

Die Dichotomie des Nachhaltigkeitsprinzips und seine Verwirklichung im Mehrebenen-System der Raum- und Bauleitplanung

Von stud. iur. **Philipp I. Lee**, Hamburg*

I. Einführung

Ein Beitrag über Nachhaltigkeit im Gesamtplanungsrecht mag zunächst auf Skepsis stoßen. Der Begriff der Nachhaltigkeit ist jedem zumindest aus nicht-juristischem Kontext bekannt. Nicht notwendigerweise positiv sind die Assoziationen mit ihm. In einer Rechtswissenschaft, die stark auf die exakte Auseinandersetzung mit der Sprache des Gesetzes setzt und häufig um eine verbindliche Definition von Begriffen ringt, ist es ein vorhersehbarer Reflex, diesem Wort, das auf vielfältige Art und Weise verstanden werden kann, zunächst mit Vorsicht zu begegnen. Ist es nur ein Begriff, der gut klingt und deshalb Gesetzestext wurde? Kann man ihm nur etwas abgewinnen, wenn man von einem gleichsam romantischen Umweltbewusstsein angehaucht ist? Geht das Nachhaltigkeitsprinzip nicht ohnehin in der dem Planungsrecht typischen Abwägung auf bzw. unter?

1. Nachhaltigkeit im Raumordnungs- und Bauleitplanungsrecht

Das Nachhaltigkeitsprinzip kommt sowohl im ROG als auch im BauGB häufig und in unterschiedlichen Facetten vor. Ausdrücklich erwähnt wird es in § 1 Abs. 2 ROG, in dem von der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung die Rede ist, sowie in § 1 Abs. 5 BauGB, der eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung fordert. Doch auch an manchen anderen Stellen im ROG und BauGB finden sich – jedenfalls nach der Wertung des Gesetzgebers – Ausprägungen des Nachhaltigkeitsprinzips. Legt man die Gesetzgebungsmaterialien zu Grunde, so wurde das Nachhaltigkeitskonzept beispielsweise in vielen Vorschriften umgesetzt, die auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme abzielen.¹ Dies entspricht ausdrücklich der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ der Bundesregierung in der 14. Wahlperiode, zu deren ausgewiesenen Zielen die Reduktion der Flächeninanspruchnahme gehört.²

Danach ist das Nachhaltigkeitskonzept etwa verankert in § 13a BauGB, der ein vereinfachtes Aufstellungsverfahren für bestimmte Bebauungspläne vorsieht, die Flächen wieder nutzbar machen oder die Bebauung im Innenraum nachverdichten. Durch die Zulassung eines vereinfachten Verfahrens kann ein Anreiz dafür geschaffen werden, bei der Bauleitplanung auf die Inanspruchnahme von Freiraum zu verzichten, was im Ergebnis zu einer Verringerung der Flächeninanspruchnahme führen soll.³ Eine ähnliche Zielsetzung ist der

Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB zu entnehmen, wonach bei der Bauleitplanung vorrangig Maßnahmen der Innenentwicklung zu ergreifen sind. Im Vordergrund steht dabei wiederum der Zweck, unversiegelte Flächen freizuhalten.⁴ Ein entsprechendes Regelungsziel liegt auch § 35 Abs. 5 S. 2 und 3 BauGB zu Grunde.

Die beabsichtigte Reduktion der Flächeninanspruchnahme kommt im Raumordnungsgesetz etwa in den Grundsätzen der Raumordnung des Bundes, § 2 ROG, zum Ausdruck. In dessen Abs. 2 Nr. 2 steht, dass die Siedlungstätigkeit vorrangig auf vorhandene Siedlungen auszurichten ist.

Die Ausprägungen des Nachhaltigkeitsprinzips sind freilich nicht auf die Freiraumsicherung beschränkt. Dieser Beitrag wird aufzeigen, dass das Nachhaltigkeitsprinzip im Gesamtplanungsrecht vielfältige Gestalt annehmen kann, die jedoch nicht beliebig ist. Auch vertritt der Beitrag die These, dass sich das Nachhaltigkeitskonzept für eine Verwirklichung im Planungsrecht besonders gut eignet.

2. Gang der Untersuchung

Das vielschichtige und komplexe Nachhaltigkeitsprinzip macht eine Eingrenzung und Systematisierung im Sinne einer Definition notwendig. Dazu wird in aller Kürze die Entwicklung des Begriffsverständnisses nachgezeichnet, da auf bereits vorhandene, ausführliche Abhandlungen zu diesem Thema verwiesen werden kann.⁵ Erforderlich ist eine Aufarbeitung des gegenwärtigen Begriffsverständnisses, wobei hauptsächlich zu diskutieren ist, ob das Drei-Säulen-Modell oder die ökologiebezogene Sichtweise vorzuziehen ist. Zu klären ist dann, ob die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips im Gesamtplanungsrecht in gegenwärtiger Form geeignet ist, Regelungswirkung zu entfalten. Anschließend werden die Ausprägungen des Nachhaltigkeitsprinzips typisiert, wobei dieser Beitrag für ein dichotomes Modell plädiert. Das Modell und seine Vorzüge werden anhand von Beispielen erörtert. Letztlich ist zu diskutieren, ob generell höhere oder örtliche Planebenen besser geeignet sind, eine der Nachhaltigkeitsdimensionen umzusetzen.

Es ist gerade nicht Ziel des Beitrags, aus historischer Perspektive nachzuzeichnen, wie das Nachhaltigkeitsprinzip in Gesetz oder Rechtsprechung implementiert und umgesetzt wurde. Auch wird die europäische und globale Ebene des Rechts während der Untersuchung ausgeblendet. Die allgemeinen Schlussfolgerungen sind nichtsdestotrotz auch auf diese Ebenen übertragbar.

* Der Autor studiert Rechtswissenschaft an der Universität Hamburg. Der Beitrag geht im Wesentlichen auf eine Arbeit zurück, die im Rahmen eines Seminars von Herrn Prof. Dr. Ivo Appel angefertigt wurde.

¹ Zur Erweiterung der Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB vgl. BT-Drs. 15/2250, S. 31, zur Einführung des § 13a BauGB vgl. BT-Drs. 16/2496, S. 9.

² BT-Drs. 14/8953, S. 42.

³ BT-Drs. 16/2496, S. 9.

⁴ BT-Drs. 15/2250, S. 31.

⁵ Etwa auf Kahl, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht – Wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, 2002, S. 111 (116 ff.); Menzel, ZRP 2001, 221 (222 f.); Robers, Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung als Leitvorstellung des Raumordnungs- und Bauplanungsrechts, 2003, S. 24 ff.

II. Definition des Nachhaltigkeitsprinzips

Was ist unter „Nachhaltigkeit“ im Kontext des Gesamtplanungsrechts zu verstehen? Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst losgelöst vom konkreten Regelungsgegenstand die Begriffsgeschichte beleuchtet. Dies ist erforderlich, weil die Entstehungsgeschichte des Begriffs für die Definition herangezogen werden kann und (teils in fragwürdiger Weise) herangezogen wird.

Sodann ist Nachhaltigkeit im Kontext des Gesamtplanungsrechts zu definieren. Dazu werden im Wesentlichen drei Ansätze vertreten, die zu diskutieren sind. Die vorzugswürdige Ansicht stellt den Ressourcenbezug und damit die ökologische Dimension bei der Planung in den Vordergrund. Eine solche Definition muss sich jedoch der Frage stellen, ob sie mit den einschlägigen Gesetzen in Einklang steht.

1. Historische Entwicklung des Nachhaltigkeitsbegriffs

a) Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft

Der Nachhaltigkeitsbegriff hat seinen Ursprung in der Forstwirtschaft. Angesichts der Übernutzung der Wälder und des drohenden Kollaps der Holzwirtschaft war es v. Carlowitz, der im Jahre 1713 wohl erstmals⁶ von einer „nachhaltende[n] Nutzung“⁷ der Wälder sprach. Gemeint war damit ein einzuhaltendes Maß der Abholzung, das den Wald als regenerationsfähigen Bestand aufrechterhält, sodass eine dauerhafte Ausbeutung gesichert ist.⁸ Die Idee der maßvollen Abholzung rührt nicht etwa daher, dass dem Wald selbst ein ideeller Wert beigemessen wird, der seine Erhaltung erstrebenswert erscheinen lässt. Vielmehr geht es um die Möglichkeit, Ausbeutungskapazitäten zu erhalten. Dem Ursprung nach liegt also ein Begriffsverständnis vor, das stark ressourcenbezogen ist, nämlich auf die Ressource Holz.

b) Stockholmer Umweltkonferenz 1972

Mitte des 20. Jahrhunderts erlebte der Nachhaltigkeitsgedanke scheinbar eine Renaissance. Die Stockholmer Umweltkonferenz 1972 stellte den Schutz der natürlichen Ressourcen als Pflicht (solemn responsibility) der Menschheit auf,⁹ ohne dabei ausdrücklich von Sustainability zu sprechen. Nach Prinzip 2 der Deklaration sind die natürlichen Ressourcen der Erde zu schützen, wobei die Ressource „Freiraum“ noch nicht exemplarisch aufgeführt wird. Die intergenerationelle Perspektive taucht in Prinzipien 1 und 2 auf.

