

DOMINIK J. SNJKA

# Internationales Planungsrecht

*Schriften zum  
Infrastrukturrecht*

26

---

**Mohr Siebeck**

# Schriften zum Infrastrukturrecht

herausgegeben von

Wolfgang Durner und Martin Kment

26





Dominik J. Snjka

Eine Untersuchung unter  
besonderer Berücksichtigung des Umwelt-,  
des Infrastruktur- und des Seerechts

# Internationales Planungsrecht

Mohr Siebeck

*Dominik J. Snjka*, geboren 1986; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Bonn mit Aufenthalten in Santiago de Chile; 2014 Erstes, 2020 Zweites Staatsexamen; 2014–2018 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht und Institut für das Recht der Wasser- und Entsorgungswirtschaft der Universität Bonn; Forschungsaufenthalt am International Maritime Law Institute (IMO) in Malta; 2020 Promotion; 2018–2020 Referendariat; seit 2021 Rechtsanwalt.

ISBN 978-3-16-160697-7 / eISBN 978-3-16-160698-4  
DOI 10.1628/978-3-16-160698-4

ISSN 2195-5689 / eISSN 2569-4456 (Schriften zum Infrastrukturrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

# Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand im Wesentlichen während der Zeit am Lehrstuhl meines Doktorvaters Herrn Prof. Dr. Dr. Wolfgang Durner LL.M. in den Jahren 2014 bis 2018, insbesondere auch während zweier in diese Zeit fallender Forschungsaufenthalte am International Maritime Law Institute der IMO in Malta. Die Arbeit wurde im Dezember 2020 verteidigt. Sie befindet sich auf dem Forschungsstand von Mai 2019, Nachweise sind auf dem Stand von 2021.

Herrn Prof. Durner danke ich von ganzem Herzen für die Einräumung aller nur erdenklichen akademischen und persönlichen Freiheiten. Die Zeit an seinem Lehrstuhl war die schönste und lehrreichste meines gesamten Studiums.

Ferner danke ich Herrn Prof. Dr. David J. Attard für die wiederholte Gestattung der Forschung an seinem Institut in Malta. Herrn Prof. Dr. Alexander Proelß danke ich seinerzeit für die motivierende Einladung in sein (ehemaliges) Kolloquium an der Universität Trier. Herrn Prof. Dr. Stefan Talmon danke ich für die prüfende Zweitbegutachtung und Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Matthias Herdegen für die professionelle Disputation unter Coronabedingungen.

Auf dem Weg der Arbeit sind mir derart viele Menschen begegnet, denen ich zu vielfachem Dank verpflichtet bin, dass ihre Aufzählung dieses Vorwort absurd machen würde. Alle Angesprochenen wissen, dass ich Ihnen sehr dankbar bin.

Mein ganz besonderer Dank gilt meiner lieben Frau Angela, die die Querelen der vergangenen Jahre mit durchgestanden und sich während der Promotions- und Referendarszeit mit mir auf das gemeinsame Abenteuer der Familiengründung inklusive gemeinsamer Auslandsaufenthalte begeben hat.

Da wir alle nur Zwerge auf den Schultern von Riesen sind, widme ich die Arbeit ganz traditionell meinen lieben Eltern und meinen noch viel lieberen Kindern.

Dr. Dominik Snjka  
Bonn, Ende März 2021



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XVII
---------------------------------	------

## Erster Teil:

Koordinaten des internationalen Planungsrechts . . . . .	1
§ 1 <i>Räumliche Nutzungen im Prozess der Internationalisierung</i> . . . . .	3
I. Technische Entwicklung und Globalisierung . . . . .	3
II. Ambivalenz zwischen Umweltbelastung und Umweltschutz . . . . .	5
III. Erfordernis internationaler Koordination . . . . .	6
IV. Ergebnis und Ziel der Untersuchung . . . . .	8
§ 2 <i>Vorüberlegungen zur Operationalisierung eines internationalen Planungsrechts</i> . . . . .	9
I. Raumplanung und Recht . . . . .	9
1. Planung als finale Komplexitätsreduktion . . . . .	9
2. Recht als Steuerungsinstrument . . . . .	10
a) Gegenstand räumlicher Maßnahmen . . . . .	11
b) Planungsrecht und planungsrelevantes Recht . . . . .	13
c) Planungssensibilität des Umweltrechts . . . . .	15
II. Referenzrechtsordnung des internationalen Planungsrechts . . . . .	15
1. Übertragbarkeit funktionell-struktureller Eigenschaften . . . . .	15
2. Nationale Rechtsordnungen als Referenz . . . . .	17
a) Inhomogenität der Rechtslandschaft . . . . .	17
b) Mängel in Planung und Rechtsstaatlichkeit . . . . .	19
3. Das Völkerrecht als Referenzrechtsordnung . . . . .	20
a) Ankerpunkt der Internationalisierung des Planungsrechts . . . . .	20
b) Systemische Vorzüge im Verhältnis Planung – Völkerrecht . . . . .	21
c) Die Rechtsquellenlehre als Ausgangspunkt . . . . .	23
III. Raumplanung und Völkerrecht . . . . .	25
1. Der Stellenwert räumlicher Planung im Völkerrecht . . . . .	25
2. Die Funktion des Völkerrechts für die Raumplanung . . . . .	27

3. Die besondere Bedeutung präventiver Pflichten im internationalen Planungsrecht . . . . .	29
IV. Ergebnis . . . . .	31

## Zweiter Teil:

Der völkerrechtliche Rahmen räumlicher Planung . . . . .	33
--	----

§ 3 <i>Souveränität als Befugnis zur hoheitlichen Raumplanung</i> . . . . .	35
---	----

I. Das Recht auf souveräne räumliche Entwicklung . . . . .	35
II. Extraterritoriale Raumplanung . . . . .	39
1. Unautorisierter extraterritorialer Infrastrukturbau . . . . .	39
2. Zustimmungserfordernis bei souveränitätsübergreifenden Planungen . . . . .	41
3. Völkerrechtliche Institute kooperativer Hoheitsverlagerung . . . . .	42
a) Servitute in der Infrastrukturplanung . . . . .	42
b) Verwaltungszession für Marinestützpunkte . . . . .	44
III. Der Panamakanal . . . . .	45
1. Geschichte des Kanalbaues . . . . .	46
2. Der Bau einer dritten Kanaltrasse . . . . .	47
3. Territoriale Souveränität und internationale Einflussnahme in Panama und Nicaragua . . . . .	48
IV. Ergebnis . . . . .	51

§ 4 <i>Das souveränitätsrechtliche Präventionsprinzip</i> . . . . .	53
---	----

I. Überblick zu Ursprüngen und Inhalt des Präventionsprinzips . . . . .	54
1. Vom nachbarrechtlichen Schädigungsverbot zum präventiven Schadensvermeidungsgebot . . . . .	54
2. Von gemeinsamen Gewässern zu gemeinsamen Regionen . . . . .	57
3. Prävention als unscharfe Sorgfaltspflicht . . . . .	61
II. Prävention durch informationelle Kooperation . . . . .	65
1. Risikoprüfung, Notifikation und Konsultation . . . . .	66
2. Konsultation als kommunikativer Interessenausgleich . . . . .	69
a) Rückverweis auf den politischen Prozess . . . . .	70
b) Geringe Bedeutung von Katalogen und Vorrang der Konsultation . . . . .	71
c) Zur Gewichtung widerstreitender Staateninteressen . . . . .	72
aa) These vom Vorrang des Souveränitätsinteresses . . . . .	73
bb) These vom Vorrang des Integritätsinteresses . . . . .	73
cc) Thesen vom Vorrang des Umweltschutzinteresses . . . . .	75
dd) These der Tendenzwirkung von Befugnisnormen . . . . .	77

