

Patrick Berendt



A 2001 3226

# Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen für die Verwaltung

Dargestellt am Beispiel der §§ 1 f. BNatSchG  
– Zugleich ein Beitrag zur Methode der Abwägung im  
Verwaltungsrecht –



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
<b>Erster Teil: Die Bedeutung von Zweck- und Zielbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland</b>	
§ 1 Einleitung	19
§ 2 Leitvorschriften - „Leerformeln“ oder „maßgebende Richtschnur“?	22
§ 3 Begründung der Entwürfe und Reformvorschläge zum Bundesnaturschutzgesetz	28
A. Begründungen der Entwürfe	28
I. Aufgaben und Zwecke	28
II. Adressat der Zweck- und Zielbestimmungen	29
III. Abwägungsgebot des § 1 Abs. 2 BnatSchG	30
IV. § 2 BNatSchG	31
B. Reformvorschläge	32
I. BNatSchG-Entwurf 1996	32
II. UGB-Kommissionsentwurf	34
III. Zwischenergebnis	36
<b>Zweiter Teil: Rechtliche und theoretische Rahmenbedingungen</b>	
§ 4 Terminologische, rechtstheoretische und -dogmatische Rahmenbedingungen	37
A. Terminologische, planungs- und normtheoretische Grundlagen	37
B. Die Feiertags-, Alltags-, Programm- und außerjuristische Fachsprache der Leitvorschriften	41
C. Normzweck, Auslegung und Abwägung im Recht	44
I. Rechtsanwendung im Sinne einer Interessen- und Wertungsjurisprudenz	44
II. Der Abwägungsgrundsatz	48
1. Abwägung außerhalb und innerhalb des Rechts	48
2. Nachvollziehende und gestaltende Abwägung	49
3. Breites Anwendungsfeld der Abwägung und ihr Verhältnis zur Auslegung und Subsumtion	50

4.	Abwägung als dritte Stufe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im weiteren Sinne	53
5.	Kritik an der Abwägung; Abwägung als Realvorgang und das Erfordernis einer Abwägungslehre	54
a)	Abwägung als zunehmend wichtiger werdender Realvorgang beim Verwaltungshandeln	54
b)	Trennung zwischen Handlungs- und Kontrollebene als Voraussetzung für eine Übertragung der planerischen Abwägungslehre	55
c)	Das Entscheidungsprogramm der planerischen Abwägung und seine Übertragung auf sonstige Abwägungsentscheidungen	56
III.	Normzweck, Auslegung und Abwägung in verschiedenen verwaltungsrechtlichen Entscheidungssituationen	58
1.	Unbestimmte Rechtsbegriffe	58
2.	Beurteilungsspielräume	59
3.	Verwaltungsermessen	60
4.	Planungsentscheidungen	63
a)	Vorbemerkung zur planungsrechtlichen Dogmatik	64
b)	Voraussetzungen einer fehlerfreien Planung	64
aa)	Formelle Voraussetzungen: Zuständigkeit, Verfahren, Form	64
bb)	Die Planrechtfertigung: Vereinbarkeit mit den Zielsetzungen des Planungsgesetzes; zurückhaltende gerichtliche Kontrolle einer „vernünftigerweise gebotenen“ Planung	64
cc)	Planungsleitsätze als strikte Normen beziehungsweise Regeln im normtheoretischen Sinne	66
dd)	Abwägungsgebot und Abwägungsfehlerlehre	67
5.	Verordnungsermessen	68
a)	Art. 80 Abs. 1 Satz 1, 2 GG als Wirksamkeitsvoraussetzung für die Ermächtigungsgrundlage und somit für die Verordnung	68
b)	Die Gestaltungsfreiheit des Ordnungsgebers	69
aa)	Konkretisierendes Moment (Anwendungsfunktion)	70
bb)	Ergänzendes Moment (Gestaltungsfunktion)	70
cc)	Kombination der Anwendungs- und Gestaltungsfunktion bei der konkreten Rechtsanwendung; Zwischenergebnis	71
6.	Analogie und teleologische Reduktion	72