Doch schon Prinzip 8 enthält eine Relativierung des Ressourcenschutzes mit der Feststellung, dass die ökonomische und soziale Entwicklung für ein gutes Leben unentbehrlich seien. Hervorzuheben ist, dass die Deklaration den Ausdruck „favorable living and working environment“ für die hier verwendete Übersetzung „gutes Leben“ benutzt. Daraus kann geschlossen werden, dass mit Environment im Sinne der

Deklaration nicht nur die natürlichen Ressourcen gemeint sein können. Vielmehr wird der Begriff sehr weit aufgefasst.

Die ökonomischen und sozialen Aspekte werden schließlich in Prinzip 15 aufgegriffen, welches wörtlich besagt: „Planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social, economic and environmental benefits for all.“ Es ist zweifelhaft, inwieweit dieses Prinzip für die Definition der Nachhaltigkeit herangezogen werden kann. Zum einen verwendet die Deklaration, wie oben gezeigt, einen sehr weiten Environment-Begriff, sodass im Dunkeln bleibt, inwieweit natürliche Ressourcen damit gemeint sind. Zum anderen gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Kernaussage dieses Prinzips darin zu sehen wäre, die Gleichrangigkeit ökonomischer und sozialer Belange neben denen der Umwelt hervorzuheben. Vielmehr liegt der Aussagegehalt schwerpunktmäßig darin, dass das Instrument der Planung für besonders effektiv erachtet wird.

c) Brundtland-Bericht 1987

Der Brundtland-Bericht 1987 spricht ausdrücklich von Sustainability. Darunter versteht der Bericht Folgendes: „a development that meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet their own needs“.¹⁰ Zentral sind danach zwei Aspekte: die Bedürfnisse heutiger und künftiger Generationen und die Endlichkeit von Ressourcen. Der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen wird im Verhältnis zur ökonomischen Entwicklung in den Vordergrund gerückt.¹¹

d) Rio-Konferenz 1992

In der Folgezeit kam es jedoch nicht zu einer befriedigenden Umsetzung des Nachhaltigkeitskonzepts durch die Staaten. Vielmehr wurde die Zerstörung von Natur und Ökosystemen in besorgniserregender Weise fortgesetzt¹², was einer der Gründe dafür war, die sog. Rio-Konferenz abzuhalten.¹³ Im Kontext mit dem Nachhaltigkeitsbegriff interessieren vor allem zwei der fünf dort produzierten Dokumente, nämlich die sog. Rio-Deklaration¹⁴ sowie die Agenda 21¹⁵. Dabei

¹⁰ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987, S. 41, abgerufen unter <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (14.9.2016).

¹¹ *Robers* (Fn. 5), S. 41.

¹² United Nations Conference on Environment and Development, Resolution v. 22.12.1989 – A/RES/44/228, Abs. 9 der Präambel, abgerufen unter <http://www.un.org/documents/ga/res/44/ares44-228.htm> (14.9.2016).

¹³ United Nations Conference on Environment and Development (Fn. 12), Abschnitt I Nr. 1.

¹⁴ United Nations Conference on Environment and Development, Rio Declaration on Environment and Development v. 13.6.1992, abgerufen unter <http://www.unep.org/documents/multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163> (14.9.2016).

⁶ v. Carlowitz, *Sylvicultura oeconomica* oder hauswirthliche Nachricht und Naturgemäße Anweisung zur Wilden Baumzucht, Reprint der 2. Aufl. 2009, S. XI.

⁷ v. Carlowitz (Fn. 6), S. 105.

⁸ *Robers* (Fn. 5), S. 24.

⁹ Prinzip 1 der Stockholm-Deklaration von 1972.

verfolgt die Rio-Deklaration ein anthropozentristisches Nachhaltigkeitsverständnis¹⁶ und erkennt die grundsätzlich divergierenden Entwicklungsinteressen von v.a. Entwicklungsländern und den Umweltschutzbedürfnissen aller Nationen an.¹⁷ Die Agenda 21 ist ein umfangreicher, bereichsspezifischer Aktionsplan zur Umsetzung des Sustainable Development und kann als Konkretisierung der abstrakten Prinzipien der Rio-Deklaration verstanden werden.¹⁸ In Chapter 7 etwa werden Ziele und Maßnahmen für ein Sustainable Human Settlement Development entworfen.

In beiden Dokumenten spiegeln sich die entgegengesetzten Positionen der Länder des Globalen Südens mit einem starken und vorrangigen Interesse an schnellem Wachstum und der Industrieländer mit einer gewiss nicht altruistischen Sorge um die Erhaltung des Umweltzustands wider.¹⁹

2. Nachhaltigkeit im Gesamtplanungsrecht des 21. Jahrhunderts

Das Nachhaltigkeitsverständnis im rechtswissenschaftlichen Diskurs mit Bezug auf das Gesamtplanungsrecht lässt sich in drei Lager einteilen.

Diejenigen, die monieren, dass der Nachhaltigkeitsbegriff zu konturlos und somit beliebig sei, vertreten die Auffassung, letztlich habe der Begriff keine oder wenig Aussagekraft.²⁰

Die zweite, weit verbreitete Auffassung geht vom sog. Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit aus. Danach soll das Nachhaltigkeitskonzept aus den drei in Einklang zu bringenden Teilaspekten Ökologie, Ökonomie und Soziales bestehen.²¹ Auch der Gesetzgeber nimmt in der Regel auf das Drei-Säulen-Modell Bezug.²² Ein Umstand, der – wie noch

zu zeigen ist – eine Auslegung der Nachhaltigkeit in diesem Sinne nicht prädestiniert.

Schließlich begreift die vorzugswürdige Ansicht Nachhaltigkeit als ökologisches Konzept, bei dem die Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes eindeutig im Vordergrund stehen.²³

Im Folgenden wird von einem einheitlichen Nachhaltigkeitsbegriff in BauGB und ROG ausgegangen, da beide Gesetze die Raumplanung zum Gegenstand haben und Hinweise für eine gespaltene Auslegung nicht ersichtlich sind.

3. Diskussion der unterschiedlichen Begriffsverständnisse

a) Interpretationsbedürftigkeit bedeutet nicht Bedeutungslosigkeit

Allein aus dem Befund, dass Nachhaltigkeit ein schwer zu definierender Begriff ist, folgt nicht, dass er inhaltslos wäre. Davy weist darauf hin, dass sehr unterschiedliche Definitionen bereits existierten, deren Anwendung zu teils divergierenden Ergebnissen für die konkret zu ergreifenden städtebaulichen Maßnahmen führten.²⁴ Einige jener Definitionen, die er anführt, umfassen jedoch nur Teilaspekte der Nachhaltigkeit. So führt er etwa die „intergenerationelle Chancengleichheit“²⁵ und „Verteilungsgerechtigkeit“²⁶ im Sinne einer intragenerationellen Gerechtigkeit als scheinbar je selbstständige Definitionen ins Felde, um dann – wenig überraschend – festzustellen, dass es zu unterschiedlichen Implikationen für die Bodenpolitik kommt, je nachdem, welchem Ansatz man folgt. Dabei lässt er die Möglichkeit außer Betracht, dass beide Ansätze gleichermaßen zu berücksichtigende Teilaspekte des Nachhaltigkeitsprinzips sein könnten. Die Interpretationsbedürftigkeit und -offenheit des Begriffs sind keine Schwächen desselben,²⁷ sondern bewahren gerade vor einer vorschnellen Einengung der Gestaltungsperspektive. Der Anspruch an die Definition eines abstrakten Begriffs ist eben nicht, diesen auf einen Teilaspekt zu reduzieren. Es trägt daher auch wenig zur Lösung bei, extreme politische Ideologien zur Begriffsbestimmung heranzuziehen.²⁸ Schließlich erkennt Davy zutreffend, dass eine Verwirklichung der Nachhaltigkeit durch strikte und lückenlose Effizienzplanung nicht möglich ist.²⁹ Dies ist auch nur erforderlich, wenn man wie Davy die Begriffsdefinition schon zu stark konkretisiert.

haltigkeitsstrategie, welche in BT-Drs. 14/8953, S. 9, das Drei-Säulen-Modell aufgreift.

