

## **Inhalt**

<b>1. Teil: Einführung in die Problemstellung.....</b>	<b>1</b>
A. Anlaß der Untersuchung und Zielsetzung.....	1
B. Vorgehensweise.....	8
<b>2. Teil : Ausgangslage des geltenden Naturschutz - und Landschaftspflegerechts.....</b>	<b>9</b>
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 Ökosystemschutz .....	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
<b>3. Teil: Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand im Naturschutzrecht und in entsprechenden Regelungen anderer Umweltgesetze.....</b>	<b>26</b>
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**

<b>iSv § 3 a Abs. 2 LNatSchG Schl.-H. ....</b>	<b>79</b>
--	-----------

I. Umweltfreundliche Bedarfsdeckung .....	79
---	----

1. Begriffsbestimmung und umweltpolitische Bedeutung .....	79
--	----

2. Der rechtliche Rahmen für die umweltfreundliche Beschaffung.....	82
---	----

a) Zulässigkeit von Umwelanforderungen bei der Bedarfsdeckung .84	
---	--

aa) Der haushaltsrechtliche 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 Anwendungsseignung.....	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
<b>C. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand in anderen Umweltgesetzen .....</b>	<b>116</b>
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**

<b>Schl.-H. vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung von Funktion und Legitimation öffentlichen Eigentums.....</b>	<b>221</b>
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**