Pantelitsa Sfiniadaki

Nachhaltige städtebauliche Entwicklung im deutschen und griechischen Recht als Abwägungskonzept

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft

Wissenschaftliche Beiträge
aus dem Tectum Verlag

Reihe Rechtswissenschaft
Band 125

Pantelitsa Sfiniadaki

Nachhaltige städtebauliche Entwicklung im deutschen und griechischen Recht als Abwägungskonzept

Tectum Verlag

Dr. Pantelitsa Sfiniadaki, geb. 1983, studierte Rechtswissenschaft an der Nationalen und Kapodistrias-Universität Athen und der Freien Universität Berlin, 2000 Diplom (Universität Athen), 2007 LL.M. (Freie Universität Berlin), 2017 Promotion an der Freien Universität Berlin. Ausgezeichnet als Stipendiat der Akademie von Athen. Lehrbeauftragte am Fachgebiet Öffentliches Recht an der Europäischen Universität Zypern.

Pantelitsa Sfiniadaki

Nachhaltige städtebauliche Entwicklung im deutschen und griechischen Recht als Abwägungskonzept

Zugl. Diss. Freie Universität Berlin 2018

Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum Verlag,

Reihe: Rechtswissenschaft; Bd. 125

© Tectum Verlag – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020
ePDF 978-3-8288-7368-1

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN 978-3-8288-4384-4 im Tectum Verlag erschienen.)

ISSN 1861-7875

Umschlaggestaltung: Tectum Verlag

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

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

Meinem Mann und meinen Eltern
in Liebe und Dankbarkeit

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017-2018 von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis einschließlich April 2017 berücksichtigt werden.

Ganz besonders herzlichen Dank gebührt meinem sehr verehrten Doktorvater Herrn. Prof. Dr. Philip Kunig für die enorme Unterstützung bei der Umsetzung der gesamten Arbeit. Seine Anregungen, die offene und konstruktive Kritik haben mich herausgefordert und einen großen Beitrag zu der Realisierung dieser Arbeit geleistet.

Herrn Prof. Dr. Markus Heintzen danke ich vielmals für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Die Begutachtung des griechischen Teils der Arbeit übernahm freundlicherweise Herr Prof. Dr. Konstantinos Gogos (Aristoteles-Universität Thessaloniki), wofür ihm mein besonderer Dank gilt.

Bedanken möchte ich mich zudem bei der Akademie von Athen für die finanzielle Förderung während der Promotionszeit.

Mein ausdrücklicher Dank gilt ebenfalls meinen Freunden und Kollegen für die engagierte Unterstützung. Sehr dankbar bin ich an erster Stelle Herrn. Dr. Stylianos Ioannis Koutnatzis, Dozent an der Demokrit-Universität Thrakien, der mich seit dem Beginn des Promotionsverfahrens mit Rat und produktiven Gesprächen begleitet hat. Darüber hinaus danke ich Frau Dr. Athina Papikinou und Frau Dr. Angeliki Mavri-dou, die mir immer hilfsbereit zur Seite standen.

Ganz besonders danken möchte ich meinen Eltern, Frideriki und Manousos Sfiniadakis, die mich in jeder Lebenslage unterstützt und ermutigt haben. Ohne ihre bedingungslose Unterstützung wäre ich nicht so weit gekommen.

Mein Mann, Herr Paris Papakostas, hat diesen langen Weg mit seiner Liebe, Geduld und stetigen Motivation begleitet. Keine Worte vermögen meine Dankbarkeit ausdrücken.

Nikosia, Januar 2020

Pantelitsa Sfiniadaki

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Hintergrund, Fragestellung und Methode der Untersuchung	1
B. Kurze Darstellung des Planungssystems der Stadtentwicklung im deutschen und im griechischen Recht	5
C. Aufbau der Arbeit	12
Erster Teil: Forderung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung auf internationaler Ebene: Herausforderungen und Operationalisierungsfragen	15
A. Genese und Evolution des Gebots der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	15
B. Das differenzierte Nachhaltigkeitsverständnis und die Kollision zwischen den Säulen der nachhaltigen Entwicklung	23
C. Zwischenfazit	30
Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche und baugesetzliche Erkenntnisse über die Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht	33
A. Die Rezeption der nachhaltigen Entwicklung in der Verfassung und den Baugesetzen im deutschen und griechischen Recht	33
B. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch Abwägung im deutschen und griechischen Recht	45
C. Fazit: Die gemeinsame Herausforderung der Operationalisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung durch Abwägung	52
Dritter Teil: Die Justiziabilität der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht	57
A. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausgangspunkt der Untersuchung zur materiellrechtlichen Justiziabilität der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	58
B. Alternativenprüfung bei der Bauleitplanung vs. Erforderlichkeitsprüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im deutschen und griechischen Recht	64

C. Kontrolle der planerischen Disproportionalität vs. Verhältnismäßigkeitsprüfung i. e. S. im deutschen und griechischen Recht.....	81
D. Vergleichende Zwischenergebnisse über die Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und über den Gewaltenausgleich im deutschen und griechischen Recht.....	111
E. Rationalität der Abwägung zur nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung vor dem Hintergrund der Inkommensurabilität der Güter und Effektivität der Gegengewichte im deutschen und griechischen Recht.....	120
F. Fazit: Die Justiziabilität und Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht.....	146

Vierter Teil: Gebot und Chancen einer Rekonzeptualisierung der nachhaltigen Entwicklung hinsichtlich ihres dynamischen Potenzials..... 151

A. Das Gebot der rechtlichen Optimierung des Umweltschutzes vs. politische Implementierung der nachhaltigen Entwicklung.....	152
B. Rückkehr zum städtebaulichen Bestandsschutz? Dynamische Perspektive der nachhaltigen Entwicklung vs. umweltrechtlicher Bestandsschutz.....	163
C. Zwischenergebnisse.....	170
D. Die Grenzen und Chancen der bestehenden Entscheidungsmethoden hinsichtlich der dynamischen Perspektive der nachhaltigen Entwicklung.....	175
E. Vorteile des Konzepts des umweltrechtlichen Ausgleichs: Die Wende von einem argumentativen hin zu einem tatsächlichen umweltrechtlichen Ausgleich.....	179
F. Auswirkungen der dynamischen Perspektive des Nachhaltigkeitsgebots auf die nationalen Rechtsordnungen.....	186
G. Fazit: Das Gebot einer Rekonzeptualisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.....	192

Fünfter Teil: Die Rekonzeptualisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung durch die Effektivierung des umweltrechtlichen Ausgleichskonzepts..... 197

A. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch das ausgleichende Leitbild der doppelten Innenentwicklung.....	197
B. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung und neue Perspektiven zum Schutz der privaten Interessen ...	215
C. Wechselwirkungen zwischen den Rechtsordnungen zur Implementierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.....	225
D. Fazit: Zur Verstärkung des umweltrechtlichen Ausgleichs und zur Effektivierung des Leitbilds der doppelten Innenentwicklung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung.....	234

Zusammenfassung der Ergebnisse..... 238

Ausblick..... 247

Literatur..... 249

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Einleitung	1
A. Hintergrund, Fragestellung und Methode der Untersuchung	1
I. Die Emergenz der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	1
II. Die Problematik der normativen Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgebots ...	3
B. Kurze Darstellung des Planungssystems der Stadtentwicklung im deutschen und im griechischen Recht	5
I. Das System und die Ebenen der Bauleitplanung im deutschen und im griechischen Recht	5
1. Im deutschen Recht	5
2. Im griechischen Recht	6
a. Alte Gesetzeslage	6
b. Das griechische Gesetz 4447/2016	8
II. Die Ersatzplanung und der Schutz des Außenbereichs im deutschen und griechischen Recht	10
C. Aufbau der Arbeit	12
Erster Teil: Forderung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung auf internationaler Ebene: Herausforderungen und Operationalisierungsfragen	15
A. Genese und Evolution des Gebots der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	15
I. Entwicklung des Gebots der nachhaltigen Entwicklung	15
II. Entwicklung des Gebots der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	19
B. Das differenzierte Nachhaltigkeitsverständnis und die Kollision zwischen den Säulen der nachhaltigen Entwicklung	23
I. Die Wissensebene der nachhaltigen Entwicklung	23
II. Die divergierenden Konzepte der nachhaltigen Entwicklung	25
1. Ein-Säulen-Konzept und Drei-Säulen-Konzept der nachhaltigen Entwicklung ...	26
2. Starkes und schwaches Konzept der nachhaltigen Entwicklung	27
III. Die Abwägungsfrage der nachhaltigen Entwicklung	28
C. Zwischenfazit	30

Zweiter Teil: Verfassungsrechtliche und baugesetzliche Erkenntnisse über die Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht	33
A. Die Rezeption der nachhaltigen Entwicklung in der Verfassung und den Baugesetzen im deutschen und griechischen Recht	33
I. Verfassungsrechtlicher Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung im deutschen und griechischen Recht: Staatsziel vs. Umweltgrundrecht	33
II. Die umweltschützende Ausrichtung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung nach den deutschen und griechischen Baugesetzen.....	42
B. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch Abwägung im deutschen und griechischen Recht.....	45
I. Das baurechtliche Abwägungsgebot als Rechtsfindungsmethode zur Implementierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen Recht	45
1. Abgrenzung des baurechtlichen Abwägungsgebots von den konditionalen Normen, von der nachvollziehenden Abwägung und vom Abwägungsgebot im Fachplanungsrecht	46
2. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung und planerische Gestaltungsfreiheit ..	47
3. Zwischenergebnis: Der Kontrast zwischen dem Ein-Säulen-Konzept der nachhaltigen Entwicklung und dem baurechtlichen Abwägungsgebot	49
II. Das Abwägungsgebot und die planerischen Zuständigkeiten im griechischen Recht	49
1. Besteht ein baurechtliches Abwägungsgebot in der griechischen Rechtsordnung?	49
2. Planerische Zuständigkeiten im griechischen Recht und Gegenüberstellung zur gemeindlichen Planungshoheit der deutschen Rechtsordnung	50
C. Fazit: Die gemeinsame Herausforderung der Operationalisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung durch Abwägung.....	52
Dritter Teil: Die Justiziabilität der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht	57
A. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Ausgangspunkt der Untersuchung zur materiellrechtlichen Justiziabilität der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.....	58
I. Justiziabilität und Normativität der Verfassung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	58
II. Gewaltenausgleich durch rationale gerichtliche Kontrolle	59
III. Arbeitshypothese: Materielle Justiziabilität der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung durch eine Weiterentwicklung der Verhältnismäßigkeitsprüfung im deutschen und im griechischen Recht	61
1. Die Schritte der gerichtlichen Kontrolle des baurechtlichen Abwägungsgebots im deutschen Recht	61

2. Übergang der Rechtsprechung vom städtebaulichen Bestandsschutz hin zu einem Abwägungsgebot im griechischen Recht	62
B. Alternativenprüfung bei der Bauleitplanung vs. Erforderlichkeitsprüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im deutschen und griechischen Recht.....	64
I. Erforderlichkeit der Planung vs. Erforderlichkeitsprüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im deutschen und griechischen Recht	64
1. Erforderlichkeit der Planung im deutschen Recht: Die Untersuchung einer politischen Notwendigkeit	64
2. Erforderlichkeit der Planung im griechischen Recht	66
3. Zwischenergebnis: Unterscheidung der Erforderlichkeit der Planung von der Erforderlichkeitsprüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....	67
II. Alternativenprüfung bei der Bauleitplanung vs. Erforderlichkeitsprüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im deutschen Recht.....	68
1. Alternativenprüfung zugunsten der privaten Interessen: Ablehnung einer enteignenden Vorwirkung und Konsequenzen für die Bauleitplanung.....	68
2. Ökologische Alternativenprüfung	70
a. Elemente einer ökologischen Verhältnismäßigkeitsprüfung und ihre Geltung bei der Bauleitplanung	71
b. Umweltprüfung und Alternativenprüfung in der Bauleitplanung	73
3. Zwischenergebnis: Die geschwächte Durchschlagskraft des milderen Mittels in der deutschen Bauleitplanung	75
III. Alternativenprüfung bei der Bauleitplanung vs. Erforderlichkeitsprüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im griechischen Recht	76
1. Beschränkung der Alternativenprüfung zugunsten der privaten Interessen.....	76
a. Die Kriterien der Notwendigkeit und der Eignung einer Enteignung und die Enteignung zugunsten der Umweltgüter	76
b. Die Alternativenprüfung zur Lastengleichheit	77
2. Ökologische Alternativenprüfung: Die Durchführung einer ökologischen Erforderlichkeitsprüfung in der griechischen Bauleitplanung	78
IV. Erkenntnisse über die Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung aus der Alternativenprüfung im deutschen und griechischen Recht	80
C. Kontrolle der planerischen Disproportionalität vs. Verhältnismäßigkeitsprüfung i. e. S. im deutschen und griechischen Recht	81
I. Planerische Disproportionalität vs. Verhältnismäßigkeit i. e. S. im deutschen Recht	81
1. Kontrolle des disproportionalen Ausgleichs der privaten Interessen	81
a. Weiterrelativierung des Übermaßverbots in der Bauleitplanung	84
b. Implikationen der Kontrolle des Ausgleichs der privaten Interessen für die Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	85
2. Die gerichtliche Kontrolle des Planungsergebnisses hinsichtlich der umweltrechtlichen Optimierungsgebote	86
a. Zur Etablierung einer relativ starken Nachhaltigkeitskonzeption durch den relativen Vorrang der umweltrechtlichen Optimierungsgebote	86