	9
§ 5 Leitvorschriften und Verfassung	74
A. Vereinbarkeit der §§ 1 f. BNatSchG mit der formellen Verfassungsaussage des Art. 75 GG	74
B. §§ 1 f. BNatSchG als in Gesetzesform gegossene Richtlinienpolitik	76
C. Materielle Verfassungsaussagen	77
I. Vereinbarkeit der §§ 1 f. BNatSchG mit den Grundrechten und der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG; Parallelen, Unterschiede und besondere Beziehung zwischen den §§ 1 f. BNatSchG und Art. 20a GG	77
II. Rechtsstaatlich geforderte Erkennbarkeit der Planungsaufgabe und der Richtlinien für die planerische Gestaltungsfreiheit bei Planungen; Vereinbarkeit der §§ 1 f. BNatSchG mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot	81
§ 6 Die inhaltliche Struktur von Leitvorschriften	84
A. Regelung der Gesetzeszwecke und Verwaltungsaufgaben; Regelung von Handlungsaufträgen, -zwecken, Schutzgütern und des Abwägungsgrundsatzes in Leitvorschriften	84
B. Konkretisierung von Zweckbestimmungen durch Zielbestimmungen in der Form von Grundsatzekatalogen	86
C. Begriffsbestimmungen	88
§ 7 Adressaten von Leitvorschriften	89
A. Keine Regelungspflicht, aber Regelungsbefugnis der Landesgesetzgeber hinsichtlich Leitvorschriften in den Landesnaturschutzgesetzen; Bindung des Gesetzgebers an die §§ 1 f. BNatSchG	89
B. Geltung der §§ 1 f. BNatSchG für die Verwaltung; Spezialität etwaiger Landesleitvorschriften gegenüber den §§ 1 f. BNatSchG	91
C. Der Bürger als Adressat	92
<b>Dritter Teil: Einwirkung der Zweck- und Zielbestimmungen auf den Rechtsfindungsprozeß am Beispiel der §§ 1 f. BnatSchG</b>	<b>94</b>
§ 8 Die Richtlinienfunktion der §§ 1 f. BNatSchG bei der Anwendung des naturschutzrechtlichen Instrumentariums	94

A.	Kompensation der gesetzgeberischen Zurückhaltung hinsichtlich des gesetzlichen Instrumentariums durch Festlegung allgemeiner Wertungsziele in Leitvorschriften	94
B.	Wechselwirkungen zwischen Leitvorschriften als Aufgabennormen und den Befugnisnormen des jeweiligen gesetzlichen Instrumentariums	95
C.	Leitvorschriften als Abwägungsdirektiven und Prinzipien im normtheoretischen Sinne	97
D.	Erstreckung der Richtlinienfunktion über das Planungsrecht hinaus auf Nichtplanungsentscheidungen; Geltung des Abwägungs- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sowohl für Planungs- als auch für Nichtplanungsentscheidungen	99
E.	Die Richtlinienfunktion der §§ 1 f. BNatSchG in verschiedenen verwaltungsrechtlichen Entscheidungssituationen	101
I.	Richtlinienfunktion bei Planungsentscheidungen, insbesondere als Abwägungsdirektiven im Rahmen der planerischen Abwägung	101
II.	Richtlinienfunktion bei der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen	103
III.	Richtlinienfunktion beim Verwaltungsermessen	107
IV.	Richtlinienfunktion beim Verordnungsermessen	107
1.	Leitvorschriften als Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG für Bundesverordnungen und im Grundsatz auch für Landesverordnungen	108
2.	Richtlinienfunktion bei Unterschutzstellungen nach den Landesnaturschutzgesetzen	109
V.	Richtlinienfunktion bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung	111
VI.	Richtlinienfunktion bei Lückenausfüllung, Abgrenzung des Regelungsbereiches, Bestimmung des Adressatenkreises und Richtigkeitskontrolle der Entscheidung	116
§ 9	Richtlinienfunktion der §§ 1 f. BNatSchG im Hinblick auf die Ermittlung beziehungsweise Einstellung der abwägungsbeachtlichen Belange unter besonderer Berücksichtigung der fachfremden Belange	118
A.	Berücksichtigung fachgesetzfremder Zwecke im Recht allgemein	118
I.	Rechtslage bei der planerischen Abwägung	118
1.	Berücksichtigung von Belangen nur im Rahmen des spezifischen Abwägungsraums	119

2.	Ermittlung und Einstellung der abwägungsbeachtlichen Belange insbesondere anhand der Kriterien der fehlenden Geringwertigkeit, der Schutzwürdigkeit und der Erkennbarkeit	120
II.	Rechtsslage bei Nichtplanungsentscheidungen	121
1.	Handeln im Rahmen des gesetzlichen Primärzwecks	122
2.	Handeln unter Berücksichtigung von Belangen außerhalb des gesetzlichen Primärzwecks	124
3.	Konkurrenz paralleler Genehmigungsverfahren	127
a)	Vollbindungsmodell	128
b)	Separationsmodell	128
c)	Fachbindungsmodell	129
aa)	Differenzierung zwischen Prüfungs- und Entscheidungskompetenz als Grundlage des Fachbindungsmodells	129
bb)	Abgrenzung der Entscheidungskompetenzen nach der Fachbindung; dogmatische Begründung des Fachbindungsansatzes	130
cc)	Stellungnahme: Befürwortung des Fachbindungsansatzes	131
dd)	Anwendungsbeispiele des Fachbindungsansatzes	132
B.	Leitvorschriften und die Berücksichtigung fachgesetzfremder Zwecke	134
I.	Berücksichtigung fachgesetzfremder Zwecke im Naturschutzrecht	134
1.	Rechtsslage bei Planungsentscheidungen	134
2.	Rechtsslage bei Nichtplanungsentscheidungen	135
II.	Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in fachfremden Gesetzen	137
1.	Berücksichtigung aufgrund von Naturschutzklauseln	138
2.	Berücksichtigung bei Planungsentscheidungen	139
3.	Berücksichtigung als Staatsaufgabe, bei Generalklauseln und als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung	140
4.	Weitere Beispiele	141
III.	Ermittlung und Einstellung von Belangen aufgrund der Hinweisfunktion von Leitvorschriften	146

