

Inhaltsübersicht

Einführung: Vom Flügelschlag des Rotmilans und seinen Auswirkungen: Ein Blitzeinschlag im Gewölbe des Rechtsstaats?	19
--	-----------

Erster Teil

Administrative Letztentscheidungsbefugnisse	25
A. Zur Begrifflichkeit: Administrative Letztentscheidungsbefugnisse	26
B. Rechtfertigungsbedürftigkeit administrativer Letztentscheidungsbefugnisse: Der Grundsatz der Vollkontrolle	27
C. Rechtfertigungsfähigkeit administrativer Letztentscheidungsbefugnisse	36
D. Kategoriale Systematik und Sachgründe administrativer Letztentscheidungsbefugnisse	45
E. Funktionsgrenzen der Rechtsprechung: Die Hintertür?	100
F. Fazit: Administrative Letztentscheidungsbefugnisse	111

Zweiter Teil

Der Rotmilan-Beschluss und seine Folgen: Administrative Letztentscheidungsbefugnisse ohne normative Ermächtigung	113
A. Ausgangspunkt: Das artenschutzrechtliche Tötungsverbot	113
B. Rotmilan-Verfahren	119
C. Rezeption des Rotmilan-Beschlusses in der Rechtswissenschaft	126
D. Rezeption des Rotmilan-Beschlusses in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung: Rechtsprechungsanalyse	133
E. Definition außerrechtlicher wissenschaftlicher Erkenntnisdefizite	160
F. Unvereinbarkeit mit der normativen Ermächtigungslehre	162
G. Fazit: Letztentscheidungsbefugnisse ohne normative Ermächtigung sind Realität ...	164

Dritter Teil

Aufgaben- und Leistungsgrenzen als neue Theorie verwaltungsgerichtlicher Kontrolldichte	166
A. Die Unvollkommenheit der normativen Ermächtigungslehre	166
B. Neuordnung: Aufgaben- und Leistungsgrenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	170
C. Folgen	196
Schluss: Von Ermächtigung zu Steuerung: Der lange Flügelschlag des Rotmilans	209
Zusammenfassung in Thesen	211
Literaturverzeichnis	218
Stichwortverzeichnis	228

Inhaltsverzeichnis

Einführung: Vom Flügelschlag des Rotmilans und seinen Auswirkungen: Ein Blitz einschlag im Gewölbe des Rechtsstaats?	19
---	----

Erster Teil

Administrative Letztentscheidungsbefugnisse	25
A. Zur Begrifflichkeit: Administrative Letztentscheidungsbefugnisse	26
B. Rechtfertigungsbedürftigkeit administrativer Letztentscheidungsbefugnisse: Der Grundsatz der Vollkontrolle	27
I. Der Grundsatz der Vollkontrolle in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	28
II. Der Grundsatz der Vollkontrolle in der Rechtswissenschaft	29
III. Der Grundsatz der Vollkontrolle als Ausfluss der Menschenwürde	30
IV. Der Grundsatz der Vollkontrolle als Schutz kollektiver Selbstbestimmung	32
V. Der Grundsatz der Vollkontrolle als Verwirklichung des Rechtsstaates	33
VI. Der Grundsatz der Vollkontrolle als grundlegende Funktion der dritten Gewalt	34
VII. Zusammenfassung: Grundgesetzliche Wurzeln des Grundsatzes der Vollkontrolle	36
C. Rechtfertigungsfähigkeit administrativer Letztentscheidungsbefugnisse	36
I. Die normative Ermächtigungslehre als grundlegende Rechtfertigungsidee	37
II. Kritik an der normativen Ermächtigungslehre: Funktionell-rechtlicher Ansatz als konkurrierende oder ergänzende Idee?	40
III. Tatbestandliche Abwägung als Alternativmodell	42
IV. Zwischenergebnis: Verbleibende Zweifel trotz grundsätzlicher Überzeugungskraft	43
D. Kategoriale Systematik und Sachgründe administrativer Letztentscheidungsbefugnisse	45
I. Kategorien nach etablierter Systematik	46
1. Allgemeines Verwaltungsermessen	46
2. Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers	48
3. Planungsermessen	49
4. Regulierungsermessen	51
5. Beurteilungsspielraum	55

