

KATHARINA SCHOBER

# Der Zweck im Verwaltungsrecht

*Freiburger  
Rechtswissenschaftliche  
Abhandlungen*

---

**Mohr Siebeck**

FREIBURGER RECHTSWISSENSCHAFTLICHE ABHANDLUNGEN

Herausgegeben von  
der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Band 2



Katharina Schober

# Der Zweck im Verwaltungsrecht

Zur Finalisierung der Verwaltungsrechtsordnung  
am Beispiel der Leitvorschriften  
des Bundesumweltsrechts

Mohr Siebeck

*Katharina Schober*, geboren 1978; Studium der Rechtswissenschaften in Freiburg; 2006 Promotion; derzeit Rechtsreferendarin am Landgericht Freiburg.

Gedruckt mit Unterstützung der Wissenschaftlichen Gesellschaft in Freiburg i. Br.

ISBN 978-3-16-149374-4 / eISBN 978-3-16-160435-5 unveränderte eBook-Ausgabe 2021  
ISSN 1864-3701 (Freiburger Rechtswissenschaftliche Abhandlungen)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2007 Mohr Siebeck, Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Held in Rottenburg gebunden.

*Für Marc*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2006/2007 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg als Dissertation angenommen.

Mein herzlichster Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Andreas Voßkuhle, für die Betreuung der Arbeit sowie die fortdauernde Unterstützung in fachlicher wie persönlicher Hinsicht.

Herrn Professor Dr. Rainer Wahl danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Den Mitarbeitern des Instituts für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie möchte ich danken für die wunderbare Zeit, die ich mit ihnen verbringen durfte, für die vielfältigen Anstöße und spannenden Diskussionen.

Frau Professor Pascale Gonod danke ich dafür, dass sie mir einen Rechercheaufenthalt an der Université Paris XI ermöglicht hat. Herrn Professor François Julien-Laferrière und Nicolas Sfez gilt mein Dank für die anregenden Gespräche, die mich dem französischen Recht näher gebracht haben.

Der Wissenschaftlichen Gesellschaft in Freiburg im Breisgau danke ich für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses.

Gedankt sei schließlich meinen Eltern für ihre Unterstützung in jeglicher Hinsicht sowie meinen Brüdern Tilmann und Kilian für ihren Zuspruch und ihre Zuneigung.

Mein ganz besonderer Dank gilt Marc Engelhart.

Freiburg, im April 2007

*Katharina Schober*





# Inhaltsübersicht

Vorwort.....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abkürzungsverzeichnis.....	XVII
<b>Kapitel 1: Problemaufriss.....</b>	<b>1</b>
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
<b>Kapitel 2: Zweckkonkretisierung durch Leitvorschriften.....</b>	<b>48</b>
A. Charakterisierung von Leitvorschriften .....	48
B. Terminologie .....	48
C. Historische Entwicklung der Leitvorschriften .....	54
D. Funktionen von Leitvorschriften.....	66
E. Kritik an Leitvorschriften .....	69
<b>Kapitel 3: Empirische Analyse der Leitvorschriften im Referenzgebiet Umweltrecht.....</b>	<b>74</b>
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
<b>Kapitel 1: Problemaufriss.....</b>	<b>1</b>
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

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
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
 Kapitel 6: Der Zweck im heutigen Verwaltungsrecht .....	256
 Literaturverzeichnis .....	261
 Sachregister .....	295



## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
AbfallPrax	Abfallrechtliche Praxis
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
AbwAG	Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz)
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AgrarR	Agrarrecht
AJ	Actualité juridique
Alt.	Alternative
amtl.	Amtlich
ÄndG	Änderungsgesetz
Anm.	Anmerkung
APD	Archives de philosophie du droit
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
atw	international journal for nuclear power. Darin aufgegangen: Atomwirtschaft – Atomtechnik/Nachrichten
Aufl.	Auflage
BauR	Baurecht – Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bbg	Brandenburg
BbgNatSchG	Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz)
BbgV	Verfassung des Landes Brandenburg
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
Begr.	Begründung
Bek.	Bekanntmachung
ber.	berichtigt
bes.	besonders
Beschl.	Beschluss

Bespr.	Besprechung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BJagdG	Bundesjagdgesetz
Bln	Berlin
BlnV	Verfassung von Berlin
BlnWG	Berliner Wassergesetz
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
BNatSchGNeuRegG	Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften
BR-Drs.	Bundesrat-Drucksache
BremNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bremisches Naturschutzgesetz)
BremV	Verfassung der freien Hansestadt Bremen
BReg	Bundesregierung
BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestag-Drucksache
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz)
BWGZ	Die Gemeinde. Zeitschrift für die Städte und Gemeinden, für Stadträte, Gemeinderäte und Ortschaftsräte; Organ des Gemeindetags Baden-Württemberg
BWV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
BzBIG	Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore (Benzinbleigesetz)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CC	Conseil constitutionnel
Chap.	chapitre
ChemG	Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz)

d.	der, des
d.h.	das heißt
DC	Entscheidungen des Conseil constitutionnel zur Verfassungsmäßigkeit von Vorschriften (décisions du Conseil constitutionnel relatives au contrôle de constitutionnalité des normes)
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
EEG	Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz)
EG	Europäische Gemeinschaft
Einl.	Einleitung
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
etc.	et cetera
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuR	Europarecht
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FG	Festgabe
FluglärmG	Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (Fluglärmgesetz)
Fn.	Fußnote(n)
FS	Festschrift
G	Gesetz
gem.	gemäß
GenTG	Gesetz zur Regelung der Gentechnik (Gentechnikgesetz)
GeoZ	Geographische Zeitschrift
Gesamtred.	Gesamtredaktion
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GS	Gedächtnisschrift
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Habil.	Habilitation
HambOVG	Hamburgisches Oberverwaltungsgericht
HambV	Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg
Hervorheb. d. Verf.	Hervorhebung der Verfasserin

HessNatSchG	Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz)
HessV	Verfassung des Landes Hessen
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HmbNatSchG	Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hamburgisches Naturschutzgesetz)
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Hs.	Halbsatz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des/der
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
inbes.	insbesondere
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
JA	Juristische Arbeitsblätter
jew.	jeweils
JMBI ST	Justizministerialblatt für das Land Sachsen-Anhalt
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
Juris	Juristisches Informationssystem
JuS	Juristische Schulung
JW	Juristische Wochenschrift
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsverein- fachung
KJ	Kritische Justiz
Koord.	Koordination
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechts- wissenschaft
KrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreis- laufwirtschafts- und Abfallgesetz)
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
LG	Landgericht
Lit.	Literatur
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LNatSchG SH	Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturenschutzgesetz) Schleswig-Holsteins
LPfLG Rh.-Pf.	Landespfleugesetz Rheinland-Pfalz
LRE	Sammlung lebensmittelrechtlicher Entscheidungen
Ls.	Leitsatz
Ltg.	Leitung

m.	mit
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mitt NWSStGB	Mitteilungen. Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund
MVV	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
n°	Nummer (numéro)
n.F.	neue Fassung
NatSchG BW	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz) des Landes Baden-Württemberg
NatSchG MV	Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern
NatSchGBln	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz)
NdsOVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
NdsV	Verfassung des Landes Niedersachsen
NdsWG	Niedersächsisches Wassergesetz
NeuregG	Neuregelungsgesetz
NF	Neue Folge
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	NJW-Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungs-Report
Nw.	Nachweise
NWW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NWVBl	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OLGR	Oberlandesgerichtsreport
OVG Bln	Oberverwaltungsgericht Berlin
OVG LSA	Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
PflSchG	Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz)
RA	La revue administrative
Rabelsz	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, begründet von Rabel
RdE	Recht der Energiewirtschaft
RdL	Recht der Landwirtschaft
RegE	Regierungsentwurf
RESS	Revue européenne des sciences sociales
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue Française de Droit Administratif

RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RhPfv	Verfassung für Rheinland-Pfalz
RhPfvVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RRJ	Revue de la recherche juridique
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
SaarIOVG	Oberverwaltungsgericht des Saarlandes
SaarIV	Verfassung des Saarlandes
SächsNatSchG	Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz)
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsV	Verfassung des Freistaates Sachsen
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SAV	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
SchwZbl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
SGB	Sozialgesetzbuch
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SH	Schleswig-Holstein
SHV	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
SNG	Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz)
sog.	so genannte (n, r, s)
Sp.	Spalte
StrlSchV	Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung)
StrVG	Gesetz zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastung (Strahlenschutzvorsorgegesetz)
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
Teilurt.	Teilurteil
ThürNatG	Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz)
ThürOVG	Thüringer Oberverwaltungsgericht
ThürV	Verfassung des Freistaates Thüringen
ThürVGRspr	Rechtsprechung der Thüringer Verwaltungsgerichte
TierSchG	Tierschutzgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
u.	und
u.a.	und andere, unter anderem
UAG	Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (Umweltauditgesetz)

UIG	Umweltinformationsgesetz
UmweltHG	Umwelthaftungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
UTR	Umwelt- und Technikrecht
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz)
v.	von, vom
v. Chr.	vor Christus
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
Verf.	Verfasserin
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WG BW	Wassergesetz für Baden-Württemberg
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WHG-ÄndG	Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes
WRMG	Gesetz über die Umweltverträglichkeit von Wasch- und Reinigungsmitteln (Wasch- und Reinigungsmittelgesetz)
z.T.	zum Teil
zahlr.	zahlreiche
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
z.B.	zum Beispiel
ZfSH	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZfV	Zeitschrift für Verwaltung
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Zit.	zitiert
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSchwR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend





## Kapitel 1

### Problemaufriss

#### A. Die Bedeutung des Zwecks im Verwaltungsrecht

Der Begriff des Zwecks begegnet dem Rechtsanwender an vielen Stellen im Verwaltungsrecht. So bestimmt § 40 VwVfG, dass das Ermessen einer Verwaltungsbehörde entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt werden muss. Daraus ergibt sich, dass eine zweckwidrige Entscheidung rechtswidrig ist.<sup>1</sup> „Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbots (...) als übergreifende Leitregeln allen staatlichen Handelns“<sup>2</sup> fordern Verhältnismäßigkeit zwischen den rechtlich relevanten Auswirkungen staatlichen Handelns und deren Zwecksetzung,<sup>3</sup> d.h. die eingesetzten Mittel müssen geeignet und erforderlich sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen. Gem. Art. 80 Abs. 1 GG kann der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen seine Befugnis zur Rechtsetzung an die Exekutive delegieren, indem er sie zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt.<sup>4</sup> „Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden“, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Ehlers, in: Erichsen/ders. (Hrsg.), AllgVerwR, 2002, § 1 Rn. 48; Sachs, in: Stelkens/Bonk/ders. (Hrsg.), VwVfG, 2001, § 40 Rn. 15, 62 ff.; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 2005, § 40 Rn. 61 ff., 67.

<sup>2</sup> BVerfGE 23, 127 (133); 38, 348 (368).

<sup>3</sup> BVerfGE 10, 89 (117); 69, 1 (35); Degenhart, Staatsrecht I, 2005, Rn. 398; Schulze-Fielitz, in: H. Dreier (Hrsg.), GG II, 1998, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 168; Zippelius/Würtenberger, Staatsrecht, 2005, S. 110; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, 2005, Art. 20 Abs. 2 Rn. 314.

<sup>4</sup> Vergleichbare Normen finden sich in allen Landesverfassungen, vgl. Art. 55 Nr. 2 BV; Art. 61 Abs. 1 BWV; Art. 64 Abs. 1 BlnV; Art. 80 BbgV; Art. 53 Abs. 1 BremV; Art. 53 Abs. 1 HambV; Art. 107, 118 HessV; Art. 57 Abs. 1 MVV; Art. 43 Abs. 1 NdsV; Art. 70 NWV; Art. 110 Abs. 1 RhPfV; Art. 104 Abs. 1 SaarV; Art. 75 Abs. 1 SächsV; Art. 79 Abs. 1 SAV; Art. 38 Abs. 1 SHV; Art. 84 Abs. 1 ThürV.

<sup>5</sup> Ähnlich die meisten der entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen, vgl. Art. 61 Abs. 1 Satz 2 BWV; Art. 64 Abs. 1 Satz 2 BlnV; Art. 80 Satz 2 BbgV; Art. 53 Abs. 1 Satz 2 BremV; Art. 53 Abs. 1 Satz 2 HambV; Art. 57 Abs. 1 Satz 2 MVV; Art. 43 Abs. 1 Satz 2 NdsV; Art. 70 Satz 2 NWV; Art. 110 Abs. 1 Satz 2 RhPfV; Art. 104 Abs. 1 Satz 2 SaarV; Art. 75 Abs. 1 Satz 2 SächsV; Art. 79 Abs. 1 Satz 2 SAV; Art. 38 Abs. 1 Satz 2 SHV; Art. 84 Abs. 1 Satz 2 ThürV. Lediglich Art. 55 Nr. 2 BV sowie Art. 107, 118 HessV verzichten auf die Normierung des Bestimmtheitsgebots.

Unter den Auslegungsmethoden wird die teleologische, die nach Sinn und Zweck der Regelung fragt, zumeist als am wichtigsten angesehen.<sup>6</sup>

## B. Gesetzgebung als Zweckprogramm

Gemeinsam ist allen diesen Beispielen, dass sie nach dem Zweck einer Regelung fragen. Dass diese Frage nach dem Zweck einer Regelung eine so zentrale Rolle im Verwaltungsrecht spielt, ist an sich nicht erstaunlich. Denn nach einem rationalen Gesetzgebungsverständnis verfolgt jedes Gesetz einen Zweck.<sup>7</sup> „Gesetze werden nicht grundlos geschaffen, sondern erfüllen eine Funktion. Schließlich nimmt kein Gesetzgeber die Mühen der Rechtsetzung auf sich, wenn er nicht damit etwas bezweckt – und sei es auch nur einen symbolischen Effekt. Wie bei jedem rationalen Handeln steht am Beginn der Gesetzgebung bei idealtypischer Betrachtung der Gedanke an den Zweck, den man damit verfolgt.“<sup>8</sup>

Die Verfassung sieht sogar vor, dass der Gesetzgeber eigene Zwecke verfolgt. Nach dem im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 2, 3 GG) verankerten Gewaltenteilungsgrundsatz trifft der Gesetzgeber die wesentlichen Entscheidungen selbst. Er kann und soll seine eigenen Zwecke verfolgen und durch Gesetze konkretisieren, sofern diese mit der Wertordnung des Grundgesetzes vereinbar sind.<sup>9</sup> Exekutive und Judikative sind gem. Art. 20 Abs. 3 GG an diese gesetzgeberischen Entscheidungen gebunden. Das zeigt sich beispielhaft an dem Bestimmtheitsgebot für Rechtsverordnungen

---

<sup>6</sup> BVerfGE 11, 126 (130 f.); RGZ 142, 36 (40); BGHZ 17, 266 (275 f.); BGH, NJW 1967, 343 (348); *Canaris*, Systemdenken, 1969, S. 91 m. Fn. 23; *Hassold*, in: FS Larenz, 1983, S. 211 (231); *Obermayer*, JZ 1986, 1 (4); *M. Rehbinder*, Einführung, 1995, S. 80; *Jescheck/Weigend*, Strafrecht, 1996, S. 156; *Coing*, in: Staudinger, BGB, 1995, Einl zum BGB Rn. 198; *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, 2006, Einl. Rn. 46; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht I, 1999, § 28 Rn. 60a; *Berendt*, Zweck- und Zielbestimmungen, 2001, S. 19. Siehe zur Rolle der Zweckargumentation bei der Gesetzesinterpretation exemplarisch *Häberle*, Öffentliches Interesse, 1970, S. 288 ff.

