

Inhalt

1. Teil: Einführung in die Problemstellung.....	1
A. Anlaß der Untersuchung.....	1
B. Vorgehensweise.....	8
2. Teil : Ausgangslage des geltenden Naturschutz - und Landschaftspflegerechts.....	9
A. Begriffsbestimmung	9
B. Tatsächliche Situation von Natur und Landschaft.....	10
I. Umweltgefährdungen.....	10
II. Ursachen.....	12
C. Naturschutzpolitische Zielvorstellungen	14
I. Naturwissenschaftliche Forderungen an einen modernen Naturschutz.	15
1. Naturverständnis des bisher normierten Naturschutzrechts.....	15
2. Naturschutz als Ökosystemsenschutz	19
a) Das Konzept des Biotopverbundsystems.....	19
b) Das Konzept des Biotopverbundsystems als Fortsetzung des punktuell - elitären Naturschutzes	21
II. Weitergehende Ansätze des Natur - und Umweltschutzes	23
III. Relevanz für die Untersuchung	24
3. Teil: Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Naturschutzrecht und in entsprechenden Regelungen anderer Umweltgesetze	26
A.: Normkonkretisierung des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. im Wege der Auslegung des Begriffs „Vorbildlich“	26
I. Normativer Gehalt des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	26

II. Interpretation des Begriffs „Vorbildlich“ und Feststellung des Geltungsbereiches des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	31
1. Philologische Interpretation	31
2. Normadressaten.....	34
a) Adressaten im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung	35
b) Adressaten im Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung.....	36
aa) Gemeinden und Kreise.....	37
bb) Die „sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts im Sinne von § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.....	40
c) Der Bürger als Adressat des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. ?	51
d) Adressaten - und aufgabenbezogene Interpretation des normativen Gehalts des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. ?	53
3. Systematisch - Logische Interpretation des Begriffs „Vorbildlich“ und systematische Festlegung des Geltungsbereiches des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	57
a) Systematische Stellung des § 3 a Abs. 2 innerhalb des LNatSchG Schl.-H.	58
b) Verhältnis des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. zu den anderen Normen des Abschnitts „Allgemeine Vorschriften“.....	59
aa) § 3 a Abs. 2 im Verhältnis zu § 1 LNatSchG Schl.-H.	59
bb) Verhältnis des § 3 a Abs. 2 zu § 2 LNatSchG Schl.-H.	63
cc) Verhältnis des § 3 a Abs. 2 zu § 3 LNatSchG Schl.-H.	64
c) Verhältnis des § 3 a Abs. 2 zu § 3 a Abs. 1 LNatSchG Schl.-H.	67
aa) § 3 a Abs. 2 im Verhältnis zu § 3 a Abs. 1 Satz 1 LNatSchG Schl.-H.: Festlegung des flächenbezogenen Geltungsbereiches	67
bb) § 3 a Abs. 2 im Verhältnis zu der Bereitstellungspflicht des § 3 a Abs. 1 S. 2 LNatSchG Schl.-H.	70
4. Historische und Genetische Interpretation	73
a) Historische Interpretation	73
b) Genetische Interpretation	74
5. Teleologische Interpretation	74
a) Rechtsnormative Steuerung in der staatlichen Innenrechtssphäre .	75

b) Vorbildwirkung im Verhältnis zum Bürger.....	76
B. Beispiele für vorbildliche Nutzungs - und Bewirtschaftungsvorgänge	
iSv § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	79
I. Umweltfreundliche Bedarfsdeckung	79
1. Begriffsbestimmung und umweltpolitische Bedeutung	79
2. Der rechtliche Rahmen für die umweltfreundliche Beschaffung.....	82
a) Zulässigkeit von Umweltanforderungen bei der Bedarfsdeckung .	84
aa) Der haushaltrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und	
Sparsamkeit	84
bb) Vergaberechtliche Vorschriften.....	88
b) Rechtliche Verpflichtung zu umweltfreundlicher Bedarfsdeckung	
.....	89
3. Umweltfreundliche Bedarfsdeckung als vorbildliche Verwirklichung	
der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes gemäß § 3 a Abs. 2	
LNatSchG Schl.-H.?.....	90
4. Mögliche Beiträge zum Naturschutz durch Beschaffungsvorgänge der	
öffentlichen Hand.....	93
a) Bauwesen.....	93
b) Grünanlagenpflege und -gestaltung	94
II. Teilnahme öffentlicher Unternehmen am Umwelt - Audit	95
1. Umwelt - Audit als Instrument der Umweltpolitik.....	96
2. Anwendbarkeit des Öko - Audits auf öffentliche Unternehmen ? ...	100
a) Für das Umwelt - Audit geeignete öffentliche Unternehmen.....	102
aa) Öffentliche Unternehmen mit umweltrelevantem	
Aufgabenbereich.....	102
(1) Öffentliche Unternehmen mit primär umweltbezogenem	
Tätigkeitsbereich.....	102
(2) Andere öffentliche Unternehmen mit umweltrelevanten	
Tätigkeitsbereichen.....	103
bb) Rechtsform der Aufgabenerfüllung als Kriterium für die	
Anwendungseignung.....	104
b) Rechtliche Zulässigkeit einer Anwendung des Öko - Audits auf	

