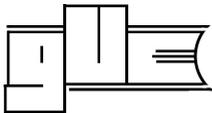


Emma Huber

Ressourcenschutz im Baurecht:
Bewertung vorhandener
Instrumente und deren
Weiterentwicklung sowie Entwurf
neuer Steuerungsmechanismen



GUC - Verlag der Gesellschaft für
Unternehmensrechnung und Controlling m.b.H.
Chemnitz 2024

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Ludwig Gramlich (Reihenherausgeber der Chemnitzer Schriften zum Wirtschaftsrecht)

Huber, Emma:

Ressourcenschutz im Baurecht: Bewertung vorhandener Instrumente und deren Weiterentwicklung sowie Entwurf neuer Steuerungsmechanismen / Emma Huber, LL. M. - Chemnitz · Löbnitz: Verlag der GUC, 2024

(Dissertationsreihe; 83)

Zugl.: Chemnitz, Technische Universität, Dissertation, 2024; dort unter dem Titel:

Ressourcenschutz im Baurecht: Bewertung vorhandener Instrumente und deren Weiterentwicklung sowie Entwurf neuer Steuerungsmechanismen

ISBN 978-3-86367-073-3

© 2024 by Verlag der GUC - Gesellschaft für Unternehmensrechnung und Controlling m.b.H.

GUC m.b.H. · Chemnitz · Löbnitz

<http://www.guc-verlag.de>

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist - wenn sie ohne Zustimmung des Verlages erfolgt - unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Druck: Druckerei Wittchen GmbH, Nörten-Hardenberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier - alterungsbeständig

Printed in Germany

ISBN 978-3-86367-073-3

Zusammenfassung

Die vorliegende Dissertation befasst sich mit der Fragestellung, inwieweit das Instrumentarium des Baurechts dem Schutz natürlicher Ressourcen dient und welche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung bestehender Maßnahmen sowie zur Schaffung neuer Instrumente bestehen. Instrumente direkter und indirekter Verhaltenssteuerung sowie die Planungsinstrumente werden erkannt, bewertet und weiterentwickelt. Die Status-quo Betrachtung umfasst neben den ressourcenschutzrechtlichen Instrumenten auch das baurechtliche Instrumentarium in Form des Raumordnungsrechts, Bauplanungsrechts sowie Bauordnungsrechts. Mittels Analyse des bestehenden Instrumentariums direkter Verhaltenssteuerung werden etwaige gesetzgeberische Lücken aufgedeckt und durch eine nachfolgende Weiterentwicklung geschlossen. Dazu werden für den Ressourcenschutz besonders relevante Gesetze herangezogen. Die Schaffung neuer Instrumente erfolgt vorrangig anhand der Formulierung eines speziellen Ressourcenschutzgesetzes, welches die zuvor erkannten Lücken aufnimmt und allumfassend schließt.

Abstract

This dissertation deals with the question to what extent the instruments of building law serve the protection of natural resources and which possibilities exist for the further development of existing measures as well as for the creation of new instruments. Instruments of direct and indirect behavioral control as well as planning instruments are identified, evaluated, and further developed. The status-quo analysis includes not only the instruments of resource protection law but also the instruments of building law in the form of spatial planning law, building planning law and building regulation law. By analyzing the existing instruments of direct behavioral control, any legislative gaps will be uncovered and closed through subsequent further development. For this purpose, laws that are particularly relevant for resource protection will be considered. The creation of new instruments is primarily based on the formulation of a special resource protection law, which takes up the previously identified gaps and closes them comprehensively.

Inhaltsverzeichnis

INHALTSVERZEICHNIS.....	VII
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	XIII
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	XIV
1	EINLEITUNG..... 1
1.1	Einführung und Relevanz 1
1.2	Forschungsfrage und Zielsetzung 2
1.3	Forschungsansatz und -methodik 3
2	GRUNDLAGEN DES RESSOURCENSCHUTZES..... 4
2.1	Ressourcen 4
2.2	Ressourcenschutz..... 9
2.3	Schonung als Kernelement des Ressourcenschutzes 12
2.3.1	Überblick 12
2.3.2	Ressourceneffizienz 17
2.3.3	Ressourcenkonsistenz 20
2.3.4	Ressourcensuffizienz 25
2.4	Ressourcenschutzrecht..... 30
2.4.1	Überblick 30
2.4.2	Klimaschutz 32
2.4.3	Immissionsschutz 33
2.4.4	Naturschutz 34
2.4.5	Bodenschutz..... 35
2.4.6	Gewässerschutz..... 37
2.4.7	Abfallrecht 38
2.5	Instrumente des Ressourcenschutzes 39
2.5.1	Überblick 39