3.	Wichtige Besonderheiten der Espoo-Konvention . . . . .	77
a)	Dokumentation der Umweltverträglichkeitsprüfung . . . . .	77
b)	Konsultation über Unklarheiten des Anwendungsbereichs . . . . .	79
4.	Zwischenergebnis . . . . .	80
III.	Prävention durch Raumplanung? . . . . .	81
1.	Landschaftsschutz als räumliches Kohärenzgebot? . . . . .	81
2.	Grenzabstandsgebot für Großvorhaben? . . . . .	84
a)	Das Beispiel grenznaher Atomkraftwerke . . . . .	84
b)	Das Beispiel grenznaher Flughäfen – Ein Fall des Nachbarrechts? . . . . .	86
3.	Standortausschluss durch Wasserrecht? . . . . .	88
4.	Zwischenergebnis . . . . .	89
IV.	Ergebnis . . . . .	90
§ 5	<i>Das umweltrechtliche Präventionsprinzip</i> . . . . .	91
I.	Ansätze eines allgemeinen präventiven Umweltschutzgebots . . . . .	91
1.	Zur Abwesenheit eines intraterritorialen Schädigungsverbots . . . . .	91
2.	Das Gebot der umweltgerechten und nachhaltigen Entwicklung . . . . .	93
a)	Planungsaffines Entwicklungskonzept mit unklarem Rechtsstatus . . . . .	93
b)	Instrumentalisierung der Stadtplanung für die New Urban Agenda . . . . .	96
c)	Geringe Relevanz eines rechtlichen Nachhaltigkeitsbegriffes . . . . .	99
aa)	Mangelnde fachliche und rechtliche Eindeutigkeit . . . . .	99
bb)	Beispiel: Energierohstoffbergbau . . . . .	103
3.	Zwischenergebnis . . . . .	104
II.	Sektorale Ansätze umweltrechtlicher Präventionspflichten . . . . .	104
1.	Klimaschutz durch vorsorgende Raumplanung . . . . .	105
a)	Überblick zum internationalen Klimaschutz . . . . .	105
b)	Raumplanung als Instrument der Klimaschutzpolitik . . . . .	107
c)	Signifikante Adressierung von Städtebau und Forstwirtschaft . . . . .	109
d)	Zwischenergebnis . . . . .	110
2.	Biodiversitätsschutz durch Lebensraumschutz . . . . .	110
a)	Überblick zum internationalen Biodiversitätsschutz . . . . .	110
b)	Lebensraumschutz als räumliche Planung . . . . .	113
aa)	Gebietsgestaltung durch Raumdefinition und Veränderungsschutz . . . . .	114
bb)	Erfordernis der gebiets- und regionenübergreifenden Nutzungskoordination . . . . .	115
c)	Das biodiversitätsrechtliche Präventionsprinzip als planungsaffine Sorgfaltspflicht . . . . .	117

d)	Im Spiegel: Landschaftsschutz und Biodiversität . . . . .	121
e)	Zwischenergebnis . . . . .	123
3.	Menschenrechtsschutz durch Raumplanung . . . . .	124
a)	Überblick zum internationalen Menschenrechtsschutz . . .	124
b)	Das menschenrechtliche Präventionsprinzip als Sorgfaltspflicht . . . . .	126
c)	Raumplanung als Präventionsinstrument in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte . . . . .	128
aa)	Alternativverhältnis zwischen technischer und räumlicher Prävention . . . . .	128
bb)	Abstandsgebot bei Lebens- und Gesundheitsgefahr . . .	130
d)	Zwischenergebnis . . . . .	132
4.	Binnengewässerschutz in der Raumnutzung . . . . .	132
a)	Binnengewässerschutz als mittelbare Folge anderweitig motivierter Rechtspflichten . . . . .	132
b)	Gewässerschutz als eigenständiges ökologisches Ziel . . .	135
5.	Zwischenergebnis . . . . .	137
III.	Planungsrelevante Umweltverfahrenspflichten . . . . .	138
1.	Projektbezogene und strategische Umweltprüfungen . . .	139
a)	Überblick über internationale Umweltprüfungspflichten . .	140
aa)	Lediglich sektorale oder auch bereichsübergreifende UVP-Pflichten? . . . . .	140
bb)	Sektorale Pflicht im Biodiversitätsschutz . . . . .	143
cc)	Keine Pflicht aus Menschenrechten und Binnengewässerrecht . . . . .	144
dd)	Zwischenergebnis . . . . .	146
b)	Intersektorale Konkretisierungsansätze der Sorgfaltspflichten . . . . .	146
aa)	Qualitätsanforderungen und Verfahrensschritte . . . .	147
bb)	Verbindlichkeit der Maßgaben . . . . .	148
c)	Strategische Umweltprüfung im SEA-Protokoll . . . . .	150
aa)	Struktur des Abkommens und der Umweltprüfung . . .	151
bb)	Nachbarrechtliche oder intraterritoriale Prävention? .	152
2.	Information und Beteiligung der Öffentlichkeit . . . . .	153
a)	Überblick und Status internationaler Umweltinformationspflichten . . . . .	154
b)	Unterschiede in der Schutzrichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den UNECE-Abkommen . .	156
3.	Zwischenergebnis . . . . .	157
IV.	Ergebnis . . . . .	158

## Dritter Teil:

## Der völkerrechtliche Rahmen maritimer Raumplanung . . . . 161

§ 6 *Eigenheiten der maritimen Raum- und Rechtsbeziehungen* . . . . . 163

- I. Unterschiede der Nutzungs- und Schutzbedürfnisse im Meeresraum . . . . . 164
- II. Abweichende Rechtskomplexität im Seerecht . . . . . 165
  - 1. Hohe Bedeutung des Jurisdiktionsvölkerrechts . . . . . 166
  - 2. Vielschichtige Umweltschutz- und Rücksichtnahmegebote . . 168
- III. Ergebnis . . . . . 170

§ 7 *Seerechtliche Befugnisse zur hoheitlichen Raumplanung* . . . . . 171

- I. Raumbeanspruchende Planungen . . . . . 171
  - 1. Maritimer Bergbau . . . . . 171
    - a) Souveränität und souveräne Rechte in Küstennähe . . . . 172
    - b) Mineralischer Tiefseebodenbergbau im Gebiet . . . . . 173
    - c) Nicht-mineralischer Tiefseebergbau nach dem Recht der hohen See . . . . . 175
  - 2. Künstliche Inseln, Anlagen und andere Einrichtungen . . . . 180
    - a) Ausschließliche Errichtungsbefugnisse in Küstennähe . . 180
    - b) Errichtungsfreiheiten auf hoher See . . . . . 183
    - c) Anforderungen an private Vorhaben im Bereich seerechtlicher Freiheiten . . . . . 185
  - 3. Kabel und Rohrleitungen . . . . . 188
    - a) Souveränität und Verlegefreiheit als Planungskompetenzen 189
    - b) Ressourcen-, Anlagen- und Umweltschutz bei Transitleitungen . . . . . 190
    - c) Reglementierungsbefugnisse bei anlandenden Leitungen . 193
    - d) Begleitinstallationen und Anbindungsleitungen . . . . . 194
  - 4. Zwischenergebnis . . . . . 196
- II. Großräumige Planungen und integrierter Meeresschutz . . . . . 197
  - 1. Meeresschutzgebiete . . . . . 198
    - a) Zur Eigenheit raumgestaltender Meeresschutzgebiete . . . 198
    - b) Lokalisierte Einschränkungen zu Naturschutzzwecken . . 201
      - aa) Einschränkung raumbeanspruchender Vorhaben . . . 202
      - bb) Einschränkungen der Fischerei . . . . . 203
      - cc) Einschränkungen der Schifffahrt, insb. areas to be avoided . . . . . 204
  - 2. Maritime Gesamtplanung . . . . . 208
    - a) Eingeschränkte Zulässigkeit überfachlicher Gesamtplanung 208
    - b) Maßstäbe für fachübergreifende Koordinationsplanungen 210
  - 3. Hohe See und Tiefseeboden – Raumplanungsfreie Räume? . 212

