

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 „Zau-berwort“ 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

<b>§ 1 Ethische und politische Grundlagen des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung im Hinblick auf den Bergbau .....</b>	<b>13</b>
A. Die politische Entwicklung des Begriffes „nachhaltige Entwicklung“ .....	13
I. Der Begriff „sustainable development“ nach der Brundtland-Kommision .....	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
<b>§ 2 Geltungsgründe für den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung .....</b>	<b>31</b>
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 Lagerstättenschutzes .....	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

<b>§ 3 Mögliche Umsetzungsmittel.....</b>	<b>100</b>
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 zunehmender 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 Präferierung .....	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 widerspruchsfreier Normgebung.....	128
I. Die Entwicklung des Prinzips widerspruchsfreier Normgebung in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	128
II. Erstreckung auch auf Normierungen derselben gesetzgebenden Körperschaft .....	130
III. Konsequenzen für den Einsatz verschiedener umweltpolitischer Instrumente .....	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 Raument- wicklung 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 Bodenschätzgegewinnung.....	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 wirtschaftli- che 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 Leit- vorstellung.....	172
2. Die bergbaurelevanten Grundsätze im einzelnen und ihre Beein- flussung durch den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.....	172
a) Bergbaurelevante Grundsätze.....	172

b) Beeinflussung durch den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.....	175
<b>§ 2 Bergbaurelevante Raumordnung in den Ländern am Beispiel der Planungsinstrumente des Landes NRW.....</b>	<b>176</b>
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
<b>Thesen.....</b>	<b>203</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>210</b>
<b>Sachregister.....</b>	<b>235</b>



*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.<sup>1</sup> Ausgangspunkt dafür war zunächst der Bericht mit dem Titel „Our Common Future“,<sup>2</sup> der von der World Commission on Environment and Development<sup>3</sup> verfaßt worden ist, die zuvor von den Vereinten Nationen eingesetzt worden war. In diesem Bericht wurde der englische Begriff „sustainable development“ geprägt,<sup>4</sup> der in der (korrigierten) deutschen Fassung mit „nachhaltige Entwicklung“ übersetzt wird.<sup>5</sup> Ausgangspunkt für die nähere Begriffsbestim-

---

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

<sup>2</sup> World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford 1987.

<sup>3</sup> Abgekürzt WCED.

<sup>4</sup> World Commission on Environment and Development, Our Common Future, S. 43.

<sup>5</sup> 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,<sup>6</sup> 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 beraubten, ihre Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“.<sup>7</sup> Enthalten sind darin ein ökonomischer, ein ökologischer und ein sozialer Aspekt.<sup>8</sup> Man kann daher auch von einem Zieldreieck der nachhaltigen Entwicklung sprechen.<sup>9</sup> 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 erneuerbarer<sup>10</sup> 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.

---

<sup>6</sup> Nach ihrer Vorsitzenden, der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin Gro Harlem Brundtland.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *Storm, Nachhaltiges Deutschland*, S. 9.

<sup>9</sup> BT-Drucks. 13/7054, S. 1.

<sup>10</sup> 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,<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Eine eigenständige Definition von „sustainable development“ enthält diese als „soft-law“ zu klassifizierende Erklärung<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Ganz im Sinne der von der Brundtland-Kommission vorgenommenen Definition enthält Grundsatz 3 den Gedanken der intergenerationalen Gerechtigkeit<sup>15</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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.

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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> *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).

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