerischen Abwägung aufzuzeigen.

Die Arbeit entstand während meiner Tätigkeit am Lehr- und Forschungsgebiet Berg- und Umweltrecht der RWTH Aachen bei Prof. Dr. Walter Frenz. Sie wurde im Wintersemester 2000 fertiggestellt und im Wintersemester 2002/2003 von der Juristischen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation angenommen. Aktuelle rechtliche Entwicklungen, namentlich das Inkrafttreten der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UVP-RL) und die novellierte Fassung des Bundesnaturschutzgesetzes, wurden berücksichtigt.

Ich danke sehr herzlich Herrn Prof. Dr. Rüdiger Breuer für die Erstellung des Erstgutachtens und Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer für die freundliche Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Umweltrecht“. Ihre Vorlesungen zeichnen sich mitverantwortlich für die frühe Schwerpunktsetzung im Umweltrecht. Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Walter Frenz, der das Zweitgutachten erstellte und mein Interesse für das Umwelt- und Planungsrecht sowie das Entstehen dieser Arbeit in jeder Hinsicht förderte.

Mainz, im März 2003

Henning Bode

Inhaltsverzeichnis

Einführung	23
A. Einleitung	23
I. Ausgangslage	23
II. Einführung in die Problemstellung	24
1. Der völkerrechtliche Begriff der nachhaltigen Entwicklung	24
2. Nachhaltige Entwicklung im Europarecht sowie im nationalen Recht	25
3. Die einzelnen Funktionen der neuen Leitvorstellung der Raumordnung	26
4. Erforderlichkeit einer Konkretisierung	28
5. Begriffliche Grundlagen	29
a) Nachhaltige Entwicklung	29
aa) Dreidimensionales Verständnis nachhaltiger Entwicklung	29
bb) Nachhaltig umweltgerechte Entwicklung	30
b) Die Stellung der Raumordnung im Raumplanungssystem	31
B. Gang der Untersuchung	33

1. Kapitel

Politische und rechtliche Grundlagen und Entwicklungslinien im internationalen, europäischen und nationalen Kontext 35

A. Nachhaltige Entwicklung als politische Leitidee	36
I. Stockholmer Deklaration und Brundtland-Kommission	36
1. Konturen	37
a) Ableitbarkeit des dreidimensionalen Ansatzes	37
b) Verklammerung durch die Perspektive künftiger Generationen (intergenerationelle Komponente)	39
2. Offene Fragen	41

II. Rio-Deklaration	42
1. Ansätze für eine erste Konkretisierung	44
a) Anthropozentrischer Ansatz	45
b) Intergenerationelle Gerechtigkeit / Langzeitverantwortung	45
c) Verbindung von ökonomischen und ökologischen Faktoren	47
d) Flankierung durch Vorsorgegrundsatz	48
e) Verursacherprinzip	49
f) Umweltverträglichkeitsprüfung	50
2. Konsequenzen	51
a) Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung als Zielvorgabe	51
aa) Aus normstruktureller Sicht	51
bb) Normative Dichte	52
b) Fazit	54
III. Agenda 21	55
1. Nachhaltige Siedlungsentwicklung	56
a) Vorgaben der Agenda 21	56
b) Gehalt	57
2. Integration von Umwelt- und Entwicklungszielen in die Entscheidungsfindung	57
3. Integrierter Ansatz für die Planung und Bewirtschaftung	59
4. Zwischenergebnis	63
B. Europäische Dimension	64
I. Politische Entwicklung auf europäischer Ebene	64
II. Aufnahme des Grundsatzes in das Primär- und Sekundärrecht	68
1. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im Gemeinschaftsrecht	68
a) Der Vertrag über die Europäische Union (EUV)	68
b) Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)	70
2. Europäisches Raumentwicklungskonzept	72
3. Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UVP-RL)	74
a) Allgemein zur Plan-UVP	77
b) Öffentlichkeitsbeteiligung	79
aa) Rechtspolitische Forderungen	79
bb) Beteiligung und Einbeziehung de lege lata	80
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung de lege ferenda	81

Inhaltsverzeichnis	11
C. Der Nachhaltigkeitsgedanke auf nationaler Ebene	82
I. Rezeption in der Bundesrepublik Deutschland	82
1. Gehalt bzgl. erneuerbarer Ressourcen	84
2. Gehalt bzgl. nicht erneuerbarer Ressourcen	85
3. Konsequenzen für die (Raum-)Planung	86
a) Anforderungen der Managementregeln	86
b) Entkoppelung von Flächeninanspruchnahme und Wirtschaftswachstum	87
II. Nachhaltige Eingriffe, Auswirkungen, Beeinträchtigungen, etc.	89
<i>2. Kapitel</i>	
Planung und Nachhaltigkeitsprinzip	
91	
A. Planungstypische Merkmale	91
I. Finale Programmierung als Folge einer komplexen Ausgangslage	92
1. Finale Struktur von Planungsnormen	92
2. Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung als multipolare Zielvorgabe ...	95
II. Zukunftsbezug	97
1. Zukunftsgerichtetheit der Planung	97
2. Temporale Dimension des Nachhaltigkeitsgedankens	98
III. Flexibilität	98
1. Anpassungsfähigkeit der Planung	98
2. Flexibilität als instrumentelle Voraussetzung für die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung	99
IV. Integrative Sichtweise	100
1. Planerische Abwägung	100
2. Der integrative Ansatz des Nachhaltigkeitsgedankens	101
B. Gesamtplanung	102
I. Strukturelle Affinität	102
II. Verfahrenspraktische Affinität	104
C. Fachplanung	106
I. Sektorale Ausrichtung	106
II. Planerische Gestaltungsfreiheit	106

3. Kapitel

**Nachhaltigkeitsprinzip im Raumordnungsrecht –
„Nachhaltige Raumentwicklung“ als Leitvorstellung
der Raumordnung** 110

A. Grundsätzliches	110
I. Rechtsdogmatische Einordnung der „Leitvorstellung“	111
1. Überblick	111
2. Terminologische Aspekte	113
3. Funktion als Auslegungs- und Anwendungsmaxime	115
4. Die Leitvorstellung als Oberziel	116
II. Zwischenergebnis	117
III. Bedeutung	118
1. Integrationsfunktion	118
2. Umschreibung des raumplanerischen Zielkonfliktes	118
IV. Wirkungsweise	120
B. Die Verknüpfung von Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung	121
I. Allgemeiner Überblick zum Verhältnis zwischen Vorsorgeprinzip und „Nachhaltigkeitsprinzip“	122
II. Das Verhältnis der raumplanerischen Vorsorgevariante des § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG zur Leitvorstellung einer nachhaltigen Entwicklung	124
III. Fazit	126
C. Die neue Leitvorstellung, § 1 Abs. 2 ROG	129
I. Negative Abgrenzungsfunktion	129
II. Gewichtungsvorgabe	131
III. Wortlautbestandteile der nachhaltigen Raumentwicklung	134
1. Soziale und wirtschaftliche Ansprüche an den Raum	134
a) Ansprüche an den Raum	134
aa) Soziale Ansprüche	136
bb) Wirtschaftliche Ansprüche	137
b) Fazit	137