4. Zwischenergebnis . . . . .	213
III. Ergebnis . . . . .	213
§ 8 <i>Das seerechtliche Präventionsprinzip</i> . . . . .	215
I. Das allgemeine Rücksichtnahmegebot . . . . .	215
1. Das Zonenregime als antizipierter Interessenausgleich . . . . .	216
a) Rücksichtnahmegebote in nichtstaatlichen Zonen . . . . .	217
b) Durchfahrtsregime als Rücksichtnahmegebote . . . . .	217
c) Konsultation als Verfahrenselement des Rücksichtnahmegebots . . . . .	218
2. Zur Gewichtung widerstreitender Staateninteressen . . . . .	221
a) Grundsätzliche Interessengleichwertigkeit und vereinzelte Vorrangregelungen . . . . .	221
b) These vom Vorrang des Küstenstaateninteresses . . . . .	223
c) Erneut: These der Tendenzwirkung von Befugnisnormen . . . . .	224
3. Beispielhafte Konkretisierung des Rücksichtnahmegebotes . . . . .	226
a) Militärische Raumnutzungsansprüche in der ausschließlichen Wirtschaftszone . . . . .	226
b) Querung von Meerengen durch Tunnel und Brücken . . . . .	227
4. Zwischenergebnis . . . . .	232
II. Das Meeresschutzgebot . . . . .	233
1. Meeresschutz als präventive und kooperative Sorgfaltspflicht . . . . .	233
2. Räumliche Planungspflichten aus dem Meeresschutzgebot? . . . . .	235
a) Raumplanung als unverbindliches Instrument . . . . .	235
b) Geringer Konkretisierungsgrad auch im maritimen Berg- und Infrastrukturbau . . . . .	236
c) Sektorale Pflicht zum maritimen Lebensraumschutz . . . . .	238
3. Zwischenergebnis . . . . .	241
III. Ergebnis . . . . .	242
Vierter Teil:	
Internationale Planungsverfahren . . . . .	243
§ 9 <i>Grenzüberschreitende Raumplanung</i> . . . . .	245
I. Völkerrecht und grenzüberschreitende Raumplanung . . . . .	245
1. Begriffliche Rahmenbedingungen . . . . .	245
2. Der Flughafen Salzburg . . . . .	247
II. Grenzüberschreitende Infrastrukturplanung . . . . .	248
1. Die Praxis des Infrastrukturbaus . . . . .	249
a) Das Eisenbahnwesen als internationale Planungsaufgabe . . . . .	249

b) Der Rohrleitungsbau als transkontinentale Verknüpfung der Energiewirtschaft . . . . .	250
c) Der Straßenbau als Ausdruck eines überregionalen Integrationsinteresses . . . . .	251
2. Strukturen der internationalen Infrastrukturplanung . . . . .	253
a) Ein Überblick zum Rohrleitungsrecht . . . . .	254
b) Ein Vergleich zu grenzüberschreitenden Straßen . . . . .	256
aa) Bilaterale Straßenverknüpfung als internationale Planung . . . . .	257
bb) Straßennetzplanung durch multilaterale Verträge . . . . .	258
3. Völkerrechtliche Maßstäbe im Infrastrukturbau . . . . .	261
a) Völkerrechtsmäßigkeit eines Vorhabens . . . . .	261
b) Transitrechte als Pflicht zum Infrastrukturbau? . . . . .	262
c) Interessenabwägung durch politische Verhandlung . . . . .	263
4. Zwischenergebnis . . . . .	265
III. Grenzübergreifende Gebietsplanungen . . . . .	266
1. Die globale Praxis grenzübergreifender Gebietsplanung . . . . .	266
2. Strukturen kooperativer Gebietsplanung in der IUCN- Konzeption . . . . .	269
a) Unschärfen in der Begriffsbildung . . . . .	270
b) Orientierungsparameter für grenzüberschreitende Gebietsregime . . . . .	272
aa) Fachliche Erforderlichkeit und Planungsziel . . . . .	272
bb) Modelle der Kooperationsorganisation . . . . .	273
3. Zwei regionale Beispiele grenzübergreifenden Biodiversitätsschutzes . . . . .	275
a) Die Naturparke an der westdeutschen Grenze . . . . .	275
b) Die Darién-Chocó-Nationalparks und die Panamericana . . . . .	278
4. Zwischenergebnis . . . . .	281
IV. Ergebnis . . . . .	282
 § 10 Raumplanung durch internationale Organisationen . . . . .	 285
I. Nichtstaatliche hoheitliche Raumplanung im Staatsgebiet? . . . . .	286
II. Raumnutzungskonflikte in den internationalen Gemeinschaftsräumen . . . . .	288
1. Extraterrestrischer Bergbau und Satelliten im geostationären Orbit . . . . .	288
2. Bergbau, Tourismus und Forschung in der Antarktis . . . . .	292
3. Internationalisierte Meeresschutzgebiete . . . . .	296
a) IMO-Particularly sensitive sea area (PSSA) . . . . .	296
b) Meeresschutzgebiete jenseits einzelstaatlicher Hoheitsgewalt (ILBI) . . . . .	299
4. Zwischenergebnis . . . . .	301

III. Die bergrechtliche Planung der International Seabed Authority . . . . .	302
1. Legislative Struktur des Behördenregimes . . . . .	303
a) Kompetenzielle Grundlagen des Mining Codes . . . . .	303
b) Umweltschutzbefugnisse der Behörde . . . . .	305
2. Die Planung der Tätigkeiten im Gebiet . . . . .	306
a) Zugangsberechtigte Staaten und Unternehmen . . . . .	308
b) Das Lizenzierungsverfahren . . . . .	309
c) Planungsentscheidungen der Behörde? . . . . .	310
aa) Genehmigung der Arbeitspläne (plans of work) . . . . .	311
bb) Umweltmanagementpläne und Tiefseebodenschutzgebiete (Areas of particular Environmental Interest) . . . . .	313
3. Exkurs: Notifikation der Prospektion . . . . .	314
a) Anzeigeverfahren oder präventiver Zulassungsvorbehalt? Diskrepanz zwischen Seerechtsübereinkommen und Sekundärrecht . . . . .	315
b) Rechtliche Einordnung der Diskrepanz und Folgen vor der Meeresbodenkammer . . . . .	317
4. Zwischenergebnis . . . . .	321
IV. Ergebnis . . . . .	322
§ 11 Die internationale Raumordnung . . . . .	325
I. Zum Begriff der Raumordnung . . . . .	325
II. Raumplanerische Aspekte der Jurisdiktionsordnung . . . . .	326
1. Raumbedeutsamkeit von Grenzen . . . . .	326
2. Das Zonenregime und maritime Delimitation . . . . .	327
III. Ansätze einer global-räumlichen Entwicklungsordnung? . . . . .	329
1. Die Antarktis als völkerrechtlicher Raum . . . . .	329
2. Fehlende Übertragbarkeit auf andere globale Räume . . . . .	331
a) Tiefseeboden und Weltraum . . . . .	331
b) Meeresraum und Raum der Europäischen Union . . . . .	332
3. Der Alpenraum als multinationale Entwicklungsplanung . . . . .	334
IV. Ergebnis . . . . .	336
<b>Fünfter Teil:</b>	
<b>Schlussbetrachtungen . . . . .</b>	<b>337</b>
§ 12 Internationales Planungsrecht – Resümee und Ausblick . . . . .	339
§ 13 Zusammenfassende Thesen . . . . .	343
1. Teil: Koordinaten des internationalen Planungsrechts (§§ 1 und 2) . . . . .	343

2. Teil: Der völkerrechtliche Rahmen räumlicher Planung (§§ 3 bis 5)	344
3. Teil: Der völkerrechtliche Rahmen maritimer Raumplanung (§§ 6 bis 8) . . . . .	346
4. Teil: Internationale Planungsverfahren (§§ 9 bis 11) . . . . .	347
Literaturverzeichnis . . . . .	351
Rechtsprechungsverzeichnis . . . . .	381
Sachregister . . . . .	383



