

Wille und Wirkung der Gesetze

Verwaltungswissenschaftliche Untersuchung
am Beispiel des Städtebauförderungsgesetzes,
Bundesimmissionsschutzgesetzes, Fluglärmgesetzes
und Bundesausbildungsförderungsgesetzes

von

Wolfgang Zeh

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

B 41949



R. v. Decker's Verlag, G. Schenck
Heidelberg 1984

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
---------------	---

Teil I

Aufbau und Ablauf der Untersuchung

1. Umriß und Reichweite der Problematik	3
1.1 Zur Relativierung der Effektivitätsforderung	3
1.2 Zur Begründung der Wirksamkeitsforderung gegenüber Gesetzen ..	5
1.3 Weitere Aspekte der Wirkungsfrage	8
1.4 Aktuelle Zweifel an der Wirksamkeit von Gesetzen	9
2. Überblick über den Erkenntnisstand auf verschiedenen Gebieten ...	12
2.1 Wirkungsbezüge in rechtswissenschaftlichen Standardfragen	12
2.1.1 Wirksamkeit als Rechtsprinzip?	12
2.1.2 Rechtsstaatlichkeit	13
2.1.3 Gesetzgebung und Staatsleitung	15
2.1.4 Gesetzesvorbehalt	16
2.1.5 Delegierte Rechtssetzung	17
2.2 Wirkungsorientierung in Rechtstheorie, Rechtssoziologie und Ge- setzgebungslehre	18
2.3 Wirksamkeit des Staatshandelns als Thema von Sozial-, Politik- und Verwaltungswissenschaft	22
2.4 Wirkungsbeobachtung in der politisch-administrativen Praxis	27
3. Präzisierung der Aufgabenstellung	31
4. Diskussion des gewählten Ansatzes	32
4.1 Zur Anlage insgesamt	32
4.2 Probleme und Perspektiven der Untersuchungsanlage	34
4.2.1 Anzahl und Auswahl der Fallbeispiele	35
4.2.2 Zur Untersuchungstechnik bei den Fallbeispielen	38
4.2.2.1 Unterschiedliche Materiallage	39
4.2.2.2 Zur Haltung gegenüber dem Material	39
4.2.2.3 Hypothesenentwicklung aus dem ersten Gesetzesbeispiel	42
4.2.3 Das Paradigma „Wille der Gesetze“	43
4.2.3.1 Zum Problem der Zielermittlung	43
4.2.3.2 Wille der Gesetze als praxisbezogener Maßstab	47
4.2.3.3 Zum Stellenwert des Normerzeugungsprozesses	49
4.2.3.4 Verbindung und Abgrenzung zu juristischen Auslegungsfragen	52
4.2.4 Zur Konzeption von Wirkungen	60
4.2.4.1 Vollständigkeit und Meßbarkeit	60

4.2.4.2	Einflußfaktoren	62
4.2.4.3	Klärung einiger Begriffe	63
5.	Zusammenfassung	65

Teil II

Städtebauförderungsgesetz als Pilotbeispiel

1.	Materiallage	68
2.	Wille des Gesetzes: Die wesentlichen Gestaltungsabsichten	71
2.1	Aussagen des Gesetzestextes zu Sachzielen	73
2.2	Durchführungsbezogene Gestaltungsabsichten des Gesetzes	76
3.	Wirkungen und Einflußfaktoren im Zielgebiet	81
3.1	Stand und Umfang der Städtebauförderung im Überblick	81
3.2	Die Rolle des Bundes und der Länder bei Schwerpunktsetzung, Planung und Vollzug	86
3.2.1	Zusammenwirken bei Schwerpunktsetzung und Programmaufstellung	86
3.2.2	Förderungs- und Auswahlpolitik der Länder	89
3.2.3	Auswirkungen der Positionen von Bund und Ländern in der Planung	92
3.2.4	Bundeseinfluß über Wissenschaft und Forschung	96
3.2.5	Zusammenfassung	100
3.3	Finanzierungsfragen im engeren Sinne	101
3.3.1	Kommunaler Eigenanteil	101
3.3.2	Abhängigkeiten bei der Finanzierung	104
3.3.3	Finanzielle Kompensationen	106
3.3.4	Zusammenfassung	110
3.4	Besonderheiten im Bereich von Organisation und Personal	111
3.4.1	Kompetenzen, Koordination und Konflikt	111
3.4.2	Organisatorische und personelle Anforderungen an die Gemeinden	116
3.4.3	Zusammenfassung	122
3.5	Aktivitäten und Vollzugsverhalten der Gemeinden	123
3.5.1	Grundhaltungen der Gemeinden zum Gesetz	123
3.5.2	Kommunale Sanierungskonzepte	127
3.5.3	Durchführung vorgeschriebener Maßnahmen	129
3.5.4	Ausnutzung eröffneter Befugnisse	132
3.5.5	Bedeutung der kommunalen Politik	136
3.5.6	Zusammenfassung	139
3.6	Einfluß von Betroffenen, Interessenten und Öffentlichkeit	140
3.6.1	Formen und Folgen der Partizipation	140
3.6.2	Bürgerinitiativen	144
3.6.3	Rolle von Eigentümern und Investoren	146
3.6.4	Interessenstruktur und kommunale Öffentlichkeit	148