II.	Beurteilungsspielraum: Historische Entwicklung	56
1.	Lehre vom Beurteilungsspielraum	56
2.	Vertretbarkeitslehre	57
3.	Gemeinsamkeiten	57
4.	Aufnahme in der Rechtsprechung	58
5.	Aufnahme in der Rechtswissenschaft	58
III.	Systematisierung von Beurteilungsspielräumen	60
1.	Beurteilungsspielräume bei Prüfungsentscheidungen	60
a)	Entwicklung in der Rechtsprechung	61
b)	Die Fallgruppe in der Literatur	62
c)	Zusammenfassung: Sachgründe	64
2.	Beurteilungsspielräume bei beamtenrechtlichen Beurteilungen	64
a)	Entwicklung in der Rechtsprechung	64
b)	Die Fallgruppe in der Literatur	65
c)	Zusammenfassung: Sachgründe	66
3.	Beurteilungsspielräume aufgrund besonderer organisatorischer Ausgestaltung der behördlichen Entscheidungsfindung („Gremienspielräume“)	66
a)	Entwicklung in der Rechtsprechung	66
b)	Die Fallgruppe in der Literatur	69
c)	Zusammenfassung: Sachgründe	70
4.	Beurteilungsspielräume bei (politischen) Prognoseentscheidungen und Risikobewertungen	71
a)	Entwicklung in der Rechtsprechung	71
aa)	Prognoseentscheidungen	71
bb)	„Politische“ Entscheidungen	72
cc)	Risikobewertungen	74
b)	Die Fallgruppe in der Literatur	76
c)	Zusammenfassung: Sachgründe	77
5.	Naturschutzfachliche Einschätzungsprärogativen	78
a)	Entwicklung in der Rechtsprechung	78
aa)	Schutzgebiete	78
bb)	Eingriffsregelungen	80
cc)	Besonderer Artenschutz	81
b)	Naturschutzfachliche Einschätzungsprärogativen in der Literatur	83
c)	Zusammenfassung: Sachgründe	84
6.	Im Wortlaut eindeutig angelegte Beurteilungsspielräume	84
a)	Kartellrecht	85
b)	Telekommunikationsrecht	85
c)	Umweltverträglichkeitsprüfung	86
d)	Fazit	87

7. Zusammenfassung: Sachgründe in der Fallgruppensystematik	87
IV. Tragfähigkeit einer sachgrundorientierten Systematik	88
1. Wertende Elemente	89
2. Eingrenzung: Höchstpersönlichkeit der Bewertung?	91
3. Prognosecharakter	91
4. Komplexität	92
5. Fachliche Entscheidungen	93
6. Fachkundiges/pluralistisch besetztes Entscheidungsorgan/besondere Behördenorganisation	93
7. Risikoverantwortung i. V. m. funktionalen Erwägungen	93
8. Vergleichsrahmen und Prüferfahrung i. V. m. Grundsatz der Chancengleichheit	94
9. Nichtreproduzierbarkeit der Entscheidungsgrundlage	94
10. Planerische Elemente	95
11. Politisch determinierte Entscheidungen	95
12. Zusammenfassung: Sachgrundorientierte Systematisierung nur bedingt tauglich	97
V. Zusammenfassung: Kategorien der Letztentscheidungsbefugnisse und ihre Sachgründe	98
E. Funktionsgrenzen der Rechtsprechung: Die Hintertür?	100
I. Funktionsgrenzen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	100
II. Funktionsgrenzen in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	103
1. Atomrechtlicher Funktionsvorbehalt	103
2. Rezeption der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	104
3. Tatsächliches Erreichen der Funktionsgrenzen	105
4. Begriffsverständnis des Bundesverwaltungsgerichts	106
III. Funktionsgrenzen in der Literatur	108
1. Begriffsverständnis der Literatur	108
2. Verhältnis zur normativen Ermächtigungslehre	109
3. Fazit: Verbleibende Desiderata	109
IV. Funktionsgrenzen und normative Ermächtigungslehre	110
V. Zusammenfassung: Funktionsgrenzen der Rechtsprechung	111
F. Fazit: Administrative Letztentscheidungsbefugnisse	111