<sup>7</sup> v. *Ihering*, Zweck im Recht I, 1877, S. VI; *Kelsen*, Hauptprobleme, 1923, S. 88 f., 91; *Häberle*, Öffentliches Interesse, 1970, S. 688; *E. Schmidt*, in: FS Esser, 1975, S. 139; *Ohlinger*, in: ders. (Gesamtred.), Methodik, 1982, S. 17 (38); *Zeh*, Wille und Wirkung, 1984, S. 43 f.; *Höhn*, Praktische Methodik, 1993, S. 219; *Looschelders/Roth*, Methodik, 1996, S. 165; *Wank*, Auslegung, 1997, S. 79; *Rüthers*, Rechtstheorie, 1999, Rn. 120; *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 881 f. Vgl. auch *Hugger*, in: Praxis der Gesetzgebung, 1984, S. 239: „Rechtsvorschriften beinhalten eine verbindlich getroffene Entscheidung über Mittel/Instrumente zur Verwirklichung gesetzgeberischer Ziele.“

<sup>8</sup> *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 881 m.w.N. Ähnlich *Warda*, Dogmatische Grundlagen, 1962, S. 112 ff.; *Keppeler*, Grenzen, 1989, S. 95.

<sup>9</sup> BVerfGE 4, 7 (17 f.); 50, 290 (337); 96, 375 (395). Siehe auch *Tettinger*, Rechtsanwendung, 1980, S. 190.

gen, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG.<sup>10</sup> Der Parlamentsgesetzgeber selbst muss danach „den Rahmen und die Tendenz der zukünftigen Regelung festlegen, so daß dem Ordnungsgeber nur noch die Konkretisierung und Weiterentwicklung eines vorgegebenen gesetzgeberischen Programms überlassen bleibt“<sup>11</sup>.

Aufgabe des Gesetzgebers ist es somit, die von ihm verfolgten Zwecke in Form von Gesetzen zu konkretisieren und dadurch das Verwaltungshandeln zu steuern.<sup>12</sup>

### C. Das Problem der Vagheit von Zwecken

Der Rückgriff auf Zwecke bringt allerdings das nicht unerhebliche Problem mit sich, dass diese schwer fassbar sind. „Der Begriff des Zwecks ist elastisch und vieldeutig.“<sup>13</sup>

Zwecke beinhalten immer ein subjektives Element, weil sie die Motivation eines Menschen umschreiben.<sup>14</sup> Sie sind nichts anderes als beabsichtigte Wirkung.<sup>15</sup> Ein Gesetz hat daher „keinen Zweck ‚an sich‘ (...), sondern [kann] nur den Zweck haben (...), den ein bestimmtes Subjekt mit ihm verfolgt“<sup>16</sup>. Demnach kann es eigentlich nur subjektive Zwecke geben. Zwar wird heute bei der juristischen Verwendung des Zweckbegriffs „häufiger auf eine ratio legis abgestellt (...) als auf eine subjektive ratio legislatoris“<sup>17</sup>, um sich nicht in eine „unsinnige Abhängigkeit von sporadischen und vielleicht ganz und gar nicht für das Meinungsbild im Parlament repräsentativen Äußerungen einzelner Abgeordneter“<sup>18</sup> zu begeben.<sup>19</sup>

<sup>10</sup> Zu den entsprechenden Vorschriften in den Landesverfassungen siehe oben Fn. 5.

<sup>11</sup> Maurer, AllgVerwR, 2004, § 13 Rn. 6.

<sup>12</sup> Zur Steuerungsfunktion des Gesetzes vgl. Scheuner, DÖV 1969, 585 (589); Öhlinger, in: ders. (Gesamtred.), Methodik, 1982, S. 17 ff.; Birk, DVBl. 1983, 865 (866); Pawlowski, in: FS Wildenmann, 1986, S. 172 ff.; Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis, 1988, S. 152 f. Zur Steuerungsfunktion des Rechts allgemein vgl. Röhl, Allgemeine Rechtslehre, 2001, S. 220 f. Siehe ferner Uerpman, Das öffentliche Interesse, 1999, S. 215 f.

<sup>13</sup> Engisch, Einführung, 2005, S. 97.

<sup>14</sup> Vgl. Luhmann, Zweckbegriff, 1968, S. 1; Haverkate, Rechtsfragen, 1983, S. 120 Fn. 17; Larenz, Methodenlehre, 1991, S. 319.

<sup>15</sup> Koch/Rießmann, Begründungslehre, 1982, S. 169.

<sup>16</sup> Looschelders/Roth, Methodik, 1996, S. 38 m.w.N. In diesem Sinne auch T. Zimmermann, NJW 1954, 1628 (1629); Kelsen, Theorie, 1979, S. 10; Koch/Rießmann, Begründungslehre, 1982, S. 169 f., 221 f.; Maunz/Zippelius, Staatsrecht, 1998, S. 45; Jestaedt, Grundrechtsentfaltung, 1999, S. 331; Roxin, Strafrecht AT I, 2006, § 5 Rn. 32; Rütters, JZ 2006, 53 (57).

<sup>17</sup> Haverkate, Rechtsfragen, 1983, S. 120 Fn. 17.

<sup>18</sup> Haverkate, Rechtsfragen, 1983, S. 120 Fn. 17.

Genau genommen bedeutet dies aber lediglich, dass man sich von der subjektiven Vorstellung des Gesetzgebers löst, nicht jedoch, dass tatsächlich ein objektiver Zweck ermittelbar wäre, der dem Gesetz zugrunde liegt. An die Stelle der gesetzgeberischen Wertungen werden somit lediglich die subjektiven Vorstellungen dessen, der das Recht anzuwenden hat, bzw. die zu dieser Zeit herrschenden sozialetischen Vorstellungen gesetzt.<sup>20</sup> Weil die Frage, was Zweck des Gesetzes ist, damit vom Standpunkt des Betrachters des Gesetzes beeinflusst wird, unterliegen Zwecke mit dem Wandel der Betrachter auch immer dem historischen, soziokulturellen Wandel.<sup>21</sup>

Hinzu kommt, dass ein Mensch – und damit auch der Gesetzgeber – in der Regel nicht einen, sondern mehrere Zwecke bei seinem Tun verfolgt.<sup>22</sup> Diese sind zwar häufig konkurrierend,<sup>23</sup> lassen sich aber teilweise auch in eine Ordnung von Ober-, Unter-, Haupt- und Nebenzwecken bringen,<sup>24</sup> wobei jeder Unterzweck wieder als Mittel zur Erreichung des Zweckes auf der nächsten Ebene dient. Dadurch wird nicht nur die Beurteilung dessen, was Zweck des Gesetzes ist, erschwert (denn es gibt ja in aller Regel mehrere), Zwecke sind auch oft abstrakt gefasst, weil im Verhältnis von Mittel

---

<sup>19</sup> Vgl. die st. Rspr. des BVerfG, BVerfGE 1, 299 (312); 8, 274 (307); 38, 154 (163); 48, 246 (256); 51, 1 (26 f.); 70, 93 (97); 80, 48 (51); 93, 386 (400), beispielhaft etwa BVerfGE 75, 246 (268): „Indessen kann nicht die ‚Gedankenlosigkeit‘ oder die subjektive Willkür des Gesetzgebers, sondern lediglich das objektive Fehlen der von Verfassungen wegen anzuerkennenden gesetzgeberischen Zielsetzungen zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit führen“.

<sup>20</sup> *Esser*, Grundsatz und Norm, 1956, S. 257; *Koch/Rüßmann*, Begründungslehre, 1982, S. 169 f.; *Haverkate*, Rechtsfragen, 1983, S. 120 Fn. 17; v. *Hoecke*, Norm, Kontext und Entscheidung, 1988, S. 240; *Rüthers*, JZ 2006, 53 (57). Vgl. auch *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 914: Die objektiv-teleologische Methode laufe Gefahr, den Wunschzweck des Interpreten dem Gesetz zu unterstellen. Siehe ferner *Engisch*, Einführung, 2005, S. 135, der bemerkt, dass „vom objektiven Standpunkt aus nicht nur das Gesetz klüger sein kann als sein Verfasser, sondern auch der Interpret klüger als das Gesetz“, sowie *Zippelius*, Methodenlehre, 2005, S. 51: „Die objektive Auslegungstheorie (...) geht davon aus, dass mit dem Zeitgeist auch der Sinn der Gesetze sich wandeln kann.“

<sup>21</sup> Vgl. *Husserl*, in: ders., Recht und Zeit, 1955, S. 9 (26); *Larenz*, Methodenlehre, 1991, S. 318; *Rüthers*, Rechtstheorie, 1999, Rn. 120.