§ 10	Richtlinienfunktion der §§ 1 f. BNatSchG im Hinblick auf das Gewicht der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege	149
A.	Zielkonflikte im Recht und ihre Auflösung durch Gewichtung und Ausgleich auf der normativen beziehungsweise Faktenebene	149

B.	Gewicht der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der normativen Ebene	151
I.	Verschieben der Argumentationslast durch Optimierungsgebote sowohl bei Planungs- als auch bei sonstigen Entscheidungen	151
II.	Gewichtung bei Zweck- und Zielbestimmungen im Sinne einer norminternen Rangordnung beziehungsweise eines internen oder externen Optimierungsgebots	154
III.	Gewichtungsfunktion der §§ 1 f. BNatSchG auf der normativen Ebene?	155
	1. Auffassungen in Rechtsprechung und Literatur	155
	2. Stellungnahme	158
	a) Keine norminterne Rangordnung innerhalb der §§ 1 f. BNatSchG	158
	b) §§ 1 f. BNatSchG als interne beziehungsweise externe Optimierungsgebote	159
	aa) Argumente gegen eine Qualifizierung als Optimierungsgebote	159
	bb) Argumente für eine Qualifizierung als Optimierungsgebote	160
	(1) Argument aus der früheren Planungsrechtsdogmatik	160
	(2) Argument aus verfassungskonformer Auslegung i.V.m. Art. 20a GG	161
	(a) Art. 20a GG als Optimierungsgebot	161
	(b) §§ 1 f. BNatSchG als Optimierungsgebote aufgrund der Qualifizierung des Art. 20a GG als Optimierungsgebot	163
C.	Gewicht der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege auf der Faktenebene	164
I.	Das <i>Alexy'sche</i> Abwägungsgesetz	164
II.	Gewicht als Produkt der Bedeutung und der Betroffenheit eines Belangs ( <i>Dreier</i> )	166
	a) Kriterien für die Bedeutung	166
	b) Kriterien für die Betroffenheit	167
	c) Abwägungsgrundsätze und normative Gewichtungsvorgaben	167
	d) Beispiel	168
III.	Fallgruppen nach <i>Gassner</i>	168
IV.	Kriterien nach <i>Gern</i>	169
V.	Zwischenergebnis: Nur geringer Einfluß der §§ 1 f. BNatSchG auf der Faktenebene	169

	13
D. Höheres Gewicht der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege aufgrund eines besseren Verwaltungsvollzugs	170
E. Zwischenergebnis	170
§ 11 Politische Bedeutung der §§ 1 f. BnatSchG	172
<b>Vierter Teil: Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts; Vergleich mit dem Europäischen Gemeinschaftsrecht; die Parallele zur Rechtsfigur der Präambel</b>	<b>175</b>
§ 12 Der Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes (vgl. Art. 174 [ex-Art. 130r] EGV)	175
§ 13 Die Begründungspflicht im Europäischen Gemeinschaftsrecht	177
A. Zwecke und Umfang der Begründungspflicht; grundsätzlich keine Begründungspflicht im deutschen Recht	177
B. Grundsätzliche Verortung der Begründung in der Präambel; Bedeutung von Präambeln und ihre Verwandtschaft zu Zweck- und Zielbestimmungen	179
§ 14 Der Gedanke des <i>effet utile</i> (Effektivitätsprinzip)	185
A. <i>Effet utile</i> im Völkerrecht	185
B. Fallgruppen des <i>effet utile</i> im Europäischen Gemeinschaftsrecht	185
C. Rückbesinnung auf den Grundgedanken des <i>effet utile</i> : Weitgehende teleologische Auslegungsmethode	188
§ 15 Übertragung des EU-Modells, insbesondere des Effektivitätsprinzips auf die deutsche Rechtsordnung	190