öffentliche Unternehmen	107
aa) Direktanwendung der UAVO auf Energieversorgungs- und Abfallwirtschaftsunternehmen.....	107
bb) Analoge und versuchsweise Anwendung der UAVO auf öffentliche Unternehmen gemäß Art. 14 UAVO iVm § 3 UAG.....	108
3. Teilnahme öffentlicher Unternehmen am Öko - Audit als vorbildliche Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes gemäß § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.?	109
4. Resümee	111
III. Streng ökologisch orientierte Pflege - und Erhaltungsmaßnahmen auf Flächen mit hohem Naturschutzwert	113
C. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in anderen Umweltgesetzen	116
I. Forstrecht.....	117
1. Rechtsgrundlagen.....	117
a) Bayern.....	118
aa) Das Allgemeinwohl als Bezugsmaßstab der Vorbildfunktion	118
bb) Der Begriff des Allgemeinwohls in Art. 18 Abs. 1 S. 1 BayWaldG	121
cc. Gesetzliche Ansatzpunkte zur Konkretisierung der Vorbildlichkeit gemäß Art. 18 Abs. 1 S. 2 BayWaldG	123
(1) Die Grundsätze gemäß Art. 18 Abs. 1 BayWaldG.....	123
(a) Sicherung und Verbesserung der Schutzfunktion des Waldes	125
(b) Sicherung und Verbesserung der Erholungsfunktion des Waldes	128
(c) Bewirtschaftung des Waldes entsprechend der ökonomischen Nutzfunktion	132
(2) Art. 18 Abs. 3 BayWaldG.....	133
dd) Die Gewichtung der Waldfunktionen in Staats - und Körperschaftswäldern	134
(1) Ansatzpunkte für eine Vorrangbildung im BayWaldG.....	134

(2) Kategorisierung der Waldfunktionen	135
(3) Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand - Vorrang der Wohlfahrtsfunktionen vor der Nutzfunktion ?	136
b) Sachsen	140
aa) Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes	141
bb) Verpflichtung zur Nachhaltigkeit	142
c) Rheinland - Pfalz	143
aa) Die Wirtschaftsgrundsätze des § 20 LFG RP	144
bb) Die Grundpflichten des § 21 LFG RP	145
d. Thüringen	146
aa) Der Allgemeinwohlbezug des Staatswaldes gemäß § 31 Abs.1 S. 1 ThürWaldG	147
bb) Die Grundsätze ordnungsgemäßer Forstwirtschaft gemäß § 19 ThürWaldG	148
2. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Forstrecht - Zusammenfassung und vergleichende Betrachtung mit § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	150
II. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Abfallrecht	153
1. Rechtsgrundlagen - Darstellung und Analyse	153
a) Bayern	153
b) Mecklenburg - Vorpommern	158
c) Niedersachsen	159
d) Rheinland - Pfalz	162
e) Sachsen	163
f) Schleswig - Holstein	164
g) Übrige Bundesländer	165
h) Bundesrecht	168
aa) Abfallvermeidungspflicht des Bundes gemäß § 37 KrW/AbfG	169
bb) Entstehungsgeschichte der Vorschrift	171
2. Systematische Zusammenfassung	173

