

# Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
 Kapitel 1: Problemaufriss.....	 1
A. Die Bedeutung des Zwecks im Verwaltungsrecht.....	1
B. Gesetzgebung als Zweckprogramm .....	2
C. Das Problem der Vagheit von Zwecken.....	3
D. Historische Entwicklung der Verwendung von Zwecken im Verwaltungsrecht.....	6
E. Der Grundkonflikt: Unausweichlichkeit versus Vagheit von Zwecken .....	20
F. Die Trendwende: verstärkte Relevanz von Zwecken .....	27
G. Finalisierte Gesetze als rechtlich funktionsfähige Steuerungsinstrumente? .....	35
H. Gang der Untersuchung .....	36
 Kapitel 2: Zweckkonkretisierung durch Leitvorschriften.....	 48
A. Charakterisierung von Leitvorschriften .....	48
B. Terminologie .....	48
C. Historische Entwicklung der Leitvorschriften .....	54
D. Funktionen von Leitvorschriften.....	66
E. Kritik an Leitvorschriften .....	69
 Kapitel 3: Empirische Analyse der Leitvorschriften im Referenzgebiet Umweltrecht.....	 74
A. Verbreitung der Leitvorschriften im Umweltrecht.....	74
B. Terminologie und Inhalt der umweltrechtlichen Leitvorschriften.....	75
C. Funktionen der umweltrechtlichen Leitvorschriften .....	102
D. Einschränkungen der Funktionalität der umweltrechtlichen Leitvorschriften .....	149

Kapitel 4: Leitvorschriften als funktionsfähige Steuerungsinstrumente für den Gesetzesvollzug? .....	236
A. Eingeschränkte Steuerungsfähigkeit von Leitvorschriften infolge geringer Zweckdeutlichkeit .....	236
B. Eingeschränkter Anwendungsbereich von Leitvorschriften .....	237
C. Folge: Leitvorschriften als „Nullsummenspiel“ .....	240
D. Ergebnis: lediglich symbolische Wirkung von Leitvorschriften .....	240
E. Ausblick: Möglichkeit der Verbesserung der Leitvorschriften .....	241
F. Bedeutung für den Grundkonflikt .....	242
 Kapitel 5: Finalität und Finalisierung: Entwicklung in benachbarten Rechtsordnungen .....	 244
A. Frankreich.....	244
B. Schweiz .....	250
C. Folgerungen.....	254
 Kapitel 6: Der Zweck im heutigen Verwaltungsrecht .....	 256
 Literaturverzeichnis .....	 261
 Sachregister .....	 295

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	VII
Inhaltsübersicht.....	IX
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
 Kapitel 1: Problemaufriss.....	 1
A. Die Bedeutung des Zwecks im Verwaltungsrecht.....	1
B. Gesetzgebung als Zweckprogramm .....	2
C. Das Problem der Vagheit von Zwecken.....	3
D. Historische Entwicklung der Verwendung von Zwecken im Verwaltungsrecht.....	6
I. Beginn der Neuzeit bis in das 19. Jahrhundert: Zweck als Legitimationsformel und Kontrollmaßstab .....	6
II. Positivismus: Zweck als juristisch irrelevante Kategorie.....	10
III. Heute: Gesetzgebung als Zweckprogramm.....	14
1. Iherings „revolutionierende These“ .....	14
2. Zwecksetzungskompetenz und die drei Gewalten: ein Stufenverhältnis mit Modifikationen .....	17
E. Der Grundkonflikt: Unausweichlichkeit versus Vagheit von Zwecken.....	20
I. Die Notwendigkeit zur Konkretisierung der Zwecke.....	20
II. Das Problem der Gesetzesbindung von Verwaltung und Rechtsprechung .....	21
III. Der Kompromiss.....	23
F. Die Trendwende: verstärkte Relevanz von Zwecken .....	27
I. Finalisierung des Verwaltungsrechts .....	27
II. Ursachen der Trendwende .....	28
1. Steuerungsverlust des Staates .....	28
2. Einfluss des Europarechts.....	31
G. Finalisierte Gesetze als rechtlich funktionsfähige Steuerungsinstrumente? .....	35
H. Gang der Untersuchung .....	36
I. Zweckkonkretisierung durch Leitvorschriften .....	36
II. Empirische Analyse der Funktionsweise der Leitvorschriften des Bundesumweltrechts .....	38
1. Warum gerade das Umweltrecht? .....	38

2. Vorgehensweise.....	42
a. Untersuchte Gesetze .....	42
b. Grundfragen bei der Untersuchung der Gesetze .....	45
(1) Verbreitung der Leitvorschriften im Umweltrecht.....	45
(2) Terminologie und Inhalt der umweltrechtlichen Leitvorschriften.....	45
(3) Funktionen der umweltrechtlichen Leitvorschriften.....	46
(4) Einschränkungen der Funktionalität der umweltrechtlichen Leitvorschriften.....	46
3. Analyse von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur.....	46
III. Diskussion der Ergebnisse: Leitvorschriften als funktionsfähige Steuerungsinstrumente für den Gesetzesvollzug?.....	47
IV. Entwicklung in benachbarten Rechtsordnungen: Finalität und Finalisierung in Frankreich und der Schweiz.....	47
V. Der Zweck im heutigen Verwaltungsrecht.....	47

