

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
§ 1 Einleitung.....	1
A. Wandel des Verwaltungsrechts .....	1
I. Stationen der Wandlungsdiskussion .....	2
II. Gegenläufige Tendenzen .....	9
B. Nachhaltige Entwicklung als Leitproblem .....	15
I. Nachhaltige Entwicklung als Problem des Rechts .....	16
II. Folgen für das verwaltungsrechtliche System .....	22
III. Vorbehalte gegenüber dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung .....	26
C. Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsrahmen ....	32
I. Abgrenzung des Untersuchungsfeldes .....	32
II. Umwelt- und Planungsrecht als Referenzgebiet .....	34
III. Methode und Gang der Untersuchung .....	37

### Erster Teil

#### Staatliche Verantwortung für Zukunft und Entwicklung

§ 2 Staatsaufgabe Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge .....	42
A. Veränderte Perspektiven der Staatstätigkeit .....	44
I. Vom wirtschaftlich-technischen Fortschritt zu den langfristigen Fortschrittsfolgen .....	45
II. Von der relativen Sicherheit des Wissens zu wachsender Ungewißheit .....	47

III. Von vergleichsweise stabilen zu vielfach interdependenten und entgrenzten Lebenssachverhalten .....	49
IV. Von staatlicher Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung zu Prävention und Vorsorge .....	50
V. Von der Nutzung zu Schutz und langfristiger Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen .....	52
VI. Vom liberalen Rechts- über den Sozialstaat zum Umweltstaat .....	54
VII. Wachsendes Bedürfnis nach langfristiger Steuerung der zukünftigen Entwicklung .....	55
B. Ausprägung der Staatsaufgabe Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge .....	57
I. Verantwortung des Staates für die natürlichen Lebensgrundlagen .....	58
1. Begründungsstränge einer staatlichen Verantwortung für die natürlichen Lebensgrundlagen .....	58
2. Anthropozentrik versus Ökozentrik als Grundlage langfristigen Umweltschutzes .....	64
3. Diskussion um Eigenrechte der Natur .....	66
4. Langfristiger Umweltschutz als genuine Aufgabe des modernen Staates .....	68
II. Staatliche Langzeitverantwortung und Nachweltschutz .....	69
1. Neue Dimension der Langzeitfolgen .....	71
2. Begründungen einer staatlichen Langzeitverantwortung .....	72
3. Postulat intergenerationaler Gerechtigkeit .....	79
III. Ausweitung der staatlichen Verantwortung auf Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge .....	82
C. Langfristige Zukunftsvorsorge und Demokratie .....	85
I. Intertemporale Probleme der Demokratie .....	86
II. Institutionen und Institute zur Wahrung langfristiger Entwicklungsvorsorge .....	87
1. Institutionen der Langzeitverantwortung .....	87
2. Strukturelle Probleme institutioneller Lösungsvorschläge .....	89
3. Berücksichtigung von Nachweltinteressen im Entscheidungsprozeß .....	92
D. Klassische Lösungsstrategien des Staates angesichts neuer Herausforderungen .....	94

I.	Staatsaufgaben- und Staatszielbestimmungen .....	94
II.	Problematik der Schutzpflichtargumentation .....	97
III.	Wachsender Regelungsbestand zwischen Regelungs- notwendigkeit und Vollzugsproblematik .....	99
§ 3	Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im Verfassungsrecht ..	102
A.	Zukunftsorientierte Änderungen und Änderungs- tendenzen im Verfassungsrecht .....	102
I.	Verschiebung der Freiheitsgrenzen bei Umwelt- beeinträchtigungen .....	102
1.	Herausnahme umweltbelastenden Handelns aus dem Schutzbereich der Freiheitsrechte .....	103
a)	Immanente Schranken der Freiheitsrechte .....	104
b)	Einschränkung des Gewährleistungsgehalts .....	105
2.	Problematik der Vorgehensweise .....	106
3.	Gesetzliche Erlaubnis der Grundrechtsbetätigung .....	108
II.	Wachsendes Gewicht des Umweltschutzes im System der Grundrechte .....	109
1.	Grundrecht auf Schutz der Umwelt .....	110
2.	Abwehrrechtliche Dimension der Grundrechte .....	110
3.	Schutzpflichtdimension .....	112
III.	Ausweitung auf den Schutz künftiger Generationen .....	116
IV.	Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Staatsziel ...	119
B.	Entwicklung des Verfassungsstaats zum ökologischen Verfassungsstaat .....	123
I.	Liberaler Verfassungsstaat und Präventionsstaat .....	125
II.	Entwicklungsmodelle .....	127
§ 4	Neuorientierung des Verwaltungsrechts .....	129
A.	Traditioneller Zukunftsbezug des Verwaltungsrechts .....	129
I.	Prospektive Elemente des allgemeinen Verwaltungsrechts .	129
II.	Herausforderungen des Verwaltungsrechts durch veränderte Rahmenbedingungen .....	131
III.	Ausdifferenzierung prospektiven Verwaltungshandelns im Umwelt- und Planungsrecht .....	132