<sup>22</sup> *Henkel*, Rechtsphilosophie, 1977, S. 433; *Koch/Rüßmann*, Begründungslehre, 1982, S. 211; *Keppeler*, Grenzen, 1989, S. 101 f.; *Schlehofer*, JuS 1992, 572 (576); *Larenz*, Methodenlehre, 1991, S. 331; *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 881; *Engisch*, Einführung, 2005, S. 97. Dass der Gesetzgeber in einem Gesetz mehrere Zwecke nebeneinander verfolgen kann, hat das BVerfG anerkannt (BVerfGE 30, 292 [318]).

<sup>23</sup> *Rüthers*, Rechtstheorie, 1999, Rn. 120.

<sup>24</sup> *Schulze-Fielitz*, Theorie und Praxis, 1988, S. 523; *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 881.

und Zweck vielstufige Vermittlungen denkbar sind. Zwecke können daher beliebig weit hinausgeschoben werden.<sup>25</sup>

Diese Unbestimmtheit, Subjektivität und schwere Fassbarkeit des Zwecks stellt insofern ein Problem dar, als ein zu starkes Abstellen auf die vom Gesetzgeber verfolgten Zwecke als Entscheidungskriterium für Verwaltung und Gerichte die Gefahr beinhaltet, dass die Grenzen zwischen den einzelnen Gewalten unschärfer werden und die Gesetzesbindung von Verwaltung und Rechtsprechung leidet.<sup>26</sup> Denn das Ausmaß der Konkretisierungscompetenz der Verwaltung und Gerichte hängt maßgeblich davon ab, wie eng der gesetzgeberische Rahmen ist. Je strikter die Vorgaben durch den Gesetzgeber sind, desto weniger Spielraum verbleibt Verwaltung und Rechtsprechung bei der Anwendung der Gesetze. Wird das gesetzgeberische Programm dagegen vor allem durch Zwecke definiert, ist es aufgrund der Zwecken eigenen Unbestimmtheit selbst relativ unbestimmt und kann das Handeln der Rechtsanwendenden folglich nur schwach determinieren.

Andererseits kann auf den Rückgriff auf Zwecke nicht ganz verzichtet werden, da sie Grundlage jeder menschlichen Handlung und so auch jeder gesetzlichen Regelung sind. Betrachtet man eine Regelung ohne Rücksicht auf ihre Zwecke, so wird sie farblos, man betrachtet sie quasi ohne ihren Kern. Will man nicht bei einem vordergründigen Wortlautverständnis stehen bleiben, ist eine Berücksichtigung der gesetzgeberischen Vorstellungen und Zwecke bei der Gesetzesanwendung daher unvermeidlich.<sup>27</sup>

Wie sich dieser Grundkonflikt, dass Zwecke nicht ignoriert werden können, durch ihre Vagheit aber einen Unsicherheitsfaktor darstellen, auf die Entwicklung der deutschen (Verwaltungs-)Rechtsordnung auswirkt und ausgewirkt hat, soll im Folgenden untersucht werden. Dabei wird zunächst erörtert, wie sich der dargestellte Grundkonflikt in der historischen Entwicklung der Verwendung von Zwecken im Verwaltungsrecht spiegelt (D.). Sodann wird aufgezeigt, auf welche Weise heute mit dem Problem umgegangen wird (E.). Schließlich wird die Frage aufgeworfen, weshalb dem Begriff des Zwecks innerhalb der letzten Jahre und Jahrzehnte wieder eine zunehmende Bedeutung beigemessen wird (F.) und welche Folgen das für die Steuerungsfähigkeit der Gesetze hat (G.).

---

<sup>25</sup> Haverkate, Rechtsfragen, 1983, S. 24.

<sup>26</sup> Ähnlich Beckmann, DÖV 1986, 505 (509). Siehe ferner Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis, 1988, S. 144 f. zum Handlungsspielraum der Verwaltung in Bereichen, in denen die aufgaben- und handlungsdeterminierenden Gesetze primär abstrakte Zweckprogramme formulieren.

<sup>27</sup> Haverkate, Rechtsfragen, 1983, S. 118 f.

## D. Historische Entwicklung der Verwendung von Zwecken im Verwaltungsrecht

Das dargestellte Grundproblem, dass eine Einbeziehung von Zwecken in die Rechtsetzung und -anwendung zwar wegen der grundsätzlichen Orientierung menschlichen und damit auch gesetzgeberischen Handelns an Zwecken notwendig ist, wegen der Vagheit von Zwecken aber die Gesetzesbindung der Exekutive (und im Nachgang der Judikative) auszuhöhlen droht, spiegelt sich in drei Phasen wider, die in historischer Hinsicht unterschieden werden können, und die im Folgenden im Überblick dargestellt werden sollen. Ab Beginn der Neuzeit diente der Rückgriff auf Zwecke einerseits der Legitimation des Staatshandelns, andererseits aber auch ihrer Begrenzung und Kontrolle (dazu I.). Mit Aufkommen des Positivismus im 19. Jahrhundert war man bestrebt, das Staatshandeln mehr zu verrechtlichen; ein Rückgriff auf die vagen Zwecke hatte zu unterbleiben (II.). *Ihering* schließlich läutete mit seiner „epochalen Entdeckung“<sup>28</sup>, dem Werk über den „Zweck im Recht“, das Ende dieser Phase ein. Nach langen Diskussionen ist heute anerkannt, dass der Gesetzgeber bei der Normgebung Zwecke verfolgt (III.).

### I. Beginn der Neuzeit bis in das 19. Jahrhundert: Zweck als Legitimationsformel und Kontrollmaßstab

Die Geschichte des Begriffs des Zwecks im öffentlichen Recht beginnt – jedenfalls begrifflich – mit dem Übergang zur Neuzeit.<sup>29</sup> In dieser Zeit

---

<sup>28</sup> *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessens, 2000, S. 881. Ähnlich zur Bedeutung *Iherings Pound*, Social Control, 1942, S. 126 („epoch-making writing“); *Fikentscher*, Methoden III, 1976, S. 187 ff., insbes. S. 242 ff.; *Henkel*, Rechtsphilosophie, 1977, S. 312 („eine neue Epoche des Rechtsdenkens eingeleitet“) sowie S. 429 („Es gehört zu den großen Entdeckungen in der Jurisprudenz [...]“); *Haverkate*, Rechtsfragen, 1983, S. 177 („Iherings revolutionierender These“). Krit. hingegen *E. Wolf*, Rechtsdenker, 1963, S. 650, der zwar die „Neuheit seines Ansatzes“ und die „Bedeutung seines Ziels“ würdigt, die Feststellung *Iherings*, dass allem geschichtlich gewordenen Recht Zwecke gesetzt waren, dass jede Rechtsordnung Zwecke verfolgt und dadurch in ihrem Inhalt bestimmt werde, aber als „banal“ titulierte. Zur sonstigen Kritik an Widersprüchen und Begriffsverwirrungen im „Zweck im Recht“ vgl. *Wertenbruch*, Versuch, 1955, S. 24; *E. Wolf*, a.a.O., S. 651; *Wieacker*, Privatrechtsgeschichte, 1967, S. 452 f.

<sup>29</sup> Vgl. *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 78: „Speziell von einem ‚Zweck‘ des Regierens oder dem ‚Zweck‘ bestimmter Gesetze sprach man kaum vor Seckendorffs ‚Fürstenstaat‘ [Veit Ludwig von Seckendorff, Teutscher Fürstenstaat, 1. Aufl. 1656, Anm. d. Verf.], und vom ‚Zweck‘ des Staates zu sprechen, wurde erst im 18. Jahrhundert üblich.“ Dies entspricht der etymologischen Entwicklung des Begriffs „Zweck“, der im Mittel- und Althochdeutschen die Bedeutung „Nagel, Pflock“, vor allem „Pflock in der Mitte der Zielscheibe“ hatte. Von hier aus entwickelte er sich erst „im 15. Jh. zu ‚Ziel‘,

wurde dem Begriff durch die vernunftrechtlichen Staatszwecklehren erstmals eine größere Bedeutung beigemessen.