## Abkürzungsverzeichnis

ACSIL	Annals of the Chinese Society of International Law
AJIL	American Journal of International Law
AJLH	American Journal of Legal History
ANRLJ	Appalachian Natural Resources Law Journal
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
APJEL	Asia Pacific Journal of Environmental Law
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BCEALR	Boston College Environmental Affairs Law Review
BGBI	Bundesgesetzblatt
BJIL	Berkeley Journal of International Law
BUILJ	Boston University International Law Journal
BULR	Boston University Law Review
CJIELP	Colorado Journal of International Environmental Law and Policy
CL	Climate Law
CLR	Canterbury Law Review
CYIL	Canadian Yearbook of International Law
DELPF	Duke Environmental Law and Policy Forum
DJILP	Denver Journal of International Law and Policy
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa Archiv
ECHR	European Court of Human Rights
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
ELR	Environmental Law Review
ENLR	European Networks Law and Regulation Quarterly
EPL	Environmental Policy and Law
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
GLJ	German Law Journal
GYIL	German Yearbook of International Law
HELRL	Harvard Environmental Law Review
HJIL	Houston Journal of International Law
HLJ	Hertfordshire Law Journal
Hrsg	Herausgeber
IACtHR	Inter-American Court of Human Rights
IBL	International Business Lawyer
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly

IGH	Internationale Gerichtshof
IJECL	International Journal of Estuarine and Coastal Law
IJGLS	Indiana Journal of Global Legal Studies
IJIL	Indonesian Journal of International Law
IJMCL	International Journal of Marine and Coastal Law
ILM	International Legal Materials
ILS	International Law Studies Series. US Naval War College
IMO	International Maritime Organisation
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IUCN	International Union for Conservation of Nature
IzR	Informationen zur Raumentwicklung
JAPA	Journal of the American Planning Association
JCC	Journal of Coastal Conservation
JEEPL	Journal for European Environmental and Planning Law
JENRL	Journal of Energy and Natural Resources Law
JIWLP	Journal of International Wildlife Law and Policy
JMEH	Journal of Modern European History
JSDLP	Journal of Sustainable Development Law and Policy
JSL	Journal of Space Law
JZ	Juristen Zeitung
LUEL	Land Use and Environmental Law
LUP	Land Use Policy
MASGC	Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change
McGIJSDP	McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy
MIALR	University of Miami Inter-American Law Review
MJICEL	Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law
MPYBUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MPEPIL-Online	Max Planck Encyclopedia of Public International Law Online
NCJILCR	North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation
NJIL	Nordic Journal of International Law
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NRE	Natural Resources and Environment
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYJILP	New York University Journal of International Law and Politics
OCLJ	Ocean and Coastal Law Journal
ODIL	Ocean Development and International Law
PSSA	Particularly Sensitive Sea Area
RBDI	Revue Belge de Droit International
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RECIEL	Review of European, Comparative and International Environmental Law
SEA	Strategic Environmental Assessment
SJIL	Stanford Journal of International Law
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
StTJLPP	University of St. Thomas Journal of Law and Public Policy
SUP	Strategische Umweltprüfung
TELJ	Tulane Environmental Law Journal
TJLP	Tennessee Journal of Law and Policy
TMLJ	Tulane Maritime Law Journal
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UNTS	United Nations Treaty Series

UPLR	University of Pittsburgh Law Review
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VELJ	Virginia Environmental Law Journal
VJTL	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WILJ	Wisconsin International Law Journal
WUGSLR	Washington University Global Studies Law Review
YIEL	Yearbook of International Environmental Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZLW	Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht



Erster Teil

# Koordinaten des internationalen Planungsrechts



# § 1 Räumliche Nutzungen im Prozess der Internationalisierung

## I. Technische Entwicklung und Globalisierung

Mensch sein bedeutet Raum und Umwelt zu gestalten. Mittlerweile ist der Mensch zu einem „geologischen Faktor“ geworden.<sup>1</sup> In zunehmendem Maße, so formuliert der Bonner Geograph Eckart Ehlers, werde „der Naturordnung, der Physis, das menschliche Gesetz, der Nomos, entgegengesetzt“.<sup>2</sup> Katastrophisch mutet insoweit das Szenario des Raumwissenschaftlers Kurt Gielgen an, der am Horizont der Zeit eine zentralistische globale Raumordnung zeichnet, die infolge des Klimawandels bestimmt ist von rigiden Bevölkerungs-, Nahrungs- und Ressourcenkontingenten.<sup>3</sup> Deutlich zuversichtlicher beschreibt dagegen der Trend- und Zukunftsforscher Matthias Horx Urbanisierung, technische Entwicklung und Globalisierung als Megatrends eines soeben erst begonnenen Anthropozäns, deren graduelle, evolutionäre und rekursive Prozesse zwar zeitweise zu heftigen gesellschaftlichen und ökologischen Verwerfungen führten, in Querschnitt und Summe aber eine stetige Verbesserung aller Lebensumstände bedeuteten.<sup>4</sup>

Zu welchem Ergebnis der Blick in die Glaskugel auch führen mag, sicher ist bereits heute, dass der Mensch die Erde unumkehrbar formt:<sup>5</sup> Neben einem exponentiellen Wachstum in Urbanisierung und Talsperrenbau<sup>6</sup> reicht die energetisch-technische Entwicklung bereits so weit durch Praktiken wie dem Mountaintop-Removal-Mining ganze Bergketten in Hochebenen umzuformen<sup>7</sup> und selbst futuristisch erscheinende Eingriffe in die gesamte Ökosystematik der Erde wer-

---

<sup>1</sup> Dieses Phänomen wird z.T. als Zeitalter des Anthropozän bezeichnet. Erstmals wohl *Crutzen*, *Nature* 415 (2002), S. 23; aus der überbordenden Literatur vgl. zunächst den Überblick von *Gebhardt*, *Heidelberger Jahrbücher Online* 1 (2016), S. 28–42; in monographischer Form *Ehlers*, *Das Anthropozän: Die Erde im Zeitalter des Menschen*; zum Anthropozän als zukunftsgerichtetes, ethisches Konzept *Kersten*, *Das Anthropozän-Konzept*; heftige sozialökonomische Kritik bei *Altvater*, *Emanzipation* 2013, S. 71–88.

<sup>2</sup> *Ehlers*, *Das Anthropozän: Die Erde im Zeitalter des Menschen*, S. 14.

<sup>3</sup> *Gilgen*, *Der globale Kontrakt – Raumplanung zwischen Utopie und Horrorvision*, Ein Science-Fiction Roman, S. 152 ff.

<sup>4</sup> *Horx*, *Das Megatrend-Prinzip: Wie die Welt von morgen entsteht*, S. 46 ff., 87 ff., 147 ff., 173 ff.

<sup>5</sup> *Foley* u. a., *Science* 309 (2005), S. 570–574.

<sup>6</sup> *Gebhardt*, *Heidelberger Jahrbücher Online* 1 (2016), S. 28–42 (33 f.).

<sup>7</sup> Genauer dazu auf S. 103 ff.

den als Geoengineering wissenschaftlich debattiert.<sup>8</sup> Namentlich im Infrastrukturbereich reichen sich räumliche Planung und Globalisierung<sup>9</sup> auf besondere Weise die Hand: Die wechselbezügliche Gemengelage aus technischer Entwicklung und internationaler Vernetzung und Arbeitsteilung unter der Freihandelshypothese erzeugt weltumspannende Verkehrs- und Migrationsströme und erfordert Infrastrukturnetze nie dagewesener Skalierung,<sup>10</sup> erst jüngst veranschaulicht durch die Fertigstellung der Erweiterung des Panamakanals.<sup>11</sup> Überhaupt ist die Verkehrsinfrastruktur in ihrer ökonomischen Bedeutung wohl kaum zu überschätzen, weshalb ihr Ausbau auch Dreh- und Angelpunkt des europäischen Binnenmarktes ist.<sup>12</sup> Das zugleich auf allen Ebenen der Wertschöpfung bestehende Streben nach nicht-fossilen Optionen der Energieerzeugung verlagert dabei Nutzungskonflikte großflächig in ländliche Räume (Windräder und Biomasseanbau) und führt zu neuen Verknüpfungen zwischen globalen Räumen (Stromtransporte zwischen windigem, wasserreichem Norden und sonnigem Süden).<sup>13</sup> Dabei erfordert die Umstellung auf reproduzierbare, aber nur eingeschränkt speicherbare Optionen der Stromerzeugung schon aus technischen Gründen eine rasante Ausweitung grenzüberschreitender Übertragungsnetze, um Über- und Unterkapazitäten auszugleichen und Grundlast zu sichern.<sup>14</sup> Da eine vollständige Dekarbonisierung wohl bis auf Weiteres Zukunftsmusik bleiben wird, werden zugleich seit der Jahrtausendwende zahlreiche Pipelines interkontinentaler Dimension geplant und realisiert, vor allem um eurasische Gasreserven nach Europa zu transportieren.<sup>15</sup> Nachdem 2011 mit der Nord Stream-Pipeline die erste Direktverbindung von Russland durch die Ostsee in die Bundesrepublik Deutschland in Betrieb genom-

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Boyd*, Geoengineering; *Gebhardt*, Heidelberger Jahrbücher Online 1 (2016), S. 28–42 (31 ff.); *Proelß*, JZ 2011, S. 495–503.

