

Jens Nusser

# Zweckbestimmungen in Umweltschutzgesetzen

Grundlagen, rechtliche Bedeutung und  
gesetzliche Umsetzungen



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Vorwort  | 5  |
| Inhaltsverzeichnis   | 7  |
| Abkürzungsverzeichnis  | 17 |
| Einleitung   | 23 |
| <b>A. Grundlagen, Inhalte und rechtliche Vorgaben von Zweckbestimmungen</b>                | 27 |
| I. Begriffliche Einordnung und historische Entwicklung                                     | 27 |
| 1. Abgrenzung zu ähnlichen Normtypen   | 27 |
| a) Zweckbestimmungen und Zielbestimmungen  | 28 |
| aa) Zwecke und Ziele   | 28 |
| bb) Grundsätze   | 29 |
| cc) Umweltziele  | 29 |
| b) Staatszielbestimmungen  | 31 |
| c) Einleitungsformeln und Präambeln  | 32 |
| aa) Einleitungsformeln   | 32 |
| bb) Präambeln  | 33 |
| d) Begriffsbestimmungen  | 35 |
| e) Geltungsbereich und Anwendungsbereich   | 35 |
| f) Jedermannpflichten  | 37 |
| 2. Historische Entwicklung von Zweckbestimmungen   | 37 |
| a) Zweckbestimmungen außerhalb des Umweltrechts  | 37 |
| aa) Die Entwicklung von Zweckbestimmungen in Deutschland                                   | 37 |
| bb) Zweckbestimmungen auf internationaler Ebene  | 39 |
| b) Zweckbestimmungen im Umweltrecht  | 40 |
| II. Anthropozentrischer Ansatz vs. ökozentrischer Ansatz                                   | 41 |
| 1. Inhaltliche Bedeutung der beiden Ansätze  | 42 |
| 2. Die Entwicklung des menschlichen Naturverständnisses                                    | 43 |
| a) Naturverständnis zur Zeit der griechischen Naturphilosophen                             | 43 |
| b) Naturverständnis im Mittelalter   | 44 |
| c) Die Natur als Disziplin der Wissenschaften in Renaissance,<br>Humanismus und Aufklärung | 46 |
| d) Naturverständnis des 19. Jahrhunderts   | 47 |
| e) Naturverständnis der Gegenwart  | 48 |
| f) Ergebnis  | 49 |

|  |    |
|--|----|
| 3. Intrinsischer Wert als Bestandteil ökologischer Ethik und eine Kritik an den Begriffen Anthropozentrik und Ökozentrik | 49 |
| a) Eigenwert der Natur bzw. von Teilen der Natur   | 52 |
| aa) Anthropozentrismus   | 52 |
| bb) Pathozentrismus  | 53 |
| cc) Biozentrismus  | 54 |
| dd) Ökozentrismus  | 55 |
| ee) Theozentrismus   | 57 |
| b) Kritische Würdigung   | 57 |
| 4. Ökologische Ethik als Grundlage von Rechtsnormen  | 60 |
| 5. Anthropozentrik und ökozentrische Ansätze im Grundgesetz und einfachen Bundesumweltrecht                              | 62 |
| a) Grundgesetz   | 62 |
| aa) Art. 20a GG a.F.   | 62 |
| bb) Art. 20a GG  | 64 |
| b) Einfach-gesetzliches Umweltrecht des Bundes   | 67 |
| c) Anthropozentrische Verfassung vs. ökozentrisches BNatSchG   | 69 |
| 6. Ergebnisse  | 70 |
| III. Inhalt von Zweckbestimmungen  | 71 |
| 1. Schutzgüter in Zweckbestimmungen  | 71 |
| a) Natur bzw. Natur und Landschaft   | 71 |
| b) Umwelt  | 74 |
| aa) Extensiver und normativer Umweltbegriff  | 74 |
| bb) Entwicklung des normativen Umweltbegriffs  | 74 |
| 2. Prinzipien des Umweltrechts   | 76 |
| a) Kennzeichen und Erscheinungsformen von Rechtsprinzipien   | 77 |
| aa) Politische Prinzipien und Rechtsprinzipien des Umweltschutzes  | 77 |
| bb) Der Begriff des Rechtsprinzips   | 78 |
| (1) Begründungstheoretischer Ansatz  | 79 |
| (2) Rechtssystematischer Ansatz  | 80 |
| cc) Bereichsübergreifende und bereichsspezifische Rechtsprinzipien   | 81 |
| b) Umweltrechtliche Rechtprinzipien  | 82 |
| aa) Nachhaltige Entwicklung - Weites Begriffsverständnis   | 82 |
| (1) Das politische Konzept Nachhaltige Entwicklung   | 83 |
| (2) Nachhaltige Entwicklung als bereichsübergreifendes Rechtsprinzip   | 84 |
| (a) Nachhaltige Entwicklung in Art. 20a GG   | 85 |
| (b) Nachhaltige Entwicklung als bindendes Völkerrecht  | 86 |
| (aa) Völkervertragsrecht   | 88 |
| (bb) Völker gewohnheitsrecht   | 88 |
| (cc) Allgemeine Grundsätze des Völkerrechts  | 94 |