b.	Die Geltungskraft der Optimierung des Umweltschutzes im Hinblick auf die innerumweltrechtlichen Konflikte.....	87
c.	Zur Verstärkung des Umweltschutzes durch den Vorrang des Leitbilds der Innenentwicklung	89
aa.	Gesetzlicher Vorrang der Innenentwicklung	90
bb.	Die Schwächung der Durchschlagskraft der Innenentwicklung aufgrund der Pluralität und Gegensätzlichkeit der planerischen Belange.....	91
3.	Zwischenergebnisse	93
a.	Die Wirkungslosigkeit der materiellen Gewichte bei der Bauleitplanung und die Stärkung der Zieloffenheit der Bauleitplanung durch die Einführung der nachhaltigen Entwicklung	93
b.	Zur Abgrenzung zwischen baurechtlichem Abwägungsgebot und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	96
c.	Die schwache Normativität und Innovationskraft des schwachen Nachhaltigkeitskonzepts	100
II.	Planerische Disproportionalität vs. Verhältnismäßigkeit i. e. S. im griechischen Recht	102
1.	Disproportionaler Ausgleich der privaten Interessen	102
2.	Die Kontrolle der ökologischen Disproportionalität	105
a.	Die Relativierung des städtebaulichen Bestandsschutzes aufgrund ökonomischer und sozialer Belange.....	107
b.	Materielle Maßstäbe oder offene Abwägung? Die Rolle der allgemeinen Erfahrungssätze	108
3.	Zwischenergebnis: Justiziabilität der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung durch eine ökologische Verhältnismäßigkeitsprüfung im griechischen Recht	110
D.	Vergleichende Zwischenergebnisse über die Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und über den Gewaltenausgleich im deutschen und griechischen Recht.....	111
I.	Die gemeinsame Minimalbasis des schwachen Nachhaltigkeitskonzepts: Die Rolle der Umweltprüfung	111
II.	Unterschiedliche normative Aussagekraft und materiellrechtliche Justiziabilität des Nachhaltigkeitsgebots in der deutschen und griechischen Bauleitplanung.....	112
III.	Die Schwächung der Abwehrkraft der privaten Interessen vor dem Hintergrund der nachhaltigkeitsbezogenen Interessenparallelität mit dem Umweltschutz	113
IV.	Die Doppelfunktion des Gebots der nachhaltigen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht und ihre Auswirkung auf die Gewaltenteilung	118

E. Rationalität der Abwägung zur nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung vor dem Hintergrund der Inkommensurabilität der Güter und Effektivität der Gegengewichte im deutschen und griechischen Recht	120
I. Verfahrenskontrolle als Gegengewicht der materiellrechtlichen Offenheit des baurechtlichen Abwägungsgebots und der Inkommensurabilität der Güter im deutschen Recht	120
1. Verantwortungsverschiebung zwischen der Kontrolle des Abwägungsergebnisses und des Abwägungsvorgangs	120
2. Die Richtigkeitsvermutung der bauleitplanerischen Abwägung und der Zirkelschluss der Objektivierung der Gewichtung	123
a. Die Objektivierung der Gewichtung im baurechtlichen Abwägungsgebot....	123
b. Der Mythos der objektiven Gerechtigkeit angesichts der Inkommensurabilität der Güter	125
3. Zwischenergebnis: Die Scheinrationalität des baurechtlichen Abwägungsgebots	126
II. Das Rationalitätsdefizit der ökologischen Verhältnismäßigkeitsprüfung und das Gegengewicht der wissenschaftlichen Stützung der Abwägung im griechischen Recht	128
1. Das Fehlen eines Wertzusammenhangs zwischen den Belangen.....	128
2. Rationalisierung der Abwägung durch die Festlegung der umweltrechtlichen Unzumutbarkeit – zum Nutzen des Kriteriums der Tragekapazität.....	129
3. Zwischenergebnisse	132
a. Umweltrechtliche Abwägung und politische Notwendigkeit	132
b. Zum technischen Charakter der nachhaltigen Entwicklung: Aspekte der Entkonstitutionalisierung und Prozeduralisierung der Planung im griechischen Recht	134
c. Die Schritte der gerichtlichen Kontrolle der Abwägung im deutschen und griechischen Recht	138
III. Rationalitätsdefizite bei der Normativierung der nachhaltigen Entwicklung durch Abwägung: Implikationen auf den Gewaltenausgleich	139
F. Fazit: Die Justiziabilität und Konzeption der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht	146

Vierter Teil: Gebot und Chancen einer Rekonzeptualisierung der nachhaltigen Entwicklung hinsichtlich ihres dynamischen Potenzials 151

A. Das Gebot der rechtlichen Optimierung des Umweltschutzes vs. politische Implementierung der nachhaltigen Entwicklung	152
I. <i>In dubio pro demos?</i> Auswirkungen auf die Prozeduralisierung des baurechtlichen Abwägungsgebots	152
II. Gleiche Demokratie als Gebot der universalen Nachhaltigkeit und Funktionsgrenzen der repräsentativen Demokratie	155

