

# Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1. Einleitung	17
§ 1 Anlass für die Untersuchung	17
A. Kompetenzrechtliche Ausgangslage	17
B. Wiederkehrende Kompetenzfrage	18
I. Umsetzung europäischer Rechtsakte	19
II. Nationale Normierung des integrierten Umweltschutzes	21
III. Regelung neuer Aufgabenfelder des Umweltschutzes	23
IV. Zwischenergebnis	25
C. Stand wissenschaftlicher Untersuchungen	26
D. Zwischenergebnis	27
§ 2 Ziele der Untersuchung	28
§ 3 Gang der Untersuchung und methodische Vorgehensweise	30
Kapitel 2. Begrifflichkeiten und Grundlagen der Umweltschutzgesetzgebung	33
§ 1 Der Umwelt-Begriff	33
A. Der Umwelt-Begriff in der Verfassung	34
I. Kein Begriff des Grundgesetzes	34
II. Fehlende Hinweise in den „Vorläufer-Verfassungen“ und in den Dokumenten zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	34
III. Synonym in Art. 20a GG?	35
IV. Zwischenergebnis	37
B. Herleitung eines kompetenzrechtlichen Umwelt-Begriffs	37
I. Wortsinn	37
1. Juristisches Begriffsverständnis	37
a) Der Umwelt-Begriff in der rechtswissenschaftlichen Literatur	38
b) Normative Umwelt-Begriffe	39
c) Zwischenergebnis	41
2. Allgemeiner Sprachgebrauch	42
a) Weites Begriffsverständnis	42
(1) Der Umwelt-Begriff im weiteren Sinne	42
(2) Der Umwelt-Begriff in der Politik	43

(3) Zwischenergebnis	43
b) Konkretisierung des Wortsinns in Anlehnung an Art. 20a GG	44
(1) Der Mensch als Bezugspunkt	44
(2) Natürliche, nicht soziale und künstliche Umwelt	45
(3) Menschliche Lebensgrundlagen als Bestandteile der natürlichen Umwelt	46
(4) Nicht lediglich ökologisches Existenzminimum	48
c) Zwischenergebnis zum Umwelt-Begriff	49
II. Etymologie	50
III. Teleologische Aspekte	51
1. Natürliche Umwelt	51
2. Die Umwelt in ihrer Gesamtheit	52
3. Zeitliches Moment	52
4. Keine Beschränkung auf einen bestimmten Ort	53
IV. Zwischenergebnis	53
§ 2 Der Schutz der Umwelt	55
A. Wortsinn	55
I. Juristisches Begriffsverständnis	55
1. Umfassender Schutz-Begriff	55
2. Einzelne Schutzmaßnahmen	56
II. Allgemeiner Sprachgebrauch	58
B. Teleologische Aspekte	58
C. Zwischenergebnis	59
§ 3 Grundlagen der Gesetzgebung im deutschen Bundesstaat	60
A. Gesetzgebung im Sinne der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen	60
B. Der Kompetenz-Begriff	61
C. Das Verteilungsprinzip nach Art. 70 Abs. 1 GG	63
D. Systematik der Kompetenzzuordnung nach Art. 70 Abs. 2 GG	65
E. Zwischenergebnis	66
Kapitel 3. Bestandsaufnahme zur inhaltlichen Reichweite der Bundesgesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz	67
§ 1 Verortung des Umweltschutzes in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes	67
A. Keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für den Bund	67
B. Vielzahl der Anknüpfungspunkte für den Bundesgesetzgeber	69