3.6.5	Zusammenfassung	150
3.7	Auswirkungen in Sanierungsgebieten	151
3.7.1	Wohn- und Nutzungsverhältnisse	151
3.7.2	Funktionsbezogene und weitere Effekte	153
3.7.3	Zusammenfassung	155
3.8	Rahmenbedingungen, Normumwelt und Einstellungswandel	156
3.8.1	Wirtschaftsentwicklung und Konjunkturpolitik	156
3.8.2	Konzeptionelle Aspekte des Gesetzes	158
3.8.3	Normumwelt	160
3.8.4	Einstellungs- und Wertwandel	165
3.8.5	Zusammenfassung	166
4.	Die wesentlichen Wirkungen und ihr Beitrag zur Verwirklichung des Gesetzeswillens	167
4.1	Herausbildung des Städtebaus als Fachpolitik	168
4.2	Entwicklung von Planung, Kooperation und Partizipation	169
4.3	Entwicklung der Förderungspolitik	170
4.4	Konjunkturpolitische Effekte	171
4.5	Durchsetzung privater Interessen	172
4.6	Funktionsänderungen, Mietsteigerungen und Verdrängungseffekte ..	173
4.7	Verhältnis zwischen Flächensanierung und Objektsanierung	174
4.8	Verhältnis zwischen Funktionsschwächenanierung und Bausub- stanzsanierung	175
4.9	Förderungspriorität für Verdichtungsgebiete	176
4.10	Förderungspriorität finanzstarker Gemeinden	177
4.11	Steuerungsleistung des Bundes	178
4.12	Entwicklung der bodenpolitischen Probleme	179
4.13	Verzögerungen der Durchführung	179
4.14	Ausmaß der Gesetzesanwendung	180
4.15	Zusammenfassung	181
5.	Die Einflußfaktoren und ihre Beiträge	182
5.1	Gesetz: Konzeption und Textgestaltung	183
5.2	Rechtsnormen im Umfeld	184
5.3	Finanzierung	185
5.4	Organisation und Verwaltung	187
5.5	Interessenten und Betroffene	190
5.6	Fachdiskussion und Einstellungen	192
5.7	Rahmenbedingungen	193
5.8	Zusammenfassende Übersicht (Matrix)	194
5.9	Einige Beobachtungen zum Städtebauförderungsgesetz anhand der Übersichten	207
5.9.1	Zur relativen Bedeutung einzelner Einflußfaktoren	207
5.9.2	Zum Stellenwert der Faktorenkomplexe	210
5.9.3	Zu einigen spezifischen Zusammenhängen zwischen Wirkungen und Einflußfaktoren	211
5.9.4	Aufteilung der Kennziffern auf intendierte und nicht intentionsge- rechte Wirkungen	212

Teil III
Untersuchung der weiteren Fallbeispiele

1.	Bundesimmissionsschutzgesetz	215
1.1	Materiallage	217
1.2	Wille des Gesetzes: Die wesentlichen Gestaltungsabsichten	222
1.2.1	Aussagen des Gesetzestextes zu Sachzielen	225
1.2.2	Durchführungsbezogene Gestaltungsabsichten des Gesetzes	227
1.3	Wirkungen und Einflußfaktoren im Zielgebiet	230
1.3.1	Stand des Immissionsschutzes im Überblick	231
1.3.2	Faktorenkomplex Gesetz: Konzeption und Textgestaltung	234
1.3.3	Faktorenkomplex Rechtsnormen im Umfeld	241
1.3.4	Faktorenkomplex Finanzierung	254
1.3.5	Faktorenkomplex Organisation und Verwaltung	258
1.3.6	Faktorenkomplex Interessenten und Betroffene	273
1.3.7	Faktorenkomplex Fachdiskussion und Einstellungen	282
1.3.8	Faktorenkomplex Rahmenbedingungen	286
1.4	Die wesentlichen Wirkungen und ihr Beitrag zur Verwirklichung des Gesetzeswillens	293
1.4.1	Herausbildung des Immissionsschutzes als Fachpolitik	293
1.4.2	Entwicklung des finanziellen Aufwands für die gesetzlichen Auf- gaben	293
1.4.3	Entwicklung von Planung, Kooperation und Partizipation	294
1.4.4	Ausbau des Instrumentariums	294
1.4.5	Verbesserungen der Umweltqualität	295
1.4.6	Konjunkturelle, strukturelle und Wettbewerbseffekte des Immis- sionsschutzes	296
1.4.7	Durchsetzung konkurrierender Aufgaben	297
1.4.8	Durchsetzung privater Interessen	297
1.4.9	Ungleichbehandlungen und Unterschiede bei der Gesetzesanwen- dung	298
1.4.10	Verzögerungen der Durchführung	298
1.4.11	Steuerungsleistung des Bundes	299
1.4.12	Niveau der Aufgabenerfüllung	299
1.4.13	Zusammenfassung	300
1.5	Zusammenfassende Übersicht über Wirkungen und Einflußfakto- ren (Matrix)	300
1.6	Einige Beobachtungen anhand der Übersichten	310
1.6.1	Zur relativen Bedeutung einzelner Einflußfaktoren im Vergleich zum Städtebauförderungsgesetz	310
1.6.2	Die Bedeutung der Faktorenkomplexe im Vergleich	314
1.6.3	Zusammenhänge bestimmter Faktorenkomplexe mit bestimmten einzelnen Wirkungen	315
1.6.4	Differenzierung nach intendierten und nicht intentionsgerechten Wirkungen	317