Die vernunftrechtlichen Staatszwecklehren entwickelten sich im Kontext erweiterter Handlungsmöglichkeiten der Herrscher. Im Mittelalter noch empfand man das „Recht“ nach germanisch-traditionalistischer Auffassung nicht als gewillkürte Gebotsordnung, sondern als überkommene, allumfassende und unveränderbare Gerechtigkeitsordnung.<sup>30</sup> Da das Recht als unantastbar angesehen wurde, war lediglich für Rechtsfindung, nicht jedoch für Rechtsschöpfung Raum.<sup>31</sup> Die Herrscher hatten allein den vorhandenen Rechtszustand und die subjektiven Rechte eines jeden zu bewahren.<sup>32</sup> Da ihnen somit nicht die Befugnis zukam, die Rechtsordnung umzugestalten, sondern der Staat nur „zur Verwirklichung der nicht von ihm hervorgebrachten und für ihn unabänderlichen Rechtsidee berufen“<sup>33</sup> war, spielte der Zweck einer gesetzgeberischen Regelung oder allgemein einer hoheitlichen Maßnahme auch keine große Rolle; Anordnungen der Herrscher dienten nur der Durchsetzung, Wiederherstellung oder Bewahrung „guten, alten Rechts“<sup>34</sup>.

Unter dem Einfluss wieder entdeckten antiken Staatsdenkens bahnte sich jedoch im Spätmittelalter ein Wandel in der Anschauung von Staat, Recht und Gesetz an.<sup>35</sup> Es kam zu einer Ausweitung der Staatszwecke und, damit verbunden, auch zur allmählichen Anerkennung einer souveränen Rechtsgestaltungsbefugnis des Landesherrn.<sup>36</sup> Im Absolutismus beschränkte sich der Staatszweck nicht mehr auf nur auf die Rechtsbewahrung, sondern war zunehmend auch auf die Beförderung allgemeiner Wohlfahrt und ‚Glückseligkeit‘ gerichtet.<sup>37</sup> Die Wohlfahrt befördern konnte der Staat

---

während die alte Bedeutung in der Form *Zwecke* beibehalten wird“ (*Kluge*, Etymologisches Wörterbuch, 1995, S. 918). Zur Abgrenzung der Begriffe Zweck und Ziel siehe unten S. 49 f.

<sup>30</sup> Grundlegend *Kern*, Gottesgnadentum, 1954, S. 123; *ders.*, Recht und Verfassung, 1952/1972, S. 12 ff.; *Brunner*, Land und Herrschaft, 1959, S. 133 ff. Ebenso nachfolgend *Wieacker*, Privatrechtsgeschichte, 1967, S. 36; *Erichsen*, Grundlagen, 1971, S. 19 f.; *Ebel*, Geschichte der Gesetzgebung, 1988, S. 12 ff.; *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 9.

<sup>31</sup> *Kern*, Gottesgnadentum, 1954, S. 128; *ders.*, Recht und Verfassung, 1952/1972, S. 14 f.; *Erichsen*, Grundlagen, 1971, S. 20; *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 21.

<sup>32</sup> *Merk*, in: FS Schulze, 1934, S. 451 (494 f.); *Kern*, Recht und Verfassung, 1952/1972, S. 69; *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 78; *Ebel*, Geschichte der Gesetzgebung, 1988, S. 13. Vgl. auch *Kimminich*, Verfassungsgeschichte, 1987, S. 128.

<sup>33</sup> v. *Gierke*, Althusius, 1929, S. 265.

<sup>34</sup> Der Ausdruck wurde von *Fritz Kern* geprägt, vgl. *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 21.

<sup>35</sup> *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 29.

<sup>36</sup> *Mayer*, Verwaltungsrecht, 1895, S. 26; *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 49.

<sup>37</sup> *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 14, 49 m. zahlr. Nw. auf S. 14. Siehe etwa *Svarez*, Vorträge, 1960, S. 464: „Beförderung der gemeinschaftlichen Glückseligkeit“.

aber nur, wenn sich seine Kompetenzen nicht allein auf die Rechtsbewahrung beschränkten.<sup>38</sup> Die Staatsgewalt erhielt deshalb, theoretisch gestützt unter anderem durch die Souveränitätslehren, die Befugnis, auch rechtsgestaltend und rechtsändernd tätig zu werden.<sup>39</sup> Insbesondere durfte der Landesherr zur Verfolgung des „Wohlfahrtszwecks“<sup>40</sup> nunmehr die Rechte und Handlungsmöglichkeiten der Untertanen einseitig beschneiden.

Parallel zur Rechtssetzungsbefugnis entwickelte sich aber auch die Vorstellung, dass der Herrscher an die Staatszwecke der Sicherheit und allgemeinen Wohlfahrt gebunden sei. Dieses „Erfordernis der Staatszweckgerichtetheit“<sup>41</sup> jeglichen legitimen Staatshandelns wurde mehrheitlich aus der Annahme einer vertraglichen Unterwerfung der Untertanen unter die Staatsgewalt abgeleitet. Die Staatsvertragstheorien gingen davon aus, dass „die Staatsverbindungen und die in selbigen bestehenden Verhältnisse zwischen Regenten und Untertanen durch gegenseitige Einwilligung gegründet“<sup>42</sup> würden. Mit dieser – weitgehend anerkannten<sup>43</sup>, wenn auch in verschiedenartigen Ausgestaltungen vertretenen – Fiktion des Gesellschaftsvertrags wurde die Existenz des Staates und die Staatsgewalt begründet und theoretisch gerechtfertigt.<sup>44</sup> Dabei nahm man durchweg an, dass aus der unterwerfungsrechtlichen Staatskonstruktion eine Bindung des Herrschers an die vorgegebenen Staatszwecke fließe.<sup>45</sup> Der Einzelne habe sich der Staatsgewalt vertraglich nur zur besseren Sicherung bestehender Rechts und zur Beförderung seiner Glückseligkeit unterworfen. „Der Regent war deshalb einerseits zum Tätigwerden berechtigt, sobald die Beförderung der Staatszwecke dies erforderte, durfte aber auch nicht über das hinausgehen, was zur Beförderung des Staatszwecks nötig war. Die Staatszwecke wurden also gleichzeitig als Grund und als Grenze der Staatsgewalt angesehen; sie wirkten folglich nach heutiger Terminologie sowohl kompetenzbegründend als auch -begrenzend.“<sup>46</sup>

<sup>38</sup> *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 14.

<sup>39</sup> *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 14.

<sup>40</sup> So die Terminologie *Erichsens*, Grundlagen, 1971, S. 32 u. passim.

<sup>41</sup> *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 17 u. passim m.w.N.

<sup>42</sup> *Svarez*, Vorträge, 1960, S. 463.

<sup>43</sup> Vgl. die zahlr. Nw. bei *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 15 in Fn. 64.

<sup>44</sup> *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 138; *Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, 1981, S. 54 m. Fn. 4.

<sup>45</sup> *Erichsen*, Grundlagen, 1971, S. 33 ff. m.w.N.; *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 140 m.w.N.; *Link*, Herrschaftsordnung, 1979, beS. S. 132 ff., 147 ff.; *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 16.