C. Eigene Systematik	70
I. Allgemeines zur Kompetenzzuordnung	70
II. Hauptregelungsgegenstand und Regelungszweck der Umweltschutzgesetzgebung	71
D. Bildung von Kompetenzgruppen	71
I. Umweltschutzspezifische Gesetzgebungskompetenzen	72
II. „Auch umweltschutzrelevante“ Gesetzgebungskompetenzen	73
III. „Allgemeine“ Gesetzgebungskompetenzen	74
1. Umweltschutzrelevanz einzelner „allgemeiner“ Gesetzgebungskompetenzen	75
2. Überwiegend nur flankierende Rolle der „allgemeinen“ Gesetzgebungskompetenzen	76
3. Zwischenergebnis	77
E. Herausfiltern der konkreten umweltschutzspezifischen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	78
F. Zwischenergebnis	79
§ 2 Einzelne umweltschutzspezifische Gesetzgebungskompetenzen	79
A. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft)	81
I. Kompetenzthema	82
1. Wortsinn	82
a) Juristisches Begriffsverständnis	82
(1) Der Abfall-Begriff	82
(2) Der Begriff „Abfallwirtschaft“	83
b) Allgemeiner Sprachgebrauch	83
(1) Der Abfall-Begriff	83
(2) Der Begriff „Abfallwirtschaft“	84
(a) Mögliche Beschränkung auf die Abfallindustrie	84
(b) Begriffsbestimmung in Anlehnung an die Kreislaufwirtschaft	85
2. Systematik	86
a) Abfall im weiteren Sinne	87
b) „Abfallwirtschaft“ tätigkeits- bzw. aufgabenbezogen	87
c) Einbezug produkt- und produktionsbezogener Vorschriften	88
(1) Überschneidungsbereich	89
(2) Notwendigkeit einer Abgrenzung	90
(3) Konkrete Abgrenzung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gegenüber Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und ähnlichen Sachzuständigkeiten	91
d) Wahrung der Daseinsvorsorge auf Kommunalebene	92

3. Teleologische Aspekte	93
a) Konkretisierung der umweltschutzspezifischen Komponente des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG	94
(1) Umwelteinwirkungen der Abfälle	94
(2) Abfallwirtschaft als „klassisches“ Umweltschutzinstrument	95
b) Einbezug produkt- und produktionsbezogener Vorschriften	96
(1) Abfallwirtschaft im gesamten Prozess der Kreislaufökonomie	96
(2) Erfordernis eines einheitlichen Abfallwirtschaftskonzepts	97
(3) Schutzzweck der Abfallwirtschaft	97
(4) Zwischenergebnis	98
4. Zwischenergebnis	98
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	99
III. Zwischenergebnis	100
B. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung)	101
I. Kompetenzthema	101
1. Wortsinn	101
a) Juristisches Begriffsverständnis	101
(1) Der Begriff „Luft“	101
(2) Der Begriff „Luftreinhaltung“	101
b) Allgemeiner Sprachgebrauch	102
(1) Der Begriff „Luft“	102
(2) Der Begriff „Luftreinhaltung“	103
(a) „Reinhaltung“	103
(b) Luftverunreinigungen	104
(c) „Luftreinhaltung“ als Zwischenziel	105
(d) „Luftreinhaltung“ durch Vorsorge, Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung	106
(e) Zwischenergebnis	106
2. Systematik	106
a) Die atmosphärische Luft	107
b) Umfassende Luftreinhaltung	107
(1) Bekämpfung aller Luftverunreinigungen, einschließlich der Treibhausgasemissionen	107
(2) „Luftreinhaltung“ unabhängig von der Quelle, einschließlich industrieller und gewerblicher Anlagen	108
(a) Überschneidungsbereich	108
(b) Notwendigkeit einer Abgrenzung	108

(c) Keine Zuordnung über die Figur der sogenannten „Annex-Kompetenz“	108
(d) Konkrete Abgrenzung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gegenüber den Sachzuständigkeiten aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG	110
(e) Zwischenergebnis	111
3. Teleologische Aspekte	112
a) Umweltschutzspezifische Komponente	112
b) Erfassung der atmosphärischen Luft	112
c) „Luftreinhaltung“ betreffend aller Sektoren	113
d) Schutzgehalt bezüglich weiterer Umweltgüter	114
4. Zwischenergebnis	115
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	117
III. Zwischenergebnis	117
C. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG (Naturschutz und Landschaftspflege)	118
I. Kompetenzthema	118
1. Naturschutz	118
a) Wortsinn	121
(1) Juristisches Begriffsverständnis	121
(a) Der Natur-Begriff	121
(b) Der Begriff „Naturschutz“	121
(2) Allgemeiner Sprachgebrauch	122
(a) Der Natur-Begriff	122
(b) Der Boden als Bestandteil von Natur und Umwelt	123
(c) Keine Beschränkung auf eine „reine“ Natur	125
(d) Zwischenergebnis	125
b) Systematik	126
(1) Unmittelbarer natürlicher Lebensraum des Menschen	126
(2) Umfassender Schutz-Begriff	127
(3) Abgrenzung gegenüber anderen umweltschutzspezifischen Gesetzgebungskompetenzen	127
c) Teleologische Aspekte	128
(1) Unmittelbarer natürlicher Lebensraum des Menschen	129
(2) Keine Beschränkung auf eine „urwüchsige“ Natur	130
(3) Weiter Schutz-Begriff	130
d) Zwischenergebnis	131
2. Landschaftspflege	132
a) Wortsinn	132
(1) Juristisches Begriffsverständnis	132
(a) Der Begriff „Landschaft“	132