|  |     |
|--|-----|
| (dd) Ergebnis  | 94  |
| (c) Nachhaltige Entwicklung im primären Gemeinschaftsrecht                     | 95  |
| (d) Ergebnis   | 96  |
| (3) Das Konzept Nachhaltige Entwicklung als bereichsspezifisches Rechtsprinzip | 96  |
| (a) Die Indikatorenrecherche   | 97  |
| (b) Abwägungskomplexität   | 98  |
| (c) Effektiver Umweltschutz und Nachhaltige Entwicklung                        | 99  |
| (4) Ergebnis   | 100 |
| bb) Nachhaltige Entwicklung - enges Begriffsverständnis                        | 100 |
| (1) Der enge Nachhaltigkeitsbegriff  | 100 |
| (2) „Enge, ökologische Nachhaltigkeit“ als Rechtsprinzip                       | 101 |
| (3) Ergebnis   | 103 |
| cc) Vorsorgeprinzip  | 103 |
| (1) Gefahren- und Risikovorsorge   | 104 |
| (2) Ressourcenvorsorge   | 106 |
| (3) Keine Ressourcenvorsorge im Gemeinschaftsrecht                             | 106 |
| (4) Ergebnis   | 110 |
| dd) Schutzprinzip  | 110 |
| ee) Verursacherprinzip   | 111 |
| (1) Inhalt des Verursacherprinzips   | 111 |
| (2) Verursacherprinzip als Rechtsprinzip                                       | 112 |
| ff) Kompensationsprinzip   | 113 |
| gg) Kooperationsprinzip  | 114 |
| (1) Inhalt des Begriffs Kooperation  | 115 |
| (2) Das Kooperationsprinzip: Kein bereichsübergreifendes Rechtsprinzip         | 115 |
| (3) Das Kooperationsprinzip als bereichsspezifisches Rechtsprinzip             | 116 |
| (4) Ergebnis   | 120 |
| hh) Integrationsprinzip  | 120 |
| (1) Externe Integration  | 120 |
| (2) Interne Integration  | 122 |
| IV. Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Vorgaben                          | 124 |
| 1. Verfassungsrechtliche Vorgaben  | 125 |
| a) Staatszielbestimmung Umweltschutz, Art. 20a GG                              | 125 |
| aa) Schutzobjekte des Art. 20a GG  | 126 |
| bb) Schutzauftrag und Schutzmfang des Art. 20a GG                              | 127 |
| cc) Justizierbarkeit   | 129 |
| b) Freiheitsgrundrechte  | 130 |
| aa) Freiheitsgrundrechte als Abwehrrechte                                      | 130 |