B. Gesteigerter Ausgriff des Verwaltungsrechts auf Zukunft und Entwicklung .....	134
I. Zukunfts- und entwicklungsgerichtete Änderungen und Änderungstendenzen im Verwaltungsrecht .....	134
1. Dynamisierung der rechtlichen Anforderungen und Instrumente .....	135
2. Offenheit für Revision und Anpassung .....	136
3. Experimentelle Gesetzgebung .....	137
4. Folgenorientierung und Folgenmanagement .....	138
5. Kontroll- und Stoffstrommanagement .....	142
6. Risikoforschung und Erzeugung von Risikowissen .....	145
7. Alternativen- und Verträglichkeitsprüfungen .....	148
8. Bedarfs- und Vertretbarkeitsprüfungen .....	151
9. Tendenz zu medienübergreifenden und gesamthaften Ansätzen .....	154
10. Verlagerung von konditionalen zu finalen Regelungselementen .....	157
11. Renaissance planerischer Elemente .....	160
12. Ausweitung administrativer Spielräume .....	164
13. Wachsende Bedeutung der Abwägung .....	167
14. Partielles Aufleben des Bewirtschaftungsgedankens .....	170
15. Änderungen im Verhältnis von materiellechtlichen und prozeduralen Anforderungen .....	173
16. Kooperation und Verantwortungsteilung bei verbleibender Gewährleistungsverantwortung des Staates	176
17. Stärkung von Umweltbelangen im Verwaltungsprozeß ....	179
II. Ausprägungen des Vorsorgegedankens im Umweltrecht ..	185
1. Risikobezogene Aspekte der Vorsorge .....	186
2. Ressourcenbezogene Dimension der Vorsorge .....	188
3. Verhältnis von Risiko- und Ressourcenvorsorge .....	189
III. Regelungsansätze prospektiven Umweltschutzes .....	190
1. Emissionsbegrenzung und Umweltqualitätsziele .....	191
2. Kombination beider Modelle .....	193
3. Auswirkungen auf die Grenzen prospektiven Umweltschutzes im Einzelfall .....	194
C. Neue Regelungsfelder zwischen Einzelfallanwendung und abstrakter Norm als Grundproblematik prospektiven Verwaltungshandelns .....	197
§ 5 Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im europäischen Gemeinschaftsrecht .....	199

A. Umweltschutz als Gemeinschaftsziel .....	201
B. Elemente der Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge .....	202
I. Gemeinschaftsrechtliches Vorsorgeprinzip .....	202
II. Ursprungsprinzip .....	208
III. Berücksichtigungsgebote .....	210
IV. Hohes Schutzniveau und bestmöglicher Umweltschutz ...	211
V. Querschnittsklausel .....	213
VI. Tendenz zu übergreifend-integrierenden Ansätzen .....	215
§ 6 Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im Völkerrecht .....	217
A. Wachsender Umfang und steigende Bedeutung des Umweltvölkerrechts .....	217
B. Elemente der Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge im Völkerrecht .....	220
I. Die sogenannte dritte Generation der Menschenrechte ...	221
II. Common Heritage und Common Concern of Mankind ..	223
1. Common Heritage .....	223
2. Common Concern .....	225
III. Grundsatz gemeinsamer aber geteilter Verantwortung ...	226
IV. Vorsorgeprinzip im Völkerrecht .....	227
1. Reichweite des Vorsorgeprinzips im Völkerrecht .....	229
2. Vorsorgeprinzip und freier Welthandel .....	231
V. Umweltschutz auf dem Weg zum internationalen Querschnittsthema .....	233
1. Umweltschutz als Bestandteil anderer Politikbereiche .....	233
2. Umweltschutz und Handel .....	234
§ 7 Zwischenfazit: Wachsende Ökologisierung und Futurisierung rechtlicher Räume .....	238