<sup>9</sup> Der Begriff der Globalisierung findet in der rechtlichen Praxis keine Anwendung und ist bisher kein Rechtsbegriff, sondern ein faktisches Phänomen. Man mag sie definieren als die signifikant zunehmende Vernetzung gesellschaftlicher Akteure ohne Rücksicht auf ihren räumlichen Aufenthaltsort, so m.w.N. *Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das öffentliche Recht, S. 11.

<sup>10</sup> *Schmitz*, Revolutionen der Erreichbarkeit, S. 13 ff., 27 ff., 169 ff.; *Hobe*, AVR 37 (1999), S. 253–282 (254 ff.); zum Begriff der Infrastruktur siehe *Dörr*, VVDStRL 73 (2014), S. 323–362 (325 ff.).

<sup>11</sup> Dazu ausführlich S. 45 ff.

<sup>12</sup> *Europäische Kommission*, Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum, passim.

<sup>13</sup> *Beckmann* u. a., Räumliche Implikationen der Energiewende – Positionspapier, S. 5 ff.

<sup>14</sup> *SRU*, Wege zur 100 % erneuerbaren Stromversorgung – Sondergutachten, S. 295 ff.

<sup>15</sup> Vergleiche die Übersichten der Anhänge 1 bis 11 bei *Sibold*, Russlands Energiebeziehungen in Eurasien, S. 57 ff.

men worden war, einer Pipeline etwa der Länge des Rheins,<sup>16</sup> begannen schon in demselben Jahr die Planungen für den Bau einer weiteren russisch-deutschen Verbindung.<sup>17</sup> Derartige Projekte ziehen, etwa wegen der Umgehung der zentralasiatischen und osteuropäischen Staaten, erhebliche Kritik auf sich<sup>18</sup> und verdeutlichen, dass besonders Infrastrukturplanungen internationaler Größenordnung von enormer politischer Relevanz sind: Die Investitionskosten gehen regelmäßig in die Milliarden, und die Infrastruktursysteme sind Rückgrat der Energiesicherheit und daher bedeutsamer Gegenstand geopolitischer Einflussnahme.<sup>19</sup> Mit der globalen Verbreitung des Internets ist dieser Trend des Ausbaus der Infrastrukturnetze nochmals potenziert für Telekommunikationskabel zu verzeichnen, die insbesondere für die Finanzwirtschaft zentrale Bedeutung erlangt haben.<sup>20</sup> Sicher ist somit: Raumplanung ist zu einer internationalen Aufgabe geworden.<sup>21</sup>

## II. Ambivalenz zwischen Umweltbelastung und Umweltschutz

Diese genannten infrastrukturellen Superlative führen zugleich zu erheblichen Verlusten an raumbezogener Lebensqualität – beispielsweise durch Fluglärm<sup>22</sup> – und zur Beeinträchtigung des gesamten Naturhaushaltes, sodass Summe und Intensität umweltmedialer Belastungen auch die problematischen Seiten der metaphorischen „Schrumpfung des Raumes“ vergegenwärtigen. Namentlich das systematische Zurückdrängen urwüchsiger, so nicht wieder herstellbarer Ökosysteme<sup>23</sup> ist dabei Charakteristikum einer „Weltgesellschaft des antizipierten Verschwindens“<sup>24</sup>. Je weniger sich raumbezogenes Verhalten an Staatsgrenzen orientiert, umso bedeutsamer ist es, dass auch die Naturschutzpolitik danach strebt,

<sup>16</sup> Vgl. etwa die unternehmenseigene Aufstellungen der Daten bei *Nord Stream AG*, Das Nord Stream Pipeline-Projekt – Fact Sheet 2017; ders., Nord Stream by Numbers – Fact Sheet 2013.

<sup>17</sup> Vgl. *Nord Stream 2 AG*, Das Nord Stream 2 Pipeline-Projekt – Fact Sheet 2018.

<sup>18</sup> Ausführlich *Sibold*, Russlands Energiebeziehungen in Eurasien, S. 7 ff., 12 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Wiese*, Grenzüberschreitende Landrohrleitungen und seeverlegte Rohrleitungen im Völkerrecht, S. 46 ff., 58 ff.; *Wolf*, Unterseeische Rohrleitungen und Meeresumweltschutz, S. 23 ff.

<sup>20</sup> Seit der ersten Verlegung eines transatlantischen Glasfaserkabels im Jahr 1988 wurden seit einem Vierteljahrhundert jährlich durchschnittlich 50 000 km allein unterseeischer Glasfaserkabel verlegt und selbst transarktische Verbindungen zwischen London und Tokio sind in Planung; *UN-General Assembly*, World Ocean Assessment I, Chapter 19, S. 1 f.m.w.N.

<sup>21</sup> *Winkler*, Raum und Recht, S. 28.

<sup>22</sup> *SRU*, Fluglärm reduzieren – Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten, S. 33 ff.

<sup>23</sup> Siehe etwa zur großflächigen Primärwaldrodung der letzten 25 Jahre den differenzierten Rückblick der *FAO*, Global Forest Resources Assessment 2015, S. 2 ff.

<sup>24</sup> *Kersten*, Das Anthropozän-Konzept, S. 13.

die aus dieser Perspektive willkürlich gezogenen Staatsgrenzen zu überwinden.<sup>25</sup> Diese ambivalente Stellung räumlicher Planung im Dreieck zwischen sozial-ökonomischer Bedeutung, Umweltbelastung und Umweltschutz findet ihren rechtspolitischen Ausdruck nicht zuletzt in den Forderungen nach integrativ angelegter „nachhaltiger Entwicklung“.<sup>26</sup> Dass die holistische Betrachtung menschlicher Aktivität jedoch letztlich ein Ideal bleibt, zeigt sich beispielhaft an Megaprojekten wie der kanadischen René-Levasseur-Insel, der wohl größten künstlich erzeugten Insel der Welt: Die Aufstauung des Rivière Manicouagan durch die Daniel-Johnson-Talsperre (1957) verinselte den Zentralberg des Einschlagkraters Manicouagan (ca. 2000 km<sup>2</sup>), der nunmehr von einem der größten – als Trinkwasserreservoir dienenden – Stauseen umgeben ist. Durch die Aufstauung wurden Täler geflutet sowie Lebensräume zerstört und zerschnitten. Allerdings wurden über beinahe ein Viertel der Insel – etwa die Fläche der Stadt Köln – zwei Naturreservate errichtet, um seltene und für das (heutige) Seebett charakteristische geologische Formationen zu schützen.<sup>27</sup> Die zwei an der Staumauer positionierten Wasserkraftwerke verzeichnen eine zusammengefasste installierte Gesamtleistung von über 2,5 GW, wobei die installierte Leistung aus Wasserkraft in Deutschland 2018 insgesamt lediglich rund 5,5 GW betrug.<sup>28</sup>

### III. Erfordernis internationaler Koordination

Die beschriebenen durch das Merkmal der „Zunahme“<sup>29</sup> gekennzeichneten Entwicklungen haben heftige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen<sup>30</sup> und bringen auch die Flexibilität der hergebrachten Methoden und Instrumente der Raumplanung an ihre Grenzen.<sup>31</sup> Überregionale und globale Interdependenzen erfordern und erzeugen auf breiter Linie die rechtlich gerahmte Kooperati-

<sup>25</sup> Vgl. nur die Erwägungsgründe 4 bis 6 der Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), Bonner Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden Wildlebenden Tierarten von 1979, BGBl. II Nr. 22 S. 569 ff.