a) Die Ziele der Abfallwirtschaft als Zielsystem	173
b) Normadressaten	175
c) Die abgestufte Systematik der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Abfallrecht	177
3. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Abfallrecht - Vergleichende Berachtung mit § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	178
III. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Energierecht.....	181
1. Ausgangsüberlegungen.....	182
a) Gesteigerte Energierechtliche Pflichten der öffentlichen Hand - Verhältnis vom Bundesrecht zum Landesrecht	182
b) Regelungstechnische Ausgestaltung der Rechtsgrundlagen für die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Energierecht der Länder .	186
2. Rechtsgrundlagen – Darstellung und Analyse	187
a) Bremen.....	187
aa) Materielle Pflichten der öffentlichen Hand	187
(1) Energieeinsparung in öffentlichen Gebäuden und Anlagen - Darstellung der geforderten Maßnahmen und der gesetzlichen Vorgaben für deren wirtschaftliche Bewertung	187
(2) Anforderungen an die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen gemäß § 4 BremEG.....	192
bb) Verfahrensregelungen.....	194
(1) Geltung der §§ 3 und 4 BremEG für Gemeinden sowie für Beteiligungen, Mandate und Mitgliedschaften (§§ 5 und 6 BremEG)	194
(2) Pflicht zur Erstellung eines Energiepasses, § 7 BremEG....	195
b. Berlin	196
aa. Gesetzlicher Ausgangspunkt für die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im BEnSpG	197
bb) Materielle Pflichten der öffentlichen Hand	199
(1) Energieeinsparung in Gebäuden und Anlagen des Landes Berlin gemäß § 6 Abs. 1 BEnSpG und gesetzliche Vorgaben zur wirtschaftlichen Bewertung nach § 6 Abs. 7 BEnSpG	199

(2) Abgestufte Prioritätensetzung bei der Wärmeversorgung von landeseigenen Gebäuden und Anlagen, § 6 Abs. 2 BEnSpG.....	199
(3) Anforderungen an die Beschaffung von Lieferungen und Leistungen, Ausschreibungen gemäß § 8 BEnSpG	202
cc) Verfahrensregelungen	203
c) Hamburg	204
aa. Materielle Pflichten der öffentlichen Hand.....	204
(1) Energieeinsparung in öffentlichen Gebäuden gemäß § 9 HmbKliSchG - geforderte Maßnahmen und gesetzliche Vorgaben für deren wirtschaftliche Bewertung nach § 11 HmbKliSchG	204
(2) Beschaffungsanforderungen an Anlagen und Geräte, § 10 HmbKliSchG.....	207
bb) Verfahrensregelungen.....	208
d) Hessen.....	209
aa. Materielle Pflichten der öffentlichen Hand.....	209
bb) Verfahrensregelungen.....	211
e) Regelungsansätze für die energierechtliche Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in Bundesländern ohne Energiegesetz	212
3. Zusammenfassung und vergleichende Betrachtung mit § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	215
IV. Resümee	216
D. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in den §§ 50 bis 52 des Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch (UGB - KomE).....	217
I. Grundsätzliche Bedeutung und systematische Stellung.....	217
II. Inhaltliche Ausgestaltung der Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in den §§ 50 bis 52 UGB - KomE	218
4. Teil: Verfassungsrechtliche Betrachtung: Grundgesetzliche Vorgaben und Grenzen für die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gemäß § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.	221
A. Die Eigentumsgarantie gemäß Art. 14 GG : § 3 a Abs. 2 LNatSchG	

Schl.-H. vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung von Funktion und Legitimation öffentlichen Eigentums.....	221
I. Ausgangsüberlegungen	221
II. Gegenstand und Grenzen des Privateigentums gemäß Art. 14 GG	222
1. Systematik und Struktur der grundgesetzlichen Eigentumsgewährleistung	223
a) Systematische Stellung des Art. 14 GG	223
b) Grundstruktur der Eigentumsgewährleistung: Normbereiche und Regelungsaufträge an den Gesetzgeber.....	224
2. Gegenstand der Eigentumsgarantie - Eigentumsbegriff und die von ihm erfaßten Rechtspositionen	227
a) Eigentumsbegriff des Zivilrechts	227
b) Verfassungsrechtlicher Eigentumsbegriff	228
c) Geschützte Rechtspositionen	231
d) Umfang des Eigentumsschutzes	233
3. Eigentumsbindungen.....	234
a) Inhalts - und Schrankenbestimmung i.S.v. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG	235
b) Sozialpflichtigkeit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG.....	237
c) Sozialgebundenheit von Grund und Boden und Konkretisierung der Sozialbindung aus der besonderen Lage des Grundstücks (Situationsgebundenheit).....	240
d) Folgerungen für inhaltsbestimmende Gesetze: Grenzen der Eigentumsbindungen	243
aa) Allgemeine Anforderungen an inhaltsbestimmende Gesetze ..	244
bb) Die Privatnützigkeit des Eigentums als absolute Grenze gesetzgeberischer Gestaltungsbefugnis	246
(1) Veräußerungsbefugnis	248
(2) Renditeerzielung	249
4. Fazit und Darstellung der Eigentumsrelevanz des § 3 a Abs. 2 LNATSchG Schl.-H. vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des privaten Eigentums in Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	250