## Kapitel 2: Zweckkonkretisierung durch Leitvorschriften..... 48

A. Charakterisierung von Leitvorschriften .....	48
B. Terminologie .....	48
I. Leitvorschriften .....	49
II. Zweck- und Zielbestimmungen .....	49
III. Grundsätze und Grundsatzbestimmungen.....	51
IV. Präambeln und Gesetzesvorsprüche.....	51
V. Zusammenfassung: uneinheitliche Terminologie.....	53
C. Historische Entwicklung der Leitvorschriften .....	54
I. Einleitung.....	54
II. Altertum bis Weimarer Republik: Die Präambel als Vorläufer der Leitvorschrift.....	54
III. Nationalsozialismus: Entwicklung von Grundlagen der Leitvorschrift.....	56
1. Ursachen der verstärkten Verwendung von Gesetzesvorsprüchen im Nationalsozialismus .....	57
2. Funktionen von Gesetzesvorsprüchen im Nationalsozialismus.....	58
3. Die Zeichen der Zeit: Zweckorientierung der nationalsozialistischen Rechtslehre .....	60
IV. Entwicklung ab 1945: Verdrängung der Präambel durch die Leitvorschrift.....	63
D. Funktionen von Leitvorschriften.....	66

I.	Gegenüber der Exekutive und Judikative .....	66
II.	Gegenüber der Legislative .....	67
III.	Gegenüber dem Bürger .....	68
IV.	Zusammenfassung: Leitvorschriften als Leit-Vorschriften .....	69
E.	Kritik an Leitvorschriften .....	69
I.	Generelle Bedenken gegenüber der Praxis der Verwendung von Leitvorschriften .....	69
II.	Kritik an der Fassung der geltenden Leitvorschriften .....	70

### Kapitel 3: Empirische Analyse der Leitvorschriften im Referenzgebiet Umweltrecht..... 74

A.	Verbreitung der Leitvorschriften im Umweltrecht .....	74
B.	Terminologie und Inhalt der umweltrechtlichen Leitvorschriften.....	75
I.	Vergleich der Normüberschriften .....	75
II.	Wird mit verschiedenen Begriffen auch Unterschiedliches bezeichnet? .....	76
1.	Gesetzgeber .....	76
a.	Übersicht: Terminologie und Inhalt der umweltrechtlichen Leitvorschriften.....	76
b.	Keine Übereinstimmung mit den Definitionen des Schrifttums .....	82
c.	Keine Verknüpfung bestimmter Inhalte mit bestimmten Begriffen .....	84
2.	Rechtsprechung .....	86
3.	Literatur .....	88
a.	Übersicht: Bezeichnungen der umweltrechtlichen Leitvorschriften im Schrifttum .....	89
b.	Keine klare Unterscheidung der Begrifflichkeiten .....	99
III.	Ergebnis: keine feste Zuordnung bestimmter Begriffe zu bestimmten Inhalten.....	100
C.	Funktionen der umweltrechtlichen Leitvorschriften .....	102
I.	Gesetzgeber .....	103
II.	Rechtsprechung .....	108
1.	Übersicht: Bezugnahme der Rechtsprechung auf die umweltrechtlichen Leitvorschriften .....	109
2.	Analyse: keine zentrale Rolle der Leitvorschriften.....	121
III.	Literatur .....	124
1.	Auslegungshilfe und Ermessensdirektive .....	125
a.	Rechtsfunktioneller Schwerpunkt.....	125
b.	Programmatrischer Charakter der Leitvorschriften als Voraussetzung.....	126

c.	Zurückhaltende Einschätzung der Bedeutung der Leitvorschriften .....	129
2.	Grundentscheidungen .....	135
a.	Politische Grundentscheidungen .....	135
b.	Normative Grundentscheidungen .....	136
c.	Funktionale Grundentscheidungen .....	138
d.	Systematische Grundentscheidungen .....	139
(1)	Schutzgut .....	139
(2)	Anthropozentrik und Ökozentrik .....	140
(3)	Medialer, kausaler, vitaler, integrierter und sektoraler Umweltschutz .....	144
3.	Zusammenfassung: eingeschränkte Bedeutung der Leitvorschriften .....	146
IV.	Zusammenfassung: begrenzte Steuerungsfunktion der Leitvorschriften .....	148
D.	Einschränkungen der Funktionalität der umweltrechtlichen Leitvorschriften .....	149
I.	Einschränkungen im Bereich der Exekutive und Judikative ....	150
1.	Klarheit der Leitvorschriften .....	151
a.	Unbestimmte Rechtsbegriffe .....	152
(1)	Zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe .....	152
(2)	Bestimmtheitsgrundsatz .....	153
(3)	Fehlende oder unbrauchbare gesetzliche Definitionen .....	154
(4)	Ähnliche Normstruktur und Verwendung derselben Begriffe .....	154
(5)	Keine durchgehende Zuordnung bestimmter Inhalte zu bestimmten Wendungen .....	157
(6)	Zusammenfassung: Leitvorschriften häufig unbestimmt .....	163
b.	Grenzwerte .....	165
c.	Konfligierende Zweck- und Zielsetzungen .....	170
(1)	Häufig konfligierende Zwecke bzw. Ziele .....	170
(2)	Fehlende Gewichtung der verschiedenen Zweck- und Zielsetzungen .....	172
(3)	Beeinträchtigung der Direktivkraft der Leitvorschriften oder Ausdruck der Komplementarität verschiedener Zwecksetzungen? .....	176
(4)	Folgen einer fehlenden Gewichtung .....	178
(5)	Festlegung einer Rangfolge überhaupt möglich? .....	180
d.	Deutlichmachung von Kausalketten .....	182