III. Integrativer Umweltschutz und Überwindung der Antithese zwischen Mensch und Natur	156
IV. <i>In dubio pro natura</i> : Verhältnis der nachhaltigen Entwicklung zur Vorsorge	159
V. Zwischenergebnis: Optimierungsgebot des Umweltschutzes hinsichtlich der Fundamentalität der Umweltgüter, der Irreversibilität der Umweltschäden und des Klimaschutzes	161
B. Rückkehr zum städtebaulichen Bestandsschutz? Dynamische Perspektive der nachhaltigen Entwicklung vs. umweltrechtlicher Bestandsschutz	163
I. Zur Unzulänglichkeit des umweltrechtlichen Bestandsschutzes: Die Lehre aus der griechischen Rechtsordnung	164
II. Bestandsschutz und soziale Gerechtigkeit	168
C. Zwischenergebnisse	170
I. Das Gebot der Verstärkung des Umweltschutzes: Kritik an dem politikbezogenen schwachen Nachhaltigkeitskonzept	170
II. Das Gebot der Verbesserung des Umweltzustandes: Zur Wende von dem bestandsschützenden, abwehrenden hin zu einem dynamischen Umweltschutzgebot	172
III. Gewinne einer dynamischen Rekonzeptualisierung der nachhaltigen Entwicklung für die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung	173
D. Die Grenzen und Chancen der bestehenden Entscheidungsmethoden hinsichtlich der dynamischen Perspektive der nachhaltigen Entwicklung	175
I. Der statische Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	175
1. Die negative Dimension des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	175
2. Ansätze der Effektivierung des Umweltschutzes in der griechischen Rechtsordnung und Funktionsgrenzen der ökologischen Verhältnismäßigkeitsprüfung	176
II. Zum dynamischen Potenzial des baurechtlichen Abwägungsgebots	177
III. Die Funktionslosigkeit der Abwägungsmethoden	178
E. Vorteile des Konzepts des umweltrechtlichen Ausgleichs: Die Wende von einem argumentativen hin zu einem tatsächlichen umweltrechtlichen Ausgleich	179
I. Gemeinsame Erfahrung: Der Ausgleich als erfolgreiches Instrument zur Implementierung der nachhaltigen Entwicklung	180
II. Wahrhafter Umweltschutz statt eines Argumentationsspiels	181
III. Rationalisierung der Planung durch Beschränkung der umweltrechtlichen Abwägungen: Gewinne für den Gewaltenausgleich	182
IV. Dynamische Perspektive des Ausgleichs	185
F. Auswirkungen der dynamischen Perspektive des Nachhaltigkeitsgebots auf die nationalen Rechtsordnungen	186
I. Konstitutionalisierung und Internationalisierung der Rechtsordnungen durch die nachhaltige Entwicklung	186
II. Funktionschancen und -grenzen der Judikatur	190

G. Fazit: Das Gebot einer Rekonzeptualisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	192
---	-----

Fünfter Teil: Die Rekonzeptualisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung durch die Effektivierung des umweltrechtlichen Ausgleichskonzepts 197

A. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch das ausgleichende Leitbild der doppelten Innenentwicklung	197
I. Unterschiede zwischen den umweltrechtlichen Ausgleichskonzeptionen der beiden Rechtsordnungen	198
II. Die Strategien zur nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	200
III. Kritische Würdigung der Konzeption der Innenentwicklung im deutschen und im griechischen Recht	204
IV. Gewinne des Leitbilds der ausgleichenden doppelten Innenentwicklung zur nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	206
1. Schutz der Freiflächen als Grundstein der doppelten Innenentwicklung zum integrativen Umweltschutz	206
2. Die Rolle des umweltrechtlichen Ausgleichs für eine nachhaltige doppelte Innenentwicklung: Das Gebot einer zumindest neutralen umweltrechtlichen Gesamtbilanz	207
3. Etablierung einer dynamischen Erforderlichkeitsprüfung – Nutzen für die Planung	211
4. Zur Verstärkung der sozialen Mischung unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Urbanen Agenda III zum Recht auf Stadt	211
5. Die Rolle der Stadterneuerung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung	213
B. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung und neue Perspektiven zum Schutz der privaten Interessen	215
I. Zum Wert der Umlegung	216
II. Das mildere Mittel zur Mischung der Nutzungen	219
III. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch die demokratische Aktivierung der Gesellschaft	220
1. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch Beteiligung	220
2. Nachhaltige städtebauliche Entwicklung durch den Zugang zu den Gerichten	221
3. Zum Wert der kooperativen Mittel	224
C. Wechselwirkungen zwischen den Rechtsordnungen zur Implementierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	225
I. Empfehlungen für die Umsetzung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und im griechischen Recht	225
II. Implikationen für die Kriterien des ökologischen Ausgleichs hinsichtlich der doppelten Innenentwicklung	230
III. Auswirkungen des Nachhaltigkeitsgebots auf das Abwägungsmodell	232

D. Fazit: Zur Verstärkung des umweltrechtlichen Ausgleichs und zur Effektivierung des Leitbilds der doppelten Innenentwicklung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung	234
Zusammenfassung der Ergebnisse	238
Ausblick.....	247
Literatur	249

Abkürzungsverzeichnis

ABL:	Amtsblatt
AEUV:	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäische Union
AöR:	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.:	Artikel
APuZ:	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
BauNVO:	Baunutzungsverordnung
BauGB:	Baugesetzbuch
BauR:	Baurecht (Zeitschrift)
BayVBl.:	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Bd.:	Band
BfN:	Bundesamt für Naturschutz
BGBL:	Bundesgesetzblatt
BImSchG:	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMU:	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BNatSchG:	Bundesnaturschutzgesetz
BVerfG:	Bundesverfassungsgericht
BVerwG:	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGE:	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE:	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DiFu:	Deutsches Institut für Urbanistik
DÖV:	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
ΔΤΑ:	Δικαιώματα του Ανθρώπου = Menschenrechte (griechische Zeitschrift)
DS:	Der Sachverständige (Zeitschrift)
DV:	Die Verwaltung (Zeitschrift)
DVBl.:	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EΔΔ:	Επιθεώρηση Δικαίου του δημοσίου = Magazin des öffentlichen Rechts (griechische Zeitschrift)
EΔΔΔΔ:	Επιθεώρηση Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου = Magazin des öffentlichen Rechts und des Verwaltungsrechts (griechische Zeitschrift)
ΕΕΕυρΔ:	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου = Magazin des Europäischen Rechts (griechische Zeitung)
ΕλλΔνη:	Ελληνική Δικαιοσύνη = Griechische Justiz (griechische Zeitschrift)
EuGH:	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuGRZ:	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EUV:	Vertrag über die Europäische Union
f.:	folgende Seite
ff.:	folgende Seiten
FFH-RL:	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
Fn.:	Fußnote
FS:	Festschrift
GG:	Grundgesetz
gr. Gesetz:	griechisches Gesetz

