

MARTIN KMENT

Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips im Verwaltungsrecht

*Recht der
Nachhaltigen Entwicklung*

22

Mohr Siebeck

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

22



Martin Kment

Die Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips im Verwaltungsrecht

Lückenschluss in der Nachhaltigkeitsdogmatik
nach neuseeländischem Vorbild

Mohr Siebeck

Martin Kment, geboren 1975; Studium der Rechtswissenschaft in Münster; 2002 Promotion; 2002 LL.M. (University of Cambridge); 2009 Habilitation; 2004–2011 stellvertretender Geschäftsführer des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster; 2011–2013 Professor an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht Wiesbaden; seit 2013 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht, Umweltrecht und Planungsrecht der Universität Augsburg und Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umweltrecht.

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Bonn

ISBN 978-3-16-156920-3/eISBN 978-3-16-157528-0

DOI 10.1628/978-3-16-157528-0

ISSN 1862-0426/eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

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

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. 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 Computersatz Staiger in Rottenburg/N. aus der Stempel-Garamond gesetzt, von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die Nachhaltigkeitsforschung bleibt auch in der Gegenwart lebendig. Dieser Band will sie um ein weiteres Mosaik bereichern. Er fasst die Forschungsergebnisse zusammen, die ich in den Jahren 2017 und 2018 – mit zeitlichen Unterbrechungen – an der Universität Auckland in Neuseeland erzielen konnte. Dabei wurde ich von einer inspirierenden und stets hilfsbereiten juristischen Fakultät unterstützt. Besonders hervorzuheben sind Prue Taylor, Klaus Bosselmann, David Grinlinton und Ken Palmer, die nicht müde wurden, in Fachgesprächen Probleme und Ideen zum Prinzip der Nachhaltigkeit zu diskutieren, und durch Hinweise zu Besonderheiten des neuseeländischen Rechts vielfältige neue Denkanstöße lieferten.

Überdies ist der Deutschen Forschungsgemeinschaft zu danken, die nicht nur meinen Auslandsaufenthalt, sondern auch die vorliegende Publikation großzügig unterstützt hat.

Das Buch ist meiner jüngsten Tochter Penelope gewidmet, die in Neuseeland während des Forschungsaufenthalts geboren wurde.

Augsburg, März 2019

Martin Kment

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIII
A. Einleitung	1
1. Omnipräsenz der Nachhaltigkeit – Kritik und Hoffnung	1
2. Auftrag an die Rechtswissenschaft	3
3. Der Kontext: Das deutsche und neuseeländische Verwaltungsrecht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht	3
B. Entwicklungsgeschichte der Nachhaltigkeit	5
1. Erste Nachhaltigkeitsansätze	5
2. Sprachwissenschaftlicher Hintergrund	6
3. Völkerrechtlicher Durchbruch und inhaltliche Anreicherung	7
C. Nachhaltigkeit im deutschen Verwaltungsrecht	10
I. Einbindung in einen europarechtlichen und verfassungs- rechtlichen Rahmen	10
1. Europäische Vorgaben	10
a) Verankerung der Nachhaltigkeit („nachhaltigen Entwicklung“) im Primärrecht der Europäischen Union	10
aa) Außenpolitische Beziehungen	10
bb) Innenpolitische Querschnittsklausel	11
cc) Vorgaben der Grundrechtecharta der Europäischen Union	12
b) Ausgestaltungsnotwendigkeit durch Sekundärrechtsakte	12
2. Vorgaben des Verfassungsrechts und die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien	14
a) Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tiere (Art. 20a GG)	14
b) Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG)	15
c) Gestaltungsauftrag und nationale Nachhaltigkeitsstrategien	16

II. Normative Einbindung der Nachhaltigkeit in das deutsche Verwaltungsrecht, insbesondere das Umwelt- und Planungsrecht	18
1. Mehrschichtiger Aufbau des Verwaltungsrechts	18
2. Fundorte der Nachhaltigkeit	20
a) Nachhaltigkeit als Belastungsmerkmal	20
b) Nachhaltigkeit als Zielbestimmung und Leitbild des Umwelt- und Planungsrechts	21
aa) Auf Abwägung ausgerichtetes Planungsrecht	21
bb) Ressourcenschutz	22
3. Ausgewählte Instrumente des Umwelt- und Planungsrechts mit Nachhaltigkeitsbezug	26
a) Öffentlichkeitsbeteiligung	27
aa) Verfassungsrechtliche Grundlagen und Funktion	27
bb) Nachhaltigkeitsbegünstigung	28
cc) Nachhaltigkeitshemmung	29
b) Umweltprüfungen	30
aa) Verfahrens begleitende und materiell-rechtliche Umweltprüfungen	30
bb) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	30
cc) Strategische Umweltprüfung (SUP)	31
dd) FFH-Verträglichkeitsprüfung	33
ee) Verbindungen zur Nachhaltigkeit	34
c) Integration	36
aa) Das Grundanliegen der Integration	36
bb) Integration und Entscheidungskomplexität	36
cc) Elemente der Integration	37
dd) Beurteilung der Integration aus der Nachhaltigkeitsperspektive	39
d) Abwägung	40
aa) Grundlinien der Abwägung	40
bb) Nachhaltigkeitsfördernde Abwägung	42
III. Wirkungsdefizite der Nachhaltigkeit im deutschen Umwelt- und Planungsrecht	44
1. Ansiedlung im Bereich der (überwindbaren) Ziel- und Grundsatznormen – schwacher praktischer Impetus	44
2. Reduzierung auf das ökologische Element	46
3. Fehlende gesetzliche Ausgestaltung; unzureichende zeitperspektivische und globale Ausrichtung	46
4. Auf dem Weg zur inhaltlichen Konkretisierung der Nachhaltigkeit	47

