

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 828

Sustainable Development durch Raumplanung

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER FRENZ

Sustainable Development durch Raumplanung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 828

Sustainable Development durch Raumplanung

Am Beispiel der Rohstoffgewinnung

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Frenz, Walter:

Sustainable Development durch Raumplanung : am Beispiel
der Rohstoffgewinnung / von Walter Frenz. – Berlin :

Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 828)

ISBN 3-428-10252-5

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10252-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Sustainable Development bzw. nachhaltige Entwicklung ist das neue „Zauberwort“ des Umweltrechts. Nur auf die Belange des Umweltschutzes bezogen, wird dieser Gedanke aber verkürzt. Er verlangt vielmehr einen Ausgleich von Ökologie, Ökonomie und Sozialem. Dies zeigt sich sowohl in den völkerrechtlichen Dokumenten als auch in den europarechtlichen bzw. nationalverfassungsrechtlichen Grundlagen. Diese enthalten gerade auch wichtige Hinweise für die Rohstoffgewinnung. Daher wird dieser Bereich als Referenzfeld gewählt.

Der Bezug der Studie auf ein konkretes praxisrelevantes Gebiet will zudem einem zweiten Defizit der Nachhaltigkeitsdiskussion begegnen. Eine nachhaltige Entwicklung kann nur dann erreicht werden, wenn sie in Einzelgebieten konkret umgesetzt wird. Daher bedarf es der Untersuchung der Realisierung in einem ganz bestimmten Bereich. Maßgebliche Bedeutung für die Rohstoffgewinnung hat die Raumplanung. Diese wird mit dem Raumordnungsgesetz von 1998 durch eine Regelung geordnet, die den Nachhaltigkeitsgedanken explizit aufgegriffen hat. „Sustainable Development durch Raumplanung am Beispiel der Rohstoffgewinnung“ zeigt die Folgen vor dem Hintergrund der allgemeinen Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung im einzelnen auf.

Wichtige Impulse erhielt diese Studie in der Endphase durch die Mitwirkung am von der DFG geförderten Sonderforschungsbereich 525 „Ressourcenorientierte Gesamtbetrachtung von Stoffströmen metallischer Rohstoffe“. Mein besonderer Dank gilt meinem Mitarbeiter Henning Bode, der mit großem Einsatz und wichtigen Anstößen diese Studie in erheblichem Maße mit vorangetrieben hat. Die fotoprintfähige Vorlage erstellte, sorgfältig und genau wie gewohnt, Frau Claudia Schütt, M.A. Auch ihr danke ich dafür sehr herzlich.

Aachen, im August 2000

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Teil 1

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung	13
§ 1 Ethische und politische Grundlagen des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im Hinblick auf den Bergbau	13
A. Die politische Entwicklung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“	13
I. Der Begriff „sustainable development“ nach der Brundtland-Kommission	14
II. Die Rio-Deklaration	15
III. Die Agenda 21	17
IV. UN-Sondergeneralversammlung 1997 in New York	20
1. Von der Bundesregierung abgeleitete Managementregeln	20
2. Zur Ableitbarkeit der Managementregeln aus dem Völkerrecht	22
V. Die politische Entwicklung auf Europäischer Ebene	23
B. Entwicklung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit im deutschen (Umwelt-) Recht	25
I. Ursprung in der Forstwirtschaft	25
II. Aufnahme in andere Gesetze	26
III. Rezeption der Rio-Konferenz	27
C. Die ethischen Grundlagen der Nachhaltigkeitsdebatte	29
§ 2 Geltungsgründe für den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung	31
A. Europarecht	32
I. Umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen	32
II. Sonstige Vorgaben der EG-Umweltpolitik	35
1. Ziele	35
a) Erhaltung und Schutz der Umwelt	35
b) Schutz der menschlichen Gesundheit	36
c) Internationale Dimension	37
2. Umweltpolitische Handlungsmaßstäbe	37
a) Vorsorge und Vorbeugung	37
b) Hohes Schutzniveau	39
c) Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes	40
III. Rechtsangleichung	40
IV. Querschnittsklausel	41