²³ Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 328 ff.; Kahl (Fn. 5), S. 126; Köck, Verw 40 (2007), 421 (424); Murswiek, NuR 2002, 641 (642); Reh binder, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 721 (725); Wieneke, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung, 2006, S. 74 f.

²⁴ Davy (Fn. 20), S. 93 ff.

²⁵ Davy (Fn. 20), S. 93.

²⁶ Davy (Fn. 20), S. 98.

²⁷ So aber Davy (Fn. 20), S. 92 f.

²⁸ Davy (Fn. 20), S. 97, 100 mit dem Umweltfundamentalismus und der sog. „wise use“ Bewegung.

²⁹ Davy (Fn. 20), S. 105.

¹⁵ United Nations Conference on Environment and Development, Agenda 21, abgerufen unter <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> [14.9.2016].

¹⁶ United Nations Conference on Environment and Development (Fn. 14), Prinzip 1.

¹⁷ Vgl. United Nations Conference on Environment and Development (Fn. 14), Prinzipien 3, 4, 5, 6, 7, 8.

¹⁸ Robers (Fn. 5), S. 46.

¹⁹ Vgl. Robers (Fn. 5), S. 43.

²⁰ In diese Richtung Davy, in: Arbeitskreis Stadterneuerung an deutschsprachigen Hochschulen (Hrsg.), Jahrbuch Stadterneuerung 1998, 1998, S. 91 (104).

²¹ Erb guth, DVBl 1999, 1082 (1084); Hoppe, in: Battis/Söfker/Stüer (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung, Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, 2008, S. 263 (265); Ketteler, NuR 2002, 513 (520); Krautzberger/Stemmler, in: Erb guth/Oebbecke/Rengeling (Hrsg.), Planung, Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 317 (322); Lee, Nachhaltige Entwicklung, 2000, S. 64 f.; Mitschang, DÖV 2000, 14 (16); Robers (Fn. 5), S. 102 f.; Ronellenfitsch, NVwZ 2006, 385 (386); Streinz, Verw 31 (1998), 449 (470); Tomerius/Magsig, ZfU 2007, 431 (438 f.).

²² So etwa bei der Begründung zum § 13a BauGB in BT-Drs. 16/2496 mit Bezugnahme auf die Nationale Nach-

Die schlichte Feststellung, Nachhaltigkeit bedeute Vielfalt,³⁰ bringt hingegen keinen Erkenntniszuwachs und läuft darauf hinaus, den Begriff aufzugeben.

b) Drei-Säulen-Modell

Das Drei-Säulen-Modell hat eine gewisse Anziehungskraft, weil es mit seinem dreifachen Optimierungsansatz fast allen Interessen verspricht, verwirklicht zu werden. Diese offene Deutung provoziert die Nachfrage, inwieweit der Begriff dann noch geeignet oder dazu bestimmt ist, materiell die Planung zu steuern.

Als Anhänger des Drei-Säulen-Modells kommt *Hoppe* allerdings folgerichtig zu dem Ergebnis, dass sich die Nachhaltigkeit ausschließlich als Prognosevorgabe auswirke, wenn die abwägungsrelevanten Belange ermittelt werden.³¹ Diese Schlussfolgerung ist jedoch mit dem Gesetz nicht vereinbar. In § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB heißt es, die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten, die soziale, wirtschaftliche und umweltschützende Anforderungen miteinander in Einklang bringt. Ohne Frage erfordert dies eine Prognose von Belangen. Das Miteinander-In-Einklang-Bringen geht jedoch über eine bloße prognostische Ermittlungsvorgabe hinaus und fordert eine bestimmte Art und Weise des Austarierens der konkurrierenden Belange. Diese materielle Vorgabe folgt aus dem Wort „Einklang“ (so auch in § 1 Abs. 2 ROG). Das Zustandebringen eines Einklangs geht über eine ohnehin geforderte materiell abwägungsfehlerfreie Planung hinaus. Eine fehlerfreie Abwägung ist nämlich schon dann erreicht, wenn „Dissonanzen“ vermieden werden. § 1 Abs. 7 BauGB spricht eben nicht von einem Einklang, sondern von einer „nur“ gerechten Abwägung. Bei § 7 Abs. 2 ROG entfällt sogar das Wort „gerecht“. Das Miteinander-In-Einklang-Bringen fordert – ungeachtet der Frage der Justiziabilität – ein Mehr gegenüber der normalen Abwägung. Aus der gewählten Formulierung, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche (einerseits) mit den ökologischen Funktionen des Raums (andererseits) in Einklang zu bringen sind, lässt sich in grammatikalischer Auslegung sogar die Erkenntnis gewinnen, dass die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche nachrangig – weil *auf* die (und nicht: *mit* den) ökologischen abzustimmen – sind.³²

Zudem verlangt § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB, der als Konkretisierung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes zu verstehen ist,³³ vom Planer einen Beitrag zur Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt etc. Ein solcher Beitrag ist sicher nicht damit geleistet, dass eine prognostische Ermittlung der Umweltbelange erfolgt. Vielmehr ist hier eine besondere planerische Aktivität gefordert.

Die Schlussfolgerungen von *Hoppe* führen zu einer weitgehenden Bedeutungslosigkeit des Nachhaltigkeitsprinzips im Gesamtplanungsrecht, da eine prognostische Ermittlung der relevanten Belange ohnehin schon nach § 2 Abs. 3 BauGB erfolgen muss. Es bleibt offen, warum der Gesetzgeber dem Nachhaltigkeitsprinzip eine so ausführliche Regelung an prominenter Stelle gewidmet hat, wenn es im Ergebnis keine materiellen Auswirkungen hat und nur marginal formelle Anforderungen stellt.

Somit ist jedenfalls diese Schlussfolgerung aus dem Drei-Säulen-Modell unzutreffend. Dann muss die Frage, welche materiellen Anforderungen das Nachhaltigkeitsprinzip im Sinne des Drei-Säulen-Modells stellt, erneut aufgeworfen werden.

Ronellenfitsch meint immerhin, das Nachhaltigkeitsprinzip sei ein materielles Prinzip, welches sich auf das Abwägungsergebnis auswirke.³⁴ Gleichzeitig betont er, dass kein Vorrang für Umweltbelange bestehe.³⁵ Die Nachhaltigkeit trete als Abwägungsgesichtspunkt zu anderen Belangen hinzu.³⁶ Damit bleibt völlig offen, wie die behauptete materielle Wirkung ausfällt.

Letztlich kann die Annahme des Drei-Säulen-Modells zu keiner materiellen Steuerungswirkung gelangen. Ökologie und Ökonomie stehen häufig im Konflikt, welcher dadurch, dass beide Zieldimensionen in einem Begriff vermengt werden, nicht aufgelöst wird und zu einer nicht handhabbaren Überfrachtung des Nachhaltigkeitsprinzips führt.³⁷ Gewichtet man schon im Ausgangspunkt die drei in Blick genommenen Dimensionen gleich, so kann davon keine materielle Wirkung ausgehen. Dann bleibt es vielmehr bei der allgemeinen, ohnehin gebotenen Abwägung.³⁸ Die Einführung des Nachhaltigkeitsprinzips im Gesamtplanungsrecht bliebe dann im Ergebnis ohne Folgen.³⁹

c) Ökologischer Ansatz

aa) Verhältnis von Nachhaltigkeit zu Sustainable Development

Das Drei-Säulen-Modell basiert auf der fehlerhaften Annahme, dass Nachhaltigkeit mit einem missverstandenen Sustainable Development im Sinne der Rio-Konferenz 1992 gleichgesetzt wird.

Diese Gleichsetzung tritt bei *Streinz* besonders deutlich hervor.⁴⁰ *Streinz* skizziert die historische Entwicklung des Nachhaltigkeitsprinzips.⁴¹ Dann aber meint er, ein auf die Erhaltung der natürlichen Ressourcen beschränktes Nachhaltigkeitsziel bilde nur einen Teilaspekt von Sustainable Development ab, denn „Nachhaltigkeit“ in diesem Sinne umfasse neben der ökologischen auch die ökonomisch-soziale Dimen-

³⁰ *Davy* (Fn. 20), S. 104.

³¹ *Hoppe* (Fn. 21), S. 269; *ders.*, NVwZ 2008, 936 (938); zustimmend *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Kommentar zum BauGB, 13. Aufl. 2016, § 1 Rn. 45 sowie *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Kommentar zum ROG, 2010, § 1 Rn. 96.

³² So, wenn auch im Ergebnis ablehnend *Robers* (Fn. 5), S. 110 ff.