2.5.2	Planungsinstrumente	41
2.5.3	Instrumente direkter Verhaltenssteuerung	43
2.5.4	Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung	44
2.5.4.1	Ökonomische Instrumente	44
2.5.4.2	Informatorische und andere persuasive Instrumente	47
2.6	Verfahrensrechtliche Möglichkeiten des Ressourcenschutzes	48
2.7	Evaluation des Bestandes	50
3	UMWELTRECHTLICHER UND -POLITISCHER KONTEXT	52
3.1	Überblick	52
3.2	Internationale und europarechtliche Vorgaben für den Ressourcenschutz in Deutschland	53
3.2.1	Internationale Vorgaben	53
3.2.2	Europarechtliche Vorgaben	54
3.2.2.1	Primärrecht	54
3.2.2.2	Sekundärrecht	56
3.3	Verfassungsrechtliche Grundlagen	59
3.4	Rechtliche Determinierung	64
3.4.1	Rio Declaration on Environment and Development	65
3.4.2	Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen	66
3.4.3	Kyoto-Protokoll	66
3.4.4	SDG/Agenda 2030	67
3.4.5	Übereinkommen von Paris	68
3.4.6	Umweltaktionsprogramm	69
3.4.7	Konferenz von Glasgow 2021	71
3.4.8	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	73
3.4.9	Koalitionsvertrag	74
3.5	Grundprinzipien staatlicher Umweltpolitik	75
3.6	Prinzipientrias	77
3.6.1	Vorsorgeprinzip	77

3.6.1.1	Allgemein.....	77
3.6.1.2	Risikovorsorge.....	79
3.6.1.3	Wissenschaftlicher Konsens als Grundlage	80
3.6.1.4	Unterkategorien des Vorsorgeprinzips	82
3.6.1.4.1	Nachhaltigkeitsprinzip	82
3.6.1.4.2	Integrationsprinzip	83
3.6.2	Verursacherprinzip	84
3.6.2.1	Inhalt	84
3.6.2.2	Ausnahme: Gemeinlastprinzip.....	85
3.6.3	Kooperationsprinzip.....	86
4	RESSOURCENSCHUTZ IM BAURECHT.....	90
4.1	Übersicht	90
4.2	Raumordnungsrecht.....	93
4.2.1	Allgemein.....	93
4.2.2	Erfordernisse der Raumordnung	97
4.2.2.1	Ziele	97
4.2.2.2	Grundsätze.....	99
4.2.2.3	Sonstige Erfordernisse	100
4.2.3	Instrumente der Raumordnung.....	101
4.2.3.1	Raumordnungspläne	101
4.2.3.1.1	Allgemein.....	101
4.2.3.1.2	Planungsauftrag	103
4.2.3.1.2.1	Der Planungsraum	103
4.2.3.1.2.2	Mittelfristiger Zeitraum	104
4.2.3.1.2.3	Festlegungen.....	105
4.2.3.1.2.4	Räumliche und sachliche Teilpläne	105
4.2.3.1.2.5	Kennzeichnungspflicht	106
4.2.3.1.3	Abwägung, Berücksichtigung und Abstimmung	106
4.2.3.1.4	Gebietsfestlegungen	108
4.2.3.1.5	Integration der Fachplanung.....	111
4.2.3.1.6	Begründungspflicht.....	111
4.2.3.1.7	FFH-Verträglichkeitsprüfung.....	112
4.2.3.1.8	Änderung, Ergänzung, Aufhebung und Überprüfung	113