<sup>26</sup> Bode, Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung, S. 35 ff.; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, S. 34 ff., 44 ff.

<sup>27</sup> Allerdings hatte die UNESCO 1972 gefordert die gesamte Insel zum Reservat zu erklären. Vgl. Gazette Officielle du Quebec, December 17, 2003, Vol. 135, No. 51 – Natural Heritage Conservation Act, S. 3495 ff.; *Gouvernement du Quebec*, Reserve de biodiversite de la Meteorite – Conservation Plan, S. 2.

<sup>28</sup> Vgl. *Hydro-Quebec*, Hydroelectric Generating Stations as at January 1st, 2018; *Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme*, Installierte Netto-Leistung zur Stromerzeugung in Deutschland.

<sup>29</sup> Kahl, Rechts- und Sachkontrolle in grenzüberschreitenden Sachverhalten, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, S. 1091–1144, 1092.

<sup>30</sup> Hobe, AVR 37 (1999), S. 253–282 (255 ff.).

<sup>31</sup> Ritter/Wolf, Warum ein Handbuch zu Methoden und Instrumenten der räumlichen Planung?, in: ARL (Hrsg.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*, S. 1–5, 2.

on hoheitlicher Akteure zur Mehrung der internationalen Wohlfahrt (Internationalisierung).<sup>32</sup> Dies führt im Einzelfall so weit, dass ursprünglich funktionelle überstaatliche Organisationen wie die Europäische Union ein steigendes Raumbewusstsein zeigen, und dies mit zwar rechtlich unverbindlichen, aber dennoch wirkmächtigen finanziellen Steuerungsimpulsen Einfluss auf die räumliche Entwicklung nehmen.<sup>33</sup> In diesem Prozess erreichen die Verlagerungen hoheitlicher Gewalt auf zwischenstaatliche Ebenen und die Verflechtungen mit der ökonomisch und ökologisch motivierten Zivilgesellschaft (Multinationale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen) neue Dimensionen.<sup>34</sup> Dies wird zunehmend dahingehend beschrieben, dass die internationale Gesellschaft in ein dynamisches und dezentrales Geflecht globaler Governance eingebunden sei, das die bisherigen Vorstellungen hoheitlicher Steuerungsmöglichkeiten ins Wanken bringe.<sup>35</sup> Jedenfalls sind die internationalen Kooperationsbemühungen keine altruistisch motivierte Harmonie,<sup>36</sup> sondern meist nüchterne Umsetzung gesellschaftlicher Interessen.<sup>37</sup> In Anbetracht dieser beinahe paradoxen globalen Ausweitung mit

---

<sup>32</sup> *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, S. 65 ff.; *Wolfrum*, International Law of Cooperation, in: *Wolfrum* (Hrsg.), MPEPIL-Online, Rn. 2; *Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 165; die Verwendung dieser vielbehandelten Begrifflichkeit ist in der Literatur durchaus variabel; vgl. nur etwa m.w.N. *Möllers/Voßkuhle/Walter*, Internationales Verwaltungsrecht; *Niedobitek*, Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge; *Ohler*, Die Kollisionsordnung des allgemeinen Verwaltungsrechts: Strukturen des deutschen internationalen Verwaltungsrechts; *Schmidt-Assmann*, Der Staat 45 (2006), S. 315–338; *Wolfrum*, Ansätze eines allgemeinen Verwaltungsrechts im internationalen Umweltrecht, in: *Trute u. a.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, 665 ff.; *Menzel*, Internationales Öffentliches Recht: Verfassungs- und Verwaltungsgrenzrecht in Zeiten offener Staatlichkeit; *Kahl*, Rechts- und Sachkontrolle in grenzüberschreitenden Sachverhalten, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, S. 1091–1144; aus einem rechtsgebietsübergreifenden Blickwinkel *Calliess*, Transnationales Recht.

<sup>33</sup> *Gatawis*, UPR 2002, S. 263–270 (263 ff.); *Ritter*, ZSE 2003, S. 240–250 (240 ff.); *Battis/Kersten*, EuR 2009, S. 3–23 (3 ff.).

<sup>34</sup> *Hobe*, AVR 37 (1999), S. 253–282 (261 ff.); *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, S. 12 ff., 49 ff.; das Phänomen als solches ist nicht neu, sondern vor allem seine Ausmaße, vgl. den Disput bei *Koller*, EJIL 23 (2012), S. 97–119; *Bethlehem*, EJIL 25 (2014), S. 9–24; *Landauer*, EJIL 25 (2014), S. 31–34.

<sup>35</sup> Zu dieser eher soziologisch geprägten steuerungstheoretischen Perspektive, insbesondere *Walter*, ZaöRV 76 (2016), S. 363–389; *Tietje*, Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 164 ff.; *Kahl*, Rechts- und Sachkontrolle in grenzüberschreitenden Sachverhalten, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, S. 1091–1144, 1098 ff.

<sup>36</sup> *Urlacher*, International Relations as Negotiation, S. 1.

<sup>37</sup> Das Recht reagiert auf Internationalisierungsentwicklungen, induziert sie aber auch selbst, vgl. *Ruffert*, Die Globalisierung als Herausforderung an das öffentliche Recht, S. 16 ff.

gleichzeitiger lokaler Verdichtung der Akteursbeziehungen erscheint es damit umso erforderlicher, die im Raum aufeinander treffenden Interessen international zu koordinieren.<sup>38</sup>

#### IV. Ergebnis und Ziel der Untersuchung

Raumbedeutsame Tätigkeiten sind in der Regel besonders (energie)aufwendige und weitreichende Beeinflussungen der Umwelt durch den Menschen, die vielfach hoheitlicher Steuerung unterworfen sind und deren Kontext sich ebenfalls internationalisiert. Ziel dieser Studie ist es, einen Beitrag zur Bewältigung der hierdurch entstehenden Herausforderungen zu leisten. Hierzu soll die juristische Perspektive auf räumliche Planungen im internationalen Kontext strukturiert werden, um anerkannte Wertmaßstäbe herauszuarbeiten und zweckmäßige Verfahren transparenter zu machen. Hierbei geht es nicht um die Entwicklung neuer rechtspolitischer Forderungen, sondern darum räumliche Planungen in das bestehende Geflecht der internationalen Rechtsbeziehungen einzubetten.<sup>39</sup> Es werden im Rahmen dieser Arbeit also die folgenden Fragen vertieft untersucht:

- Was ist räumliche Planung und auf welcher Grundlage kann sie einer internationalisierten rechtlichen Betrachtung unterworfen werden?
- Welche hoheitlichen Planungskompetenzen bestehen aus einer internationalen Perspektive? Wer darf entscheiden, wo welche raumbedeutsame Tätigkeit durchgeführt wird und auf welche Art und Weise?
- Welche internationalen Rechtspflichten binden die Hoheitsträger in der Ausübung ihrer Kompetenzen und internationalisieren die Planungsverfahren? Welche Pflichten führen dazu, dass von einem Hoheitsträger räumlich geplant werden muss bzw. raumbedeutsame Tätigkeiten Privater einer hoheitlichen Planung unterworfen werden müssen?
- Welche internationalen Planungsverfahren existieren und welchen Strukturen folgen sie?

<sup>38</sup> *Foley* u. a., *Science* 309 (2005), S. 570–574 (572 f.).

<sup>39</sup> Dass bei der Bewertung insbesondere umweltpolitischer Zusammenhänge zu einem gewissen Maße auch kulturelle Prägungen und Vorstellungen des Verfassers mit einfließen, kann hierbei freilich nicht vermieden werden, da auch Völkerrechtswissenschaft – wie jede Wissenschaft – in weiten Teilen ein Narrativ ist. Vgl. dazu die einzelnen Beiträge bei *Azzouni/Böschen/Reinhardt*, *Erzählung und Geltung, Wissenschaft zwischen Autorschaft und Autorität*; auch *Ipsen*, *Regelungsbereich, Geschichte und Funktion des Völkerrechts*, in: *Epping/Heintschel von Heinegg* (Hrsg.), *Ipsen, Völkerrecht*, S. 1–46, 13 f.