³³ So auch *Battis* (Fn. 31), § 1 Rn. 46.

³⁴ *Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, 385 (387).

³⁵ *Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, 385 (387).

³⁶ *Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, 385 (387).

³⁷ *Kahl* (Fn. 5), S. 124.

³⁸ *Kahl* (Fn. 5), S. 125; *Köck*, Verw 40 (2007), 421 (424).

³⁹ So ausdrücklich *Kuschnerus*, ZfBR 2000, 15 (20).

⁴⁰ So aber auch bei *Lee* (Fn. 21), S. 62 ff.

⁴¹ *Streinz*, Verw 31 (1998), 449 (455 f.).

sion.⁴² Auch andere Vertreter des Drei-Säulen-Modells ziehen aus der Begriffsgeschichte ohne Bedenken Rückschlüsse auf das Nachhaltigkeitsprinzip im Gesamtplanungsrecht.⁴³ In diesem scheinbar nahtlosen Übergang von Sustainable Development zu Nachhaltigkeit liegt eine unzulässige Gleichsetzung.⁴⁴

Die Rio-Deklaration und die Agenda 21 nehmen eine globale Perspektive ein. Das Ziel von Rio 1992 war es, die global zu beobachtende Zerstörung der Umwelt abzumildern.⁴⁵ Dieses Ziel war jedoch nur dann zu erreichen, wenn ein Kompromiss mit den Ländern des Globalen Südens, die ihre wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse ins Feld führen, gelingt. Dass die Rio-Dokumente wirtschaftliche und soziale Entwicklung einerseits als legitime Belange neben dem Umweltschutz anerkennen und weiterhin als notwendige Voraussetzung für die dauerhafte und friedliche Erhaltung der Umwelt statuieren, ist ein Zugeständnis der Industrieländer.⁴⁶ Kein Anliegen von Rio war es, den Umweltbelangen weitere gleichgewichtige Belange zur Seite zu stellen, um Argumente für die Einschränkung des Umweltschutzes zu liefern.

Beachtet man diesen Kontext, der zur Einführung der beiden anderen Belange führte, so ist es schon ansatzweise verfehlt, im nationalen Kontext von drei gleichgewichtigen Dimensionen zu sprechen. Zum einen gehört Deutschland nicht zum Globalen Süden, weshalb kein Anlass besteht, sich heute auf die einst eigens gegebenen Zugeständnisse zu berufen.⁴⁷ Die Industrienationen haben Nachholbedarf bei der Senkung des Ressourcenverbrauchs, nicht bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.⁴⁸ Aus diesem Grund entspricht es dem Geist von Rio 1992, wenn für die Industrienationen ein Vorrang ökologischer Belange angenommen wird.⁴⁹ Zum anderen darf man nicht aus dem Blick verlieren, dass in Rio 1992 auch von den Ländern des Globalen Südens primär der Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen auf der Erde eingefordert wurde.⁵⁰ Wirtschaftliche und soziale Entwicklung sind als unterstützende Pfeiler einer langfristigen Verwirklichung dieses übergeordneten Ziels zu verstehen. Daraus folgt, dass eine historische Begründung das Drei-Säulen-Modell nicht trägt.

bb) Versuch einer eigenen Definition

Wie die Analyse zeigte, war das historisch prägende Moment des Nachhaltigkeitsbegriffs die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Damals wie heute sind drängende Umweltprobleme zu bewältigen. Der qualitative Unterschied

zwischen ökologischen und sonstigen sozioökonomischen Problemen liegt darin, dass die Beeinträchtigung natürlicher Lebensgrundlagen faktische Auswirkungen hat, die nach heutigem Stand der Technik nur unter großem zeitlichen und ökonomischen Aufwand umzukehren sind. Eine Zerstörung der Lebensgrundlagen wird in der Regel irreversibel sein.⁵¹ Sind natürliche Lebensgrundlagen wie Boden, Wasser und Luft verseucht, ist die Existenz des Menschen gefährdet. Hingegen fußen einige sozioökonomische Probleme auf einem menschengemachten Konstrukt wie dem Wirtschafts- oder Gesellschaftssystem, weshalb sich das Dilemma der faktischen, irreversiblen Auswirkungen nicht in gleichem Maße stellt.⁵² Vielmehr wurzeln vielfältige sozioökonomische Probleme in lokalen Umweltproblemen, weshalb eine vorrangige Bewältigung der Umweltprobleme naheliegt.

Damit ist nicht gesagt, dass bei Planungen im Ergebnis ausnahmslos ökologische Aspekte durchschlagen müssten. Auch wird durch die Eingrenzung auf die ökologische Dimension die Relevanz der übrigen Belange weder im Vorfeld verneint noch impliziert dies einen absoluten Vorrang der Ökologie.⁵³ Die einzelnen Belange, die im Ausgangspunkt unvereinbar gegenüberstehen, die aber dennoch alle in die Abwägung einfließen müssen, sollten nicht in einem Prinzip vermengt werden, weil dies die Tragfähigkeit des Prinzips sprengt. Wie die jeweiligen Belange sich im Ergebnis durchsetzen, ist durch Abwägung zu ermitteln. Eine im Ausgangspunkt höhere Gewichtung ökologischer Belange führt nicht zu einer Vorwegnahme des Abwägungsergebnisses. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll und richtig, das Nachhaltigkeitsprinzip ausschließlich für die Dimension Ökologie zu reservieren.

Die rechtliche Wirkung des Nachhaltigkeitsprinzips im Gesamtplanungsrecht liegt darin, dem Planer bei der Ermittlung und Gewichtung der Belange die Wichtigkeit und Endlichkeit der natürlichen Ressourcen vor Augen zu führen und ihn aus diesem Grund dazu anzuhalten, ökologischen Aspekten im Abwägungsprozess höheres Gewicht beizumessen und anhand des planungsrechtlichen Instrumentariums auf einen Zustand hinzuwirken, der dauerhaft ein gutes Leben für alle Menschen auf der Erde ermöglicht.⁵⁴

cc) Gesetzeskonformität

Diese Definition muss sich jedoch die Frage gefallen lassen, ob sie mit der Gesetzeslage übereinstimmt. So geht *Runkel* etwa davon aus, das Drei-Säulen-Modell sei die „Legaldefinition“ der Nachhaltigkeit im ROG.⁵⁵ Dabei bleibt er eine Begründung für diese Behauptung schuldig. Im Gesetzestext findet sich weder das Wort „Nachhaltigkeit“ in Klammern, wie sonst bei Legaldefinitionen üblich, noch wird das Drei-Säulen-Modell oder das „magische Dreieck“ je erwähnt.

⁴² *Streinz*, Verw 31 (1998), 449 (471).

⁴³ *Ketteler*, NuR 2002, 513 (520); *Robers* (Fn. 5), S. 248; *Ronellenfötsch*, NVwZ 2006, 385 (386).

⁴⁴ *Kahl* (Fn. 5), S. 126.

⁴⁵ United Nations Conference on Environment and Development (Fn. 12), Abs. 9 der Präambel.

⁴⁶ Hierzu und zu folgenden Argumenten *Murswiek*, NuR 2002, 641 (643).

⁴⁷ *Wieneke* (Fn. 23), S. 72.

⁴⁸ *Rehbinder* (Fn. 23), S. 731.

⁴⁹ *Rehbinder* (Fn. 23), S. 724.

⁵⁰ *Köck*, Verw 40 (2007), 421 (426); *Wieneke* (Fn. 23), S. 72.

⁵¹ *Kahl* (Fn. 5), S. 125; *Wieneke* (Fn. 23), S. 59, 73.

⁵² *Rehbinder* (Fn. 23), S. 732.

⁵³ So aber die Behauptung von *Mitschang*, DÖV 2000, 14 (17) und *Robers* (Fn. 5), S. 76.

⁵⁴ In diese Richtung auch *Kahl* (Fn. 5), S. 126.

⁵⁵ *Runkel* (Fn. 31), § 1 Rn. 99. Sich dem anschließend *Robers* (Fn. 5), S. 106 f.