<sup>46</sup> *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 17. Ähnlich *Haverkate*, Rechtsfragen, 1983, S. 13. Siehe dazu auch *Link*, VVDStRL 48 (1990), 7 (11). Beispielhaft *Svarez*, Vorträge, 1791-92/1960, S. 467 f.: „Die Menschen haben sich zur Erreichung aller dieser verschiedenen Zwecke in eine bürgerliche Gesellschaft vereinigt. Sie haben einem oder mehreren unter ihnen aufgetragen, durch Gesetze als Aussprüche des allgemeinen Willens die Mittel zur



Obwohl mit der Annahme einer Bindung der Staatsgewalt an Staatszwecke somit erstmals ein innerweltlich begründeter und rechtlicher Maßstab staatlichen Handelns konstituiert wurde,<sup>47</sup> ist nicht zu verkennen, „daß diese Verpflichtung inhaltlich unbestimmt war, daß es sich um eine ausfüllungsbedürftige Formel handelte“<sup>48</sup>. Hinzu kam, dass nach allgemeiner Ansicht der Fürst allein darüber zu entscheiden hatte, was das gemeine Beste erfordere.<sup>49</sup> Insofern half es wenig, dass der Einzelne prinzipiell berechtigt war, im Falle der Überschreitung der aus dem Staatszweck folgenden Schranken der staatlichen Eingriffsbefugnis durch den Landesherrn den Schutz der Reichsgerichte anzurufen.<sup>50</sup> *Wessel* kommt daher zu dem Schluss, dass diese Entwicklung letztlich

„in der faktischen Unbegrenztheit staatlicher Befugnisse [gipfelte]. Die Begründung hoheitlichen Tätigwerdens aus dem Zweck des Staates mußte zu seiner Schrankenlosigkeit führen, weil gleichzeitig auch die Grenze des Tätigwerdens nur durch den Zweck gekennzeichnet war. Die Ausdeutbarkeit des Staatszweckbegriffs machte es möglich, unter Berufung auf ihn jedes gewünschte Vorhaben in Angriff zu nehmen und jedes mißliebige Hindernis auszuräumen.“<sup>51</sup>

Seit Mitte des 18. Jahrhunderts wurde diese weitgehende rechtliche Schutzlosigkeit der Untertanen denn auch von Zeitgenossen immer mehr als unerträglich empfunden.<sup>52</sup> Mehr und mehr wurde eine rechtliche

---

Erreichung dieser Zwecke zu bestimmen; sie haben dieser Obergewalt im Staat die Disposition über ihre gemeinschaftlichen Kräfte zur Aufrechterhaltung dieser Gesetze und Verfügungen anvertraut (...) Eben daraus erhellen aber auch die Grenzen des Rechts einer jeden Obergewalt. Sie kann nämlich nie weiter gehen, als es dem Zwecke der Staatsverbindung gemäß und zur Erreichung desselben notwendig ist. Die Menschen sind in Staatsverbindungen getreten, um ihre gemeinschaftliche Glückseligkeit zu erhalten und zu befördern. Sie haben dabei von ihrer natürlichen Freiheit nur so viel aufgeopfert, als notwendig geschehen musste, um diesem Zweck ihrer Verbindung zu erreichen. Der Regent im Staat ist also nicht berechtigt, irgendetwas zu tun, was diesem gemeinschaftlichen Zwecke zuwider wäre. Alle seine Handlungen und Unternehmungen müssen vielmehr auf die Erhaltung und Beförderung des allgemeinen Wohls seiner Untertanen abzielen. (...) Überschreitet der Regent diese Grenzen, so bricht er den bürgerlichen Vertrag und untergräbt den Grund, auf welchem sein Recht zu gebieten und die Pflicht seiner Untertanen, ihm zu gehorchen, wesentlich beruht.“

<sup>47</sup> *Erichsen*, Grundlagen, 1971, S. 33 ff., insbes. S. 37; ebenso *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 143 („Rechtspflicht“); *Remmert*, Grundlagen, 1995, S. 17 f.

<sup>48</sup> *Erichsen*, Grundlagen, 1971, S. 37. Ähnlich *Merk*, Gedanke, 1934, S. 68: „dehnbarer Begriff der Wohlfahrt und der Beförderung der Glückseligkeit“.

<sup>49</sup> v. *Gierke*, Althusius, 1929, S. 177; *Merk*, Gedanke, 1934, S. 62; *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 146 f.

<sup>50</sup> *Merk*, Gedanke, 1934, S. 67 f. m.w.N.

<sup>51</sup> *Wessel*, Zweckmäßigkeit, 1978, S. 151.

<sup>52</sup> *Merk*, Gedanke, 1934, S. 68.

Begrenzung der Staatsgewalt, insbesondere der Polizeigewalt, erstrebt.<sup>53</sup> Aufbauend auf den Staatszweck-Mittel-Ansatz versuchte man im frühen Rechtsstaat Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts daher, durch eine „genauere Festlegung der Zwecke und der Mittel allmählich ein immer feinmaschigeres Netz rechtlicher Regeln für die Staatstätigkeit“<sup>54</sup> zu knüpfen. Dies mündete in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in die „Tendenz, den unbestimmten Zweckvorbehalt für staatliche (Eingriffs-)Maßnahmen durch einen konkreten Gesetzesvorbehalt zu ersetzen“<sup>55</sup>.

## II. Positivismus: Zweck als juristisch irrelevante Kategorie

Die Rechtswissenschaft konzentrierte sich nun mehr und mehr auf die Beschäftigung mit dem tatsächlich vorhandenen, positiv gesetzten Recht.<sup>56</sup> Dieses Bestreben wurde durch den Einfluss des in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts weit verbreiteten<sup>57</sup> allgemeinwissenschaftlichen Positivismus noch befördert.<sup>58</sup> Nach positivistischer Auffassung kann wissenschaftliche Erkenntnis nur aufgrund der Beobachtung von sinnlich wahrnehmbaren und daher empirisch erfassbaren „Tatsachen“ sowie im Bereich der Mathematik und Logik gewonnen werden.<sup>59</sup> Aufgrund des überragenden Ansehens, das gerade die naturwissenschaftliche Forschung genoss, passte sich auch die Rechtswissenschaft nach und nach diesem Verständnis von Wissenschaft und wissenschaftlicher Methode an.<sup>60</sup> Ihr Gegenstand sollte nun nur noch das wahrnehmbare Recht, d.h. die positiven Gesetze, und ihr Ziel deren logische und systematische Untersuchung und Ordnung sein.<sup>61</sup> Dies hatte zur Folge, dass der Staat nicht mehr an überpositive Rechtsgrundsätze gebunden sein konnte.<sup>62</sup> Nicht mehr denkbar erschien insbesondere eine rechtliche Bindung der Staatsgewalt an der staatlichen Rechtsordnung vorgegebene Staatszwecke.<sup>63</sup> Dementsprechend waren für

---

<sup>53</sup> Vgl. die Nw. bei *Merk*, *Gedanke*, 1934, S. 69 in Fn. 55.

<sup>54</sup> *Haverkate*, *Rechtsfragen*, 1983, S. 16.

<sup>55</sup> *Engert*, *Entwicklung*, 2002, S. 66.

<sup>56</sup> *Remmert*, *Grundlagen*, 1995, S. 163.

<sup>57</sup> *Tripp*, *Einfluß*, 1983, S. 43; *Larenz*, *Methodenlehre*, 1991, S. 36 m.w.N.

<sup>58</sup> *Böckenförde*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 1981, S. 212; *Tripp*, *Einfluß*, 1983, S. 49; *Remmert*, *Grundlagen*, 1995, S. 109, 163 f.

<sup>59</sup> *E. Wolf*, *Rechtsdenker*, 1963, S. 623 f.; *Böckenförde*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 1981, S. 212; *Tripp*, *Einfluß*, 1983, S. 48; *Larenz*, *Methodenlehre*, 1991, S. 36 f.; *Coing*, *Rechtsphilosophie*, 1993, S. 59; *Remmert*, *Grundlagen*, 1995, S. 109, 163 f.

<sup>60</sup> *Tripp*, *Einfluß*, 1983, S. 49.

<sup>61</sup> *Böckenförde*, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, 1981, S. 212; *Remmert*, *Grundlagen*, 1995, S. 109, 164.

<sup>62</sup> *Tripp*, *Einfluß*, 1983, S. 12; *Remmert*, *Grundlagen*, 1995, S. 115 ff., 164.

<sup>63</sup> *Remmert*, *Grundlagen*, 1995, S. 164.

