

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

2. Kapitel

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

2. Ökologische Funktionen des Raums	138
a) Der Begriff der Funktionen	138
b) Konkretisierung durch die Raumordnungsgrundsätze	139
aa) Vorgaben des materiellen Raumordnungsrechts	139
bb) Materielle ökologische Vorgaben mit verfahrensrechtlicher Rückwirkung	139
3. Die „Einklang-Formel“	140
a) Wortlaut bzw. Wortsinn	141
aa) Besonderer Sprachgebrauch im Raumordnungsrecht	141
bb) Der allgemeine Sprachgebrauch als Ausgangspunkt	144
cc) Vergleich mit planungsrechtlichen Abstimmungsgeboten	147
(1) Das Abstimmungsgebot in den §§ 14 bis 16 ROG	147
(2) Abwägungsüberwindbarkeit und „interkommunales Abstimmungsgebot“	149
(3) Übertragbarkeit	150
b) Gesetzgebungsgeschichte	152
c) Gesetzssystematik	154
aa) Äußere Systematik	154
bb) Inhaltlich-systematische Erwägungen	156
d) Fazit	157
4. Dauerhaft und großräumig ausgewogene Ordnung	160
D. Konkretisierung durch Teilaspekte	161
I. Freie Entfaltung der Persönlichkeit in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen	162
1. Raumplanung als „Aktualisierung“ verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen	163
2. Einschränkungen	168
a) Gemeinschaftsgebundenheit	169
b) Langzeitverantwortung der Raumordnung	175
c) Zeitdimension des ersten Teilaspekts	184
II. Schutz und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen	187
1. Schutzauftrag zur Sicherung des Status quo	187
2. Entwicklungsauftrag	188
3. Umfassende Langzeitverantwortung	190

4. Keine Verabsolutierung des Nachweltschutzes	193
a) Verschlechterungsverbot	194
b) Exkurs: Ausgleichsmaßnahmen als Bedingung der Inanspruchnahme des Freiraums?	199
aa) Vergleich der Zielsetzungen zwischen Nachhaltigkeitsprinzip und naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung	199
bb) Ausgleichspflicht?	202
(1) Vergleich mit dem Geltungsmodus der Eingriffsregelung im BauGB	203
(2) Raumplanerische Eingriffsregelung	204
c) Fazit	205
5. Das Gebot zur sparsamen und schonenden Inanspruchnahme der Naturgüter, § 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 3 ROG	206
a) Gehalt	207
b) Kompetenzrechtliche Probleme	208
III. Schaffung von Standortvoraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung ...	211
1. Standortvoraussetzungen als unbestimmter Rechtsbegriff	211
2. Konkretisierung durch den sog. Wirtschaftsgrundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG	212
3. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen	213
4. Standortfestlegungen	214
IV. Langfristiges Offenhalten der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung	217
V. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse	218
E. Fazit	221

4. Kapitel

Konkretisierung durch Wechselwirkung mit den Grundsätzen der Raumordnung 223

A. Verbindung der neuen Leitvorstellung mit den Grundsätzen	223
B. Die räumlichen Grundsätze im einzelnen	226
I. Raumstruktur, § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG	226
II. Siedlungsstruktur, § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG	229

Inhaltsverzeichnis	15
III. Freiraumstruktur, § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG	230
1. Freiraumbezogene Zielsetzungen des Flächenschutzkonzepts von <i>Appold</i>	233
2. Vereinbarkeit mit dem Nachhaltigkeitsgedanken	236
C. Fazit	238

5. Kapitel

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen zur Verwirklichung einer nachhaltigen Raumentwicklung	239
A. Notwendigkeit einer Grenzziehung bei „offenen“ Zielvorgaben	239
B. Immanente Grenzen einer nachhaltigen Raumentwicklung	240
C. Sektorale Grenzen der Raumplanung	241
I. Aufgabe der Raumplanung	241
1. Raumbezug	241
2. Überörtlichkeit	241
II. Begrenztheit der Festlegungsmöglichkeiten	243
1. Vorranggebiete	245
2. Vorbehaltsgebiete	246
3. Eignungsgebiete	248
4. Fazit	250
III. Konkretisierungs- bzw. Ausgestaltungsspielraum	251
IV. Das Raumordnungsverfahren als Umsetzungsinstrument	254
V. Fazit	256