D. Nachhaltigkeit im neuseeländischen Verwaltungsrecht	49
I. Normative Verankerung des Prinzips der Nachhaltigkeit in Neuseeland	49
II. Rechtliche Rahmenbedingungen und tatsächliche Umweltbelastungen	50
1. Systematische Stellung des Resource Management Act 1991	50
a) Völkerrechtliche Einflüsse	50
aa) Gesteigerte Bedeutung des internationalen Rechts	50
bb) Nachhaltige Entwicklung als gemeinsamer Wert des Commonwealth of Nations	51
b) Mangelnde verfassungsrechtliche Vorgaben	52
2. Rechtshistorische Betrachtung des RMA und des neuseeländischen Nachhaltigkeitsverständnisses	53
a) Staatlicher Umbauprozess	53
b) Umweltrechtlicher Reformbedarf	54
c) Nachhaltiges Ressourcenmanagement als Produkt der Reformbewegung	55
3. Tatsächliche Umweltbelastungen in Neuseeland	56
a) Green Image	56
b) Luftbelastung	57
c) Wassereinträge	58
d) Abfallverwertung	58
III. Normative Einbindung der Nachhaltigkeit im RMA	59
1. Verengtes Nachhaltigkeitsverständnis: „sustainable management“	59
2. Ökologische „bottom lines“ in Section 5 Abs.2 RMA?	61
a) Gesetzliche Grundlagen	61
b) Streng ökologisches Verständnis	62
c) Abwägungsansatz	62
d) Erste Klärung durch den Supreme Court	63
3. Inhaltliche Ausgestaltung des RMA in Grundzügen	65
a) RMA als Rahmengesetz mit Fokus auf Umweltauswirkungen	65
b) Steuerung durch Planung	66
aa) National policy statements und national environmental standards	66
bb) Regional statements und regional plans	69
cc) District plans	70
c) Umweltprinzipien in Section 6–8	71
aa) Belange von nationaler Bedeutung gem. Section 6 RMA	71
bb) Andere Belange nach Section 7 RMA	72
cc) Treaty of Waitangi (Section 8 RMA)	73
d) Environmental Court	74

4. Rechtliche Steuerungskraft der Nachhaltigkeit im RMA	77
5. Ökologische Mindeststandards in Planwerken	80
6. Ausgewählte Instrumente des RMA zur Absicherung der Nachhaltigkeit	81
a) Beteiligung der Öffentlichkeit	81
b) Nachhaltigkeitsprüfung	83
aa) Alternativen- und Effektivitätsprüfung	83
bb) Weitere Pflichten	85
cc) Fehlende Ausgestaltung der Prüfkriterien	85
dd) Bewertung	86
c) Integration	86
aa) Integration als Abstimmungsprozess	86
bb) Zuständigkeitsverteilung nach Maßgabe des RMA	87
cc) Board of Inquiry	88
IV. Funktionsschwächen des RMA – Wirkungsdefizite der Nachhaltigkeit	89
1. Ökonomische Einflüsse	90
2. Gesetzgeberische Zurückhaltung hinsichtlich konkreter materieller Vorgaben	90
3. Mangel an politischen und übergeordneten Steuerungs- impulsen – Überforderung der lokalen Entscheidungsträger ..	91
4. Verzögerte judikative Ausgestaltung	93
5. Staatliche und lokale Eigeninteressen	95
6. Defizitäre Durchsetzung des RMA	95
E. Fortentwicklung der Nachhaltigkeit in Deutschland	97
I. Der wesentliche nachhaltigkeitsbezogene Unterschied zwischen dem deutschen und dem neuseeländischen Rechtssystem	97
II. Erkenntnisse aus dem Rechtsvergleich	98
1. Funktionalität der Verwaltungsverfahren	98
2. Einbettung der Nachhaltigkeit in den nationalen Rahmen	98
3. Bewusstseinsprägung und gesteigerte juristische Bedeutung ..	98
4. Alleinstellung der Nachhaltigkeit, Konkretisierung auf mittlerer Abstraktionsstufe und Nachhaltigkeits- aufgeschlossenheit	99
5. Ausgestaltungsnotwendigkeit	100
6. Umweltrechtlicher Gerichtszweig	101

III. Anregungen zur Feinjustierung des deutschen Rechts	102
1. Bewusstseinsbildung	102
2. Gesetzliche und untergesetzliche Ausgestaltung	102
3. Reduzierung von entscheidungsrelevanten Belangen und (abwägungsrelevante) Aufwertung der Nachhaltigkeit	103
4. Verankerung der Nachhaltigkeit in der deutschen Verfassung .	105
F. Ausblick	108
Literaturverzeichnis	111
Sachregister	121

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.05.2008 (ABl. 2016 Nr. C 202 S. 47, ber. ABl. Nr. C 400 S. 1)
AöR	Archiv für öffentliches Recht (Zeitschrift)
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 03.11.2017 (BGBl. I S. 3634) geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2193)
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BBodSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502) zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 3 VO zur Neuordnung der Klärschlammverwertung vom 27.09.2017 (BGBl. I S. 3465)
B/H/H	Britz/Hellermann/Hermes
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) vom 17.05.2013 (BGBl. I S. 1274) zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.07.2017 (BGBl. I S. 2771)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.09.2017 (BGBl. I S. 3434)
BRMB	Butterworths Resource Management Bulletin (Zeitschrift)
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BVT	Beste verfügbare Technik

BWaldG	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 02.05.1975 (BGBl. I S. 1037) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.01.2017 (BGBl. I S. 75)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
cl	clause
Co.	Compagnie
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DoC	Department of Conservation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
ELM	Environmental Law & Management (Zeitschrift)
endg.	endgültig
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz) vom 21.07.2014 (BGBl. I S. 1066) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2549)
EG	Europäische Gemeinschaft
Envtl. & Plan. L. J.	Journal for European Environmental & Planning Law
et al.	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union idF des Vertrags von Lissabon vom 13.12.2007 (ABl. Nr. C 306 S. 1, ber. ABl. 2008 Nr. C 111 S. 56, ABl. 2009 Nr. C 290 S. 1, ABl. 2011 Nr. C 378 S. 3)
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f./f./ff./ff	folgend/folgende
Festschr.	Festschrift
FFH	Flora-Fauna-Habitat
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 13.07.2017 (BGBl. I S. 2347)
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2007/C 303/01) vom 12.12.2007 (ABl. 2016 Nr. C 202 S. 389)
Hrsg.	Herausgeber
Inc	incorporated
insb.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
J. of Energy & Natural Resources L.	Journal of Energy & Natural Resources Law
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)

JZ	Juristenzeitung
KritJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KOM	Kommission
lit.	litera
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LKW	Lastkraftwagen
Ltd	Limited
Mod. L. Rev.	Modern Law Review (Zeitschrift)
Nat. Res. J.	Natural Resources Journal
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NvWZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZ	New Zealand
NZEnvC	New Zealand Environmental Court
NZCA	New Zealand Court of Appeal
NZCPS	New Zealand Coastal Policy Statement
NZHC	New Zealand High Court
N. Z. J. Env'tl. L.	New Zealand Journal of Environmental Law
NZJPIL	New Zealand Journal of Public and International Law
NZLJ	New Zealand Law Journal
N. Z. L. Rev.	New Zealand Law Review (Zeitschrift)
NZ Recent Law Review	New Zealand Recent Law Review (Zeitschrift)
NZRMA	New Zealand Resource Management Appeals (Zeitschrift)
NZSC	New Zealand Supreme Court
Otago L. Rev.	Otago Law Review (Zeitschrift)
PKW	Personenkraftwagen
R	Rex/Regina
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
RFBPS of NZ	Royal Forest and Bird Protections Society of New Zealand
RL	Richtlinie
RMA	Resource Management Act
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986) zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 14a, 15 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808)
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SANZ	Sustainable Aotearoa New Zealand Inc
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannte
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322) zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2639)