Nicht zu verleugnen ist aber, dass Wortlaut und Entstehungsgeschichte der einschlägigen Normen im BauGB und ROG eine Auslegung des Nachhaltigkeitsprinzips als Drei-Säulen-Modell nahezulegen scheinen. So wird zur Begründung des mit dem EAG Bau 2003 gleichzeitig mit § 1 Abs. 5 BauGB novellierten § 1a Abs. 2 BauGB, der sog. Bodenschutzklausel, ausdrücklich auf die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ Bezug genommen.⁵⁶ Der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ scheint aber das Drei-Säulen-Modell zu Grunde zu liegen, wenn von einer „integrierten Sicht“ ökologischer, ökonomischer und sozialer Belange die Rede ist.⁵⁷

Dieser Schluss ist nicht zwingend. Die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ ist als politisches Programm einer Bundesregierung bei der Auslegung von Gesetzen mit Vorsicht zu genießen. Ein näherer Blick in den Bericht zeigt, dass für die hier interessierende Thematik des Bodenrechts ein „Schwerpunkt“ der Nachhaltigkeitsstrategie darin gesehen wird, die Flächeninanspruchnahme zu vermindern.⁵⁸ Festzuhalten ist, dass sich dieser „Schwerpunkt“ vorrangig mit der Ressourcennutzung auseinandersetzt, weshalb er zutreffend mit den Worten eingeleitet wird, der „sparsame Umgang mit [...] nicht vermehrbaren Ressourcen [sei] eine der grundsätzlichen Regeln für nachhaltiges Handeln“.⁵⁹ Hier tritt der Kerngehalt der Nachhaltigkeit deutlich zutage. Die Erwähnung sozialer und ökonomischer Aspekte lässt sodann nicht lange auf sich warten. Auch im Maßnahmenkatalog werden Ökonomie und Soziales erwähnt.⁶⁰ All das kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass in erster Linie die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme angestrebt wird. Ähnliches beobachtet *Rehbinder*, der konstatiert, dass die Bundesregierung das Nachhaltigkeitsprinzip trotz Betonung seiner Dreidimensionalität doch primär im Rahmen der Umwelt- und Ressourcenpolitik konkretisiert habe.⁶¹ Dieser Befund weist eine gewisse Parallele zum (Miss-) Verständnis von Sustainable Development auf.

Vor dem Hintergrund der bisher geführten Diskussion lässt sich § 1 Abs. 5 BauGB sowie § 1 Abs. 2 ROG durchaus ein ökologisches Nachhaltigkeitsprinzip entnehmen. Die Diskussion des Drei-Säulen-Modells hat gezeigt, dass seine Annahme zu keinen rechtlichen Auswirkungen – weder formellen noch materiellen – bei der Planung führen würde. Dies kann der Normgeber nicht gewollt haben. Dem Nachhaltigkeitsprinzip muss ein Regelungsgehalt innewohnen. Unter dieser Prämisse kann der Regelungsgehalt nur in einem Vorrang für ökologische Belange bestehen. Dies zeigt zum einen die Entwicklungsgeschichte der Nachhaltigkeit. Ein weiterer Beleg dafür kann aus einer systematischen Auslegung gewonnen werden. So tritt in § 1 Abs. 5 S. 2 BauGB die ökologische Dimension deutlich hervor, wenn u. a. der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zum planerischen Auftrag erhoben wird. Zudem haben Normen wie § 1a Abs. 2

BauGB, die – wie gesehen – einen „Schwerpunkt“ der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ umsetzen, einen starken Ressourcenbezug und fügen sich in das Bild der ökologischen Nachhaltigkeit ein. Insofern steht eine ökologische Deutung auch dem mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers nicht entgegen.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ein Blick in die Entwurfsbegründung zur Neufassung des § 13a BauGB,⁶² der das Verfahren zum Erlass von Bebauungsplänen der Innenentwicklung erleichtert. Bebauungspläne der Innenentwicklung sind Pläne, die durch Wiedernutzbarmachung von Flächen und Nachverdichtung auf die Inanspruchnahme von Freiflächen verzichten. Der Zweck der Regelung, einen sparsamen Umgang mit der endlichen Ressource „Freifläche“ zu fördern, tritt deutlich zutage. Nach hier vertretener Auffassung ist die Vorschrift damit eine Konkretisierung des ökologischen Nachhaltigkeitsprinzips.

Gleich zu Beginn rekurriert die Entwurfsbegründung auf die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“.⁶³ Zur Schilderung der „Ausgangslage“ heißt es dann zunächst, dass diverse wirtschaftliche und soziale Aspekte wie die Investitionsförderung und der demographische Wandel eine Beschleunigung der Innenentwicklung erforderlich machten. Weiterhin heißt es: „Die Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Stärkung der Innenentwicklung ist wesentliche Zielsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.“⁶⁴ Aus dieser Erwähnung des Wortes „Nachhaltigkeit“ nur im Zusammenhang mit der Verringerung der Flächeninanspruchnahme, nicht aber schon bei den übrigen ökonomischen und sozialen Belangen, geht hervor, dass auch der Gesetzesentwurf von einem ökologisch-ressourcenbezogenen Nachhaltigkeitsbegriff ausgeht. Denn andernfalls wären alle aufgeführten Belange der „Ausgangslage“ schlicht Teilaspekte der Nachhaltigkeit, weshalb sich eine gesonderte Erwähnung erübrigte. Insofern verräterisch ist die Formulierung: „[...] zur Bewältigung der Herausforderungen des wirtschaftlichen und demografischen Wandels, [...]“, und zur Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“.⁶⁵ Wenn nämlich der Entwurfsbegründer jene „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ als Drei-Säulen-Modell begreifen würde, so wäre die vorgenommene Differenzierung zwischen ökonomisch-sozialen Herausforderungen einerseits und „Nationaler Nachhaltigkeitsstrategie“ andererseits sinnlos, weil Ersteres in Letzterem enthalten wäre. Dies belegt, dass die Entwurfsbegründung auf einem ökologischen Nachhaltigkeitsverständnis basiert, was ein weiteres Argument für die generelle Annahme des ökologischen Nachhaltigkeitsmodells im Gesamtplanungsrecht ist.

III. Verwirklichung des Prinzips im Mehrebenensystem

Sind die Regelungen des Bauleitplanungs- und Raumordnungsrechts gegenwärtig so ausgestaltet, dass das Nachhaltigkeitsprinzip verwirklicht werden kann? Dies wird teilweise kritisch gesehen. Dabei ist das Gesamtplanungsrecht ein

⁵⁶ BT-Drs. 15/2250, S. 31.

⁵⁷ BT-Drs. 14/8953, S. 6.

⁵⁸ BT-Drs. 14/8953, S. 119.

⁵⁹ BT-Drs. 14/8953, S. 119.

⁶⁰ BT-Drs. 14/8953, S. 121.

⁶¹ *Rehbinder* (Fn. 23), S. 725.

⁶² BT-Drs. 16/2496.

⁶³ BT-Drs. 16/2496, S. 1.

⁶⁴ BT-Drs. 16/2496, S. 9.

⁶⁵ BT-Drs. 16/2496, S. 9.

Regelungsstandort, der sich wegen seiner nicht strikt konditionalen Struktur gerade für die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips besonders anbietet. Zudem leisten die Nachhaltigkeits-Generalklauseln (§ 1 Abs. 5 BauGB, § 1 Abs. 2 ROG) einen wertvollen Beitrag bei der Etablierung eines ethischen Anspruchs nachhaltiger Planung.

Um die unterschiedlichen Verwirklichungspotenziale aufzuzeigen, wird die Definition mit Bezug auf das Gesamtplanungsrecht präzisiert. Der Vorschlag lautet, zwischen interner und externer Nachhaltigkeit zu differenzieren. Anhand von Beispielen sollen Überlegungen dazu angestellt werden, auf welcher Planungsebene sich die jeweiligen Nachhaltigkeitsausprägungen vorrangig verwirklichen ließen.

1. Das Nachhaltigkeitsgebot in Gestalt von Generalklauseln

a) Vergleich mit einer Verhaltensnorm

Murswiek kritisiert, die Regelung des § 1 Abs. 5 BauGB sei ungeeignet, um das Nachhaltigkeitsprinzip praktisch umzusetzen.⁶⁶ Diese Bewertung stützt er auf die zutreffende Erkenntnis, dass § 1 Abs. 5 BauGB – und entsprechend § 1 Abs. 2 ROG – keine Verhaltensnorm sei, die konkrete Handlungsanweisungen für den Einzelnen enthält. Als Musterbeispiel einer solchen Verhaltensnorm führt *Murswiek* die immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten an, die in § 5 Abs. 1 BImSchG niedergelegt sind.⁶⁷ Derartige Vorschriften erlauben – unter Zuhilfenahme von normkonkretisierenden Vorschriften – die Ableitung ganz präziser Luftverunreinigungswerte, die vom Einzelnen einzuhalten sind.⁶⁸ Der Nachhaltigkeitsgrundsatz weise jedoch eine andere Struktur auf als etwa die immissionsschutzrechtlichen Betreiberpflichten. Während Letztere sich unmittelbar an einzelne Rechtssubjekte richteten, sei eine solche direkte Adressierung Einzelner mit dem Gebot der Nachhaltigkeit nicht zielführend. Den Grund dafür leitet *Murswiek* daraus ab, dass letztlich nur eine globale oder jedenfalls überindividuelle Herangehensweise einen nachhaltigen Umgang mit den Ressourcen der Welt sicherstellen könne. Der Bezugspunkt für die Nachhaltigkeit seien die globalen Ressourcen in ihrer Gesamtheit. Für den Einzelnen sei die Erfüllung einer Rechtspflicht zur Nachhaltigkeit somit unmöglich. Folgerichtig sei Nachhaltigkeit ein „Ergebnis“, für das der „Staat [...] verantwortlich“ sei.⁶⁹