|  |     |
|--|-----|
| bb) Grundrechtliche Schutzpflichten  | 130 |
| cc) Grundrechte und Bewirtschaftung von Naturgütern  | 132 |
| c) Bestimmtheitsgebot  | 134 |
| d) Gesetzgebungskompetenzen  | 135 |
| 2. Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben  | 136 |
| a) Das Verhältnis des gemeinschaftlichen Umweltrechts zum nationalen Umweltrecht                             | 137 |
| b) Primärrecht   | 138 |
| c) Sekundärrecht   | 139 |
| aa) Verordnungen   | 139 |
| bb) Richtlinien  | 140 |
| (1) Umsetzung von gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien   | 140 |
| (2) Umsetzungsdefizit  | 142 |
| d) Umweltaktionsprogramme  | 143 |
| V. Ergebnisse des 1. Teils   | 144 |
| 1. Ergebnisse des Abschnitts A   | 144 |
| 2. Ergebnisse des Abschnitts B   | 145 |
| 3. Ergebnisse des Abschnitts C   | 146 |
| 4. Ergebnisse des Abschnitts D   | 148 |
| <b>B. Rechtscharakter, Funktionen und Anwendungsbereiche von Zweckbestimmungen</b>                           | 151 |
| I. Rechtscharakter von Zweckbestimmungen   | 151 |
| II. Zweckbestimmungen als Inhalt von Tatbestandsvoraussetzungen  | 153 |
| 1. Verweis auf den Zweck des Gesetzes  | 153 |
| 2. Verweis auf die Schutzwerte des Gesetzes  | 155 |
| III. Zweckbestimmungen als Auslegungsdirektive   | 156 |
| IV. Zweckbestimmungen als Ermessensleitlinie   | 159 |
| V. Zweckbestimmungen als Leitlinie für die Landesgesetzgeber   | 162 |
| VI. Zweckbestimmungen und untergesetzliches Regelwerk  | 162 |
| 1. Rechtsverordnungen  | 163 |
| a) Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlagen   | 164 |
| b) Der Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers  | 166 |
| c) Auslegung und Anwendung von Rechtsverordnungen  | 168 |
| 2. Verwaltungsvorschriften   | 169 |
| VII. Edukatorische Funktion, Informationsfunktion  | 172 |
| VIII. Zweckbestimmungen und symbolische Gesetzgebung   | 173 |
| 1. Symbolische Gesetzgebung  | 174 |
| 2. Zweckbestimmungen als Teil symbolischer Gesetzgebung?   | 175 |
| a) Vollzugsdefizit, Suggestivkraft imperativer Formulierungen und mangelhafte Formulierung des Schutzniveaus | 175 |
| b) Mögliche Symbolik im Rahmen von Zweckbestimmungen   | 177 |
| IX. Ergebnisse des 2. Teils  | 179 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>C. Analyse der einzelnen Zweckbestimmungen</b>   | 181 |
| I. Zweckbestimmung des Bundesnaturschutzgesetzes  | 182 |
| 1. Entstehungsgeschichte  | 182 |
| 2. Inhalt der Zweckbestimmung   | 183 |
| a) Zweck, Ziele und Grundsätze des § 1 BNatSchG   | 183 |
| aa) Ziele des § 1 BNatSchG  | 184 |
| (1) Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts  | 184 |
| (2) Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit  | 185 |
| (3) Sicherung der Tier- und Pflanzenwelt  | 187 |
| (4) Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert  | 188 |
| bb) Grundsätze des § 1 BNatSchG   | 190 |
| (1) Schützen  | 190 |
| (2) Pflegen   | 191 |
| (3) Entwickeln  | 192 |
| (4) Wiederherstellen  | 192 |
| b) Schutzgut  | 193 |
| c) Schutzgrund  | 194 |
| d) Schutzniveau   | 195 |
| e) Sachlicher und räumlicher Geltungsbereich  | 196 |
| 3. Umsetzung der Zweckbestimmung des BNatSchG   | 196 |
| a) Besonderer Biotop- und Flächenschutz   | 197 |
| aa) Landschaftsplanung  | 198 |
| bb) Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung   | 199 |
| cc) Naturschutzrechtlicher Flächen- und Objektschutz  | 200 |
| dd) Biotopverbund und Natura 2000   | 202 |
| b) Artenschutz  | 203 |
| c) Allgemeine Instrumente   | 204 |
| 4. Ergebnisse und kritische Würdigung   | 206 |
| a) Ergebnisse   | 206 |
| b) Kritische Würdigung  | 206 |
| II. Zweckbestimmung des Wasserhaushaltsgesetzes   | 209 |
| 1. Entstehungsgeschichte  | 209 |
| 2. Inhalt der Zweckbestimmung   | 212 |
| a) Zwecke und Grundsätze des § 1a WHG   | 212 |
| aa) Zwecke des § 1a (1) WHG   | 212 |
| (1) Die Sicherung der Gewässer, § 1a (1) S. 1 WHG   | 212 |
| (2) Geordnete Wasserwirtschaft, die insgesamt eine „nachhaltige Entwicklung“ gewährleistet, § 1a (1) S. 2 WHG | 214 |
| bb) Grundsätze des § 1a (1) S. 2 und S. 3 WHG   | 215 |
| (1) Dem Allgemeinwohl dienende Bewirtschaftung  | 215 |
| (2) Dem Einzelnen dienende Bewirtschaftung  | 219 |
| (3) Unterlassen vermeidbarer Beeinträchtigungen   | 220 |