SUP	Strategische Umweltprüfung
t	Tonne
u.	und
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.08.2017 (BGBl. I S. 329) zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 17.12.2018 (BGBl. I S. 2549)
UN	United Nations
UPR	Umwelt Planung Recht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (Zeitschrift)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94) zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über invasive gebietsfremde Arten vom 08.09.2017 (BGBl. I S. 3370)
<i>v./v</i>	versus
v.	vom/von
Verw	Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
vgl.	vergleiche
Victoria U. Wellington L. Rev.	Victoria University of Wellington Law Review (Zeitschrift)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686) zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 12.07.2018 (BGBl. I S. 1151)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102) zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 18.12.2018 (BGBl. I S. 2639)
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585) zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 04.12.2018 (BGBl. I S. 2254)
WOF	Warrenty of Fitness
zB.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht

A. Einleitung

1. *Omnipräsenz der Nachhaltigkeit – Kritik und Hoffnung*

Nachhaltigkeit ist kein neues juristisches Thema, seine Bedeutung für die Gegenwart dafür umso aktueller. Es verwundert deshalb nicht, dass bereits viele juristische Arbeiten der Nachhaltigkeit gewidmet wurden, einige von ihnen sogar mit einem sehr breit angelegten Forschungsansatz.¹

Trotz der Fülle der Beiträge zur Nachhaltigkeit bzw. zur nachhaltigen Entwicklung eröffnen sich immer wieder neue Problemkreise, die sich um Nachhaltigkeit bzw. nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip ranken. Dabei wird die Diskussion um die Nachhaltigkeit durchaus emotional geführt – von Befürwortern wie auch von Gegnern. Die aufgeheizte Stimmung lässt sich wohl insbesondere darauf zurückführen, dass für ihre Teilnehmer viel auf dem Spiel steht: Die einen verbinden mit der juristischen Verankerung der Nachhaltigkeit eine Chance, Fehlentwicklungen, die gerade auf ökologischer Seite erkannt werden, aufhalten, wenn nicht gar umkehren zu können.² Euphorische Stimmen erhoffen sich durch ihre verbreitete Implementierung sogar „einen tiefgreifenden Umdenkensprozess einschließlich einer Überprüfung und partiellen Neujustierung der tradierten politischen Präferenzmodelle“, der gar in einem Epochenwechsel münden soll.³

Andere stigmatisieren Nachhaltigkeitsansätze als ökologisch überhöhtes Ideengut, das sich nicht in die Kategorien des Rechts einordnen lassen will und tendenziell entwicklungsfeindlich ausgerichtet ist. Sie befürchten, dass Nachhaltigkeit vor allem in umweltrechtlichen Kontexten missbräuchlich als „Waffe“ der Technik- und Wachstumsfeindlichkeit gegen Infrastrukturprojekte und andere umweltrelevante (Groß-)Vorhaben in Stellung gebracht werden könnte.⁴ Die Vorbehalte setzen primär bei der inhaltlichen Flexibilität bzw. Kontext-

¹ Siehe etwa *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006; *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002; *Kabl* (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008; *ders.* (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016.

² *Bosselmann*, Ecological Justice and Law, in: *Richardson/Wood* (Hrsg.), *Environmental Law for Sustainability: A Critical Reader*, 2006, S. 129.

³ *Kabl*, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: *ders.* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 1 (32 ff.).

⁴ *Di Fabio*, Nachhaltige Entwicklung, UTR 2011, S. 95 (96 f.).

abhängigkeit⁵ des Nachhaltigkeitsbegriffs an. Zugespitzt ist von einem Modewort,⁶ einem semantischen Chamäleon,⁷ einem Gummiwort,⁸ junk-law⁹ oder gar einer Allzweck-Floskel für politisch korrekte Gutmenschen¹⁰ die Rede. Hinter der starken Rhetorik liegt im Kern der Vorwurf, dass sich das Nachhaltigkeitsprinzip durch eine inhaltliche Beliebigkeit auszeichne, scheint Nachhaltigkeit doch „zu allem und nichts zu gebrauchen“ zu sein.¹¹

Dieser kritischen Auffassung spielt sicherlich in die Karten, dass Nachhaltigkeit schon seit längerer Zeit die vielfältigsten Bereiche der Politik und des Alltags- und Gesellschaftslebens überschwemmt. Deshalb wurde schon vor der Jahrtausendwende die Nachhaltigkeit als „ein vielfach – bewusst oder unbewusst – eingesetzter, gleichwohl überwiegend kaum ernst genommener, mithin durchaus auch belächelter Begriff“ qualifiziert.¹² Und tatsächlich begegnet uns die Nachhaltigkeit alltäglich in Deutschland wie auch andernorts auf der Welt etwa als „nachhaltige Haushalts- und Sicherheitspolitik“, „nachhaltige Mode“, „nachhaltiger Warenkorb“, „nachhaltige Unternehmensführung“, „nachhaltiger Kaffee“, „nachhaltige Innenarchitektur“, „nachhaltige Schulverpflegung“, „nachhaltige Geschenkidee“ bis hin zum „nachhaltigen Konsum“. Wenn man in die Suchmaschine von Google „Nachhaltigkeit“ eingibt, werden 36.900.000 Ergebnisse angezeigt. Im Vergleich dazu findet man zum Begriff „Umweltrecht“ 1.870.000 Treffer.¹³

⁵ Lange, Nachhaltiger Schutz des Bodens nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Recht, 2003, S. 109 (126 f.).

⁶ Vgl. Streinz, Der Vertrag von Amsterdam – Einführung in die Reform des Unionsvertrages von Maastricht und erste Bewertung der Ergebnisse, EuZW 1998, S. 137 (144).

⁷ Nuscheler, Entwicklungspolitik, 2006, S. 382.

⁸ Wullenweber, Wortfang. Was die Sprache über Nachhaltigkeit verrät, Politische Ökologie 63/64, Januar 2000, S. 23.

⁹ Reinhardt, Möglichkeiten und Grenzen einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Umweltressourcen, UTR 1998, S. 73 (102).