gr.:	Griechisches
GS:	Gedächtnisschrift
GuG:	Grundstücksmarkt und Grundstückswert (Zeitschrift)
Hs.:	Halbsatz
Hg.:	Herausgeber
i. e. S.:	im engeren Sinne
i. w. S.:	im weiteren Sinne
ILM:	International Legal Materials (Zeitschrift)
IzR:	Informationen zur Raumentwicklung (Zeitschrift)
JA:	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JbUTR:	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JuS:	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ:	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KOM:	Europäische Kommission
KommJur:	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KoV:	Kodifizierte Verordnung
lit.:	littera = Buchstabe
LKV:	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
NJ:	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW:	Neue Juristische Wochenschrift
NoB:	Νομικό Βήμα = Juristische Fachzeitschrift (griechische Zeitschrift)
Νόμος + Φύση:	Νόμος και Φύση = Gesetz und Natur (griechische Zeitschrift)
Nr.:	Nummer
NuR:	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ:	Neue Verwaltungsschrift (Zeitschrift)
NvwZ-RR:	Neue Verwaltungsschrift-Rechtsprechungsreport (Zeitschrift)
NZBau:	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht (Zeitschrift)
OECD:	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG:	Oberverwaltungsgericht
ΠερΔικ:	Περιβάλλον και Δίκαιο = Umwelt und Recht (griechische Zeitschrift)
RabelsZ:	Rabels Zeitschrift für ausländisches und Internationales Privatrecht (Zeitschrift)
RL:	Richtlinie
Rn.:	Randnummer
ROG:	Raumordnungsgesetz
StE:	Entscheidung des (griechischen) Staatsrates
StE PE:	Bearbeitungsprotokoll des (griechischen) Staatsrates
SUP:	Strategische Umweltprüfung
ToΣ:	Το Σύνταγμα = Die Verfassung (griechische Zeitschrift)
Tz.:	Textziffer
u. a.:	und andere
UFZ:	Helmholz-Zentrum für Umweltforschung
UPR:	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
UPV:	Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW:	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VerwArch:	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VRL:	Vogelrichtlinie
VVDStRL:	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer (Zeitschrift)

VwGO:	Verwaltungsgerichtsordnung
WBGU:	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WiVerw:	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZaöRV:	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Zeitschrift)
z. B.:	zum Beispiel
ZfBR:	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht (Zeitschrift)
ZfU:	Zeitschrift für Umweltpolitik (Zeitschrift)
ZfWU:	Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik (Zeitschrift)
ZG:	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
ZRP:	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
ZUR:	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)

Einleitung

A. Hintergrund, Fragestellung und Methode der Untersuchung

I. Die Emergenz der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung

Der Gedanke der nachhaltigen Entwicklung geht historisch auf den deutschen Oberberghauptmann und Forstökonom Hans Carl von Carlowitz (1645–1714) zurück, der dazu aufforderte, nicht mehr Holz zu schlagen als nachwächst.¹ Seitdem dieser Gedanke auf der Ebene des Völkerrechts thematisiert wurde,² prägt er die politische Evolution und fungiert auf internationaler und auf nationaler Ebene als neue Gerechtigkeitsidee. Der nachhaltigen Entwicklung werden drei Säulen zugesprochen, die drei miteinander in Beziehung stehende Teilziele darstellen – das Ziel des Umweltschutzes, der ökonomischen Entwicklung und der sozialen Gerechtigkeit.³ Das Gebot der nachhaltigen Entwicklung hat daher den Umweltschutz zu einem Tagesthema emporgehoben, das nicht ausgeblendet werden darf, wenn es um Maßnahmen zur ökonomischen Entwicklung oder zur sozialen Gerechtigkeit geht. Hierin liegt sein größter Gewinn: Die nachhaltige Entwicklung umfasst die großen Problembereiche einer globalisierten, vernetzten und besonders stark auf Konsum ausgelegten Weltgemeinschaft.

Neben dem Klimawandel und der Knappheit der natürlichen Ressourcen geraten auch die Gewährleistung von sozial gerechten Umständen⁴ und zugleich die Chancen

1 Von Carlowitz, in: *Sylvicultura oeconomica, oder haußwirthliche Nachricht und naturmäßige Anweisung zur wilden Baum-Zucht*, Nachdruck der Ausgabe von 1732, 2013, I, (S. 210), zitiert nach Vogel, DS 2009, S. 127 (127). Vgl. auch *Bildung für nachhaltige Entwicklung* (Hg.), Was ist Nachhaltigkeit?, online verfügbar unter: <http://www.bne-portal.de/was-ist-bne/grundlagen/nachhaltigkeitsbegriff/> (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

2 Vgl. unten 1. Teil, A.

3 Bereits im Jahr 1972 wurde die nachhaltige Entwicklung einerseits mit dem Umweltschutz und zugleich mit der Gewährleistung der Entwicklungschancen der folgenden Generationen in Zusammenhang gebracht. Vgl. Wieneke, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung, 2006, S. 41 f.

4 Die Bekämpfung der Armut und der Ungleichheiten sowie die Schaffung von inklusiven Gesellschaften gehören zu den wichtigsten Teilzielen der nachhaltigen Entwicklung. Laut Ziel Nr. 11 der Agenda 2030 sollen Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gemacht werden. Vgl. Agenda 2030: *United Nations* (Hg.), Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development, 2015, online verfügbar unter: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

zur ökonomischen Entwicklung⁵ aufgrund des Nachhaltigkeitsgebots in den Vordergrund.

Besonders bedeutsam ist für die nachhaltige Entwicklung die Stadtplanung: Heutzutage sind die Städte zunehmend umweltrechtlichen und sozioökonomischen Problemen ausgesetzt, welche aufgrund des Nachhaltigkeitsgebots nicht zu verkennen sind. Es wird somit klar, dass die Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung in großem Maße von der Gestaltung der Stadtentwicklungspolitik abhängig ist.⁶ Eine kurze Darstellung der Angaben auf internationaler Ebene, aber auch mit Blick auf die zu untersuchenden Rechtsordnungen Deutschlands und Griechenlands soll den Zusammenhang zwischen der nachhaltigen Entwicklung und der Stadtentwicklungspolitik belegen: Die Stadtpopulation macht aktuell 54 % der Weltbevölkerung aus, laut UN-Prognose werden bis 2050 etwa 66 % der Volkspopulation in Städten leben.⁷ Dabei wird prognostiziert, dass im Jahr 2050 rund 83 % der Population in Deutschland und 86 % der Population in Griechenland in Städten leben werden.⁸ Dieses Phänomen, das mit dem Begriff Urbanisierung oder Verstädterung beschrieben wird,⁹ ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen und mit bedeutsamsten Folgen verbunden. Als Auslösefaktoren werden unter anderem die Steigerung der Weltbevölkerung, die zunehmende Arbeitslosigkeit und die im Allgemeinen weniger stark ausgebaute Infrastruktur auf dem Land, aber auch die Zuwanderung genannt.¹⁰ Das Phänomen der Klimamigration belegt auf der anderen Seite, dass die Zuwanderung ökologische Gründe haben kann.¹¹ Die Urbanisierung hat daher ökologische, ökonomische und

5 Vgl. *United Nations* (Hg.), *The Vancouver Declaration on Human Settlements*, 1976, online verfügbar unter: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf. (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017). Als allgemeines Prinzip wird unter anderem bezeichnet, dass die ökonomische Entwicklung auf die Verbesserung der Lebensqualität abzielt.