## Das Nachhaltigkeitskonzept als Ausprägung der staatlichen Verantwortung für Zukunft und Entwicklung

§ 8	Entwicklungsgeschichte und normative Ausprägungen des Nachhaltigkeitskonzepts .....	242
A. Allgemeine Entfaltung des Nachhaltigkeitskonzepts .....		
I. Terminologische und entstehungsgeschichtliche Vorklärungen .....		
II. Nachhaltige Entwicklung als politisches Postulat .....		
1. Ausprägung des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Brundtland-Bericht .....		
2. Internationale Anerkennung durch die Konferenz von Rio..		
3. Folgewirkungen und Folgeprozeß .....		
III. Ausprägung von Managementregeln der Nachhaltigkeit ..		
1. Managementregeln einer nachhaltigen Entwicklung.....		
2. Einordnung einer zusätzlichen risikobezogenen Managementregel .....		
IV. Veränderte Perspektive und Zielkonsens.....		
B. Normative Ausprägungen des Nachhaltigkeitskonzepts ..		
I. Nachhaltige Entwicklung im Völkerrecht .....		
1. Völkerrechtliche Konkretisierungen des Nachhaltigkeits- konzepts .....		
a) Rechtlich unverbindliche Instrumente .....		
b) Völkerrechtliche Übereinkommen.....		
c) Institutionelle Absicherungen .....		
2. Stellenwert des Nachhaltigkeitskonzepts im Völkerrecht ...		
II. Nachhaltige Entwicklung im europäischen Gemeinschaftsrecht.....		
1. Konkretisierungen des Nachhaltigkeitskonzepts im europäischen Gemeinschaftsrecht .....		
a) Programmatische Grundausrichtung .....		
b) Primärrechtliche Regelungen .....		
c) Sekundärrechtliche Ebene.....		
2. Stellenwert des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Gemeinschaftsrecht .....		
III. Ausprägungen des Nachhaltigkeitskonzepts im deutschen Verfassungsrecht .....		

C. Gemeinsame Inhalte und Strategien der nachhaltigen Entwicklung .....	302
§ 9 Konkretisierung des Nachhaltigkeitskonzepts .....	303
A. Nachhaltige Entwicklung als Rechtsproblem .....	305
B. Abgrenzung des Nachhaltigkeitskonzepts von verwandten Ansätzen .....	306
I. Vergleich mit dem Leitbegriff der Planung .....	307
1. Abgrenzung von Planung und Nachhaltigkeitskonzept.....	307
2. Lernen aus der Planungsdiskussion .....	310
II. Abgrenzung vom Leitbegriff der Vorsorge .....	312
1. Besonderheiten des Vorsorgeprinzips .....	313
2. Abgrenzung von Vorsorgegrundsatz und Nachhaltig- keitskonzept .....	314
III. Nachhaltige Entwicklung und Umweltverträglichkeit ....	318
1. Grundkonzept der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	319
2. Abgrenzung vom Nachhaltigkeitskonzept.....	321
IV. Nachhaltige Entwicklung und integrativer Umweltschutz	323
1. Grundkonzepte integrativen Umweltschutzes .....	324
2. Abgrenzung von Nachhaltigkeitskonzept und integrativem Umweltschutz .....	326
C. Kernelemente des Nachhaltigkeitskonzepts .....	328
I. Intergenerationelle Ausrichtung .....	329
II. Langfristige Ressourcenverfügbarkeit .....	331
1. Notwendiger Ressourcenbezug.....	332
2. Managementregeln der Nachhaltigkeit und Maßstabs- problematik .....	333
3. Ressourcenverfügbarkeit zwischen schwacher und starker Nachhaltigkeit.....	336
III. Eingeschränkte Dreidimensionalität.....	339
1. Verbreitete Annahme eines Drei-Säulen Konzepts .....	339
2. Grenzen der Mehrdimensionalität .....	340
a) Normative Ausprägung der Dreidimensionalität .....	341
b) Entstehungsgeschichtliche und konzeptuelle Grundlagen	344
c) Maßgebender Bezugspunkt des Konzepts .....	347
IV. Zielorientierung und Zielbezug .....	348
1. Notwendigkeit konkretisierender Zielvorgaben .....	349