(b) Der Begriff „Landschaftspflege“	132
(2) Allgemeiner Sprachgebrauch	133
(a) Der Begriff „Landschaft“	133
(b) Der Begriff „Landschaftspflege“	133
b) Systematik	134
(1) Landschaftsbild und Landschaftshaushalt	134
(2) Der Begriff „Pflege“	134
c) Teleologische Aspekte	134
(1) Schutz von Kulturlandschaften	135
(2) Pflege im weiteren Sinne	135
d) Zwischenergebnis	136
3. Zwischenergebnis	136
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	138
III. Zwischenergebnis	139
D. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG (Raumordnung)	140
I. Kompetenzthema	140
1. Wortsinn	140
a) Juristisches Begriffsverständnis	140
b) Allgemeiner Sprachgebrauch	141
(1) Der Raum-Begriff	141
(a) Gebiet der Bundesrepublik Deutschland	141
(b) Kein inhaltlicher Ausschluss des Staatsgebietes in seiner Gesamtheit	142
(i) Meinungsstand vor der „Föderalismusreform“	142
(ii) Meinungsstand nach der „Föderalismusreform“	143
(iii) Generelle Ablehnung ungeschriebener Bundesgesetzgebungskompetenzen	143
(iv) Explizite Regelung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG	144
(2) Der Begriff „Raumordnung“	145
2. Systematik	146
a) Keine Bundesgesetzgebungskompetenz „kraft Natur der Sache“ für die Raumordnung des Bundes	146
b) Keine konkrete fachbezogene Ordnung des Raumes auf der Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG	147
c) Abgrenzung gegenüber anderen umweltschutzspezifischen Gesetzgebungskompetenzen	148
3. Teleologische Aspekte	150
a) Allgemeine Aufgaben der Raumordnung	150
b) Umweltschutzspezifische Komponente	151

c) Vorrang gegenüber medienbezogenen Gesetzgebungskompetenzen	154
4. Zwischenergebnis	155
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	155
III. Zwischenergebnis	156
E. Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (Wasserhaushalt)	157
I. Kompetenzthema	157
1. Wortsinn	158
a) Juristisches Begriffsverständnis	158
b) Allgemeiner Sprachgebrauch	158
(1) Keine Gleichsetzung mit dem Wasserrecht	158
(2) Recht des Wasserhaushalts als Teilgebiet des Wasserrechts	159
2. Systematik	160
a) Rechtlicher Rahmen für anthropogen veranlasste Einwirkungen auf den Wasserhaushalt	160
b) Umfassende Gesetzgebungskompetenz für alle Vorschriften, die unmittelbar die Bewirtschaftung oder den Schutz von Gewässern betreffen	161
3. Teleologische Aspekte	162
a) Allgemeiner Zweck der Kompetenzmaterie „Wasserhaushalt“	162
b) Umweltschutzspezifische Komponente	163
4. Zwischenergebnis	165
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	165
III. Zwischenergebnis	167
F. Zwischenergebnis zu den umweltschutzspezifischen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	167
§ 3 Wesentliche „auch umweltschutzrelevante“ Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	169
A. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG (Kernenergie)	170
I. Kompetenzthema	170
1. Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken; Errichtung und Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen	170
2. Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen	171
3. Beseitigung radioaktiver Stoffe	172
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	173
III. Zwischenergebnis	174

B. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft)	175
I. Kompetenzthema	175
1. Wortsinn	175
2. Systematik	176
3. Teleologische Aspekte	177
a) Unmittelbarer Zweck des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	177
b) Besondere Umweltschutzrelevanz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	178
4. Zwischenergebnis	181
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	182
III. Zwischenergebnis	185
C. Verkehrssektoren (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 u. 6a GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 21, 22 u. 23 GG)	186
I. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (Luftverkehr)	187
II. Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG, Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG (Bahnverkehr)	187
III. Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG (Schiffsverkehr)	188
IV. Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Straßenverkehr, Kraftfahrwesen)	188
V. Zwischenergebnis	189
D. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht)	190
I. Kompetenzthema	190
1. Wortsinn	191
a) Juristisches Begriffsverständnis	191
b) Allgemeiner Sprachgebrauch	192
2. Systematik	193
3. Teleologische Aspekte	194
4. Zwischenergebnis	195
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	196
III. Zwischenergebnis	196
E. Art. 74 Abs. 1 Nr. 26 GG (Gentechnologie)	197
I. Kompetenzthema	198
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	199
III. Zwischenergebnis	199
F. Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG (Jagdwesen)	200
I. Kompetenzthema	200
1. Wortsinn	200
2. Systematik	201
3. Teleologische Aspekte	202
4. Zwischenergebnis	203
II. Mögliche Umweltschutzvorschriften	204
III. Zwischenergebnis	204

G. Zwischenergebnis zu den wesentlichen „auch umweltschutzrelevanten“ Gesetzgebungskompetenzen	205
§ 4 Zwischenergebnis zur Bestandsaufnahme der Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen des Bundes	206
Kapitel 4. Reformbedarf	209
§ 1 Maßstab für die Beurteilung der derzeitigen Kompetenzordnung in der Umweltschutzgesetzgebung	209
A. Grenzüberschreitender und globaler Umweltschutz	211
I. Bedeutungsanstieg großräumiger und grenzüberschreitender Umweltschutzmaßnahmen	211
II. Kompetenzübertragung auf die Europäische Union	213
III. Zwischenergebnis	217
B. Integrierter Umweltschutz	217
C. Regelung neuer Aufgabenfelder	219
D. Zwischenergebnis	221
§ 2 Problemstellungen aufgrund der derzeitigen Ordnung und Systematik der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz	222
A. Zersplitterung der Gesetzgebungskompetenzen	222
B. Unterschiedliche Systematik der Gesetzgebungskompetenzen	224
C. Abschließende Auflistung von Einzelkompetenzen	229
D. Notwendige Inanspruchnahme sachbezogener Gesetzgebungskompetenzen ohne Schutzausrichtung	232
E. Zwischenergebnis	233
§ 3 Einführung einer einheitlichen Bundesgesetzgebungskompetenz für den „Schutz der Umwelt“	235
A. Mehrwert	235
I. Bundeseinheitliche Regelung grenzüberschreitender bzw. großräumiger Umweltschutzmaßnahmen	235
II. Erfassung komplexer Vorgänge	238
III. Bundeseinheitliche Regelung wirtschaftsrelevanter Umweltschutzvorschriften	240
IV. „Offenheit“	245
V. Zwischenergebnis	248
B. Verfassungsrechtliche Realisierung – Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Bundesstaats- und des Föderalismusprinzips	250
I. Grundsätzliches	250

II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer einheitlichen Umweltschutzgesetzgebungskompetenz des Bundes	252
1. Vielfalt im Bundesstaat	252
2. Kein unabänderlicher Bestand von Länderkompetenzen	253
3. Kein Vorrang der Länderkooperation	255
4. Kein wesentlicher Kompetenzverlust für die Länder	257
5. Kein Ausschluss dezentraler Regelungen	257
6. Bedeutung sachlicher Anforderungen	259
C. Konkrete Verankerung der neuen Gesetzgebungskompetenz	260
I. Formulierung der Gesetzgebungskompetenz	260
II. Einfügung in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung	265
III. Zwischenergebnis	265
 Kapitel 5. Zusammenfassung der Einzelergebnisse	 268
§ 1 Bezugspunkt der Kompetenzanalyse	268
§ 2 Verschiedene Kategorien von Gesetzgebungskompetenzen	269
§ 3 Inhaltliche Reichweite der umweltschutzspezifischen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes	269
§ 4 Wesentliche „auch umweltschutzrelevante“ Gesetzgebungskompetenzen	270
§ 5 Sachgesetzlichkeiten der Umweltschutzgesetzgebung	271
§ 6 Kompetenzrechtliche Problemstellungen in der Umweltschutzgesetzgebung	271
§ 7 Einführung einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kernbereiche des Umweltschutzes sinnvoll und verfassungsrechtlich umsetzbar	273
 Literaturverzeichnis	 275