III. Art. 14 GG und Eigentum in der Hand von juristischen Personen des öffentlichen Rechts : § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. vor dem Hintergrund von Funktion und Legitimation öffentlichen Eigentums.....	253
1. Begriff des Öffentlichen Eigentums	253
2. Eigentumsschutz für juristische Personen des öffentlichen Rechts ?	259
a) Ausgangsüberlegungen	259
aa) Relevanz der Frage nach dem verfassungsrechtlichen Schutz öffentlichen Eigentums für die Untersuchung.....	260
bb) Setzt § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. aufgrund seiner Normstruktur die (Nicht-) Geltung des Art. 14 GG für öffentliches Eigentum voraus ?.....	261
b) Verfassungsrechtlicher Schutz öffentlichen Eigentums ?	263
aa) Meinungsstand	263
bb) Auslegung des Art. 19 Abs. 3 GG	265
(1) Wortlaut.....	265
(2) Entstehungsgeschichte	266
(3) Systematisch-teleologische Auslegung	267
(4) Teleologisch-funktionale Auslegung.....	271
(a) Zielsetzung und Funktion aller Grundrechte.....	273
(b) Inhalt des Schutzbereichs von Art. 14 GG.....	274
cc) Die Eigentumsgarantie „ihrem Wesen nach“ auf juristische Personen des öffentlichen Rechts anwendbar ?	276
(1) Vorliegen eines „Außenrechtsverhältnisses“ im Sinne einer „grundrechtstypischen Gefährdungslage“	276
(a) Von der Rechtsprechung anerkannte grundrechtsfähige juristische Personen des öffentlichen Rechts.....	277
(b) Eigentumsschutz für Selbstverwaltungsträger ?	278
(c) Eigentumsschutz für den Staat im Fiskalbereich ?	282
(d) Eigentumsschutz für die wirtschaftlich tätige öffentliche Hand ?.....	284
(2) Art. 14 GG als Freiheitsrecht	290

IV. Funktions- und aufgabengebundenes öffentliches und privatnütziges Eigentum des Bürgers - Eigentümerstatus als verfassungsrechtlich zulässiger Anknüpfungspunkt für die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand ?	293
B. § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. vor dem Hintergrund der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 46 LaVerf. Schl.-H. / Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.....	297
I. Die Vereinbarkeit des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 46 LaVerf Schl.-H. / Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.....	298
1. Grundsätzliche Bedeutung und Schutzbereich der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung.....	298
2. Gesetzesvorbehalt	301
3. Schranken.....	302
a) Absolute Grenze: Kernbereich	303
b) Relative Grenze: Universalität des örtlichen Wirkungskreises und Übermaßverbot	304
II. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise gemäß Art.28 Abs. 2 S. 2 GG	308
III. Fazit	309
C. § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. und die Staatszielbestimmung Umweltschutz, Art.20 a GG / Art. 7 Landesverfassung Schl.- H.....	309
I. Grundsätzliche Bedeutung des Art.20 a GG.....	310
II. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen	311
1. Begriffliche Klärung	312
2. Anthropozentrik versus Ökozentrik.....	314
3. Umfang des Schutzauftrags und Schutzniveau	315
III. Normadressaten	319
IV. Bezüge des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. zur Staatszielbestimmung Umweltschutz	321
1. § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. : Einfachgesetzliche Konkretisierung	

der aus Art.20 a GG folgenden Pflicht des Staates zur Wahl der umweltschonendsten Alternative?	322
2. „Zielgebundenheit“ öffentlichen Eigentums ?	323
5. Teil: Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand gemäß § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.: Ein steuerungswirksames Instrument der Umweltpolitik ?.....	324
A. Ausgangsüberlegungen.....	324
B. Vollzugsdefizite im Umweltrecht	326
I. Begriffliche Klärung: Vollzugs - und Regelungsdefizit.....	327
II. Regelungsbedingte Ursachen für Vollzugsdefizite.....	331
1. Rechtsunsicherheit	331
2. Übernormierung	333
C. Ansätze zur Verbesserung der Steuerungswirksamkeit und Vollzugseignung des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.....	334
I. Normierungsdefizite im Rahmen des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.....	335
II. Eckpunkte für eine unter Vollzugsgesichtspunkten verbesserte rechtliche Fassung des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H.....	337
1. Unbestimmtheit von Rechtsnormen und Überfeinerung des Rechts als Quelle von Vollzugsdefiziten	337
2. Beachtung des speziellen Steuerungsansatzes des § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H	337
II. Möglichkeiten zur Verbesserung der Innensteuerung	339
1. Detailliertere gesetzliche Regelung oder Ausführungsvorschrift	339
2. Einführung von Kontroll - und Rückkoppelungsmechanismen.....	340
6. Teil: Zusammenfassung in Thesen.....	342