6 *Messner/Schellnhuber*, *Unsere Zukunft entscheidet sich in der Stadt*, veröffentlicht in der *Zeit* am 17.10.2016, online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-10/stadtplanung-zukunft-megacities-infrastruktur-klimawandel> (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017); *Fuhr*, *Durchgegrünte Städte sind unsere Zukunft*, veröffentlicht in der *Welt* am 11.03.2015, online verfügbar unter: <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article138310401/Durchgruente-Staedte-sind-unsere-Zukunft.html> (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

7 *United Nations* (Hg.), *Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, S. 1.

8 *United Nations* (Hg.), *Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, S. 23.

9 Vgl. *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Hg.), *Perspektiven der Urbanisierung*, Informationsbroschüre 3/2014.

10 *Weltkommission*, *„Urban 21“* (Hg.), *Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21*, online verfügbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/DL_WeltberichtURBAN21.pdf;jsessionid=0057DD6C116269CD803E9146B82C3255.live21301?_blob=publicationFile&v=6 (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017); *Serraos/Ioannou*, in: *Neue Stadtbilder und die griechischen Städte*, 2006, S. 128 (146).

11 Vgl. *Müller/Haase/Kreienbrink/Schmid*, *Klimamigration, Definitionen, Ausmaß und politische Instrumente in der Diskussion*, veröffentlicht vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2012, online verfügbar unter: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp45-klimamigration.pdf?_blob=publicationFile (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

soziale Folgen. Sie führt zur Zunahme der Armut innerhalb der Städte und zur Verschlechterung der Lebensbedingungen.¹² Die Urbanisierung geht außerdem mit einem zunehmenden Flächenverbrauch innerhalb der Stadt einher und ist mit der Klimaänderung sowohl aufgrund der verursachten Emissionen als auch wegen des Verbrauchs der natürlichen Ressourcen verwandt.¹³ Die Suburbanisierung, welche die Diffusion der Stadt in das umliegende Land beschreibt,¹⁴ kann nicht als Lösung, sondern als Zuspitzung des Phänomens der Urbanisierung begriffen werden: Ihr werden unter anderem der Flächenverbrauch des nichtstädtischen Raums, die Zunahme des Verkehrs, aber auch die soziale Segregation durch die Entmischung der Nutzungen zugesprochen.¹⁵

II. Die Problematik der normativen Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgebots

Auch wenn die nachhaltige Entwicklung den Umweltschutz zum Tagesthema gemacht hat und zugleich die Vernetzungen zwischen dem Umweltschutz, der sozialen Gerechtigkeit und der ökonomischen Entwicklung im Bereich der Stadtentwicklung, aber auch im Allgemeinen anschaulich gemacht hat, ist sie bis heutzutage mit dem Kernproblem ihrer Konzipierung und normativen Operationalisierung verwandt. Trotz des anspruchsvollen und anhaltenden wissenschaftlichen und rechtspolitischen Diskurses bleiben die Fragen des Inhalts und der normativen Aussagekraft der nachhaltigen Entwicklung¹⁶ umstritten und deswegen forschungsbedürftig.¹⁷ Kernpunkt der Diskussion über die nachhaltige Entwicklung ist angesichts der negativen Interdependenzen zwischen ihren Säulen, ob dem Umweltschutz ein Vorrang vor der sozialen und ökonomischen Säule einzuräumen ist. Der mit einem Zukunftsoptimismus und Fortschrittsoptimismus zusammenhängende Nachhaltigkeitsgedanke kann nicht verschleiern, dass zwischen den Säulen der nachhaltigen Entwicklung Konflikte bestehen können: Maßnahmen zum Umweltschutz können für die ökonomische

12 Laut dem UN-Bericht sind aus globaler Sicht die urbanen Gebiete ungleicher als die nichturbanen Gebieten: *United Nations* (Hg.), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*, S. 3.

13 Vgl. *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (Hg.), *Perspektiven der Urbanisierung*, Informationsbroschüre 3/2014; *Weltkommission*, „Urban 21“ (Hg.), *Weltbericht für die Zukunft der Städte Urban 21*, online verfügbar unter: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/DL_WeltberichtURBAN21.pdf?sessionid=0057DD6C116269CD803E9146B82C3255.live21301?_blob=publicationFile&v=6 (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

14 Zu den Ursachen der Suburbanisierung vgl. *Kühling*, *Schriften zu Immobilienökonomie und Immobilienrecht*, 2014, Bd.76, S. 8 ff.

15 *Bergmann/Einig/Hutter/Stedentop*, in: *Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung*, 1999, S. 9 (11 f.).

16 Zur Synonymität der Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „nachhaltige Entwicklung“ vgl. *Gehne*, *Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip*, 2011, S. 1.

17 *Appel*, *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*, 2005, S. 16 ff.; *Grunwald/Kopfmüller*, *Nachhaltigkeit*, 2012, S. 20 ff.; *Heintzen*, in: *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2004*, S. 75 ff.; *Kahl*, in: *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, 2008, S. 1 ff.

Entwicklung von Einfluss sein und daher soziale Auswirkungen haben. Es ist also ersichtlich, dass zwischen den Säulen der nachhaltigen Entwicklung eine umgekehrte Abhängigkeit bestehen kann. Fraglich ist aus dieser Perspektive, wie diese Konflikte aufzulösen sind. Diese Arbeit befasst sich daher mit Rationalitätskonzepten und Rationalitätspotenzialen der nachhaltigen Entwicklung zur Erreichung ihrer Justiziabilität und normativen Operationalisierung, den Entscheidungsmethoden für die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit und ökonomischer Entwicklung. Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist der Vergleich der griechischen und der deutschen Rechtsordnung. Alles Forschen ist Vergleichen, „*Comparativa est omnis investigatio*“, äußerte Nicolaus von Kues.¹⁸ Insbesondere für gemeinsame Herausforderungen und Entwicklungsgebote wie das Gebot der nachhaltigen Entwicklung erscheint der Vergleich zwischen Rechtsordnungen wissenschaftlich fruchtbar. Aufgrund der historischen Verwandtschaft der deutschen und der griechischen Rechtsordnung bietet der Vergleich dieser beiden Rechtsordnungen eine ergiebige Grundlage.¹⁹