2. Zielorientierung zwischen direkter Verhaltens- und gesellschaftlicher Selbststeuerung .....	352
3. Festlegung von Nachhaltigkeitszielen .....	354
a) Normativ-wertende Festlegung .....	354
b) Verfügbarkeit von Daten und Indikatoren als Grundvoraussetzung .....	357
4. Zielbindung .....	358
5. Zielvorgaben und Nutzungs- oder Verteilungsregime .....	358
V. Erfordernis einer längerfristig angelegten Strategie .....	360
1. Konzepterfordernis im ressourcenbezogenen Umweltrecht ..	361
2. Nachhaltige Entwicklung und Entwicklungskonzept .....	362
3. Ausformung in Programmen und Plänen .....	364
VI. Querschnittsstrategie und Sachbereichsvernetzung .....	365
1. Querschnittscharakter des Nachhaltigkeitskonzepts .....	366
2. Problematik der Sachbereichsvernetzung und Operationalisierung .....	367
VII. Verantwortungsteilung und Vernetzung der Akteure .....	367
1. Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft .....	370
2. Bildung und Begünstigung von Netzwerken .....	372
3. Grundsatz gemeinsamer aber geteilter Staatenverantwortung	373
VIII. Flexibilisierung der Instrumente .....	374
IX. Monitoring und Erfolgskontrolle .....	376

§ 10 Übersetzung des Nachhaltigkeitskonzepts in rechtliche Zielsysteme .....	377
A. Strukturelle Voraussetzungen und Rahmenbedingungen ..	378
I. Nachhaltigkeit als hochinterdependentes Konzept in einer pluralisierten Verwaltung .....	379
II. Raumordnung und Ressourcenordnung .....	381
III. Erfordernis der Querkoordination .....	382
IV. Internationalität des Bezugsrahmens und Erfordernis der Mehrebenenkoordination .....	384
B. Notwendigkeit der Ausformung abgestufter Ziel- und Planungssysteme .....	386
I. Abstufung und Ausdifferenzierung der Ziel- und Planungsebenen .....	387
1. Überwindung rechtlicher Distanzen durch gestufte Ziel- und Maßnahmenprogramme .....	387

2. Voraussetzungen und Rahmenbedingungen eines gestuften Nachhaltigkeitskonzepts .....	392
II. Bedeutung und Funktion rechtsetzungsorientierten Rechts	394
III. Folgen ressourcenspezifischer Ziel- und Planungssysteme für die Verwaltungsstruktur .....	396
C. Verknüpfung und Verbindlichkeit der Ziel- und Planungssysteme .....	399
I. Zusammenhänge und Bindungen zwischen den Ziel- und Planungsebenen .....	399
1. Herstellung von Zusammenhängen und Bindungswirkung ..	400
2. Nachhaltigkeitskonzept und vorrangbeanspruchende Rahmenplanung .....	400
II. Zielprogrammierung und Einzelfallentscheidung .....	401
1. Tendenzielle Relativierung von Innen- und Außenrecht ....	402
2. Verknüpfungen von Zielprogrammierung und Einzelfallentscheidung .....	403

### Dritter Teil

## Ausformungen des Nachhaltigkeitskonzepts im Umwelt- und Planungsrecht

§ 11 Bausteine einer Dogmatik der nachhaltigen Entwicklung im Umwelt- und Planungsrecht .....	408
A. Ausprägungen im deutschen Umwelt- und Planungsrecht	408
I. Umweltspezifische Regelungen des Nachhaltigkeitspostulats .....	409
1. Bodenschutzrecht und nachhaltige Entwicklung .....	409
2. Nachhaltigkeitsregelungen im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht .....	413
3. Weitere umweltspezifische Nachhaltigkeitsregelungen .....	418
II. Verankerung im Raumordnungs- und Baurecht .....	421
1. Nachhaltige Raumentwicklung als Leitbild der Raumordnung .....	421
2. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung .....	424
3. Bodenschutzklauseln und Eingriffsausgleichsregelungen .....	427
III. Grenzen der gesetzlichen Ausprägungen .....	430

B. Bausteine einer Nachhaltigkeitsdogmatik im Umweltrecht .....	431
I. Ausformung einer Dogmatik der ressourcenspezifischen Umweltziele .....	432
1. Differenzierung nach Problemen und Sachbereichen .....	432
2. Rechtliche Festsetzung und rechtlicher Rahmen .....	434
a) Verfahrensrechtliche Anforderungen .....	435
b) Umsetzung internationaler und gemeinschaftsrechtlicher Zielvorgaben .....	436
c) Rechtsschutz und Maßstab der rechtlichen Überprüfung .....	438
II. Bedeutung planungsrechtlicher Elemente .....	441
1. Aufwertung ressourcenspezifischer (Umwelt-)Fachplanungen .....	441
2. Einordnung der Ressourcenplanung in die gesamte Planungslandschaft .....	445
3. Abwägungsresistente Ressourcenplanung .....	448
4. Nationaler Umweltplan .....	449
III. Ziel- und aufgabenbezogene Instrumentenwahl .....	450
IV. Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts .....	451