6. Kapitel

Konsequenzen für die planenden Stellen	258
A. Anforderungen an die Abwägung	259
I. Abwägungsdogmatik und Nachhaltigkeit	260
1. Nachrichtliche Übernahme der bundesrechtlichen Grundsätze in den Landesplanungsgesetzen	261

2. Anforderungen des Abwägungsgebotes, § 7 Abs. 7 ROG	262
a) Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	263
aa) Allgemeine Anforderungen	263
bb) Spannungsverhältnis zwischen Zukunftsgerichtetheit und Beschränkung des Abwägungsmaterials	265
cc) Bedeutung der Raumordnungsgrundsätze	268
dd) Kompetenzrechtliche Schranken	271
ee) Ökologische Belange bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	274
ff) Bei der Ermittlungs- und Feststellungsphase zu berücksichtigender Zeithorizont	278
b) Gewichtung der Belange	279
aa) Rechtsnormative Vorgaben	280
bb) Gewichtung vor dem Hintergrund der konkreten Planungssituation	280
c) Ausgleich der Belange	283
aa) Grad der Betroffenheit als Gewichtungsdeterminante im Einzelfall	284
bb) Abstrakte (typisierte) Beurteilungsmaßstäbe	285
(1) „Ausbau vor Neubau“	287
(2) „Wiedernutzung vor Neunutzung“ bzw. „Flächenrecycling vor Freiflächeninanspruchnahme“	292
(3) Trennung unverträglicher Nutzungen	293
(4) Intergenerationelle Gerechtigkeit als typisierter Beurteilungsmaßstab?	294
d) Abwägungsergebnis	295
II. Grundsatz der Konfliktbewältigung – Abwägungsgebot – Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung	299
B. Begründung von Raumordnungsplänen, § 7 Abs. 8 ROG	303
I. Bedeutung und Ausmaß der Begründung	303
II. Zum Problem des „Wegwägens“	305
III. Planerhaltung gemäß § 10 Abs. 2 ROG und Nachhaltigkeit	305
 <i>7. Kapitel</i> Zusammenfassung in Thesen	
Literaturverzeichnis	321
Stichwortverzeichnis	341

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ArchVR	Archiv für Völkerrecht (Zeitschrift)
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Aufl.
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I, S. 2141)
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) i. d. F. der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I, S. 132, geändert durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990 (BGBl. II, S. 889, 1124) und Art. 3 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I, S. 466)
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BauROG 1998	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Raumordnungsrechts (BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I, S. 2081)
BayLEP	Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (Bayerisches Landesentwicklungsprogramm) vom 25. Januar 1994 (GVBl., S. 25, ber. S. 688), geändert durch Art. 1 § 5 des Gesetzes vom 26. Juli 1997 (GVBl., S. 311)
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 16. September 1997 (GVBl., S. 501)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBERG	Bundesberggesetz
Bbg.	Brandenburgisches
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Bd.	Band
ber.	berichtigt

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz- und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 25. März 2002 (BGBl. I, S. 119)
BR-Drucks.	Bundesrats-Drucksache
BRS	Baurechtssammlung
BT-Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzgl.	bezüglich
BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
dt.	deutsche
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
engl.	englisch(en)
et al.	et alteri
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
FStG	Bundesfernstraßengesetz
geänd.	geändert
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Grds.	Grundsatz
grds.	grundsätzlich
HdbVerfR.	Handbuch des Verfassungsrechts
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz

HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. d. S.	in diesem Sinne
i. E.	im Ergebnis
i. e. S.	im engeren Sinne
ILM	International Legal Materials
insbes.	insbesondere
i. S. d.	im Sinne de(r/s)
i. S. e.	im Sinne eine(r/s)
i. V. m.	in Verbindung mit
IVU-Richtlinie	Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257/26
IWS	Institut für wassergefährdende Stoffe an der TU Berlin
i. w. S.	im weiteren Sinne
IzR	Informationen zur Raumentwicklung, Zeitschrift des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (ehemals Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung)
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
Kom.	Kommission
krit.	kritisch
KrW-AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LEP NW	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 11. Mai 1995, GVBl. NW, S. 531 ff.
LEPro NW	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro) i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. Oktober 1989, GVBl. NW, S. 485
LG NW	Gesetz zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 15. August 1994, GVBl. NW, S. 710
li. Sp.	linke Spalte
lit.	littera
Lit.	Literatur
LPIG	Landesplanungsgesetz
LPIG M.-V.	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz (LPIG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998 (GVBl. M.-V., S. 503, ber. S. 613)