Zweiter Teil

Der Rotmilan-Beschluss und seine Folgen: Administrative Letztentscheidungsbefugnisse ohne normative Ermächtigung 113

A. Ausgangspunkt: Das artenschutzrechtliche Tötungsverbot	113
I. Vogelschutz- und FFH-Richtlinie	114

II.	Umsetzung im BNatSchG	115
1.	Kein subjektives Tatbestandsmerkmal	116
2.	Signifikanzansatz	117
3.	Naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative	118
III.	Zusammenfassung	118
B.	Rotmilan-Verfahren	119
I.	Vorhaben: Nördliches Harzvorland	119
II.	Vorhaben: Östliches Harzvorland	121
III.	Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	122
1.	Unzulässigkeit wegen Subsidiarität	122
2.	Verfassungsmäßigkeit der Kontrolldichterücknahme	123
3.	Verbleibender Prüfungsmaßstab: Stufenmodell	124
4.	Anwendbarkeit auf das artenschutzrechtliche Tötungsverbot	125
5.	Verhältnis von Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative zur Kontrolldichterücknahme durch Erkenntnisdefizit	125
C.	Rezeption des Rotmilan-Beschlusses in der Rechtswissenschaft	126
I.	Bedeutung des Beschlusses für die naturschutzfachliche Einschätzungspräroga- tive	127
II.	Bedeutung für die Dogmatik administrativer Letztentscheidungsbefugnisse ...	128
III.	Auswirkungen auf Rechtsprechung und Praxis	129
IV.	Konkretisierung der Voraussetzungen eines außerrechtlichen wissenschaftlichen Erkenntnisdefizits	130
1.	Außerrechtlichkeit	130
2.	Erkenntnisdefizit	131
V.	Zusammenfassung	132
D.	Rezeption des Rotmilan-Beschlusses in der verwaltungsgerichtlichen Rechtspre- chung; Rechtsprechungsanalyse	133
I.	Untersuchungsziele	133
1.	Unterscheidung von normativ eingeräumten Letztentscheidungsbefugnissen und nicht normativ verankerten Letztentscheidungsbefugnissen	133
2.	Theoretisches Konstrukt oder etabliertes Rechtsinstitut?	134
3.	Bereichsspezifität oder Universalität?	134
4.	Konkretisierung der Kriterien des außerrechtlichen wissenschaftlichen Er- kenntnisdefizits	134
II.	Untersuchungsgegenstand	135
III.	Darstellungsweise	136
IV.	Unterscheidung von normativ eingeräumten Letztentscheidungsbefugnissen und nicht normativ verankerten Letztentscheidungsbefugnissen	136
V.	Theoretisches Konstrukt oder etabliertes Rechtsinstitut?	141
VI.	Bereichsspezifität	143
1.	Kategorie: Artenschutzrechtliches Tötungsverbot	144

2. Kategorie: Artenschutzrechtliche Verbotstatbestände	146
3. Kategorie: Naturschutzrecht	147
4. Kategorie: Umweltrecht	147
5. Nicht bereichsspezifische Entscheidungen	148
6. Zusammenfassung	149
VII. Konkretisierung der Kriterien des außerrechtlichen wissenschaftlichen Erkenntnisdefizits	150
1. Außerrechtlichkeit	150
2. Wissenschaftliches Erkenntnisdefizit	155
3. Zusammenfassung	158
VIII. Fazit	159
E. Definition außerrechtlicher wissenschaftlicher Erkenntnisdefizite	160
I. Rechtsprechung und Literatur	160
II. Schlussfolgerungen	161
F. Unvereinbarkeit mit der normativen Ermächtigungslehre	162
I. Die normative Ermächtigungslehre im Rotmilan-Beschluss	162
II. Keine ausdrückliche Abkehr des Bundesverfassungsgerichts von der normativen Ermächtigungslehre	163
III. Folge: Kein Alleingültigkeitsanspruch der normativen Ermächtigungslehre ...	163
G. Fazit: Letztentscheidungsbefugnisse ohne normative Ermächtigung sind Realität ...	164