|  |     |
|--|-----|
| (4) Integrationsgrundsatz                                      | 221 |
| cc) Grundsatz der ortsnahen Wasserversorgung nach § 1a (3) WHG | 223 |
| b) Schutzgut   | 224 |
| c) Schutzgrund   | 225 |
| d) Exkurs: Die spezielle Handlungsform des Bewirtschaftens     | 225 |
| aa) Allgemein zum Bewirtschaften                               | 225 |
| bb) Die neuen Bewirtschaftungsziele des WHG und ihre Umsetzung | 227 |
| (1) Bewirtschaftungsziele für Oberflächengewässer              | 228 |
| (2) Bewirtschaftungsziele für das Grundwasser                  | 229 |
| cc) Bewirtschaftung und Nachhaltige Entwicklung                | 230 |
| e) Schutzniveau  | 231 |
| 3. Umsetzung der Zweckbestimmung des WHG                       | 233 |
| a) Wasserrechtliche Planung                                    | 233 |
| b) Planungsumsetzende wasserrechtliche Instrumente             | 234 |
| c) Allgemeine Sorgfaltspflicht gemäß § 1a (2) WHG              | 235 |
| 4. Ergebnisse und kritische Würdigung                          | 237 |
| a) Ergebnisse  | 237 |
| b) Kritische Würdigung   | 238 |
| <b>III. Zweckbestimmung des Bundes-Bodenschutzgesetzes</b>     | 242 |
| 1. Entstehungsgeschichte                                       | 242 |
| 2. Inhalt der Zweckbestimmung                                  | 243 |
| a. Zweck und Grundsätze des § 1 BBodSchG                       | 243 |
| aa) Zweck des § 1 S. 1 BBodSchG                                | 244 |
| bb) Grundsätze des § 1 S. 2 und 3 BBodSchG                     | 247 |
| (1) Abwehren schädlicher Bodenveränderungen                    | 247 |
| (2) Sanierungsgrundsatz  | 248 |
| (3) Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen                    | 249 |
| (4) Vermeidung von Beeinträchtigungen                          | 250 |
| b) Schutzgut   | 251 |
| c) Schutzgrund   | 252 |
| d) Schutzniveau  | 253 |
| e) Geltungsbereich   | 253 |
| 3. Umsetzung der Zweckbestimmung des BBodSchG                  | 254 |
| a) Die Sanierung belasteter Böden und Altlasten                | 255 |
| b) Qualitativer Bodenschutz                                    | 256 |
| c) Quantitativer Bodenschutz                                   | 258 |
| 4. Ergebnisse und kritische Würdigung                          | 260 |
| a) Ergebnisse  | 260 |
| b) Kritische Würdigung   | 261 |
| <b>IV. Zweckbestimmung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes</b> | 264 |
| 1. Entstehungsgeschichte                                       | 264 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Inhalt der Zweckbestimmung                                   | 266 |
| a) Zwecke des § 1 BImSchG                                       | 266 |
| aa) Zwecke des § 1 (1) BImSchG                                  | 267 |
| bb) Zwecke des § 1 (2) BImSchG                                  | 268 |
| (1) Integrierte Vermeidung und Verminderung                     | 268 |
| (2) Schutz und Vorsorge gegen sonstige Gefahren etc.            | 270 |
| (3) Kein Zweck der Förderung industrieller Umweltnutzung        | 271 |
| b) Schutzgut  | 272 |
| c) Schutzgrund  | 275 |
| d) Schutzniveau   | 276 |
| 3. Umsetzung der Zweckbestimmung des BImSchG                    | 278 |
| a) Umsetzung des § 1 (2) 1. Spiegelstrich BImSchG               | 278 |
| aa) Materielle Integration                                      | 278 |
| bb) Formelle Integration  | 280 |
| b) Umsetzung der Zwecke des § 1 (2) 2. Spiegelstrich BImSchG    | 282 |
| c) Umsetzung der Zwecke des § 1 (1) BImSchG                     | 283 |
| 4. Ergebnisse und kritische Würdigung                           | 284 |
| a) Ergebnisse   | 284 |
| b) Kritische Würdigung  | 285 |
| V. Zweckbestimmung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes | 288 |
| 1. Entstehungsgeschichte  | 288 |
| 2. Inhalt der Zweckbestimmung                                   | 290 |
| a) Zwecke des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes          | 290 |
| aa) Die Förderung der Kreislaufwirtschaft                       | 291 |
| (1) Kreislaufwirtschaft   | 291 |
| (a) Verwerten   | 292 |
| (b) Vermeiden   | 293 |
| (2) Förderung   | 294 |
| (3) Zur Schonung der natürlichen Ressourcen                     | 294 |
| bb) Die Sicherung der umweltverträglichen Abfallbeseitigung     | 296 |
| (1) Sicherung der Abfallbeseitigung                             | 296 |
| (2) Umweltverträglichkeit                                       | 297 |
| cc) Verhältnis der beiden Zwecke zueinander                     | 298 |
| dd) Adressaten der Zwecke                                       | 299 |
| b) Schutzgut  | 300 |
| c) Schutzgrund  | 301 |
| d) Schutzniveau   | 301 |
| e) Geltungsbereich  | 302 |
| 3. Umsetzung der Zweckbestimmung des KrW-/AbfG                  | 303 |
| a) Förderung der Kreislaufwirtschaft                            | 304 |
| aa) Abfallvermeidung  | 304 |
| bb) Abfallverwertung  | 306 |
| b) Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung                | 308 |