Diesem Zwischenergebnis ist grundsätzlich beizupflichten. Dem Einzelnen ist es zwar unbenommen, innerhalb seines Wirkungskreises ökologisch nachhaltig zu handeln; eine dahingehende Rechtspflicht besteht aber nur, wenn der Staat Verhaltensnormen aufstellt, welche die konkreten Erwartungen an den Einzelnen ausbuchstabieren. So sieht § 35 Abs. 5 S. 2 BauGB etwa konkret die Verpflichtung des Bürgers vor, Bodenversiegelung zu beseitigen und auf diese Weise natürliche Ressourcen wieder nutzbar zu machen. Damit steht fest, dass für eine effektive Umsetzung der Nachhaltigkeit in erster Linie der Staat in der Pflicht steht, durch geeignete Maß-

nahmen eine möglichst globale Ressourcenschonung zu erreichen. Im Verhältnis zum Bürger geschieht dies anhand von Ge- und Verboten, weshalb man von rechtsetzungsorientiertem Recht sprechen kann.⁷⁰ Der Bürger ist in diesem Fall kein direkter Adressat des Nachhaltigkeitsgebots.

b) Der Planer als Adressat des Nachhaltigkeitsgebots

Zu weitgehend erscheint es, dieses Ergebnis auch auf die Vorschriften für die Aufstellung von Bauleitplänen zu erweitern und die Definition konkreter Nachhaltigkeitsziele in übergeordneten Plänen zu fordern, die dann von den Gemeinden gleichsam wie Verhaltensnormen zu beachten sind.⁷¹ Freilich ist die Festlegung von bindenden Zielen in übergeordneten Plänen dort, wo qualitative Nachhaltigkeitsvorgaben möglich sind und eine Endabwägung sinnvollerweise stattfinden kann, nötig und wünschenswert.⁷² Daraus sollte nicht vorschnell die Unzulänglichkeit der Nachhaltigkeits-Generalklausel abgeleitet werden.

Zum einen entspricht es gerade dem Charakter einer gestuften Planung, dass nicht alles auf übergeordneter Ebene verbindlich festgelegt wird, weshalb der Gemeinde ein originärer Spielraum bleibt.⁷³ Die Gemeinde muss diesen Spielraum unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes ausfüllen. Insofern befindet sie sich in keiner anderen Position als die übergeordneten Plangeber. *Murswiek* bezieht sich mit seiner Kritik aber nicht auf die Nachhaltigkeits-Generalklausel des ROG, ohne dies näher zu begründen. Die bundes- und landesweite Planung verlangt von den zuständigen Stellen ebenso eine Konkretisierungsleistung ab wie dies bei der Gemeinde der Fall ist. Die Gemeinden sind also – wie der Gesetzgeber und die übergeordneten Plangeber – direkte Adressaten des Nachhaltigkeitsgebots.

Deshalb ist es nicht angebracht, das Verhältnis zwischen Staat und Bürger, in welchem das Nachhaltigkeitsgebot durch Verhaltensnormen konkretisiert werden muss, mit dem des Staates zu den Gemeinden zu vergleichen. Die Gemeinden sind zwar nicht mit dem Staat (Bund und Länder) identisch, jedoch können auch sie staatliche Aufgaben wahrnehmen und befinden sich in einer hoheitlichen Position gegenüber dem Bürger. *Murswiek* engt den Kreis der Adressaten des Nachhaltigkeitsgebots zu sehr ein, wenn er meint, dies sei in erster Linie der Gesetzgeber.⁷⁴ Auch die Gemeinden sind direkte Adressaten des Nachhaltigkeitsgebots. Daher ist es präziser, alle Rechtsetzungs- und Verwaltungseinheiten als verantwortliche Stellen mit einzubeziehen.⁷⁵ Die Gemeinden sind als solche ebenfalls originär zu nachhaltigem Rechtsetzungs- und Verwaltungshandeln verpflichtet.

⁶⁶ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (647).

⁶⁷ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (645).

⁶⁸ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (645).

⁶⁹ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (646).

⁷⁰ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (647).

⁷¹ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (647).

⁷² Vgl. *Appel* (Fn. 23), S. 432 ff.; *Rehbinder* (Fn. 23), S. 733.

⁷³ *Koch/Hendler*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 6. Aufl. 2015, S. 206.

⁷⁴ *Murswiek*, NuR 2002, 641 (647).

⁷⁵ *Appel* (Fn. 23), S. 395.

c) *Regelungsstandort Gesamtplanungsrecht*

Murswiek räumt ein, dass zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots bei raumbezogenen Ressourcen ein mehrstufiges Planungssystem grundsätzlich geeignet sei.⁷⁶ Typisches Merkmal der Planung als *Procedere* der Entscheidungsfindung ist die Abwägung im Gegensatz zum Abarbeiten von strikten Konditionalsätzen. Das zukunftsgerichtete, interpretationsbedürftige Nachhaltigkeitsprinzip kann sich im Abwägungsvorgang theoretisch gut entfalten.⁷⁷

Mit der Eröffnung des Abwägungsspielraums geht zwingend ein Vertrauensvorschuss einher, da der Planer – wenn auch nur begrenzt – Gestaltungsfreiheit hat.⁷⁸ Ob die Abwägung im Ergebnis „gelingt“, hängt nicht zuletzt von den Anschauungen und Wertvorstellungen derjenigen ab, die bei der Planung beteiligt sind. Dabei enthalten die Nachhaltigkeits-Generalklauseln den Appell an den Planer, sich die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen und die Sicherung einer lebenswerten Umwelt für die Zukunft vor Augen zu führen.⁷⁹ Das ist keine Garantie für ökologisch nachhaltige Abwägungsergebnisse. Gemeint ist ein ethischer Anspruch, der nicht gerichtlich durchsetzbar ist.⁸⁰ Dem Planer wird mit den Generalklauseln darüber hinaus ein starkes Argument an die Hand gegeben, wenn er die höhere Gewichtung von ökologisch nachhaltigen Belangen im Abwägungsprozess rechtfertigen will.⁸¹ Andererseits sind die Hürden für die Rechtfertigung einer intensiven Ressourcennutzung hoch.⁸² Insofern entfaltet die Generalklausel auch bei der gerichtlichen Überprüfung von Plänen Rechtswirkung. Auf lange Sicht könnte sich so ein ethisches Leitbild der Nachhaltigkeit etablieren, welches sich in der Planung niederschlägt. Die Nachhaltigkeits-Generalklauseln sind also nicht bloße Gesetzeslyrik, sondern stellen eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers für den Vorrang ökologischer Belange dar. Mit der symbolischen Platzierung in den jeweils ersten Paragraphen ist eine Aufforderung an die Planer verbunden, die gesetzgeberische Entscheidung ernst zu nehmen und an der Verwirklichung des Prinzips aktiv mitzuwirken. Insofern enthalten die Nachhaltigkeits-Generalklauseln durchaus eine – wenn auch abstrakt gefasste – Verhaltensnorm für denjenigen, der plant.

Daneben sind in der Tat konkretisierende Normen wünschenswert, welche in der Vorgabe von Umweltqualitätszielen bestehen können.⁸³ Dies heißt aber nicht, dass die Nachhaltigkeits-Generalklauseln sinnlos oder gar überflüssig wären. Daher ist es zu kurz gegriffen, strikte gesetzliche Vorga-

ben als notwendige Bedingung einer nachhaltigen Raumplanung aufzustellen.⁸⁴

2. *Präzisierung der Definition*

Wie die bisherige Untersuchung zeigte, ist das Gesamtplanungsrecht ein geeigneter Regelungsstandort für das Nachhaltigkeitsprinzip. Auch spricht nichts prinzipiell gegen eine Verankerung desselben in Form einer Generalklausel, wenn gleich konkretisierende Verhaltensnormen nicht nur für den Planer wichtig und erstrebenswert sind.