e.	Entbehrliche Inhalte .....	189
f.	Zusammenfassung: mangelnde Klarheit der Leitvorschriften .....	192
2.	Kongruenz der Leitvorschriften mit dem übrigen Gesetz ..	193
a.	Kongruenz der Leitvorschriften mit der Normüberschrift .....	193
b.	Kongruenz der Leitvorschriften mit dem Gesetzestitel .....	195
(1)	Erste Gruppe: Leitvorschriften im Kontrast zu den Gesetzstiteln .....	195
(2)	Zweite Gruppe: Leitvorschriften als (wörtliche) Wiederholung der Gesetzestitel.....	198
(3)	Dritte Gruppe: Leitvorschriften als ausführlichere Version der Gesetzestitel .....	199
c.	Kongruenz der Leitvorschriften mit dem Inhalt der übrigen Vorschriften des Gesetzes .....	200
(1)	Erste Gruppe: Übereinstimmung .....	200
(2)	Zweite Gruppe: Kongruenz umstritten .....	201
(3)	Dritte Gruppe: fehlende Konkretisierung von Vorgaben der Leitvorschriften in den weiteren Vorschriften des Gesetzes .....	202
(4)	Vierte Gruppe: nur partielle inhaltliche Umsetzung von Vorgaben der Leitvorschriften in den weiteren Vorschriften des Gesetzes .....	206
(5)	Zusammenfassung: fehlende Kongruenz als Zeichen des Symbolgehalts von Leitvorschriften	209
3.	Gefahr der Ideologisierung .....	211
4.	Zusammenfassung: eingeschränkte Funktionalität der Leitvorschriften gegenüber Exekutive und Judikative .....	216
II.	Einschränkungen im Bereich des Gesetzgebers .....	218
1.	Konzeption und Realität: Keine Förderung der gesetzgeberischen Selbstkontrolle .....	218
2.	Mögliche Ursachen.....	218
a.	Leitvorschriften als Determinanten für die nachfolgenden Normen?.....	220
b.	Leitvorschriften als symbolisches Recht?.....	225
c.	Leitvorschriften als bloßes Transportmedium von Botschaften?.....	228
d.	Begrenzte gesetzgeberische Bemühungen um eindeutige und widerspruchsfreie Leitvorschriften? ...	230
3.	Zusammenfassung .....	232
III.	Einschränkungen im Bereich des Bürgers .....	233

<b>Kapitel 4: Leitvorschriften als funktionsfähige Steuerungsinstrumente für den Gesetzesvollzug? .....</b>	<b>236</b>
A. Eingeschränkte Steuerungsfähigkeit von Leitvorschriften infolge geringer Zweckdeutlichkeit .....	236
B. Eingeschränkter Anwendungsbereich von Leitvorschriften .....	237
C. Folge: Leitvorschriften als „Nullsummenspiel“ .....	240
D. Ergebnis: lediglich symbolische Wirkung von Leitvorschriften .....	240
E. Ausblick: Möglichkeit der Verbesserung der Leitvorschriften .....	241
F. Bedeutung für den Grundkonflikt .....	242
 <b>Kapitel 5: Finalität und Finalisierung: Entwicklung in benachbarten Rechtsordnungen .....</b>	 <b>244</b>
A. Frankreich .....	244
I. Die „Krisen“-Diskussion in Frankreich .....	244
II. Keine verstärkte Verwendung von Finalstrukturen .....	246
1. Finale Strukturen im französischen Verwaltungsrecht .....	246
2. Aber keine Finalisierung des französischen Verwaltungsrechts .....	248
B. Schweiz .....	250
I. Veränderte Rahmenbedingungen als Ursachen der Finalisierung .....	250
II. Zweckgerichtetheit und Finalisierung des Schweizer Verwaltungsrechts .....	250
III. Probleme der Finalisierung .....	252
C. Folgerungen .....	254
 <b>Kapitel 6: Der Zweck im heutigen Verwaltungsrecht .....</b>	 <b>256</b>
 Literaturverzeichnis .....	 261
 Sachregister .....	 295