LT-Drucks.	Landtags-Drucksache
LV Bbg.	Verfassung des Landes Brandenburg
LV NW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
m. E.	meines Erachtens
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
M.-V.	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersächsisch
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. April 1994 (GVBl., S. 212), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. November 1997 (GVBl., S. 481)
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NW	Nordrhein-Westfalen
NWLPIG	Landesplanungsgesetz (LPIG) des Landes Nordrhein-Westfalen in Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994 (GVBl. NW, S. 474, ber. S. 702)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
Plan-UVP-RL	Richtlinie 2001 / 42 / EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG Nr. L 197, S. 30
Plan-UVP-RLV (1996)	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM (96) 511 endg., ABl. EG Nr. C 129 vom 25. 4. 1997, S. 14
Plan-UVP-RLV (1999)	Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM (99) 73 endg. vom 22. 2. 1999, ABl. EG Nr. C 83 vom 25. 3. 1999, S. 13
Pls.	Plansatz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RaumordnungsR	Raumordnungsrecht
RegBrkPIG	Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg vom 13. Mai 1993 (GVBl., S. 170), geändert durch Art. 3 des Gesetzes zu dem Landesplanungsvertrag vom 20. Juni 1995 (GVBl., S. 210)
rhpf	rheinland-pfälzisch(es)

rhpLEPro	Rheinland-pfälzisches Landesentwicklungsprogramm vom 26. Juni 1995 (GVBl., S. 225)
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
r. Sp.	rechte Spalte
Rspr.	Rechtsprechung
RuL	Raumordnungs- und Landesplanungsrecht
S.	Seite
SaAnLPIG	Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LPIG) vom 28. April 1998 (GVBl., S. 255)
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsLPIG	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPIG) vom 24. Juni 1992 (GVBl., S. 259), geändert durch Art. 9 des Gesetzes zur Beschleunigung des Aufbaus im freistaat Sachsen vom 4. Juli 1994 (GVBl., S. 1261, 1279) und Gesetz vom 6. September 1995 (GVBl., S. 281 und 285)
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannten
Sp.	Spalte
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
ThBO	Thüringische Bauordnung
TU	Technische Universität
Tz.	Textzeichen
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliches
UAbs.	Unterabsatz
UGB I	Referentenentwurf eines Umweltgesetzbuches vom 15. April 1999, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit – Z II 4 – 41022.
UGB-AT	Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil –, Forschungsbericht 10106028/01 – 03, Umweltbundesamt (Hrsg.)
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch, Entwurf der Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (zugleich Hrsg.), 1998.
UmweltR	Umweltrecht(s)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
URP/DEP	Umweltrecht in der Praxis – Le droit de l'environnement dans le pratique (schweizerische Zeitschrift)
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UTR	(Jahrbuch des) Umwelt- und Technikrechts (der Universität Trier)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

UVP-Ändg.-RL	Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/377/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 73, S. 5
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2001 (BGBl. I, S. 2350)
UVP-RL	Richtlinie 85/377/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 175, S. 40
v. a.	vor allem
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
Verf.	Verfasser(s)
VerfG	Verfassungsgericht
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwArch.	Archiv für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl. (vgl.)	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WCED	World Commission on Environment and Development
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 12. November 1996 (BGBl. I, S. 1695)
WiVerw.	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z. B.	zum Beispiel
ZBl.	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR NF	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Neue Folge
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend

Einführung

A. Einleitung

I. Ausgangslage

Die gegenwärtige Generation lebt in vielen Bereichen auf Kosten zukünftiger Generationen, indem ihr Handeln Auswirkungen zeitigt, die in für menschliche Vorstellungen überschaubaren Zeiträumen nicht oder nicht ohne weiteres rückgängig zu machen sind. Dies zeigt sich vor allem in der fortschreitenden Umweltzerstörung, deren Ursachen mannigfaltig sind. Bekannte Beispiele sind die übermäßige Emission von Treibhausgasen und der damit in Zusammenhang gebrachte Klimawandel,¹ die Abholzung der Urwälder sowie die Überfischung der Ozeane. Angesichts der langfristigen Auswirkungen dieses Handelns, der Begrenztheit der natürlichen Lebensgrundlagen und der existentiellen Angewiesenheit des Menschen auf eine weitestgehend intakte Umwelt² stellt sich die Frage, wie dem entgegengewirkt werden kann. In diesem Zusammenhang ist der Begriff des „Sustainable Development“ bzw. dessen deutschsprachige Übersetzung mit „nachhaltiger Entwicklung“ den letzten Jahren zum viel diskutierten Leitbild staatlicher Politik avanciert.³ Im Zuge dieser Entwicklung gewinnt der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ auch auf rechtlichem Terrain zunehmend an Bedeutung.