Gemeinhin wird im Zusammenhang mit dem Gesamtplanungsrecht ein enger Nachhaltigkeitsbegriff assoziiert, nämlich mit Bezug auf die Ressource Fläche. Dies mag daran liegen, dass mit der Einführung der Nachhaltigkeits-Generalklauseln der Gesetzgeber den flächenbezogenen „Schwerpunkt“ der „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ umsetzen wollte.⁸⁵ Auch besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der Nachhaltigkeitsbegriff mit Bezug auf die betroffene Regelungsmaterie bzw. das jeweilige Fachgesetz entwickelt werden sollte.⁸⁶ Daraus wird geschlussfolgert, dass sich Nachhaltigkeit im Gesamtplanungsrecht auf das Regelungsobjekt „Fläche“ beziehen müsse.⁸⁷

Ein so verstandenes Nachhaltigkeitsprinzip engt die Perspektive auf die potenziellen Verwirklichungen desselben ein, was ein weiterer Grund dafür sein mag, den Nachhaltigkeits-Generalklauseln keine hohe Bedeutung zu attestieren. Zutreffend ist, dass die Facetten des Nachhaltigkeitsbegriffs mit Bezug auf das Fachrecht zu entfalten sind. Doch sind die tatsächlichen Auswirkungen der Gesamtplanung nicht darauf beschränkt, ob eine Fläche verbraucht wird oder nicht. Vielmehr ergeben sich aus der tatsächlichen Nutzung des Bodens vielfältige Implikationen auch für andere Ressourcen.⁸⁸ Entsprechend breit gefächert sind die Belange, die etwa bei der Aufstellung von Bauleitplänen nach der nicht abschließenden Aufzählung in § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigen sind.⁸⁹ Damit sollte eine Ausweitung des Fokus auf alle durch die Planung berührten Ressourcen einhergehen. Der Ressourcenschutz ist dabei in Form der Nachhaltigkeits-Generalklausel als legitimer städtebaulicher Grund im Sinne des § 9 Abs. 1 BauGB verankert, weshalb eine Festsetzung, die den Ressourcenschutz bezweckt, grundsätzlich zulässig ist.⁹⁰

Danach hat das Nachhaltigkeitsprinzip im Gesamtplanungsrecht zwei Facetten: Die nachhaltige Nutzung der Flächen bezeichnet die interne Nachhaltigkeit, während die nachhaltige Nutzung aller anderen natürlichen Ressourcen die externe Nachhaltigkeit ist.

Diese Unterscheidung erlaubt es, die möglichen Auswirkungen des Nachhaltigkeitsprinzips auf das Gesamtplanungsrecht differenziert zu betrachten.

⁷⁶ Murswiek, NuR 2002, 641 (647).

⁷⁷ In diese Richtung *Erbguth*, DVBl 1999, 1082 (1088).

⁷⁸ *Kuschnerus*, ZfBR 2000, 15.

⁷⁹ Für eine derartige „eher politische Signalwirkung“ *Kuschnerus*, ZfBR 2000, 15 (21).

⁸⁰ Vgl. *Kuschnerus*, ZfBR 2000, 15 (17), wonach ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber der Planungspraxis in Bezug auf den Naturschutz nicht mehr gerechtfertigt sei.

⁸¹ *Appel* (Fn. 23), S. 525; *Wieneke* (Fn. 23), S. 194.

⁸² *Appel* (Fn. 23), S. 526.

⁸³ *Appel* (Fn. 23), S. 430 ff.

⁸⁴ So aber *Köck*, Verw 40 (2007), 421 (437).

⁸⁵ BT-Drs. 14/8953, S. 119.

⁸⁶ Vgl. *Kahl* (Fn. 5), S. 127.

⁸⁷ So wohl *Murswiek*, NuR 2002, 641 (647).

⁸⁸ *Wieneke* (Fn. 23), S. 104 und als Anhänger des Drei-Säulen-Modells *Runkel* (Fn. 31), § 1 Rn. 100.

⁸⁹ § 2 Abs. 2 ROG entsprechend für Raumordnungspläne.

⁹⁰ *Wieneke* (Fn. 23), S. 226.

3. Beispiele für externe Nachhaltigkeit

Um der Unterscheidung zwischen interner und externer Nachhaltigkeit Kontur zu verleihen und um aufzuzeigen, warum es eines breiten und zugleich differenzierenden Nachhaltigkeitsverständnisses bedarf, sollen einige Beispiele dafür gegeben werden, wie sich interne und externe Nachhaltigkeit voneinander unterscheiden.

a) Externe Nachhaltigkeit bei der Bauleitplanung

Aspekte der externen Nachhaltigkeit können etwa relevant werden, wenn es darum geht, wie (nicht ob) eine Fläche genutzt wird. Fällt zunächst die (durch Überlegungen zur internen Nachhaltigkeit gesteuerte) planerische Entscheidung, eine Fläche dauerhaft mit Gebäuden zu bebauen, so ist ab diesem Zeitpunkt wenig Raum für weitere Überlegungen zur internen Nachhaltigkeit.

Mit dieser Entscheidung steht aber noch nicht fest, welche Art von Gebäuden gebaut werden soll. So kann eine Fläche mit Gebäuden bebaut werden, die den Energieeigenbedarf selbst erzeugen oder mit solchen, die auf Energiezufuhr angewiesen sind. Dabei ist nicht von vornherein gesagt, dass das eine oder andere Energiekonzept nachhaltiger in Hinblick auf das erforderliche Baumaterial und die zur Energieerzeugung genutzten Ressourcen ist, was eine Frage der externen Nachhaltigkeit ist. Die Antwort auf diese Frage erfordert einen Blick auf die konkrete Situation und muss in der planerischen Abwägung gefunden werden. Die Nachhaltigkeits-Generalklauseln legen dabei eine Entscheidung für das extern nachhaltigere Baukonzept nahe. In Hinblick auf eine nachhaltige Erzeugung, Nutzung und Speicherung von Energie hält für den Bebauungsplan § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB bereits das nötige Instrumentarium bereit.

Doch auch bei Festsetzungen, die gar keine Versiegelung von Flächen vorsehen und damit keine Relevanz für die interne Nachhaltigkeit haben, können Erwägungen zur externen Nachhaltigkeit die Abwägung steuern. So ist es nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB möglich, Flächen für Landwirtschaft oder Wald, nach Nr. 20 auch zum Schutz von Boden, Natur und Landschaft festzusetzen. In allen Fällen kommt es zu keiner Bodenversiegelung, weshalb hinsichtlich der internen Nachhaltigkeit in allen Fällen eine neutrale Maßnahme vorliegt. Was die externe Nachhaltigkeit betrifft, bleibt jedoch Raum für Erwägungen zum Erhalt von Biodiversität oder wertvollen Landschaften. Entsprechendes gilt für die Darstellungen des Flächennutzungsplans, § 5 Abs. 2 Nrn. 9, 10 BauGB.

b) Externe Nachhaltigkeit bei der Raumordnung

Aspekte der externen Nachhaltigkeit kommen auch bei der Raumplanung zum Tragen. Ein plastisches Beispiel ist das Zentrale-Orte-Konzept, welches als Grundsatz der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nrn. 2, 3 ROG) vom Planer berücksichtigt werden muss (§ 4 Abs. 1 ROG). Die Zentralen Orte sollen auf Landesebene festgelegt werden (§ 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit. a ROG). Der Grundsatz, die Siedlungstätigkeit auf vorhandene Siedlungen zu konzentrieren, verfolgt zum einen das Ziel der internen Nachhaltigkeit, die weitere Zerschneidung

der Landschaft und den damit einhergehenden Flächenverbrauch zu verhindern. Zentrale Siedlungen erübrigen einen weiteren Ausbau der Infrastruktur und verhindern verschwenderischen Flächenverbrauch. Darüber hinaus führt die Siedlungsbündelung dazu, dass Verkehrswege reduziert werden und die Infrastruktur effektiv genutzt wird,⁹¹ was der externen Nachhaltigkeit zuzuordnen ist. So heißt es in § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG im Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept, dass die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen sind. Die Interdependenz ist einleuchtend: Zentrale Siedlungsgebiete ziehen Geschäfte und Freizeiteinrichtungen an, weil ausreichend Kunden vorhanden sind. Ein breites Konsum- und Arbeitsangebot vor Ort machen es überflüssig, weite Strecken zurückzulegen, was den Treibstoffverbrauch drosselt und den Bedarf an Privatfahrzeugen senkt. Ein öffentliches Verkehrssystem ist nur dann sinnvoll einzurichten und zu betreiben, wenn die Kapazitäten ausgelastet werden.⁹² Hingegen erfordert eine dezentrale Siedlungsstruktur mehr Einzelfahrzeuge und ein weitverzweigtes Wegenetz. Die täglich zurückzulegenden Strecken sind weiter. Öffentliche Verkehrsmittel können den Mobilitätsbedarf nicht sinnvoll decken. Insgesamt ist mit einer stärkeren Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen zu rechnen.