¹⁰ Ronellenfitsch, Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips, NVwZ 2006, S. 385.

¹¹ Siehe dazu ausführlich Kabl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1 (1 ff.); Frenzel, Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung?, 2005, S. 44 ff.; recht deutlich: Hagist/Moog/Raffelhüschchen, Generationengerechte Politik? Eine Analyse der aktuellen Politik der Bundesregierung anhand der Generationenbilanz, ZSE 2014, S. 529 (546): „typisches Wieselwort: Die Verpackung mag schön sein, der Begriff ist jedoch meist inhaltsleer“; ebenso Felber, Nachhaltigkeit und Gemeinwohl, in: Pufé, Nachhaltigkeit, 2014, S. 5: „gleichsam schillernder wie ungreifbarer Leitbegriff der Postmoderne“.

¹² Erbguth, Konsequenzen der neuen Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung, DVBl. 1999, S. 1082.

¹³ Stand: 24.01.2019.

2. Auftrag an die Rechtswissenschaft

Die umschriebene missverständliche, wenn nicht fehlerhafte Verwendung der Nachhaltigkeit im Alltagsgebrauch verführt dazu, den *Begriff* der Nachhaltigkeit mit dem *juristischen Instrument* der Nachhaltigkeit zu vermischen. Aus gutem Grund sollte dies jedoch nicht voreilig geschehen, liegt es doch in der Wiege der Rechtswissenschaft, den Umgang mit offeneren rechtlichen Gebilden aufzuzeigen, wie es letztlich auch die juristischen Alltagswerkzeuge „Abwägung“ oder „Verhältnismäßigkeit“ sind.¹⁴ Überdies kann jede noch so pointiert vorgetragene Kritik an der Nachhaltigkeit nicht darüber hinweghelfen, dass der Gesetzgeber die Nachhaltigkeit ausgedehnt¹⁵ in die Gesetze hineingetragen hat. Unterzieht man lediglich das deutsche Umwelt- und Planungsrecht einer Analyse, so findet man mannigfaltige Nachweise im Bodenschutzgesetz, im Bundesimmissionsschutzgesetz, im Raumordnungsrecht, im öffentlichen Baurecht und vielerorts mehr.¹⁶ Mit der Aufnahme in den Gesetzestext entfaltet die Nachhaltigkeit einen Steuerungsanspruch, der juristisch zu ermitteln ist;¹⁷ dies gebietet bereits der Respekt vor dem demokratisch gewählten Gesetzgeber.¹⁸

3. Der Kontext:

Das deutsche und neuseeländische Verwaltungsrecht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht

Die Bedürftigkeit der Nachhaltigkeit, kontextuell verankert zu werden, tritt auch bei dieser Darstellung offen zutage. Nachhaltigkeit soll hier primär auf der Ebene des Verwaltungsrechts untersucht werden, wobei ein Rechtsvergleich zwischen dem deutschen und neuseeländischen Verwaltungsrecht primär auf

¹⁴ Der Nachhaltigkeitsbegriff wird bereits jetzt mit der Verhältnismäßigkeit strukturell gleichgesetzt; vgl. dazu *Gebne*, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 184 ff., S. 252 ff.; *Eifert*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 371 (371 f.).

¹⁵ Allein auf Bundesebene lassen sich im Jahr 2017 mehr als 500 Fälle nachweisen.

¹⁶ Konkret finden sich Nachweise etwa in § 1 Abs. 5 S. 1, § 171a Abs. 2 S. 1, Abs. 3 Nr. 6 und 7, § 177 Abs. 5, § 193 Abs. 5 S. 2 Nr. 4 sowie Anlage 1 und 2 BauGB, § 1 S. 1 BBodSchG, § 37a Abs. 4 S. 6 BImSchG i.V.m. § 14 Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung, § 37d Abs. 2 Nr. 1c) und 3, § 37g BImSchG, § 1 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3 Nr. 4, § 5 Abs. 2 Nr. 1, 2, Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 3, § 23 Abs. 2 S. 1, § 25 Abs. 2, § 26 Abs. 1 Nr. 1, § 62 BNatSchG, § 1 Nr. 1, § 11 Abs. 1 S. 1, § 38 Abs. 1 Nr. 2, § 41 Abs. 2 S. 1 BWaldG, § 1 Abs. 1, § 3 Nr. 47, § 90 Nr. 1a, b EEG, § 3 Nr. 33 EnWG, § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 3, 6, Anlage 2 ROG, Anlage 4 und Anlage 6 UVPG, § 1, § 6 Abs. 1 S. 1, § 28 Nr. 1f, § 31 Abs. 2 S. 1 Nr. 2, § 45a Abs. 2 Nr. 3, § 45b Abs. 2, § 45h Abs. 1 S. 1, § 96 Abs. 1 S. 3 WHG.

¹⁷ *Erbguth*, Konsequenzen der neuen Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung, DVBl. 1999, S. 1082 (1083).

¹⁸ *Glaser*, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, 2006, S. 53; *Rehbinder*, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 721 (738).

der Ebene des Umwelt- und Planungsrechts unternommen wird. Diese Gegenüberstellung versucht nicht nur die nationalen Steuerungsansätze zu beschreiben, die mit Nachhaltigkeit verbunden werden, und sie in die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen einzuordnen. Anliegen dieser Darstellung ist es zudem, einen Nährwert für das deutsche Verwaltungsrecht zu erzielen, indem die im neuseeländischen Rechtsraum angetroffenen Regelungsstrukturen und Erfahrungen im Umgang mit Nachhaltigkeit mit dem deutschen Verwaltungsrecht in Beziehung gesetzt werden. Es soll mithin betrachtet werden, ob das neuseeländische Recht für ähnliche Rechtsprobleme vergleichbare oder andere Lösungen bereithält, ob es neuartige Strukturprinzipien entwickelt hat oder aber „lediglich“ und dennoch maßgeblich in Details andere Wege einschlägt als das deutsche Verwaltungsrecht.

Abschließend möchte die Untersuchung auf Grundlage des Rechtsvergleichs der Rechtsordnungen Vorschläge zur Weiterentwicklung des deutschen Verwaltungsrechts unterbreiten. Letztgenanntes befindet sich noch auf der Suche nach einem Nachhaltigkeitspfad, der seine Wirkmöglichkeiten effektiv entfaltet, ebenso wie die Rezeptionskapazität von Wirtschaft und Gesellschaft nicht überfordert. Daher ist es Zielpunkt der Untersuchung, eine Neujustierung des Nachhaltigkeitsprinzips im Verwaltungsrecht vorzunehmen, um so (noch herauszuarbeitende) Schwächen in der Übersetzung des Nachhaltigkeitsprinzips auf Ebene des Verwaltungsrechts „auszubessern“ und damit die Dogmatik zum Nachhaltigkeitsgebot zu fördern.