4.2.3.2	Umweltprüfung	114
4.2.3.2.1	Kernelemente (§ 8 Abs. 1 ROG).....	115
4.2.3.2.1.1	Umweltbericht.....	115
4.2.3.2.1.2	Untersuchungsrahmen und Beteiligung der Öffentlichkeit.....	117
4.2.3.2.1.3	Angemessenheit.....	118
4.2.3.2.2	Ausnahmen (§ 8 Abs. 2 ROG).....	118
4.2.3.2.3	Vermeidung von Mehrfachprüfungen (§ 8 Abs. 3 ROG).....	119
4.2.3.2.4	Überwachung (§ 8 Abs. 4 ROG).....	119
4.2.3.3	Raumordnungsverfahren	120
4.2.3.4	Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen ..	122
4.2.3.5	Bewertung der Instrumente der Raumordnung.....	123
4.2.4	Ressourcenschutz innerhalb der Raumordnung.....	124
4.3	Bauplanungsrecht.....	127
4.3.1	Grundlagen.....	127
4.3.2	Instrumente der Bauplanung	129
4.3.2.1	Flächennutzungsplan und Bebauungsplan.....	130
4.3.2.2	Plansicherung und Planverwirklichung	132
4.3.2.3	Bewertung der Instrumente der Bauplanung	133
4.3.3	Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit	134
4.3.3.1	Eröffnung des Anwendungsbereichs des BauGB.....	134
4.3.3.2	Gebietsbezug	136
4.3.3.2.1	Bebauungsplan.....	137
4.3.3.2.1.1	Allgemein.....	137
4.3.3.2.1.2	Zulässige Festsetzungen.....	138
4.3.3.2.1.3	Ausgleichsflächen und -maßnahmen	142
4.3.3.2.1.4	Begründung.....	143
4.3.3.2.2	Qualifizierter Bebauungsplan (§ 30 Abs. 1 BauGB).....	144
4.3.3.2.2.1	Art und Maß der baulichen Nutzung	144
4.3.3.2.2.2	Überbaubare Grundstücks- und örtliche Verkehrsflächen	146
4.3.3.2.2.3	Ausnahmen und Befreiungen	147
4.3.3.2.3	Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)	148
4.3.3.2.4	Einfacher Bebauungsplan (§ 30 Abs. 3 BauGB).....	149
4.3.3.2.5	Innenbereich (§ 34 BauGB)	150
4.3.3.2.5.1	Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung.....	151

4.3.3.2.5.2	Wahrung der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse	154
4.3.3.2.5.3	Keine Beeinträchtigung des Ortsbildes	154
4.3.3.2.5.4	Keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten.....	155
4.3.3.2.6	Außenbereich (§ 35 BauGB)	156
4.3.3.2.6.1	Privilegierte und sonstige Vorhaben.....	156
4.3.3.2.6.2	Öffentliche Belange	157
4.3.3.3	Erschließung	159
4.3.3.4	Gemeindliches Einvernehmen (§ 36 BauGB).....	161
4.3.3.5	Bauvorhaben von Bund und Ländern (§ 37 BauGB).....	161
4.3.4	Ressourcenschutz innerhalb der Planungsgrundsätze	162
4.4	Bauordnungsrecht	165
4.4.1	Allgemeines zur Bauordnung	165
4.4.2	Instrumente der Bauordnung.....	166
4.4.2.1	Formelles Bauordnungsrecht	166
4.4.2.2	Materielles Bauordnungsrecht.....	168
4.4.2.3	Bewertung der Instrumente der Bauordnung	170
4.4.3	Ressourcenschutz in der MBO.....	171
4.5	Ressourcenschutz in weiteren Rechtsbereichen.....	173
5	(WEITER-)ENTWICKLUNG BESTEHENDER UND NEUER INSTRUMENTARIEN ZUM RESSOURCENSCHUTZ	176
5.1	Ansätze zur Verbesserung	176
5.2	Instrumente direkter Verhaltenssteuerung	178
5.2.1	Überblick	178
5.2.2	Weiterentwicklung bestehender Gesetze	179
5.2.2.1	Grundgesetz.....	180
5.2.2.2	Raumordnungsgesetz	181
5.2.2.3	Baugesetzbuch.....	189
5.2.2.4	Baunutzungsverordnung	198
5.2.2.5	Landesbauordnungen	199
5.2.2.6	Sonstige Gesetze	201
5.2.3	Entwicklung neuer Gesetze.....	203

5.2.3.1	Überblick.....	203
5.2.3.2	Schaffung eines neuen Stammgesetzes	204
5.2.3.3	Gesetz zum Schutz natürlicher Ressourcen.....	206
5.2.3.4	Erläuterung zum BReSchG	214
5.3	Planungsinstrumente.....	221
5.4	Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung	225
5.4.1	Ökonomische Instrumente.....	226
5.4.2	Persuasive Instrumente.....	233
5.5	Evaluierung der Entwicklungsmöglichkeiten.....	236
6	RESÜMEE.....	239
6.1	Gesamtbewertung Soll / Ist.....	239
6.2	Fazit.....	240
ANHANG	244
LITERATURVERZEICHNIS	XXI
INTERNETQUELLENVERZEICHNIS	XXXVIII