## Sachregister

- Absolutismus 7 f.
- Abwasserabgabengesetz 75
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 94, 99 f.
  - Funktion der Leitvorschrift 117, 127 f., 135, 138
  - Terminologie und Inhalt 78, 83, 85
- Altertum 54
- Analyse, empirische *siehe* Untersuchung, empirische
- Anthropozentrik 140 ff.
- Atomausstiegsnovelle 181
- Atomgesetz 66
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 96
  - Funktion der Leitvorschrift 118, 122, 125
  - Ideologisierung 212 ff.
  - Klarheit der Leitvorschrift 154 f., 157, 171, 173, 181 f., 183 ff., 190 f.
  - Terminologie und Inhalt 80, 82
- Auslegung, teleologische 24 ff., 204, 224
- Auslegungshilfe 103, 124, 125 ff., 238 f.
- Auslegungsmaßstab 132
- Bedeutung, deklaratorische 190
- Bedeutung, symbolische 209, 225, 240 f.
- Benzinbleigesetz 75
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 96
  - Klarheit der Leitvorschrift 165, 168, 172 f., 188 f.
  - Kongruenz mit übrigem Gesetz 194, 195
  - Terminologie und Inhalt 79, 82 f.
- Bestimmtheitsgrundsatz 153
- Bundesbodenschutzgesetz 36
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 94 f.
  - Funktion der Leitvorschrift 117, 121, 126, 130, 139, 141, 145
  - Klarheit der Leitvorschrift 155, 158 ff., 162 f., 171, 181 f.
  - Kongruenz mit übrigem Gesetz 206 f.
  - Terminologie und Inhalt 79, 82 f., 86
- Bundes-Immissionschutzgesetz 36
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 95
  - Determination nachfolgender Normen 220 ff.
  - Funktion der Leitvorschrift 118, 121, 125, 133, 136 f., 139, 141 f., 146
  - Klarheit der Leitvorschrift 152, 155, 157, 160
  - Kongruenz mit übrigem Gesetz 202 f.
  - Terminologie und Inhalt 78, 82
- Bundesjagdgesetz 74
- Bundesnaturschutzgesetz 36, 74 f.
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 90 f.
  - Funktion der Leitvorschrift 109 ff., 122, 125, 134, 139 ff., 145
  - informatorische Funktion 233
  - Klarheit der Leitvorschrift 151 f., 155 ff., 171 f., 179 ff., 191
  - Kongruenz mit übrigem Gesetz 199
  - symbolische Bedeutung 225 ff., 228 f.
  - Terminologie und Inhalt 77, 82 ff., 86
- Bundeswaldgesetz 75
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 92
  - Funktion der Leitvorschrift 126, 145
  - Gesetzesbegründung 105
  - Klarheit der Leitvorschrift 152, 155 f., 158, 170, 174, 191
  - Terminologie und Inhalt 77, 82
- Chemikaliengesetz
- Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 98

- Funktion der Leitvorschrift 120, 126, 139, 141, 145
- Klarheit der Leitvorschrift 155, 157
- Kongruenz mit übrigen Gesetz 208
- Terminologie und Inhalt 81 f.
- Widerspruchsfreiheit 230 f.
- Codex Hammurabi 54
  
- Daseinsvorsorge 61 f.
- Definition, gesetzliche 151, 154
- Determination nachfolgender Normen 220 ff.
- Deutsche Demokratische Republik 64
- Drittes Reich *siehe* Nationalsozialismus
  
- Energieeinsparungsgesetz 74
- Energieverbrauchskennzeichnungs-gesetz 74
- Ermessen 1, 13, 122, 238
- Ermessensdirektive 125 ff.
- Erneuerbare-Energien-Gesetz 75
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 97
  - Funktion der Leitvorschrift 126, 133
  - Klarheit der Leitvorschrift 155, 158, 165, 167 f., 173, 186 f., 189
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 208
  - Terminologie und Inhalt 80, 82, 84 f.
- Europäisierung 32
- Europarecht
  - Einfluss auf die Finalisierung 31
  - europäisches Umweltrecht 32
- Ewiger Landfrieden 54
  
- Finalisierung 27 ff., 35, 224, 256 ff.
  - in Frankreich 244 ff.
  - in der Schweiz 250 ff.
- Finalprogramm, *siehe* Zweckprogramm
- Fluglärmsgesetz 75
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 96
  - Funktion der Leitvorschrift 127
  - Klarheit der Leitvorschrift 155, 165 ff.
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 194
  - symbolische Bedeutung 225
  - Terminologie und Inhalt 80, 82 f.
- Folgenorientierung 29 f.
- Forsthoff, Ernst 61
- Frankreich 244 ff.
  - finale Strukturen 246
  - Finalisierung 248
- Funktionalität, Einschränkungen der
  - gegenüber dem Bürger 233 ff.
  - gegenüber dem Gesetzgeber 218 ff.
  - gegenüber Exekutive und Judikative 150 ff.
- Funktion der Leitvorschriften
  - seitens des Gesetzgebers 103 ff.
  - seitens der Literatur 124 ff.
  - seitens der Rechtsprechung 108 ff.
- Funktion, informatorische 233 ff.
  
- Gefahrenvorsorge *siehe* Vorsorgeprinzip
- Gentechnikgesetz 66
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 99
  - Funktion der Leitvorschrift 120, 126, 135, 139, 141
  - Ideologisierung 212, 215 f.
  - informatorische Funktion 233
  - Klarheit der Leitvorschrift 152, 155 ff., 160, 171, 173, 177
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 204 ff.
  - Terminologie und Inhalt 81 f.
- Gesetzesbindung 21
- Gesetzesfolgenabschätzung 30
- Gesetzestitel 195 ff., 198 ff.
- Gesetzesvorsprünge 51, 57
  - Funktionen im Nationalsozialismus 58 ff.
- Gesetzeszweck *siehe* Zweck des Gesetzes
- Gesetzgebungsmaterialien 85, 103 ff.
- Gewaltenteilung 22
- Gewerbeordnung 136 f.
  - Entwurf „Gewerbeordnung 21“ 36
- Grenzwerte 165 ff.
- Grundscheidungen, gesetzgeberische 135 ff.
  - funktionale 138
  - normative 136 ff.
  - politische 135 f.
  - systematische 139 ff.
- Grundsatz 51, *siehe auch* Grundsatzbestimmung
- Grundsatzbestimmung 36, 41, *siehe auch* Zielbestimmung *sowie* Zweckbestimmung
- Begriff 51, 99