B. Entwicklungsgeschichte der Nachhaltigkeit

1. Erste Nachhaltigkeitsansätze

Nachhaltigkeit ist keine Schöpfung der Gegenwart. Sie weist historische Verwurzelungen auf, die weit in unsere Vergangenheit zurückreichen. *Grober*, der sich mit der Kulturgeschichte der Nachhaltigkeit befasst hat, meint hierzu plastisch: „Die Idee der Nachhaltigkeit ist weder eine Kopfgeburt moderner Technokraten noch ein Geistesblitz von Ökofreaks der Generation Woodstock. Sie ist unser ursprünglichstes Weltkulturerbe.“¹ Sicherlich darf man bezweifeln, dass Nachhaltigkeit die Qualität eines Kulturerbes im Sinne des Übereinkommens zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 16.11.1972² darstellt. Man wird sie wohl nicht als Denkmal, Ensemble oder Stätte im Sinne des Art. 1 des UN-Übereinkommens einordnen können, da sie konzeptioneller Art ist und nicht räumlich als von Menschenhand geschaffenes Gebilde „verortet“ werden kann. Diesen Anspruch will *Grober* sicher auch nicht erheben; dann wäre er wohl falsch verstanden. In seinem Ausspruch liegt aber der Richtungszeig zu den Ursprüngen unserer Kultur und zugleich zu den Grundlagen des menschlichen Lebens.

Doch wo liegt der Ursprung der Nachhaltigkeit? Blickt man zur Erfassung des *rechtlichen* Steuerungsansatzes der Nachhaltigkeit zurück in die Vergangenheit, fällt die Determination der historischen Wurzeln recht schwer. Belegt ist zumindest, dass der Grundgedanke der Nachhaltigkeit bis in die Antike zurückreicht.³ Schon das Rechtsinstitut des Nießbrauchs kannte im römischen Recht den Grundsatz, dass eine Sache, die einem anderen gehört, so zu nutzen und zu gebrauchen ist, dass deren Substanz erhalten bleibt.⁴

¹ *Grober*, Die Entdeckung der Nachhaltigkeit – Kulturgeschichte eines Begriffs, 2013, S. 14.

² UN, Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes, abrufbar unter dem folgenden Link: https://www.unesco.de/sites/default/files/2018-02/UNESCO_WHC_%C3%9Cbereinkommen%20Welterbe_dt.pdf, zuletzt abgerufen am 25.01.2019.

³ *Soentgen*, Nachhaltigkeit als Form des Nießbrauchs. Das römische Rechtsinstitut des ususfructus und seine systematische Bedeutung für das Konzept der nachhaltigen Nutzung, *Gaia* 25/2, 2016, S. 117.

⁴ „Usus fractus est ius alienis rebus utendi fruendi salva rerum substantia“ (Nießbrauch ist das Recht, die Sache eines anderen zu nutzen und zu gebrauchen, unter Wahrung der Substanz der Sache); siehe dazu *Krüger/Mommsen*, *Corpus iuris civilis*, 1889, S. 13.

Ebenfalls dokumentarisch nachgewiesen ist, dass *Franziskus von Assisi* als eine neue Form der *Weltanschauung* und *religiös* eingebettet in seinem mittelalterlichen *Canticum fratris solis* (Sonnengesang)⁵ im Jahr 1222 kurz vor seinem Tod erstmals Gedanken zur Nachhaltigkeit („sustentamento“⁶) formulierte und dabei zugleich mit den überkommenen antiken Weltbildern und dem vorherrschenden christlichen Gedankengut brach, das den Menschen über die Schöpfung stellte.⁷ Sonne, Mond, Gestirne und die irdischen Elemente werden bei *Assisi* zu Brüdern und Schwestern ebenso wie alle weiteren Naturphänomene, die in Gott ihren gemeinsamen Ursprung haben und im Rang gleichgestellt sind.⁸ *Assisi* lobpreist Gott für „Bruder Wind, für Luft und Wolken und heiteres und jegliches Wetter, durch die Du Deinen Geschöpfen *sustentamento* gibst.“ Das von *Assisi* in frühitalienischer Volkssprache formulierte „sustentamento“ findet sich im modernen Italienisch als „sostentamento“ wieder und bedeutet „Existenzgrundlage“ oder „Lebensunterhalt“.⁹

Auch in der zweiten Hälfte des Mittelalters zeitlich angesiedelt sind *pragmatische Reaktionsmuster* der damaligen Bevölkerung als Folge der früheren Wüstungen der Lithosphäre. So erkannten die Bewohner Mitteleuropas, dass die fast vollständige Rodung der Wälder zwischen 1300 und 1350 schwerwiegende Nachteile haben würde.¹⁰ Nicht nur, dass Holz als Brenn-, Bau- und Werkstoff zu fehlen begann. Auch drohte die den Wald als Lebensraum benötigende Tierwelt zu verschwinden und Bodenerosionen, Überflutungen und ein gestörter Wasserhaushalt waren zu beklagen. Deshalb entschloss sich die betroffene Bevölkerung, ihren Umgang mit der Ressource Wald grundlegend zu ändern, um ein Nachwachsen der Bäume zu ermöglichen; mithin entschied sie, nachhaltig zu agieren.¹¹

2. Sprachwissenschaftlicher Hintergrund

Flankiert man die historischen Ansätze mit einer sprachwissenschaftlichen Zeitreise, gelangt man (nach aktuellem Kenntnisstand¹²) zu Beginn zum kur-sächsischen Ökonom *Hans-Carl von Carlowitz*, der in seiner „*Sylvicultura*

⁵ *Assisi*, *Canticum fratris solis* (bzw. *Laudes creaturarum*), 1981, S. 1222.

⁶ Im Englischen spricht man bei Nachhaltigkeit von „sustainability“. Hierdurch wird die Nähe der von *Assisi* verwendeten Wortwahl (*sustentamento*) zur Nachhaltigkeit möglicherweise noch deutlicher.

⁷ Vgl. dazu *Grober*, *Die Entdeckung der Nachhaltigkeit – Kulturgeschichte eines Begriffs*, 2013, S. 43 ff.

⁸ *Assisi*, *Canticum fratris solis* (bzw. *Laudes creaturarum*), S. 1222.