V. Gemeinschaftliche Aufgabenbestimmung	42
VI. Präambel zum EGV	45
VII. Europäischer Unionsvertrag	45
VIII. Grundrechtliche Schutzpflichten	46
IX. Zwischenergebnis	47
X. Stellenwert des Umweltschutzes.....	48
XI. Auswirkungen für die nationalen Rechtsordnungen.....	49
XII. Indirekte Auswirkungen über gemeinschaftsrechtliches Sekundärrecht... 53	
1. UVP-Richtlinie.....	53
2. IVU-Richtlinie.....	54
B. Nationales Recht.....	55
I. Verfassungsrecht	56
1. Absicherung der ökologischen Komponente.....	56
a) Umweltstaatsziel	56
b) Grundrechtliche Schutzpflichten.....	59
aa) Umweltbezug	59
bb) Dogmatische Fundierung	61
(1) Vom grundsätzlichen Ansatz her	61
(2) Folgen für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	64
2. Absicherung der ökonomischen Seite	66
a) Als Bestandteil der nachhaltigen Entwicklung über Art. 20a GG.....	66
b) Über Art. 12, 14 GG.....	67
3. Absicherung der sozialen Komponente	71
4. Ausgleich zwischen Ökonomie, sozialen Belangen und Ökologie im Rahmen der Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung	73
II. Bergrecht	77
1. Sicherung der Rohstoffversorgung nach § 1 BBergG	78
2. Berücksichtigung der Standortgebundenheit und des Lagerstätten schutzes	80
3. Vorgabe des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden nach § 1 BBergG.....	82
4. Vorrang der Rohstoffversorgung und Nachhaltigkeit.....	85
III. Bergbaurelevante Umweltgesetze.....	89
1. Wasserrecht	89
a) Bedeutung für den Bergbau.....	89
b) Nachhaltigkeit im Wasserrecht.....	90
2. Naturschutzrecht.....	95
a) Bedeutung für den Bergbau.....	95
aa) Bergbau und Schutzgebiete.....	96
bb) Eingriffe in Natur und Landschaft	97
b) Nachhaltigkeit im Naturschutzrecht.....	98
c) Auswirkungen auf den Bergbau	99

§ 3 Mögliche Umsetzungsmittel	100
A. Planung.....	100
I. Planung im allgemeinen	100
1. Koordinierungs- und Ausgleichsfunktion der Planung	102
2. Zukunftsbezug der Planung.....	103
3. Anpassungsfähigkeit der Planung.....	104
II. Raumbezogene Planung	106
1. Gesamtplanung.....	107
2. Fachplanungen	108
B. Ordnungsrechtliche Instrumente – insbesondere vor dem Hintergrund zu- nehmender Kooperationsmodelle.....	109
I. Planungen und Ordnungsrecht	109
II. Ordnungsrecht und Kooperation	109
III. Zum Problem der tatsächlichen Durchsetzung	111
IV. Unabdingbarkeit bei der Gefahr ernster, irreversibler Schäden	112
V. Gesicherte Kontur.....	113
C. Abgaben, insbesondere Energiesteuer	114
I. Lückenschließungsfunktion	114
II. Keine einseitige Präferenzierung	115
1. Auf europäischer Ebene	115
2. Auf nationaler Ebene.....	117
III. Bemessungsprobleme	118
IV. Folgerungen.....	119
D. Selbstverpflichtungen	120
I. Entwicklungsstand.....	120
1. National.....	120
2. Auf europäischer Ebene	121
II. (Teilweise) Entbehrlichkeit staatlichen Handelns.....	122
III. Nachhaltiger Umweltschutz.....	124
IV. Notwendigkeit bestimmter Rahmenbedingungen	125
E. Zertifikatmodell	126
F. Notwendige Harmonisierung und Zielgenauigkeit nach dem Prinzip wider- spruchsfreier Normgebung.....	128
I. Die Entwicklung des Prinzips widerspruchsfreier Normgebung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	128
II. Erstreckung auch auf Normierungen derselben gesetzgebenden Kör- perschaft	130
III. Konsequenzen für den Einsatz verschiedener umweltpolitischer In- strumente	131
G. Folgen im Bergbau	133
I. Ordnungsrechtliches Grundgerüst als unabdingbare Basis.....	133
II. Ausscheidung von Zertifikaten	133
III. Abgaben	134