In dieser Arbeit wird gezeigt, wie die deutsche und die griechische Rechtsordnung die nachhaltige Entwicklung in der Bauleitplanung konzipieren, ob sie dem Umweltschutz einen absoluten oder relativen Vorrang zuerkennen oder umgekehrt ob und wie sie eine gegenseitige Angemessenheit, einen gleichwertigen Ausgleich zwischen ihren Säulen erzeugen. In dieser Hinsicht werden die Planungsmethoden zur Implementierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung analysiert. Es wird gefragt, ob ähnliche Abwägungsmodelle für die normative Operationalisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht bestehen und welche Kriterien zur Justiziabilität und daher zur Normativierung der nachhaltigen Entwicklung herangezogen werden. Es wird ferner die Frage gestellt, ob eine rationale Abwägung zwischen den inkommensurablen Elementen der nachhaltigen Entwicklung bzw. zwischen ihren drei Säulen bestehen kann. Zu diesem Zweck werden die Justiziabilität und Auswirkung der Nachhaltigkeitskonzepte auf die Gewaltenteilung sowie das Verhältnis der Abwägungsmethoden zur Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgebots zu dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz analysiert.

Diese Arbeit beschränkt sich nicht auf die Beschreibung der Nachhaltigkeitskonzipierung in den beiden geprüften Rechtsordnungen. Sie geht über die Konzipierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung *de lege lata* hinaus und schließt eine *De-lege-feranda*-Untersuchung der Frage ein. Ziel ist es, über die Seinsebene hinauszugehen und ebenfalls die Sollebene der Problematik zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots zu recherchieren. In diesem Zusammenhang wird das Augenmerk auf die dynamische Perspektive der nachhaltigen Entwicklung gelegt, welche einen noch im Entwicklungsprozess befindlichen Begriff darstellt. Gefragt wird also, ob in dieser Hinsicht Argumente für den Stellenwert des Umweltschutzes im Gesamtgefüge der nachhaltigen Entwicklung ableitbar sind. Der Vergleich zwischen der deutschen und

18 Von Kues, Die belehrte Unwissenheit (*De docta ignorantia*), übersetzt und mit Anmerkungen, Hamburg 1970, Buch 1, Kapitel 1.

19 *Dikaios*, Der Umweltschutz im privaten Recht, 2009, Einleitung.

griechischen Rechtsordnung wird als Chance angesehen, unterschiedliche Lösungsansätze zur normativen Operationalisierung der nachhaltigen Entwicklung zu recherchieren. Neben den Abwägungsmethoden wird die Leistungsfähigkeit einer ökologischen bestandsschützenden und einer politikbezogenen (*in dubio pro demos*) Operationalisierung des Nachhaltigkeitsgebots untersucht. Erwarteter Befund dieser Arbeit ist es, zur Rekonzeptualisierung der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung im deutschen und griechischen Recht beizutragen. Wechselwirkungsmöglichkeiten zwischen den beiden Rechtsordnungen werden dazu betrachtet.

B. Kurze Darstellung des Planungssystems der Stadtentwicklung im deutschen und im griechischen Recht

Ein Vergleich der Konzeption der nachhaltigen Bauleitplanung in der deutschen und der griechischen Rechtsordnung setzt eine kurze Darlegung der planungsrechtlichen Systeme Deutschlands und Griechenlands voraus. Es gilt in diesem Teil die Grundlagen der Bauplanungssysteme der Rechtsordnungen und die wesentlichen Begriffe darzulegen.

I. Das System und die Ebenen der Bauleitplanung im deutschen und im griechischen Recht

1. Im deutschen Recht

Die deutsche Bauleitplanung ist Teil der räumlichen Planung, die sich von der räumlichen Fachplanung dadurch unterscheidet, dass Letztere planerisch auf ein bestimmtes Konzept abstellt. Die Bauleitplanung ist ferner von der Raumordnungsplanung²⁰ abzugrenzen, die durch die Überörtlichkeit und den orientierungsgebenden Charakter ihrer Bestimmungen gekennzeichnet ist. Die Raumordnungsplanung entfaltet Rechtsfolgen gegenüber den staatlichen Organen²¹ und versteht sich als die Vorstufe der Bauleitplanung²².

20 *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 24, 28. Die Bauleitplanung und die Raumordnungsplanung bilden die Gesamtplanung. Sie lassen sich von der Fachplanung unterscheiden: Letztere befasst sich mit der Planung „unter einem speziellen Gesichtspunkt“ einer planerischen Aufgabe. Vgl. auch *Spangenberg*, ZfBR 2003, S. 332 (333 ff.).

21 *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 25 ff.; vgl. auch § 4 Abs. 1 ROG.

22 *Brenner*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 58; *Bull/Mehde*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Auflage, Rn. 277.

Die Bauleitplanung betrifft die Nutzung der Grundstücke (§ 1 Abs. 1 BauGB) und wird durch das BauGB²³ und die BauNVO, die Art und Maß der baulichen Nutzung bestimmt, normativ gesteuert. Die Bauleitplanung ist zweistufig konstruiert. Auf der ersten Ebene befinden sich die Flächennutzungspläne, die als vorbereitende Bauleitpläne bezeichnet werden.²⁴ Der Flächennutzungsplanung kommt eine vermittelnde Funktion zwischen den Raumordnungsplänen und den Bebauungsplänen zu, denn die Bebauungspläne haben sich an die Flächennutzungspläne anzupassen,²⁵ während diese wiederum – als erste Stufe der städtebaulichen Planung – die Ziele des ROG zu berücksichtigen haben.²⁶

Die zweite Stufe der städtebaulichen Planung stellen die Bebauungspläne dar, die gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus den Flächennutzungsplänen zu entwickeln sind (sogenanntes Entwicklungsgebot).

Aufgabe der Bebauungspläne – als Hauptmittel für die planerische Gestaltung des Raums und damit zur Implementierung der gemeindlichen Planungshoheit²⁷ – ist es, den Rahmen für die bauliche Nutzung zu setzen, also die notwendigen Baubedingungen für die weitere Verwirklichung der Privatinitiative festzulegen.²⁸ Die konkreten Bestimmungen dieser Rahmensetzung, deren Inhalt in § 9 BauGB abschließend festgesetzt wird, sind das Ergebnis der besonderen juristischen Entscheidungsmethode des baurechtlichen Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB.