⁹ Vgl. Online-Wörterbuch (Italienisch – Deutsch) von PONS unter dem Stichwort „sustentamento“, abrufbar unter dem folgenden Link: <https://de.pons.com/%C3%BCbersetzung?q=sostentamento&l=deit&in=it&lf=it>, zuletzt abgerufen am 25.01.2019.

¹⁰ *Abel*, *Die Wüstungen des ausgehenden Mittelalters*, 1943, S. 1976.

¹¹ *Bosselmann*, *The Principle of Sustainability*, 2017, S. 12.

¹² Stand: 24.01.2019.

Oeconomica“ 1713 für die Baumzucht eine „continuierliche beständige und nachhaltige Nutzung“ forderte.¹³ Das deutsche Adjektiv „nachhaltig“ gewinnt von *Carlowitz* wohl aus dem deutlich älteren Verb „nachhalten“, dessen frühester Nachweis bis ins Jahr 1300 zurückweist.¹⁴ Auch wenn Nachhaltigkeit sprachlich bis ins 20. Jahrhundert hinein Einzug in andere Wissenschaften findet, etwa die Pädagogik¹⁵ oder das Konkursrecht,¹⁶ bleibt sie im deutschsprachigen Raum ein forstwissenschaftlicher Fachterminus.¹⁷ Hier findet auch der Brückenschlag zum angelsächsischen Recht statt, in dessen Einflussbereich ab Beginn des 20. Jahrhunderts von „sustained yield“ die Rede ist.¹⁸ Zu diesem Zeitpunkt ist die Definition der Nachhaltigkeit noch weitläufig, aber auch bestechend einfach:¹⁹ Eine (ökologische) Ressource soll nur so stark beansprucht werden, wie sie selbst nicht gefährdet wird.²⁰

3. Völkerrechtlicher Durchbruch und inhaltliche Anreicherung

Seine forstwirtschaftlichen Ketten legt der Nachhaltigkeitsterminus erst im Jahr 1972 ab. In dem vom Club of Rome beauftragten Report von *Donella* und *Dennis Meadows*, *Jorgen Randers* und *William W. Behrens III* mit dem Titel „The Limits to Growth“²¹ wird die Nachhaltigkeit erstmals in einen größeren globalen Kontext der Weltwirtschaft gestellt. Die Autoren kommen zu folgendem Ergebnis: „It is possible to alter these growth trends and establish a condition of ecological and economical stability that is *sustainable* far into the future“²² und machen sich deshalb auf die Suche nach einem Weltsystem, „that is *sustainable* without sudden and uncontrollable collapse“.²³ Nachhaltigkeit bewegt sich

¹³ *Von Carlowitz*, *Sylvicultura Oeconomica*, oder haußwirthliche Nachricht und naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht, 2013, S. 1713 (Zitat nach 2. Aufl., 1732, S. 105 f.).

¹⁴ *Klippel/Otto*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 39 (45).

¹⁵ *Dolch*, *Nachhaltigkeit und Lebenswirksamkeit des Unterrichtserfolgs*, Vierteljahresschrift für wissenschaftliche Pädagogik 1953, S. 187 ff.

¹⁶ *Krohn*, *Die Nachhaltigkeit der konkursmäßigen Feststellung*, S. 1933.

¹⁷ *Klippel/Otto*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 39 (53, 58).

¹⁸ *Grober*, *Modewort mit tiefen Wurzeln – kleine Begriffsgeschichte von „sustainability“ und „Nachhaltigkeit“*, Jahrbuch Ökologie 2003, S. 167.

¹⁹ *Grunwald/Kopfmüller*, *Nachhaltigkeit*, 2012, S. 18 ff.; Sachverständigenrat für Umweltfragen, *Umweltgutachten 2008*; *Hofmann*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 299 (300); *Kahl*, in: ders. (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 1 (3 ff.).

²⁰ *Glaser*, *Nachhaltige Entwicklung und Demokratie*, 2006, S. 43.

²¹ *Meadows/Meadows/Randers/Behrens*, *The Limits to Growth*, 1972, S. 23.

²² *Meadows/Meadows/Randers/Behrens*, *The Limits to Growth*, 1972, S. 23 (Hervorhebung nicht im Original).

²³ *Meadows/Meadows/Randers/Behrens*, *The Limits to Growth*, 1972, S. 158 (Hervorhebung nicht im Original).

zunehmend in einem Beziehungsgefüge zur Ökonomie und weiteren weltpolitisch relevanten Faktoren. Nun entstehen Impulse zur ökologischen Zukunftsverantwortung der Staaten,²⁴ die unter dem Bündelungsbegriff der Nachhaltigkeit auch Eingang in den Bericht der Weltkommission für die Umwelt und Entwicklung unter dem Vorsitz der damaligen norwegischen Ministerpräsidentin *Gro Harlem Brundtland* finden.²⁵

Der maßgebliche Durchbruch gelingt der Nachhaltigkeit in weltpolitischer Hinsicht im Jahr 1992. Die Nachhaltigkeit wird im Anschluss an die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in der Rio-Erklärung zum Leitprinzip der Völkerrechtsentwicklung erhoben.²⁶ Mit seinem Auftrag, dass „die Staaten und Völker (...) bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung zusammenarbeiten“ müssen, enthält er noch kein verbindliches Völkerrecht,²⁷ sondern lediglich eine politische Empfehlung, die thematisch vor allem in den entwicklungspolitischen Kontext der Rio-Erklärung eingebunden ist.²⁸ Mehr und mehr wird Nachhaltigkeit völkerrechtlich als Querschnittsprinzip verstanden. Dem ökozentrierten Ansatz wird holistisch eine soziale und ökonomische Komponente beigefügt, die das Nachhaltigkeitsgebot nunmehr mehrdimensional erscheinen lässt.²⁹ Während sich also zunächst allein ökologische Belange im ressourcenschonenden (eindimensionalen) Konzept der Nachhaltigkeit als Beschränkung der ökonomischen Nutzenmaximierung gebärden, verlangt der später hinzugetretene dreidimensionale Ansatz eine Berücksichtigung und übergreifende Balancierung der im Einzelfall regelmäßig ebenfalls tangierten ökonomischen und sozialen Belange.³⁰ Dieser Entwicklungsprozess – die Metamorphose der Nachhaltigkeit – setzt sich in der Folge fort: Im Zuge anschließender Umweltkonferenzen³¹ wird der

²⁴ International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade v. 05.12.1980, Rn. 41 (UN Doc. A/RES/35/56); Präambel, Art. I Abs. 4 World Charter for Nature (UN Doc. A/RES/37/7).