## § 2 Vorüberlegungen zur Operationalisierung eines internationalen Planungsrechts

Um einen operationalisierbaren Begriff des internationalen Planungsrechts zu entwickeln, gilt es zunächst sich über die grundlegenden Parameter des Fachgebietes der Raumplanung und seines Verhältnisses zum Recht zu versichern. Im Anschluss muss geklärt werden, inwieweit die hier unweigerlich von einem deutschen Verständnis geprägten Strukturen überhaupt verallgemeinerbar sind und welche Rechtsordnung Bezugspunkt des internationalen Planungsrechts sein kann.<sup>1</sup>

### I. Raumplanung und Recht

#### *1. Planung als finale Komplexitätsreduktion*

Planung ist eine grundlegende Kategorie menschlichen Bewusstseins sowie „Instrument gesellschaftlicher Problembearbeitung und Steuerung“<sup>2</sup>, das aus der modernen Staatstätigkeit technisierter Gesellschaften nicht wegzudenken ist.<sup>3</sup> Planung ist zielgerichtet, aber nicht selbst inhaltliches Konzept, sondern ein ergebnisoffener und reflexiver Gestaltungsprozess, in dem vielschichtige soziale Konfliktlagen unter stetiger Einbeziehung neuer Erkenntnisse schrittweise reduziert werden sollen.<sup>4</sup> Sie ist gekennzeichnet durch die „Komplexität der Lage, Kreati-

---

<sup>1</sup> Entsprechend Gärditz, Europäisches Planungsrecht, S. 12.

<sup>2</sup> Fürst/Ritter, Planung, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 765–769, 766.

<sup>3</sup> Geplant wird hoheitlich und privat, finanziell und sozial, zeitlich und räumlich. Der Versuch den Begriff der Planung griffig und mit normativem Mehrwert juristisch zu definieren ist daher nicht nur im deutschen Recht gescheitert. Seine Ursache findet dies schon darin, dass es kaum möglich ist die Mannigfaltigkeit der Planungen und die unüberschaubare Fülle der in ihnen aufeinander treffenden Faktoren auf eine bloße Formel zu reduzieren. Zusammenfassend siehe Hoppe, Planung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, S. 313–366, 315 ff.; grundlegend etwa Breuer, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, S. 36 ff.; Luhmann, Politische Planung, S. 67 f.; Vitzthum, Parlament und Planung, S. 46 ff.; Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 19 ff.

<sup>4</sup> Luhmann, Politische Planung, S. 67 ff., 73 f.; Bode, Der Planungsgrundsatz der nachhaltigen Raumentwicklung, S. 98 ff.; Gärditz, Europäisches Planungsrecht, S. 10; Vitzthum, Parlament und Planung, S. 60 ff.

vität des Vorgangs und Konnexität der Ergebnisse“<sup>5</sup> und deshalb in besonderer Weise kontextabhängig und kontextgeprägt.<sup>6</sup> Planung ist damit zunächst ein außerrechtlicher Vorgang des schöpferischen Leitbildentwurfs,<sup>7</sup> dessen Funktion es ist zu ordnen, zu entwickeln, zu schützen und auszugleichen.<sup>8</sup>

Da raumwirksame Tätigkeiten komplex per se sind, ist räumliche Planung das Referenzgebiet par excellence. Schon früh zeigte sich das Bedürfnis die raumbezogene Entwicklung hoheitlich zu ordnen und zu leiten, im Speziellen ist die Raumplanung aber eine Folge der Industrialisierung und urbanen Verdichtung.<sup>9</sup> In der Raumplanung wird es unternommen, gesellschaftliche Nutzungs- und Schutzkonflikte anhand ihrer räumlichen Nähebeziehung und Wechselwirkung zu antizipieren und zu vermeiden. Hoheitliche Raumplanung gilt hierbei als außerordentlich vorteilhaft für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt.<sup>10</sup>

Als Phasen eines Planungsverfahrens lassen sich schematisch die folgenden unterscheiden: Die ermittelnde Planvorbereitung zur Erfassung des gegenwärtigen Zustands, der diskursiv-prognostische Abwägungsvorgang mit dem Ergebnis einer normativen Planungsentscheidung sowie die folgende Plandurchführung mit anschließender Planbewertung.<sup>11</sup> Reflexivität und Komplexität des Planungsverfahrens bedingen hierbei, dass diese Stufen im Rahmen eines Planungsverfahrens wiederholt und ineinander geschachtelt vollzogen werden.

## 2. Recht als Steuerungsinstrument

Das Recht ist ein Instrument unter vielen zur Umsetzung hoheitlicher planerischer Ordnungsentwürfe.<sup>12</sup> Weil Planung ohne politischen Gestaltungsauftrag und ohne rechtliche Bindung der Beliebigkeit verfele,<sup>13</sup> kommt dem Recht die fundamentale Aufgabe zu, Möglichkeiten und Grenzen aufzuzeigen und die vielfäl-

<sup>5</sup> Schmidt-Assmann, Planungsrecht, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 783–789, 784.

<sup>6</sup> Gärditz, Europäisches Planungsrecht, S. 9.

<sup>7</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 4 ff.

<sup>8</sup> Zusammenfassend Mäding, Raumplanung unter veränderten Verhältnissen, in: ARL (Hrsg.), Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, S. 11–45, 12 ff.

<sup>9</sup> Vitzthum, Parlament und Planung, S. 46 ff.; Würtenberger, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, S. 19 ff.; von Hinüber, Geschichte der überörtlichen Raumplanung, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 384–393.

<sup>10</sup> Vgl. UNECE, Spatial Planning, Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, S. 1 f.

<sup>11</sup> Vitzthum, Parlament und Planung, S. 78 f.; Peine, Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozeß, in: ARL (Hrsg.), Methoden und Instrumente räumlicher Planung, S. 169–185, 170 f.; Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 16; Kloepfer, Umweltrecht, S. 249.

<sup>12</sup> Siehe ARL, Methoden und Instrumente räumlicher Planung.

<sup>13</sup> Gärditz, Europäisches Planungsrecht, S. 9 f.; Schmidt-Assmann, Planungsrecht, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 783–789, 784.

# Sachregister

- Abstandsgebot 81, 84, 87, 130–132, 138, 153, 159, 344, 345
- Abwägung 10, 14, 16, 27, 38, 69–73, 76, 78, 89, 90, 93–95, 99, 101, 107, 128, 130, 165, 167, 216, 222, 227, 231, 232, 241, 253, 263, 265, 266, 296, 298, 322, 323, 328, 344, 348
- Alpen 122, 247, 334–336, 340, 349
- Antarktis 36, 143, 146, 147, 173, 288, 289, 292–296, 301, 322, 329–333, 335, 336, 348, 349
- Arbeitsplan 309–312
- Areas of particular Environmental Interest 313
- Bergbau 12, 41, 44, 62, 91, 103, 113, 116, 126, 132, 147, 151, 163, 167, 171–175, 179–181, 184, 185, 189, 191, 194, 196, 202, 208, 210, 211, 213, 215, 222, 227, 237, 239, 279, 288, 289, 292–294, 296, 302–304, 306, 309–314, 321–323, 330, 331, 339, 346, 348, 349
- Binnengewässerschutz 132, 133, 146, 155, 160
- Biodiversitätsschutz 30, 76, 104, 110–112, 114, 117–120, 123, 124, 137, 138, 143, 144, 146, 157, 159, 241, 271, 273, 275, 282, 284, 344, 348
- Brücke 21, 40, 82, 167, 189, 226–231, 258, 259
- Darién-Chocó 252, 275, 278, 279, 281, 282
- Delimitation 232, 327, 328
- Due Diligence 56, 64, 95, 126, 132, 315
- Eisenbahn 16, 46, 50, 249, 250, 265, 266, 283, 347
- Energiewirtschaft 164, 194, 210, 250
- Extraterritorialität 39–41, 51, 86, 127, 167, 168, 248
- Flughafen 40, 42, 50, 86, 87, 247, 248, 265
- Funktion 10, 20, 27, 28, 32, 81, 89, 123, 137, 153, 159, 269, 339, 347
- Gesamtplanung 13, 18, 163, 197, 198, 208–213, 241, 242, 268, 271, 273, 282, 284, 325, 346–348
- Globalisierung 3, 4, 20, 21, 31, 343
- Handlungsform 11, 23, 28, 39
- Informationspflicht 154
- Infrastruktur 4, 5, 12, 15, 19, 20, 26, 37, 39, 42–44, 51, 53, 83, 97, 105, 113, 115, 116, 151, 159, 160, 163, 164, 171, 180, 181, 184–188, 196, 202, 208, 210, 212, 213, 226, 229, 235–237, 239, 248, 249, 253, 256, 261, 262, 264–266, 269, 282, 283, 287, 291, 294, 296, 325, 332, 339, 346–348
- grenzüberschreitend 16, 247, 248, 264, 265, 283, 333
- Integration 15, 115, 151, 247, 250–252, 257, 258, 274, 283
- Integrität 41, 72–75, 79, 86, 92, 133, 137, 153, 159, 168, 217, 238, 280, 339, 343, 345
- Kabel 5, 26, 171, 184, 185, 188–190, 192–194, 196, 202, 205, 208, 209, 211, 213, 215, 227, 238, 346
- Kanal 4, 44–52, 86, 99, 108, 148, 228, 252, 253, 282
- Klimaschutz 30, 48, 76, 104, 105, 107–110, 112, 134, 137, 159, 344
- Kompetenz 8, 12, 27, 35, 37, 77, 166, 171, 179, 184, 196, 201, 202, 206, 209, 211, 213, 216, 225, 229, 240, 242, 245, 286, 297, 301, 304, 310, 315–318, 320, 321, 323, 329, 347
- Konflikt 4, 9–11, 15, 25, 26, 28, 30, 67, 72, 80, 81, 83, 100–103, 120, 124, 165, 170, 173, 215–217, 220, 222, 223, 225, 239, 240, 245, 252, 268, 269, 273, 279, 281, 282, 287, 288, 294, 301, 320, 322, 326, 328, 336, 343, 344
- Konsultationspflicht 220, 344
- Kraftwerk
- Atom- 84, 85