2. Im griechischen Recht

a. Alte Gesetzeslage

Im griechischen Recht besteht von Verfassungs wegen eine Unterscheidung zwischen der Raumordnung und der Städtebauplanung.²⁹ Die Vorschriften zur Raumordnung und Bauleitplanung sind als Teil der ökologischen Verfassung anzusehen.³⁰

23 § 1 Abs. 1 BauGB. Aus dem in dieser Vorschrift enthaltenen Abwägungsgebot ergeben sich drei weitere Prinzipien; das Entwicklungsprinzip (Zweck der Bauleitplanung zur Leitung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung), das Planmäßigkeitsprinzip (die Realisierung des Entwicklungsprinzips mit Plänen) sowie das Kodifikationsprinzip (die Realisierung des Entwicklungsprinzips durch die vom Gesetz vorgesehenen und gebotenen Mittel). Vgl. *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 334.

24 Titel des zweiten Abschnitts des ersten Teils des ersten Kapitels des BauGB, §§ 5–7 zu Flächennutzungsplänen.

25 § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB.

26 Ausführlich dazu *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 446.

27 *Brenner*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 224.

28 *Peine*, Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, Rn. 465.

29 Art. 24 Abs. 2 der griechischen Verfassung: „Die neue Raumordnung des Landes, die Bildung, Entwicklung, Planung und Ausweitung der Städte und der sonstigen Siedlungen steht unter der Regelungszuständigkeit und Kontrolle des Staates.“ Die Absätze 3, 4 und 5 betreffen ausschließlich die städtebauliche Planung.

30 *Xlepas*, Νόμος + Φύση, Juli 2006, online verfügbar unter: <https://nomosphysis.org.gr/10537/i-katano-mi-poleodomikon-armodiotion-kata-to-suntagma-ioulios-2006/> (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

Die städtebauliche Planung durchläuft zwei Stufen.³¹ Der allgemeine städtebauliche Plan, der die erste Stufe der Bauleitplanung darlegen soll, wurde durch das Gesetz 1337/83 erstmals mit dem Ziel eingeführt, die bestehende Bebauung ohne Genehmigung in das „Gefüge“ der Stadt aufzunehmen.³² Die Stadtgrenzen wurden damit anhand der tatsächlichen Umstände und mittels des Kriteriums der vorhandenen Bebauung festgesetzt.³³ Oberster Zweck war es, die illegale Bebauung zukünftig abzuwehren.³⁴ Der Inhalt des allgemeinen städtebaulichen Plans wird in § 4 Abs. 5 des griechischen Gesetzes 2508/1997³⁵ bestimmt.

Der genaue Charakter der ersten Stufe der Bauleitplanung bleibt umstritten. Zwar geht die überwiegende Meinung von deren Verbindlichkeit aus.³⁶ Es wird aber daneben die Auffassung vertreten, dass sich die erste Stufe der Bauleitplanung durch ihre richtungweisende und programmatische Orientierung kennzeichnen lasse, denn sie beabsichtige die Aufstellung eines Rahmenplans für die städtebauliche Entwicklung.³⁷ Nach dieser Meinung würde es der Funktion der zweiten Stufe der Planung zuwiderlaufen, wenn angenommen würde, die erste Stufe sei verbindlich. Aus diesem Grund entfaltet die erste Stufe der Planung eine *Sui-generis*-Verbindlichkeit, die von dem Ausmaß der Bestimmtheit des Plans abhängt. Nur unter der Voraussetzung, dass der Plan genügend bestimmt und demgemäß unmittelbar anwendbar ist, ist er verbindlich.³⁸ Selbiges gilt auch hinsichtlich der Rechtsprechung, die davon ausgeht, dass die erste Stufe der Bauleitplanung im Prinzip eine generelle orientierungsgebende Funktion entfalte.³⁹ Die Judikatur erkennt diese Multifunktionalität der ersten Stufe der Planung an, die sowohl orientierungsgebende Regelungen in der Form von Zielen

31 Für die Übersetzung der Begriffe *Efstratiou*, DV 1984, S. 355 ff.; *ders.*, in: Das Ausmaß der gerichtlichen Kontrolle im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht, 1992, S. 111 ff.; *Kourakou*, Naturschutz und städtebauliche Planung im Vergleich zwischen Deutschland und Griechenland, 2007, S. 25–29.

32 Präambel des griechischen Gesetzes 1337/1983 zur Ausweitung der städtebaulichen Pläne, zur Entwicklung der Städte und andere Regelungen, das angesichts der Dringlichkeit und speziellen Eigenart der enthaltenen Regelungen als Übergangsgesetz bezeichnet wurde.

33 *Melissas*, Die Baunutzung und der allgemeine städtebauliche Plan, 2007, S. 100.

34 *Melissas*, Die Baunutzung und der allgemeine städtebauliche Plan, 2007, S. 100.

35 Griechisches Gesetz zur nachhaltigen Entwicklung von Städten und Siedlungen und andere Vorschriften (gr. Abl. 124/A/13–6–1997). Der allgemeine städtebauliche Plan umfasst die Grenzen der zu bebauenden Flächen, deren Gliederung in Zonen, die allgemeine Bewertung der Bedürfnisse nach Wohnraum und den Vorschlag zur Bebauung. Dieser Vorschlag enthält die Baunutzungen, die Dichte und die Bedingungen der Bebauung, die Aufstellung von Entwicklungszonen und die ökonomischen Mittel zur Umsetzung der Planung.

36 *Kourakou*, Naturschutz und städtebauliche Planung im Vergleich zwischen Deutschland und Griechenland, 2007, S. 27.

37 *Melissas*, Die Baunutzung und der allgemeine städtebauliche Plan, 2007, S. 100, 120 ff.; *Oikonomou*, Νόμος + Φύση, September 2007, online verfügbar unter: <https://nomosphysis.org.gr/11063/i-sxesi-ton-epipedon-kai-ton-bathmidon-tou-poleodomikou-sxediasmou-septembrios-2007/> (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017); *Xristofilopoulos*, Kulturelle Umwelt, räumliche Planung und Nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 149.

38 *Melissas*, Die Baunutzung und der allgemeine städtebauliche Plan, S. 164, 167; *Oikonomou*, Νόμος + Φύση, September 2007, online verfügbar unter: <https://nomosphysis.org.gr/11063/i-sxesi-ton-epipedon-kai-ton-bathmidon-tou-poleodomikou-sxediasmou-septembrios-2007/> (zuletzt aufgerufen: 01.02.2017).

39 StE 291/2003.