²⁵ World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, 1987.

²⁶ Rio Declaration on Environment and Development v. 12.08.1992 (UN Doc. A/CONF/151/26/Rev. 1).

²⁷ *Murswiek*, „Nachhaltigkeit“, NuR 2002, S. 641 (644); *Ruffert*, Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, ZUR 1993, S. 208 (214).

²⁸ *Gärditz*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137 (138).

²⁹ *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 2003, § 2 Rn. 23; *Erbguth*, Konsequenzen der neuen Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung, DVBl. 1999, S. 1082 (1083 f.); *Sieben*, Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, S. 1173 (1174 f.); *Gärditz*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 351 (351).

³⁰ *Kahl/Glaser*, in: Lange (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Recht, 2003, S. 9 (9); *Kersten*, Das Anthropozän-Konzept, 2014, S. 45; für die Berücksichtigung einer vierten Säule kultureller Interessen votiert *Gärditz*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137 (140 f.).

³¹ Vgl. dazu *Ingold*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, 2016, S. 117 (125 ff.).

zeitliche Horizont des ressourcenschonenden Ansatzes um eine generationenübergreifende und dynamische Perspektive erweitert (intertemporäre Gerechtigkeit) und der globale Aktionsraum des Prinzips deutlicher herausgearbeitet.³² So mutierte das Nachhaltigkeitsgebot auf der völkerrechtlichen Ebene zu einer rationalen Grundorientierung bzw. Anleitung, um in einer Tradition mit Ausgleichsprinzipien wie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die ubiquitären Interessenskonflikte moderner Gesellschaften auszutarieren und dabei weder das Interessenbündel gegenwärtiger und künftiger Generationen (intergenerationale Gerechtigkeit) noch die Unterschiedlichkeit der Interessenlage in Industrie- und Entwicklungsstaaten aus den Augen zu verlieren.³³

Heute findet sich das Nachhaltigkeitsgebot bzw. das Leitbild³⁴ der nachhaltigen Entwicklung in vielen internationalen Verträgen und beeinflusst insbesondere das Umweltvölkerrecht. Es hat beispielsweise in der Biodiversitätskonvention,³⁵ der Klimarahmenkonvention,³⁶ der Konvention zum Schutz vor Wüstenbildung³⁷ sowie zuletzt im Pariser Abkommen zum Klimaschutz³⁸ Eingang gefunden. Man darf es mit gutem Recht als einen allgemeinen völkerrechtlichen Rechtsgrundsatz im Werden beschreiben,³⁹ der maßgeblich in den „Sustainable Development Goals“ der Vereinten Nationen Ausdruck gefunden hat.⁴⁰

³² *Ingold*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 117 (125); *Michelsen/Adomßent*, *Nachhaltige Entwicklung: Hintergründe und Zusammenhänge*, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), *Nachhaltigkeitswissenschaften*, 2014, S. 3 (13); *Beyerlin/Maraubn*, *International Environmental Law*, 2011, S. 83.

³³ *Eichener/Heinze/Voelzkow*, in: Voigt (Hrsg.), *Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?*, 1993, S. 393; *Appel*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 83 (83); *Bosselmann*, *Principle of Sustainability*, 2017, S. 54 f.; *Schomerus*, *Nachhaltigkeit aus rechtlicher Perspektive*, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), *Nachhaltigkeitswissenschaften*, 2014, S. 290 (293 ff.).

³⁴ Zur Arbeit mit Leitbildern *Voßkuhle*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. I, 2012, § 1 Rn. 42.

³⁵ BGBl II, 1993 Nr. 32, S. 1742 ff.

³⁶ Der Vertragstext ist unter <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convger.pdf> abrufbar, zuletzt abgerufen am 28.01.2019.

³⁷ Der Vertragstext ist unter <https://www.unccd.int/abrufbar>, zuletzt abgerufen am 28.01.2019.

³⁸ Der Vertragstext ist unter <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf> abrufbar. (abgerufen am 28.01.2019). Vgl. dazu *Kreuter-Kirchhof*, *Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts – eine neue Chance für den Klimaschutz*, DVBl 2017, S. 97.

³⁹ Vgl. dazu *Monien*, *Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?*, 2014, S. 155 ff., S. 189 ff.; *Beyerlin/Maraubn*, *International Environmental Law*, 2011, S. 73 ff.; *Kahl*, in: ders. (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, 2016, S. 1 (4); weitergehender *Schurmans*, *European Energy and Environmental Law Review* 2015, S. 28 ff.; kritisch *Beaucamp*, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 85 f.

⁴⁰ Beispielsweise in Goal 1 und Goal 6 von UN, *Sustainable Development Goals*, abrufbar unter dem folgenden Link: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, zuletzt abgerufen am 24.01.2019.

C. Nachhaltigkeit im deutschen Verwaltungsrecht

I. Einbindung in einen europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Rahmen

Die Inhalte des Nachhaltigkeitsgebots haben, ausgehend von der völkerrechtlichen Ebene, Eingang in das deutsche Verwaltungsrecht gefunden. Allerdings ist das Verhältnis nicht bipolar; deutsches Verwaltungsrecht und Völkerrecht stehen sich also nicht alleine gegenüber. Der deutsche Rechtsraum ist zusätzlich durch eine erhebliche Einflussnahme europäischer Regelungen (Europäisierung des Rechts)¹ gekennzeichnet. Überdies ist das nationale Verwaltungsrecht in einen verfassungsrechtlichen Rahmen eingebunden, den es zu respektieren hat und dessen Wertungen in das „einfache“ Gesetzesrecht hineinwirken.² Europäisches Recht wie auch Verfassungsrecht können somit maßstabsprägend für das verwaltungsrechtliche Verständnis von Nachhaltigkeit sein.

1. Europäische Vorgaben

a) Verankerung der Nachhaltigkeit („nachhaltigen Entwicklung“) im Primärrecht der Europäischen Union

aa) Außenpolitische Beziehungen

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union haben die Nachhaltigkeitsidee aufgegriffen und sich nach außen – also hinsichtlich der außenpolitischen Beziehungen –³ in Art. 3 Abs. 5 S. 2 EUV zu globaler, nachhaltiger Entwicklung verpflichtet. Damit bezieht sich das Europarecht auf das im Umweltvölkerrecht angesiedelte Nachhaltigkeitskonzept,⁴ ohne jedoch weitere inhaltliche Prä-

¹ Vgl. dazu *Kment*, Grenzüberschreitendes Verwaltungshandeln, 2010, S. 16 f.; *Wahl*, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch – Staat – Umwelt, 2008, S. 135 (139); *Schroeder*, Das Gemeinschaftsrechtssystem, 2002, S. 104 ff.; *Schladebach*, Rechtsanwendungsgleichheit in Mehrebenensystemen, NVwZ 2018, S. 1241 (1241 f.).