Für den Planer auf Raumordnungsebene bedeutet dies, dass etwa die Reduzierung von Verkehrswegen durch die Schaffung von Zentralen Orten ein durch die Nachhaltigkeits-Generalklausel verstärkter Belang ist. Aus dem Gesetz geht deutlich hervor, dass bei der Realisierung des Zentrale-Orte-Konzepts Belange der externen Nachhaltigkeit eine Rolle spielen.

Das soeben gezeigte Beispiel ist ein weiterer Beleg dafür, dass das ROG ein geeigneter Regelungsstandort für das Nachhaltigkeitsprinzip ist. Das ROG ist nicht instrumentell defizitär.⁹³ Die Festlegung von Siedlungszentren kann und muss auf überörtlicher Ebene erfolgen und ist ein Grundprinzip der Raumordnung.⁹⁴ Als Ziel der Raumordnung ausgestaltet kann sie Bindungswirkung entfalten, ohne dass es einer Umsetzung durch Dritte bedürfte.

Ein weiteres Beispiel für externe Nachhaltigkeit auf Ebene der Raumordnung sind Flächen für die Erzeugung regenerativer Energie. So können etwa Vorranggebiete für Windkraftanlagen festgelegt werden, welche dann konkurrierende Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG). Regenerative Energiequellen können den unwiederbringlichen Verbrauch endlicher fossiler Energieträger reduzieren. Damit ist die Förderung regenerativer Energieerzeugung (nicht nur durch Windkraftanlagen) trotz aller mit ihr assoziierten anderweitigen Umweltprobleme ein unverzichtbarer Baustein nachhaltiger Energiewirtschaft. Ohne eine raumordnerische Standortsteuerung wäre die effiziente Nutzung regenerativer Energiequellen erschwert. Dabei bietet

⁹¹ VGH Mannheim, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08, Rn. 58; *Wieneke* (Fn. 23), S. 110.

⁹² *Wieneke* (Fn. 23), S. 111.

⁹³ So aber *Runkel* (Fn. 31), § 1 Rn. 103.

⁹⁴ VGH Mannheim, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08, Rn. 58.

das Raumordnungsrecht das geeignete Instrumentarium, um den Ausbau regenerativer Energieerzeugung voranzutreiben, einen extern nachhaltigen Belang.

4. Generalisierung

Noch offen ist die Frage, ob sich eine bestimmte Planungsebene – die örtliche oder überörtliche – für die Verwirklichung der internen oder externen Nachhaltigkeit besonders eignet. Man könnte etwa die These aufstellen, dass sich höhere Planungsebenen tendenziell besser dafür eignen, Aspekte der externen Nachhaltigkeit zu implementieren. Sobald Raum für eine bestimmte Nutzung in Anspruch genommen wird, ergeben sich daraus vielfältige mittelbare Auswirkungen auf die nähere und weitere Umgebung, etwa was Transportwege und konkurrierende Nutzungen betrifft. Jene mittelbaren Auswirkungen kommen zustande, weil eine bestimmte Raumnutzung einen dynamischen Nutzungs- und Meidungsprozess in Gang setzt. Wird beispielsweise ein Flughafen errichtet, so kann dies in der näheren Umgebung emissionsbedingt zu verminderter Siedlungsaktivität führen, andererseits in der weiteren Umgebung eine Ansiedlung fördern, weil durch den Flughafen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Flughafen verändert die Transportbedarfe in der Region, was die Verkehrsströme umlenkt und dazu führt, dass die gesamte Verkehrsinfrastruktur angepasst werden muss. Für eine extern nachhaltige Planungsentscheidung kommt es entscheidend auf diese mittelbaren Auswirkungen an. Die mittelbaren Auswirkungen sind jedoch nur sichtbar, solange das planerische Blickfeld sich nicht auf die unmittelbare Umgebung verengt hat. Dementsprechend eignet sich die überörtliche Planungsebene besonders gut dazu, Belange der externen Nachhaltigkeit zu bewältigen. Der soeben entwickelte Gedanke lässt sich mühelos auf die Situation übertragen, dass Raumnutzungen funktionsgerecht gebündelt werden sollen, wie dies etwa beim Zentrale-Orte-Konzept geschieht. Der Sinn dieses Konzepts liegt gerade in den positiven mittelbaren Auswirkungen, die mit der Funktionsbündelung einhergehen. Schließlich setzen bestimmte extern nachhaltige Raumnutzungen wie die Energieerzeugung aus regenerativen Quellen spezifische Standortmerkmale voraus. Dass die Suche nach geeigneten Standorten weiträumig angelegt sein muss, liegt auf der Hand. Zusätzlich kommen auch hier die mittelbaren Auswirkungen zum Tragen.

Hingegen kann es auf überörtlicher Ebene schwierig oder unmöglich sein, von Bebauung ganz freizuhaltende Flächen verbindlich festzulegen, weil die konkreten Anforderungen an den Raum auf dieser Ebene noch nicht sichtbar sind. Dies spricht für eine tendenziell schwieriger umzusetzende interne Nachhaltigkeit auf Raumordnungsebene.

Zweifelhaft ist, ob dies vice versa für die niedrigeren Planungsebenen gilt. Jedenfalls kann auf örtlicher Ebene entschieden werden, welche Flächen ganz von Bebauung freizuhalten sind. Ferner können auf dieser Ebene Maßnahmen der Innenentwicklung privilegiert werden (§ 13a BauGB). Der Bebauungsplan hat mit seinen parzellengenauen Festsetzungen die stärkste Bindungswirkung gegenüber dem Nutzer des Grundstücks. Somit sind die unteren Planungsebenen tendenziell besser geeignet, interne Nachhaltigkeit umzusetzen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die örtliche Planungsebene weniger geeignet wäre für die Realisierung externer Nachhaltigkeit. So ist auf Bebauungsplanebene die Festsetzung von nachhaltigen Bauweisen möglich. Auch können Flächen zum Schutz von Ökosystemen festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB). Verkehrsflächen können für Fußgänger und Fahrräder so ausgestaltet werden, dass der motorisierte Verkehr innerhalb eines Ortes abnimmt (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB). Auch steht der Förderung von Anlagen zur Erzeugung und Nutzung erneuerbarer Energie auf örtlicher Ebene prinzipiell nichts entgegen (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB). Eine generalisierende Aussage dahingehend, dass sich die untere Planungsebene weniger für die Realisierung von externer Nachhaltigkeit eignet, kann somit nicht getroffen werden.

Verallgemeinernd lässt sich Folgendes festhalten: Auf höheren Planungsebenen lässt sich externe Nachhaltigkeit besser umsetzen als interne. Die örtliche Ebene der Planung ist indes für die Umsetzung beider Nachhaltigkeitsdimensionen gleichermaßen geeignet.

IV. Zusammenfassung

Das Verständnis von Nachhaltigkeit im Sinne eines Drei-Säulen-Modells, welches die Integration der im Ausgangspunkt gleichgewichtigen Belange Ökologie, Ökonomie und Soziales fordert, beruht auf einer fehlerhaften Analyse der Begriffsgeschichte und würde zu einer vom Gesetzgeber nicht intendierten Wirkungslosigkeit der Nachhaltigkeits-Generalklauseln im Gesamtplanungsrecht führen. Die historische, systematische und teleologische Auslegung der Nachhaltigkeits-Generalklauseln spricht für einen Nachhaltigkeitsbegriff, welcher einen Vorrang ökologischer Belange statuiert. Der Planer ist originärer Adressat der Nachhaltigkeits-Generalklauseln und soll im Bewusstsein über die Endlichkeit von natürlichen Ressourcen im Rahmen seiner Möglichkeiten darauf hinwirken, dass ein gutes Leben für alle Menschen auf der Erde dauerhaft gewährleistet ist. Als gewichtiger Auftrag des Gesetzgebers sind die Nachhaltigkeits-Generalklauseln auch ohne strikte Konkretisierungsnormen von großer Bedeutung und vorbehaltlos zu beachten. Die Abwägung, mit der ein Vertrauensvorschuss an den Planer einhergeht, eignet sich gut für die Verwirklichung des gestaltungsbedürftigen Nachhaltigkeitsprinzips. Dabei darf sich die Perspektive des Planers nicht auf die natürliche Ressource „Fläche“ beschränken, also nur die interne Nachhaltigkeit in den Blick nehmen. Vielmehr sind auch sonstige natürliche Ressourcen als Belange der externen Nachhaltigkeit zu beachten. Auf höherer Planungsebene lässt sich die Dimension der externen Nachhaltigkeit besser verwirklichen als die der internen.