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: National Footprint and Biocapacity Accounts	8
Abbildung 2: How many earths?.....	9
Abbildung 3: EU-Energielabel. Kühlschrank ohne Gefrierfach.	29
Abbildung 4: Funktionsweise des Handels	233

Abkürzungsverzeichnis

°C	Grad Celsius
Abl.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
Abl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Aktiengesellschaft
Alt.	Alternative
ARGEBAU	Arbeitsgemeinschaft der Bauministerkonferenz
Art.	Artikel
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
B.A.U.M.	Bundesdeutscher Arbeitskreis für umweltbewusstes Management
Banz. AT	Bundesanzeiger Allgemeiner Teil
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO NRW	Bauordnung Nordrhein-Westfalen
BbergG	Bundesbergbaugesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BEG	Bundesförderung für effiziente Gebäude
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
Brem.GBl.	Bremisches Gesetzblatt
BremLBO	Bremische Landesbauordnung
BReSchG	Bundes-Ressourcenschutzgesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drucks	Deutscher Bundestag - Drucksachen

BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvR	Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken e.V.
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDM	Clean Development Mechanism
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COM	European Commission
COMEST	World Commission on the Ethics of Scientific Knowledge and Technology
COP26	Konferenz der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d.h.	das heißt
DGNB	Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen
DIN	Deutsches Institut für Normung
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DKW AG	Deutsche KapitalWert Aktiengesellschaft
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
DSchG	Denkmalschutzgesetze
e.V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMAS	Eco Management and Audit Scheme
EN	Europäische Norm
endg.	endgültig
EnergieStG	Energiesteuergesetz
EOD	Earth Overshoot Day
EPD	Environmental Product Declaration
EU ETS	European Union Emissions Trading System
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union

evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWKVerbotsV	Einwegkunststoffverbotsverordnung
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FFH	Flora-Fauna-Habitat
FIN.30	Flächen Intelligent Nutzen
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
FZulG	Forschungszulagengesetz
GDAE	Global Development and Environment Institute
gem.	gemäß
GFZ	Deutsches GeoForschungsZentrum
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
GMBI.	Gemeinsames Ministerialblatt
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
H ₂ O	Wasser
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.d.R.	in der Rege
i.d.S.	in diesem Sinne
i.H.v.	in Höhe von
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
IKV	(Institut für Kunststoffverarbeitung)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISO	International Organization for Standardization
JI	Joint Implementation
Kap.	Kapitel
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau

kg	Kilogramm
km	Kilometer
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
Kö-Bogen	Königsallee-Bogen
KOM	Europäische Kommission
KommJur	KommunalJurist
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz
KVBG	Kohleverstromungsbeendigungsgesetz
LBO	Landesbauordnung
lit.	Litera
m	Meter
MBO	Musterbauordnung
MDGs	Millennium-Entwicklungsziele
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MRO-RL	Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
No.	number
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechung-Report
o.ä.	oder ähnliches
o.g.	oben genannt
O ₂	Sauerstoff
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
PET	Polyethylenterephthalat
Pkw	Personenkraftwagen
PlanZV	Planzeichenverordnung

ProgRess	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
QNG	Qualitätssiegel Nachhaltiges Gebäude
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
S.	Seite
s.	siehe
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
SDG	Sustainable Development Goals
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRÜ	Seerechtsübereinkommen
SUP	strategische Umweltprüfung
SWR	Südwestrundfunk
t	Tonnen
TA	Technische Anleitung
TAB	Technik Abschätzung beim Deutschen Bundestag
THG	Treibhausgas
ThürBO	Thüringer Bauordnung
ThürDSchG	Thüringer Denkmalschutzgesetz
u.a.	unter anderem
UAP	Umweltaktionsprogramm
UGB	Umweltgesetzbuch
UIP	Umweltinnovationsprogramm
UK	United Kingdom
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UN	United Nations
UNCED	Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

USA	United States of America
USchadG	Umweltschadensgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VerwRspr	Verwaltungs-Rechtsprechung
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	volume
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WindBG	Windenergieflächenbedarfsgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergabe- recht