1. Zum Nutzen.....	134
2. Widersprüche zum Ordnungsrecht.....	134
IV. Selbstverpflichtungen als Anreicherung.....	138
V. Fazit.....	140

Teil 2

Die Umsetzung am Beispiel der raumbezogenen Planung für Bergbauvorhaben 141

§ 1 Raumplanung – bundesunmittelbare Vorgaben	142
A. Bergbau und Raumplanung	142
B. Die Verankerung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung nach dem neuen Raumordnungsgesetz.....	144
I. Zum neuen Raumordnungsgesetz.....	144
II. Standort und Bedeutung des Grundsatzes der nachhaltigen Raumentwicklung im Hinblick auf die Aufgabe der Raumordnung	145
III. Die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 ROG	148
1. Die neue Leitvorstellung	148
2. Konkretisierung durch Leitlinien.....	150
a) Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen	150
aa) Zeitliche Dimension des ersten Teilaspekts	151
bb) Auswirkungen auf die Bodenschätzegewinnung.....	152
cc) Maß der gebotenen Sparsamkeit	157
(1) Erfordernis der untergesetzlichen Konkretisierung.....	157
(2) Kompetenzrechtliche Grenzen	158
b) Schutz und Entwicklung natürlicher Lebensgrundlagen	161
aa) Verschlechterungsverbot.....	162
bb) Freiraumthese.....	164
c) Schaffung von Standortvoraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung.....	165
d) Gestaltungsmöglichkeiten langfristig offenhalten	165
3. Fazit.....	167
4. Bindungswirkung der neuen Leitvorstellung/Aufwertung der ökologischen Dimension?	170
IV. Grundsätze der Raumordnung, § 2 Abs. 2 ROG.....	171
1. Harmonisierung der Grundsätze durch Ausrichtung auf die Leitvorstellung.....	172
2. Die bergbaurelevanten Grundsätze im einzelnen und ihre Beeinflussung durch den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.....	172
a) Bergbaurelevante Grundsätze.....	172

b) Beeinflussung durch den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.....	175
--	-----

§ 2 Bergbaurelevante Raumordnung in den Ländern am Beispiel der Planungsinstrumente des Landes NRW..... 176

A. Landesentwicklungsprogramm	177
I. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, § 2 LEPro.....	178
II. Berücksichtigung der Raumordnung des Bundesgebietes, § 3 LEPro....	179
III. Vorsorgende Sicherung der Rohstofflagerstätten, § 18 LEPro.....	180
IV. Vorsorgende Sicherung der Rohstoffgewinnung als „allgemeines Ziel“, § 25 Abs. 4 LEPro.....	182
V. Naturschutz und Landschaftspflege als „allgemeines Ziel“, § 32 LE-Pro.....	185
B. Landesentwicklungspläne.....	186
I. Nachhaltige Entwicklung im Landesentwicklungsplan	188
1. Planaussagen zu Natur und Landschaft	188
2. Planaussagen zu den heimischen Bodenschätzen	189
3. Planaussagen zur Energieversorgung	190
II. Konsequenzen für den Bergbau.....	192
C. Gebietsentwicklungspläne	192
D. Braunkohlenpläne.....	193
I. Rechtsdogmatische Einordnung der Braunkohlenplanung	194
II. Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und Braunkohlenplanung.....	196
1. Genehmigungserfordernisse für Braunkohlenpläne.....	198
2. Folgerungen.....	199
III. Bindungswirkung der Braunkohlenpläne	200

