

Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung

Von
Henning Bode



Duncker & Humblot · Berlin

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

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 (inter-generationelle 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-UV-RL)	74
a) Allgemein zur Plan-UV	77
b) Öffentlichkeitsbeteiligung	79
aa) Rechtspolitische Forderungen	79
bb) Beteiligung und Einbeziehung de lege lata	80
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung de lege ferenda	81

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

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	308
 Literaturverzeichnis	321
 Stichwortverzeichnis	341