|  |     |
|--|-----|
| 4. Ergebnisse und kritische Würdigung  | 311 |
| a) Ergebnisse  | 311 |
| b) Kritische Würdigung   | 312 |
| VI. Zweckbestimmung des Chemikaliengesetzes  | 316 |
| 1. Entstehungsgeschichte   | 316 |
| 2. Inhalt der Zweckbestimmung  | 317 |
| a) Zweck und Grundsätze des Chemikaliengesetzes                                    | 317 |
| aa) Zweck des Chemikaliengesetzes  | 318 |
| bb) Grundsätze des § 1 ChemG   | 318 |
| (1) Erkennbarmachen gefährlicher Stoffe und Zubereitungen                          | 319 |
| (2) Abwenden schädlicher Einwirkungen  | 319 |
| (3) Vorbeugung vor dem Entstehen schädlicher Einwirkungen                          | 320 |
| b) Schutzgut   | 322 |
| c) Schutzgrund   | 323 |
| d) Schutzniveau  | 324 |
| 3. Umsetzung der Zweckbestimmung des ChemG   | 324 |
| 4. Ergebnisse und kritische Würdigung  | 328 |
| a) Ergebnisse  | 328 |
| b) Kritische Würdigung   | 328 |
| <b>D. Vergleichende Ergebnisse und Normvorschläge</b>                              | 331 |
| I. Vergleich der Ergebnisse der Einzelanalysen, Implikationen für den Gesetzgeber  | 331 |
| 1. Zwecke, Ziele, Grundsätze   | 332 |
| a) Zwecke  | 332 |
| b) Ziele   | 334 |
| c) Grundsätze und Rechtsprinzipien   | 335 |
| aa) Schutzprinzip  | 335 |
| bb) Vorsorgeprinzip  | 335 |
| cc) Enge, ökologische Nachhaltigkeit   | 336 |
| dd) Das Prinzip ‚interne Integration‘  | 337 |
| 2. Schutzgüter   | 338 |
| 3. Schutzgrund   | 339 |
| 4. Schutzniveau  | 340 |
| 5. Geltungsbereich   | 341 |
| 6. Umsetzung der einzelnen Zweckbestimmungen und deren Anteil an Symbolik          | 342 |
| II. Voraussetzungen guter Gesetzgebung im Bereich von Zweckbestimmungen            | 342 |
| 1. Gesetzesbegründung durch Zweckbestimmungen                                      | 343 |
| 2. Voraussetzungen guter Gesetzgebung und ihre Anwendbarkeit auf Zweckbestimmungen | 344 |
| a) Dauerhaftigkeit des Gesetzes  | 345 |

|   |            |
|---|------------|
| b) Verständlichkeit und Präzision des Gesetzes  | 345        |
| c) Rechtslogische Stimmigkeit des Gesetzes  | 347        |
| d) Normfolgerichtigkeit   | 348        |
| 3. Anforderungen an die Fassung von Zweckbestimmungen aufgrund ihrer Anwendungsbereiche und Funktionen. | 348        |
| <b>III. Normvorschläge</b>  | <b>349</b> |
| 1. Normvorschlag § 1 BNatSchG.  | 350        |
| 2. Normvorschlag § 1a WHG   | 351        |
| 3. Normvorschlag § 1 BBodSchG   | 353        |
| 4. Normvorschlag § 1 BImSchG  | 354        |
| 5. Normvorschlag § 1 KrW-/AbfG  | 355        |
| 6. Normvorschlag § 1 ChemG  | 356        |
| <b>Literaturverzeichnis</b>   | <b>359</b> |