- Inhalt 85 f.
- Heck, Philipp 14, 60
- Ideologisierung 211 ff.
- Ihering, Rudolph von 14 ff., 23, 60, 251
- Input-Orientierung 28 f.
- Interessenjurisprudenz 14, 60
- Internationale Verpflichtungen 190
- Interpretationshilfe *siehe*  
Auslegungshilfe
- Kausalketten 182 ff.
- Klarstellungsfunktion 66 f., 135 ff.
- Köttgen, Arnold 61
- Kommunikation, gesetzgeberische  
234 f.
- Komplementarität 176 ff.
- Konditionalprogramme 12, 23, 28 f.,  
237 f.
- Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im  
Schrifttum 97
  - Funktion der Leitvorschrift 118 f.,  
126, 139
  - Klarheit der Leitvorschrift 165, 168 f.
  - Terminologie und Inhalt 81 ff., 85
  - Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
    - Bezeichnung der Leitvorschrift im  
Schrifttum 98
    - Funktion der Leitvorschrift 119 ff.,  
125, 137 f.
    - Klarheit der Leitvorschrift 151, 155,  
172, 175, 181
    - Kongruenz mit übrigen Gesetz 198
    - Terminologie und Inhalt 81
- Landesgesetzgeber 228
- Leistungsverwaltung 61 f.
- Leitvorschriften 36 ff., 236 ff.
  - Anwendungsbereich 237
  - Begriff 48 ff.
  - Funktionen 66 ff.
  - historische Entwicklung 54 ff.
  - Konkretisierung 66 f.
  - Kritik 69 ff.
  - im Nationalsozialismus 56 ff.
  - Steuerungsfähigkeit 236
  - symbolische Bedeutung 240
  - Vagheit 70 ff.
- Verbesserungsmöglichkeiten 241 f.
- zur Zweckkonkretisierung 48 ff.
- Leitvorschriften, umweltrechtliche  
74 ff.
  - Bedeutung 146 ff.
  - Bezeichnung im Schrifttum 89 ff.
  - Direktivkraft 176 ff.
  - entbehrliche Inhalte 189 ff.
  - Funktionalität 149 ff., 216 ff.
  - Funktionen 102 ff.
  - Gewichtung 172 ff., 178 ff.
  - Ideologisierung 211 ff.
  - Kausalketten 182 ff.
  - Klarheit 151 ff., 192 ff.
  - Komplementarität 176 ff.
  - konfligierende Zweckvorschriften  
170 ff.
  - Kongruenz mit Gesetzstitel 195 ff.
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 193 ff.
  - Normüberschriften 75 ff., 193 ff.
  - Selbstkontrolle des Gesetzgebers  
218 ff.
  - Steuerungsfunktion 148 f., 204,  
209 ff.
  - symbolische Bedeutung 209 ff., 225
  - Terminologie und Inhalt 76 ff., 100
  - Umsetzung internationaler Verpflich-  
tungen 190
  - Widerspruchsfreiheit 230 f.
- Lex Salica 54
- Luhmann, Niklas 65, 247, 251
- Militärregierung, Britische 63
- Mittelalter 7
- Nachhaltigkeit 157 ff.
- Nationalsozialismus 56 ff.
  - Entwicklung der Leitvorschrift 56 f.
  - Gesetzesvorsprüche 57 ff.
  - Zweckorientierung 60 ff.
- Neues Steuerungsmodell 30
- Neuzeit 6 ff.
- New Public Management 30
- Norm, deklaratorische 107
- Normstruktur 154
- Normüberschriften 75 ff., 193 ff.
- Ökonomische Analyse des Rechts 30
- Ökozentrik 140 ff., 226
- Output-Orientierung 29

- Parteiengesetz 64  
 Pflanzenschutzgesetz 64  
 – Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 98  
 – Funktion der Leitvorschrift 126, 141 f., 145  
 – Klarheit der Leitvorschrift 154, 171, 174 f., 182  
 – Kongruenz mit übrigem Gesetz 196 ff.  
 – Terminologie und Inhalt 81 f.  
 Planung 61 f., 65, 242, 259 f.  
 Platon 54 ff.  
 Positivismus 10 ff., 16  
 Präambel 51  
 Programmsatz 128 f.  
  
 Radbruch, Gustav 69 f.  
 Rahmengesetzgebung 228 f.  
 Rangfolge der Zwecke 172 ff., 176 ff., 180 ff., 182 ff.  
 Raumordnungsgesetz 36  
 Rechtslehre, nationalsozialistische 60 ff.  
 Rechtsstaatsprinzip 2, 16  
 Regelwerke, technische 39  
 Ressourcenvorsorge *siehe* Vorsorgeprinzip  
 Risikovorsorge *siehe* Vorsorgeprinzip  
  
 Schmitt, Carl 59  
 Schutzgut 139  
 Schweiz, Finalisierung in der 250 ff.  
 Selbstkontrolle des Gesetzgebers 67, 218 ff.  
 – Ursachen mangelnder Selbstkontrolle 218 ff.  
 Sozialgesetzbuch 36  
 Staatsvertragstheorien 8  
 Staatszielbestimmungen 17 f.  
 Staatszwecke 6 ff.  
 Staatszwecklehren, vernunftrechtliche 7  
 Steuerung 28, 40, 237 ff.  
 Steuerungsprobleme im Umweltrecht 38 ff.  
 Steuerungsverlust des Staates 28 ff.  
 Strahlenschutzverordnung 153  
 Strahlenschutzvorsorgegesetz  
 – Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 97  
 – Funktion der Leitvorschrift 139  
 – Klarheit der Leitvorschrift 152 ff., 155, 157, 160  
 – Kongruenz mit übrigem Gesetz 197, 200  
 – Terminologie und Inhalt 80, 82 f.  
 sustainable development *siehe* Nachhaltigkeit  
 Symbolisches Recht *siehe* Bedeutung, symbolische  
 Systematisierung 139  
  
 Tautologie 188  
 Telekommunikationsgesetz 36, 85  
 Tierschutzgesetz 76  
 – Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 93, 100  
 – Funktion der Leitvorschrift 113 ff., 126 f., 135, 139  
 – Gesetzesbegründung 107  
 – Ideologisierung 212  
 – informatorische Funktion 233  
 – Klarheit der Leitvorschrift 155  
 – Kongruenz mit übrigem Gesetz 194, 197 f., 201 f.  
 – Terminologie und Inhalt 78, 82 f.  
  
 Umweltauditgesetz 75  
 – Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 90  
 – Kongruenz mit übrigem Gesetz 194  
 – Terminologie und Inhalt 76, 82 f.  
 Umweltgesetzbuch  
 – Entwurf Sachverständigenkommission 36  
 – Professorenentwurf 36  
 Umwelthaftungsgesetz 74  
 Umweltinformationsgesetz 33 f., 75  
 – Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 89  
 – Funktion der Leitvorschrift 126  
 – Kongruenz mit übrigem Gesetz 194, 201, 208  
 – Terminologie und Inhalt 76, 83  
 Umweltinformationsrichtlinie 208 f.  
 Umweltrecht  
 – als Referenzgebiet 38 ff.  
 – untersuchte Gesetze 42 ff.  
 Umweltschutz 144  
 Umweltschutzgedanke 140

- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 33 ff., 75
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 89
  - Funktion der Leitvorschrift 109, 126, 138
  - Klarheit der Leitvorschrift 152, 160
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 194, 199
  - Terminologie und Inhalt 76, 83
- Unbestimmte Rechtsbegriffe 152 ff., 163, 238 f.
- Untersuchung, empirische
  - Grundfragen 45 ff.
  - Referenzgebiet Umweltrecht 38
  - untersuchte Gesetze 42 ff.
- Vagheit
  - von Leitvorschriften 70 ff., 151 ff., 232
  - von Zwecken 3 ff.
- Verhältnismäßigkeitsprinzip 191 f.
- Verwaltungszwecke 18 f.
- Vollzugsdefizit 39
- Vorsorgeprinzip 160 ff., 220 ff.
- Wasch- und Reinigungsmittelgesetz 75
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 94
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 194, 203
  - Terminologie und Inhalt 78, 83, 86
- Wasserhaushaltsgesetz 36, 74 f.
  - Bezeichnung der Leitvorschrift im Schrifttum 93
  - Funktion der Leitvorschrift 115 f., 123, 126 f., 133, 142, 145 f.
  - Klarheit der Leitvorschrift 151 f., 158
  - Kongruenz mit übrigen Gesetz 194, 198
  - Terminologie und Inhalt 78, 83, 85
- Weimarer Republik 56
- Weltanschauung *siehe* Wertvorstellung
- Wertvorstellung 211 ff.
- Wohlfahrt, allgemeine 7 f.
- Zielbestimmung 36, 41
  - Begriff 49 ff.
  - Inhalt 82 ff.
- Zielsetzung *siehe* Zwecksetzung
- Zweck
  - Begriff 1
  - im Europarecht 31
  - historische Entwicklung 6 ff.
  - Konkretisierung 20 ff., 36 ff.
  - in der Rechtsprechung 19 f.
  - Vagheit 3 ff., 242 f., 256 ff.
  - in der Verwaltung 18 f.
- Zweck des Gesetzes im Umweltrecht 155
- Zweckbestimmung 36, 41
  - Begriff 49 ff.
  - Inhalt 82 ff.
- Zweckkonkretisierung 36
  - durch Leitvorschriften 48 ff.
- Zweckprogramm 2, 29, 237
- Zwecksetzung 170
  - Gewichtung 172 ff., 178 ff.
  - Kausalketten 182 ff.
  - Komplementarität 176 ff.
  - , konfligierende 170 ff.
  - Zwecksetzungskompetenz 17 ff.