Thesen.....	203
--------------------	------------

Literaturverzeichnis	210
-----------------------------------	------------

Sachregister.....	235
--------------------------	------------

Teil 1

Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung

§ 1 Ethische und politische Grundlagen des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im Hinblick auf den Bergbau

Um die Auswirkungen des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung auf den Bergbau sowie dessen ethische Grundlagen untersuchen zu können, ist es zunächst erforderlich, diesen Begriff sowie seine Entstehung zu skizzieren. Das ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil, wie noch zu zeigen sein wird, begriffliche Unschärfen bestehen, die für eine Auseinandersetzung mit diesem Thema vorweg auszuräumen sind.

A. Die politische Entwicklung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung hat die nationale und internationale Umweltdiskussion der letzten Jahre vor allem auf politischer Ebene stark geprägt.¹ Ausgangspunkt dafür war zunächst der Bericht mit dem Titel „Our Common Future“,² der von der World Commission on Environment and Development³ verfaßt worden ist, die zuvor von den Vereinten Nationen eingesetzt worden war. In diesem Bericht wurde der englische Begriff „sustainable development“ geprägt,⁴ der in der (korrigierten) deutschen Fassung mit „nachhaltige Entwicklung“ übersetzt wird.⁵ Ausgangspunkt für die nähere Begriffsbestim-

¹ Schröder, WiVerw. 1995, 65 (65 f.); Streinz, Die Verwaltung 31 (1998), 449 (449 ff.).

² *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Oxford 1987.

³ Abgekürzt WCED.

⁴ *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, S. 43.

⁵ *World Commission on Environment and Development, Unsere gemeinsame Zukunft*, S. 4 (korrigierte Übersetzung), zuvor lautete die Übersetzung „dauerhafte Entwicklung“.

mung muß daher zunächst die Definition dieser Kommission, der sogenannten Brundtland-Kommission,⁶ sein.

*I. Der Begriff „sustainable development“
nach der Brundtland-Kommission*

Diese Kommission definiert „sustainable development“ bzw. „nachhaltige Entwicklung“ als „eine dauerhafte Entwicklung, welche die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation erfüllt, ohne künftige Generationen der Fähigkeit zu berauben, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“.⁷ Enthalten sind darin ein ökonomischer, ein ökologischer und ein sozialer Aspekt.⁸ Man kann daher auch von einem Zieldreieck der nachhaltigen Entwicklung sprechen.⁹ Diese drei Aspekte erfahren eine Grundausrichtung durch die Inbezugnahme künftiger Generationen. Für den Bereich des Bergbaus ist dabei vor allem die Rücksichtnahme auf die Belange der zukünftigen Generationen von Bedeutung, weil daraus möglicherweise eine Begrenzung des Abbaus nicht erneuerbarer¹⁰ Ressourcen folgt.

Ein bestimmendes Element der nachhaltigen Entwicklung besteht nach der Brundtland-Kommission darin, daß es sich hierbei nicht um ein rein ökologisches Konzept handelt, sondern ganz im Gegenteil die genannten Ziele und deren Wechselwirkungen eine ganzheitliche Betrachtung erfordern, die jeweils die drei Aspekte und deren Wechselwirkungen untereinander betrachtet und dabei zu einem gerechten Ausgleich kommt. Das heißt: Bei jeder primär wirtschaftlichen Entscheidung sind auch die Aspekte der ökologischen und sozialen Verträglichkeit zu beachten, auf der anderen Seite sind aber auch beim Umweltschutz die ökonomischen Auswirkungen relevant.

⁶ Nach ihrer Vorsitzenden, der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland.

