

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, 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 Rechtsprinzipien	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) Völkergewohnheitsrecht	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 Indikatorensuche	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 Schutzzumfang des Art. 20a GG	127
cc) Justiziabilität	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 Schutzgüter 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 Ordnungsgebers	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
<b>I. Zweckbestimmung des Bundesnaturschutzgesetzes</b>	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
<b>II. Zweckbestimmung des Wasserhaushaltsgesetzes</b>	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
III. Zweckbestimmung des Bundes-Bodenschutzgesetzes	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
IV. Zweckbestimmung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	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
III. Normvorschläge	349
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
Literaturverzeichnis	359