Dritter Teil

Aufgaben- und Leistungsgrenzen als neue Theorie verwaltungsgerichtlicher Kontrollrechte

166

A. Die Unvollkommenheit der normativen Ermächtigungslehre	166
I. Die Schwäche der Fallgruppen und Sachgründe	167
1. Fallgruppen von Beurteilungsspielräumen	167
2. Sachgründe	168
II. Die Umgehung der normativen Ermächtigungslehre durch die Funktionsgrenzen-Rechtsprechung	168
III. Außerrechtliche wissenschaftliche Erkenntnisdefizite im Widerspruch zur normativen Ermächtigungslehre	169
IV. Schwierigkeiten der Integration finaler Normprogramme als Folge der Verwechslung von Kategorial- und Rechtfertigungsdimension	169
B. Neuordnung: Aufgaben- und Leistungsgrenzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit	170
I. Dimensionen einer Letztentscheidungsdogmatik	170
II. Die Rechtfertigungsdimension	172
1. Entscheidungsfreiheit im Verhältnis der drei Gewalten	172

2. Aufgabengrenzen	174
a) Kontrolle als Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit	175
b) Zweckmäßigkeit als Aufgabengrenze?	175
c) Auflösung von Interessenkollisionen	176
d) Keine Beschränkung auf finale Normstruktur: Einbeziehung des Verwaltungsermessens	178
e) Tatbestandsseite konditional strukturierter Normen	178
f) Resultat: Keine Begrenzung auf bestimmte Normstrukturen	180
g) Schlussfolgerung: Bereiche gestalterischer Freiheit als Aufgabengrenze	180
3. Leistungsgrenzen	181
a) Nichtreproduzierbarkeit der Entscheidungsgrundlage: Dauerhafte Leistungsgrenzen	182
b) Unklarer Entscheidungsmaßstab: Temporäre Leistungsgrenzen	184
4. Zusammenfassung	187
III. Die Kategorialdimension im System der Aufgaben- und Leistungsgrenzen	188
1. Grundsatz: Orientierung der Kategorialdimension an der Rechtfertigungsdimension	188
2. Herkömmliche Kategorien innerhalb der Aufgabengrenzen	188
a) Klassisches Verwaltungsermessen	189
b) Planungsermessen	189
c) Gestaltungsfreiheit des Verordnungsgebers	190
d) Regulierungsermessen	190
e) Atomrechtlicher Funktionsvorbehalt, normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Beurteilungsspielräume im Risikoverwaltungs-, Umwelt- und Technikrecht	191
f) Letztentscheidungsbefugnisse im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik	192
3. Herkömmliche Kategorien innerhalb der Leistungsgrenzen	194
4. Zusammenfassung: Integrationsfähigkeit der überkommenen Kategorialabgrenzung	194
5. Schlussfolgerung: Das Ende der Beurteilungsspielräume als eigenständige Kategorie	194
IV. Zusammenfassung: Aufgaben- und Leistungsgrenzen als Theorie administrativer Letztentscheidungsbefugnisse	195
C. Folgen	196
I. Folgen für die Rechtsanwendung: Vorgehensweise zur Identifizierung von Aufgaben- und Leistungsgrenzen	196
1. Aufgabengrenzen	197
2. Leistungsgrenzen	198
II. Folgen für die Rechtswissenschaft: Was bleibt von der normativen Ermächtigungslehre?	198

III. Folgen für den Gesetzgeber: Möglichkeiten der einfachgesetzlichen Normierung von Letztentscheidungsbefugnissen und Handlungspflichten bei Leistungsgrenzen	200
1. Einfachgesetzliche Normierung von Letztentscheidungsbefugnissen	200
2. Das Beispiel des § 44 AtG	201
3. Handlungsmöglichkeiten und -pflichten des Gesetzgebers bei Leistungsgrenzen	205
4. Beseitigung einer temporären Leistungsgrenze in Reaktion auf den Rotmilan-Beschluss	206
Schluss: Von Ermächtigung zu Steuerung: Der lange Flügelschlag des Rotmilans	209
Zusammenfassung in Thesen	211
Literaturverzeichnis	218
Stichwortverzeichnis	228