¹ Dazu und zu den jüngsten völkerrechtlichen Entwicklungen anlässlich der 3. Vertragsstaatenkonferenz zur Klimarahmenkonvention von Rio in Kyoto 1997 (sog. Kyoto-Protokoll) etwa *Breier*, EuZW 1999, 11 sowie *Bail*, EuZW 1998, 457.

² Die existentielle Bedeutung der natürlichen Lebensgrundlagen sowohl für die jetzigen als auch für künftige Generationen betont auch die Gemeinsame Verfassungskommission, vgl. BT-Drucks. 12/6000, S. 67; siehe auch *Häberle*, in: FS für Zacher, 215 (223).

³ Vgl. dazu etwa Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, BT-Drucks. 13/7400; Bericht der Bundesregierung anlässlich der UN-Sondergeneralversammlung über Umwelt und Entwicklung 1997 in New York. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland, BT-Drucks. 13/7054; *Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen*, Umweltgutachten 1994, Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung, zugleich BT-Drucks. 12/6995; *ders.*, Umweltgutachten 1996, Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, zugleich BT-Drucks. 13/4108; *Schröder*, WiVerw. 1995, 65 ff.; *Rehbinder*, in: Salzwedel, Grundzüge des UmweltR, Kap. 4 Rn. 57 ff.; *Voss*, Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung – Darstellung und Kritik, 1997.

II. Einführung in die Problemstellung

1. Der völkerrechtliche Begriff der nachhaltigen Entwicklung

Der Begriff sustainable development ist völkerrechtlichen Ursprungs. Er geht zurück auf den 1987 veröffentlichten Bericht der von den Vereinten Nationen eingesetzten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED). Deren Aufgabe bestand darin, angesichts der globalen Zunahme der Umweltprobleme Empfehlungen für ein langfristiges Konzept zur Versöhnung von Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen vorzulegen.⁴ Nach der im Abschlußbericht formulierten und seitdem vielzitierten Definition ist eine Entwicklung nachhaltig, wenn sie die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können.⁵

Aufgenommen und erstmals in völkerrechtlichen Dokumenten positiviert wurde der Begriff durch die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED)⁶, die 1992 in Rio de Janeiro stattfand.⁷ Nach Grundsatz 4 der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung (Rio-Deklaration)⁸ erfordert eine nachhaltige Entwicklung, „daß der Umweltschutz Bestandteil des Entwicklungsprozesses ist und nicht von diesem getrennt betrachtet werden darf“. Gleichzeitig muß das Recht auf Entwicklung Grundsatz 3 zufolge so erfüllt werden, „daß den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen heutiger und künftiger Generationen in gerechter Weise entsprochen wird“. Damit hatte ein Leitbild Eingang in das Umweltvölkerrecht gefunden, welches zum einen den Umweltschutz zum integralen Bestandteil jeder Entwicklung und zum anderen das Postulat der intergenerationellen Gerechtigkeit⁹ als Maßstab für die Befriedigung des Rechtes auf Entwicklung erklärt.

Die ebenfalls auf der Rio-Konferenz verabschiedete Agenda 21 umfaßt 40 Kapitel und zielt mit ihren zum Teil sehr detaillierten Vorgaben und Handlungsaufträgen auf politische Umsetzung des Sustainable-Development-Konzepts.¹⁰ Gefordert wird die Ausarbeitung nationaler Strategien, die die verschiedenen sektoralen wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Leitlinien und Planungen so miteinander „in Einklang bringen“,¹¹ daß eine sozial ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung bei gleichzeitiger Schonung der Ressourcenbasis und der Umwelt zum Wohle

⁴ Vgl. etwa *Streinz*, Die Verwaltung 1998, 449 (450).

⁵ Näher 1. Kap. A.I.

⁶ United Nations Conference on Environment and Development.

⁷ Näher 1. Kap. A.II.