§ 12 Das Gewässerschutzrecht als Referenzmodell für die Ausprägung des Nachhaltigkeitskonzepts im Umweltrecht .....	454
---	-----

A. Rahmenbedingungen und Grundansatz der Wasserrahmenrichtlinie .....	455
B. Wasserrahmenrichtlinie und Nachhaltigkeitskonzept .....	458
I. Grundzüge der Wasserrahmenrichtlinie .....	458
1. Ausrichtung des Gewässerschutzes auf langfristige Ressourcenverfügbarkeit .....	459
2. Gestufte Zielvorgaben und Zielkonkretisierungen .....	459
3. Anknüpfung an natürliche Ressourceneinheiten .....	462
a) Ausrichtung an Flußgebietseinheiten .....	462
b) Folgen für die Verwaltungsstruktur .....	463
4. Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne .....	465
5. Umsetzung und Instrumentenkombination .....	466
a) Wassernutzungsgebühren .....	467
b) Kombiniertes Ansatz von Emissionsbegrenzung und Umweltqualitätsnormen .....	467
6. Beteiligung der Öffentlichkeit .....	469
7. Kontinuierliche Ergebniskontrolle und Berichtspflichten ...	470

II. Umsetzung tragender Elemente des Nachhaltigkeitskonzepts .....	471
C. Folgewirkungen für das deutsche Gewässerschutzrecht ..	471
I. Herausforderungen durch die zielbezogene Strategie .....	472
1. Qualitätsorientierung im bisherigen Gewässerschutzrecht ..	474
a) Immissionsstrategien im Wasserhaushaltsgesetz .....	475
b) Qualitätsorientierung im Vollzug .....	477
2. Bedeutung internationaler Flußgebietsregime für eine zielbezogene Strategie .....	479
II. Umsetzungserfordernisse aufgrund der Wasserrahmenrichtlinie .....	481
1. Umsetzung der Zielvorgaben .....	482
2. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme .....	484
3. Organisatorische Maßnahmen .....	485
D. Nachhaltiger Gewässerschutz zwischen Anspruch und Vollzugsfähigkeit .....	486

#### Vierter Teil

### Perspektiven des Nachhaltigkeitskonzepts als regulatives Steuerungsmodell

§ 13 Leistungsfähigkeit und Grenzen des Nachhaltigkeitskonzepts als regulatives Steuerungskonzept .....	490
A. Nachhaltigkeitskonzept und verwaltungstheoretische Reformdiskussion .....	490
I. Verortung in der Reformdiskussion .....	491
1. New Public Management .....	492
2. Ökonomisierung .....	495
3. Prozeduralisierung .....	498
4. Kooperationsalisierung .....	502
5. Privatisierung und gesellschaftliche Selbstregulierung .....	506
6. Dezentralisierung und Deregulierung .....	507
7. Effizienz .....	510
II. Impulse des Nachhaltigkeitskonzepts für die Reformdiskussion .....	512

1. Verrechtlichung und dogmatische Ausformung zielbezogener Strategien .....	512
2. Aufwertung materiell-imperativer Verwaltungsrechts- strukturen .....	515
3. Partielle Reformalisierung .....	516
4. Neue Stufe der Internationalisierung .....	517
5. Revitalisierung und Internationalisierung der Gemein- wohldiskussion .....	519
B. Potential des Nachhaltigkeitskonzepts als regulatives Steuerungsmodell .....	523
I. Stärken des Nachhaltigkeitskonzepts .....	524
1. Rückgewinnung materieller Steuerungskraft bei gleichzeitiger Flexibilisierung .....	524
2. Reduzierung der Rechtfertigungslast für langfristig ressourcenschützende Regelungen .....	524
3. Langfristige Folgenorientierung .....	525
4. Rechtfertigungsbedürftigkeit der Ressourcenbeanspruchung	526
5. Verbesserung der Motivationslage .....	527
6. Akzeptanzsicherung .....	528
II. Vorbehalte und Einwände .....	528
1. Mangelnde rechtliche Handhabbarkeit .....	529
2. Gefahr der Verschleierung zugrundeliegender Konflikte ....	530
3. Ausschöpfung der Belastungsgrenzen und Entwertung von Vorsorgestrategien .....	531
4. Langfristige Gestaltbarkeit der Zukunft als Prämisse .....	531
5. Zurückdrängung individueller Freiheiten .....	532
§ 14 Fazit und Ausblick .....	533
Literaturverzeichnis .....	537
Register .....	611