- Wasser- 6
- Wind- 210
- künstliche Insel 180, 196
  
- Landschaft 12, 63, 81–84, 114, 115, 121, 123, 151
- Landschaftspflege 247, 272, 335
- Landschaftsplanung 84
- Landschaftsschutz 81, 83, 84, 96, 104, 114, 121, 122, 124, 138, 158, 202, 270, 277, 335, 347
- Landschaftsschutzgebiet 121, 267
- Landschaftsschädigung 82
- Leitung 43, 172, 186, 188–191, 193–196, 202, 229, 250, 254, 255, 262, 286, 290
  
- Meeresschutz 146, 147, 159, 169, 197–201, 207, 210, 212, 213, 219, 233, 235, 236, 238, 240–242, 267, 296, 299, 301, 332, 333, 345, 346
- Meeresschutzgebiet 197, 198, 201, 210, 212, 213, 219, 240, 241, 296, 299, 301, 333, 346
- Menschenrechtsschutz 30, 76, 104, 124, 137, 138, 155, 158–160, 344, 345
- Militär 39, 42, 46, 86, 103, 185, 226, 227
- Mining Code 303, 304, 321
  
- Nachbarrecht 54, 61, 63, 73, 74, 81, 84–87, 127, 146, 152, 153, 157, 158, 168, 232, 245, 247, 282
- Naturpark 275–277, 282
- Naturschutz 5, 12, 15, 41, 60, 83, 91, 110–113, 118–122, 124, 138, 143, 155, 170, 200–202, 206, 210–213, 227, 239, 247, 253, 268–272, 276, 277, 279, 281, 282, 284, 293–296, 298, 313, 333, 335, 343, 346, 348
- New Urban Agenda 20, 96–98, 100, 110
- Notifikation 66, 68, 79, 146, 153, 314–319
  
- Orbit 288–292, 301, 322, 348
  
- Panamericana 252, 258–260, 278–282
- Planungsrecht 9, 13–15, 18, 19, 21, 23, 26, 29–32, 160, 210, 263, 287, 339, 340, 343, 346
- Präventionspflicht 64, 70, 77, 104, 126, 138, 149, 159, 241
- Präventionsprinzip 30, 31, 53–57, 59–62, 64, 65, 68, 69, 75, 77, 80, 81, 83, 84, 87, 89–91, 101, 106, 117–119, 123, 126, 128, 132, 137, 138, 142, 143, 159, 344
  
- Raumordnung 3, 12, 208, 247, 325–327, 329–332, 336, 340, 349
- Raumplanung 5, 6, 9, 10, 12–16, 23, 25, 27–29, 31, 32, 35, 39, 45, 81, 89, 96, 104, 105, 107, 108, 110, 114, 124, 128, 138, 140, 158, 159, 163, 165, 167, 170, 171, 199, 200, 212, 213, 235, 236, 242, 245–247, 263, 282, 285, 286, 288, 296, 322, 326–328, 330, 335, 336, 339, 340, 343, 344, 346–349
- Rohrleitung 26, 43, 167, 171, 184, 185, 188–194, 196, 202, 205, 209, 211, 213, 215, 225, 237, 238, 247, 248, 250, 251, 253–256, 258, 262, 264–266, 283, 286, 307, 346, 347
  
- Schadensvermeidungsgebot 30, 31, 54, 60, 134
- Schutzgebiet 12, 15, 41, 60, 76, 110, 113–118, 120, 121, 123, 124, 138, 155, 163, 197–199, 201–204, 206, 210–213, 219, 238–242, 267, 269–280, 295, 296, 299–301, 313, 323, 330, 333, 340, 346–348
- grenzüberschreitend 266, 268, 270–273, 278
- Schädigungsverbot 30, 31, 54–56, 58, 73, 74, 91, 168
- Seabed Authority 147, 174, 302, 348
- seerechtliche Freiheit 166, 185, 196, 215, 217, 223, 224, 232, 242, 251, 263
- Servitut 42–44
- Sorgfaltspflicht 61, 117, 118, 126, 146, 168, 215, 233, 242, 345
- Souveränität 18, 30, 35, 37–39, 41, 48, 51, 54, 57, 60, 72–75, 78, 92, 95, 101, 102, 152, 153, 168, 172, 179, 189, 193, 202, 217, 220, 230, 240, 245, 256, 265, 266, 281, 284, 339, 340, 343–345
- Staateninteresse 69, 72, 77, 90, 221, 223–225, 232, 242, 339, 347
- Steuerung 7–10, 20, 22, 27, 55, 70, 71, 77, 108, 114, 115, 119, 163, 196, 205, 210, 213, 226, 238, 263, 273, 284, 287, 288, 333, 335, 345
- strategische Umweltprüfung 66, 139, 144, 150, 151, 153, 156
- Straßenbau 62, 251, 257
- Strom 4, 12, 108, 130, 182, 188, 194
- Subsidiarität 22, 95, 127, 287, 340
  
- Tiefseeboden 147, 164, 166, 173–180, 185, 189, 212, 229, 238, 288, 289, 300, 302, 305, 306, 308, 309, 311, 313, 323, 331, 336, 348, 349

- Transitrecht 43, 224, 251, 262  
Tunnel 212, 226–229, 231, 258, 259
- Umweltverträglichkeitsprüfung 48, 49, 51,  
53, 60, 65–69, 75, 77, 78, 82, 90, 93,  
138–142, 145–151, 155, 157–159, 220,  
234, 241, 242, 264, 306, 309, 345, 346  
Urbanisierung 3, 15, 97, 109, 115
- Verfahrenspflicht 59, 65, 94, 138, 139, 155,  
157–160, 339  
Verlegung 5, 26, 164, 186, 189, 190, 192,  
193, 202, 209, 222
- Veto 69, 87, 89, 90, 211, 221, 251, 304, 344  
Vorrang 43, 70–73, 75, 77, 95, 118, 212,  
216, 221–226, 232, 240–242, 287, 312,  
344, 346, 347
- Weltraum 288–291, 293, 325, 331, 336, 348,  
349
- Zonenregime 166, 168, 197, 216, 224, 327,  
336  
Zustimmung 41, 42, 47, 56, 69, 75, 87, 172,  
189, 191, 196, 253, 286, 301, 318