⁸ Abgedruckt in UTR 21 (1993), 411 ff.

⁹ Dazu etwa *Bartholomäi*, Sustainable Development, S. 85 ff.

¹⁰ Siehe auch *Hohmann*, NVwZ 1993, 311 (315): „Aktionsprogramm zur Implementation des Prinzips sustainable development“. Näher 1. Kap. A.III.

¹¹ Agenda 21, Tz. 8.7.

künftiger Generationen gewährleistet sei.¹² Damit verlangt der völkerrechtliche Ansatz des sustainable development die Verknüpfung ökonomischer, sozialer und ökologischer Belange zu einer einheitlichen Strategie.¹³ Aufgrund der solchermaßen geforderten dreidimensionalen Problemsicht und -bewältigung kann von einem dreidimensionalen Nachhaltigkeitsverständnis gesprochen werden. Im Hinblick auf die temporale Dimension des Sustainable-Development-Konzepts verdeutlicht der künftige Generationen miteinbeziehende Ansatz, daß eine generationsübergreifende „Erhaltung von Optionen“,¹⁴ insbesondere durch generationsübergreifende Erhaltung der „Stabilität des Ökosystems“¹⁵ angestrebt wird. Daraus abgeleitet wird die Forderung nach einer „zirkulären Ökonomie“ im Sinne einer Kreislaufwirtschaft, die den natürlichen Kapitalstock unangetastet läßt.¹⁶

2. Nachhaltige Entwicklung im Europarecht sowie im nationalen Recht

Parallel zu der noch andauernden Diskussion über seinen Sinn oder Unsinn¹⁷ hat der Begriff der nachhaltigen Entwicklung sowohl im primären Gemeinschaftsrecht durch Art. 2 EG und die infolge des Amsterdamer Vertrages neuformulierte Querschnittsklausel des Art. 6 EG als auch im Sekundärrecht positiv-rechtlichen Niederschlag gefunden. Ein Beispiel ist der 2. Erwägungsgrund der FFH-RL¹⁸, aber auch der 1. Erwägungsgrund sowie Art. 1 der sog. Plan-UVP-RL¹⁹.

¹² Ebenda.

¹³ Diesen Ansatz aufgreifend etwa *SRU*, Umweltgutachten 1994, BT-Drucks. 12/6995, S. 9; *Rehbinder*, in: Salzwedel, Grundzüge des UmweltR, Kap. 4 Rn. 57.

¹⁴ *Bartholomäi*, Sustainable Development, S. 192.

¹⁵ So *Jositsch*, URP/DEP 1997, 93 (96). Ähnlich *Rehbinder*, in: Salzwedel, Grundzüge des UmweltR, Kap. 4 Rn. 57.

¹⁶ Etwa *Jositsch*, URP/DEP 1997, 93 (96 f.); *Rehbinder*, in: Salzwedel, Grundzüge des UmweltR, Kap. 4 Rn. 57.

¹⁷ Vgl. etwa einerseits *Schröder*, WiVerw 1995, 65 (74 und 76 f.), der den Begriff „nachhaltig“ und die darin zum Ausdruck kommende variable temporale Dimension für „kaum entbehrlich“ hält und auch für die Beibehaltung des Nachhaltigkeitszieles bezogen auf die Nutzung und Erhaltung natürlicher Ressourcen eintritt. In letzterem Fall hält er freilich den Begriff für entbehrlich und plädiert für den Begriff „dauerhaft“; grds. positiv *Krautzberger*, UPR 1999, 401 (403 f.). Andererseits *Reinhardt*, UTR 43 (1998), 73 (95 und 102), der den Begriff der nachhaltigen Entwicklung als „sinnleeren Rechtsbegriff“, „rechtliches nullum“ und „junklaw“ eines überforderten oder sich verweigern den Gesetzgebers kritisiert. Krit. auch *Fickert*, BauR 1997, 947 (952) sowie *Viertel*, ZfW 38 (1999), 541 (543), der angesichts der inhaltlichen Unschärfe des Nachhaltigkeitsgedankens eine rechtliche Verankerung als bedenklich betrachtet; skeptisch auch *Steinberg*, Der ökologische Verfassungsstaat, S. 114 f., 140.

¹⁸ Dazu 3. Kap. D.II.4.b) aa).

¹⁹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung bestimmter Pläne und Programme. Näher 1. Kap. B.II.3.