⁷ Im engl. Original: a „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“, *World Commission on Environment and Development*, Our Common Future, S. 43.

⁸ Storm, Nachhaltiges Deutschland, S. 9.

⁹ BT-Drucks. 13/7054, S. 1.

¹⁰ Bei der Einteilung in erneuerbare und nicht erneuerbare Ressourcen kommt es nicht darauf an, daß diese theoretisch überhaupt wieder regenerieren oder neu entstehen können, sondern vielmehr darauf, ob das in für menschliches Ermessen überschaubaren Zeiträumen möglich ist, Frenz/Unnerstall, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht, S. 37 f.

II. Die Rio-Deklaration

Aufgegriffen wurde der Begriff der nachhaltigen Entwicklung auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung von 1992 in Rio de Janeiro (sogenannte Rio-Konferenz), auf der verschiedene völkerrechtliche Vereinbarungen verabschiedet wurden,¹¹ unter anderem die Erklärung von Rio zur Umwelt und Entwicklung (sogenannte Rio-Deklaration). Deren Bedeutung besteht vor allem darin, daß damit der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in das Völkerrecht eingebracht wurde.¹² Eine eigenständige Definition von „sustainable development“ enthält diese als „soft-law“ zu klassifizierende Erklärung¹³ nicht, doch nimmt die Rio-Deklaration den Begriff an verschiedenen Stellen auf. Daß darin explizit auf den von der Brundtland-Kommission geprägten Begriff „sustainable development“ zurückgegriffen werden sollte, ist dem Dokument nicht zu entnehmen, doch ergeben sich aus den 27 Grundsätzen der Deklaration zumindest große begriffliche Übereinstimmungen. Zunächst heißt es in Grundsatz 1, daß der Mensch im Mittelpunkt der Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung zu stehen habe. Damit wird klargestellt, daß der gewählte Ansatz eindeutig anthropozentrisch ausgerichtet ist.¹⁴ Ganz im Sinne der von der Brundtland-Kommission vorgenommenen Definition enthält Grundsatz 3 den Gedanken der intergenerationellen Gerechtigkeit¹⁵ und Grundsatz 4 das für eine nachhaltige Entwicklung konstitutive Erfordernis, „daß der Umweltschutz Bestandteil des Entwicklungsprozesses ist und nicht von diesem getrennt betrachtet werden darf“. Das Recht zur Nutzung der eigenen

¹¹ Eine Zusammenstellung enthält *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente, Klimakonvention u. a.

¹² *Ruffert*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1993, UTR 21 (1993), S. 397 (400 f.).

¹³ Dabei handelt es sich um eine rechtlich nicht verbindliche politische Absichtserklärung, doch hat sie wegweisende Funktion (siehe *Ruffert*, ZUR 1993, 208 (214); *Wolf*, Die Haftung der Staaten für Privatpersonen nach Völkerrecht, S. 582 f.) und gibt Anhaltspunkte für die nähere Ausfüllung des Nachhaltigkeitsgedankens, es sei denn, er ist losgelöst von der international üblichen Begrifflichkeit gebraucht. Näher zur Rio-Deklaration *Beyerlein/Marauhn*, Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung im Umweltrecht nach der Rio-Konferenz, S. 7 f.; *Ruffert*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1993, UTR 21 (1993), S. 397 (399). Zum Begriff des „soft law“ oder „pré-droit“ allgemein *Vitzthum*, Völkerrecht, 1. Abschn. Rn. 14, 68.

¹⁴ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 9 Rn. 94; *Ruffert*, in: Breuer/Kloepfer/Marburger/Schröder, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1993, UTR 21 (1993), S. 397 (400); *Streinz*, Die Verwaltung 31 (1998), 449 (456).

¹⁵ „Das Recht auf Entwicklung muß so erfüllt werden, daß den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen heutiger und künftiger Generationen entsprochen wird.“