² BVerfGE 7, S. 198 (205 ff.); BVerfGE 39, S. 1 (41 f.).

³ *Jacqué*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 2015, Art. 3 EUV Rn. 2.

⁴ Siehe hierzu die Ausführungen oben unter B., 3.

Sachregister

- Aarhus-Konvention 30
- Abfallverwertung 58 f.
- Abwägungsdirektive 104
- Abwägungsgebot 42 f.
- Allokationsplanung 55
- Alternativenprüfung 31 f., 84
- Austarierungsprozess 35, 80

- Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie 18
- Beste verfügbare Techniken (BVT) 68, 101
- Biodiversitätskonvention 9
- Biokraftstoff – Nachhaltigkeitsverordnung 13
- Board of Inquiry 88 f.
- Bodenschutzgesetz 2, 3
- Bundesimmissionsschutzgesetz 3

- Charta of the Commonwealth 51 f.
- Coastal permit 87
- Commonwealth of Nations 51
- Constitution Act 1986 53

- Discharge permit 88
- district plans
 - territorial authorities 68, 70

- Effektivitätsprüfung 83 f., 86
- Environmental Court 63, 74 ff., 77, 88, 89, 93, 101
- Europäische Union 76

- Feuerwehrprinzip 92
- Forstrecht 25, 26

- Gebot der städtebaulichen Entwicklung 22
- Gesamtplanung
 - Raumordnung 3, 19, 20, 22, 23, 27, 32, 34, 35, 36, 41, 42, 43, 47, 67, 104

- Grundrechtecharta 12
- Grundsatz der Generationengerechtigkeit 17

- Integrationsstrategien 37

- King Salmon-Fall 77, 78, 94
- Konvention zum Schutz vor Wüstenbildung 9
- Konzentrationswirkung
 - Abgeschwächte Konzentrationswirkung 38
 - Formelle Konzentrationswirkung 38, 39

- Land use consent 87
- Luftbelastung
 - Umweltschutzauflagen 57

- Nachhaltigkeitsauftrag 22, 44
- Nachhaltigkeitsbegünstigung 28 f.
- Nachhaltigkeitsgebot
 - eindimensional 8, 23, 26, 35, 43
 - dreidimensional 8, 11, 20, 21, 34, 35, 40, 42, 44, 52
 - ökologisch 1, 7, 8, 12, 15, 17, 21, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 32, 34, 35, 36, 39, 42, 43, 44, 46, 50, 54, 55, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 72, 73, 74, 80, 84, 85, 86, 88, 92, 105, 106, 108
 - ökonomisch 8, 11, 25, 26, 28, 29, 34, 35, 36, 42, 43, 45, 46, 60, 84, 86, 90, 91, 102, 105
 - soziologisch 8, 11, 12, 17, 18, 21, 22, 28, 29, 34, 35, 36, 42, 43, 44, 46, 52, 60, 61, 75, 77, 86, 105
- Nachhaltigkeitshemmung 29, 44
- Nachhaltigkeitsprüfungsverfahren 26

- National Policy Statement on Electricity Transmission 66, 67
- New Zealand Bill of Rights Act 1990 53
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Beteiligung 26, 27 ff., 37, 55, 74, 75, 76, 81, 82, 83, 85, 89
 - open participation 82
- Pariser Abkommen zum Klimaschutz 9
- Planfeststellung
- Planfeststellungsbehörde 39
 - Planfeststellungsbeschluss 38, 39, 97
- Planung
- Fachplanung 20, 39, 41, 42, 45, 47, 97
 - Gesamtplanung 23, 39, 48, 97
- Planungsrecht 3, 4, 16, 18, 20, 21, 26, 32, 34, 36, 37, 39, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 73, 87, 89, 97, 99, 101, 102, 103, 104, 105
- Präambel des Enviroment Act 1986 49
- Primärintegration 40
- Prinzip der nachhaltigen Entwicklung 11, 12
- Querschnittsklausel 11
- Rechtsstaatsprinzip 27
- regional plans 69, 70, 91
- regional statements 69, 81, 91
- Resource consent 68, 82, 87, 96, 98
- Resource Management Act 1991 (RMA)
- Gebot der Maßhaltung 23
 - Regenerationsrate 23
 - Reproduktionsleistung 23
 - Schadstoffemissionen 23
 - Umweltmedium 22, 23
- Ressourcenmanagement 49, 55, 63, 89
- Ressourcenschutz 22, 23, 24, 25, 34, 91, 105
- Rezeptionskapazität 4
- Rio-Erklärung 8
- Sekundärintegration 40
- Sekundärrecht
- ordentliches Gesetzgebungsverfahren 12
 - Richtlinien 13, 30, 51, 99
 - Verordnungen 69
- Softlaw-Effekt 52
- Supreme Court 63, 64, 65, 77, 78, 79, 80
- Staatszielbestimmung
- natürliche Lebensgrundlagen 14
 - Tierschutz 14
- Strategische Umweltprüfung (SUP) 27, 30, 31 ff., 37
- Subdivision consent 87
- sustainable management 50, 55, 56, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 71, 75, 77, 78, 79, 80, 83, 90, 95, 98, 99, 101
- TA Lärm 19
- TA Luft 19
- Tertiärrecht
- Delegationsrechtsakte 13
 - Durchführungsrechtsakte 13
- trade competitors 82
- Treaty of Waitangi 49, 53, 54, 73 f.
- Umweltbericht 40
- Umweltprinzipien 71
- Umweltprüfungen
- FFH-Verträglichkeitsprüfung 30, 33 f., 37
 - Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) 27, 30, 31 ff., 35, 36, 37
 - Vorhabenbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 3, 28, 30, 34, 35, 36, 37, 40, 66, 84, 85, 86
- Umweltrecht 1, 2, 3, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 45, 46, 49, 54, 55, 56, 65, 76, 84, 91, 101, 108, 109
- Umweltstandards (bottom lines) 57, 61, 80
- Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 3, 28, 30, 34, 35, 36, 37, 40, 66, 84, 85, 86
- Verursacherprinzip 45
- Völkerrecht 7 ff., 10, 30, 50 f.
- Vorsorgeprinzip 31, 32
- Wasserhaushaltsrecht
- Prinzip des integrierten Umweltschutzes 24
 - Wasserbewirtschaftung 24
- Water permit 88