2.	Fluglärmsgesetz	319
2.1	Materiallage	320
2.2	Wille des Gesetzes: Die wesentlichen Gestaltungsabsichten	322
2.2.1	Aussagen des Gesetzestextes zu Sachzielen	324
2.2.2	Durchführungsbezogene Gestaltungsabsichten des Gesetzes	325
2.3	Wirkungen und Einflußfaktoren im Zielgebiet	327
2.3.1	Stand des Fluglärmschutzes im Überblick	327
2.3.2	Faktorenkomplex Gesetz: Konzeption und Textgestaltung	332
2.3.3	Faktorenkomplex Rechtsnormen im Umfeld	338
2.3.4	Faktorenkomplex Finanzierung	342
2.3.5	Faktorenkomplex Organisation und Verwaltung	343
2.3.6	Faktorenkomplex Interessenten und Betroffene	350
2.3.7	Faktorenkomplex Fachdiskussion und Einstellungen	357
2.3.8	Faktorenkomplex Rahmenbedingungen	360
2.4	Die wesentlichen Wirkungen und ihr Beitrag zur Verwirklichung des Gesetzeswillens	363
2.4.1	Ausbau des Instrumentariums	363
2.4.2	Kontrolle des Flugbetriebs	363
2.4.3	Entwicklung von Planung, Kooperation und Partizipation	364
2.4.4	Steuerungsleistung des Bundes	364
2.4.5	Verringerung der Belastung durch Fluglärm	365
2.4.6	Durchsetzung privater Interessen	366
2.4.7	Festsetzung der Lärmschutzbereiche	366
2.4.8	Durchführung und Förderung von Schallschutzmaßnahmen	367
2.4.9	Einschränkung der Bebauung in der Umgebung von Flugplätzen	368
2.4.10	Verzögerungen der Durchführung	368
2.4.11	Niveau der Aufgabenerfüllung	368
2.4.12	Zusammenfassung	369
2.5	Zusammenfassende Übersicht über Wirkungen und Einflußfaktoren (Matrix)	369
2.6	Einige Beobachtungen anhand der Übersichten	375
2.6.1	Übereinstimmungen und Abweichungen der Bedeutung einzelner Einflußfaktoren im Vergleich zum StBauFG und zum BImSchG	375
2.6.2	Die Bedeutung der Faktorenkomplexe im Vergleich	381
2.6.3	Zusammenhänge bestimmter Faktorenkomplexe mit bestimmten einzelnen Wirkungen	382
2.6.4	Differenzierung nach intendierten und nicht intentionsgerechten Wirkungen	384
3.	Bundesausbildungsförderungsgesetz	386
3.1	Materiallage	388
3.2	Wille des Gesetzes: Die wesentlichen Gestaltungsabsichten	390
3.2.1	Aussagen des Gesetzestextes zu Sachzielen	392
3.2.2	Durchführungsbezogene Gestaltungsabsichten des Gesetzes	394
3.3	Wirkungen und Einflußfaktoren im Zielgebiet	396
3.3.1	Stand der Ausbildungsförderung im Überblick	396
3.3.2	Faktorenkomplex Gesetz: Konzeption und Textgestaltung	403

3.3.3	Faktorenkomplex Rechtsnormen im Umfeld	410
3.3.4	Faktorenkomplex Finanzierung	414
3.3.5	Faktorenkomplex Organisation und Verwaltung	418
3.3.6	Faktorenkomplex Interessenten und Betroffene	423
3.3.7	Faktorenkomplex Fachdiskussion und Einstellungen	427
3.3.8	Faktorenkomplex Rahmenbedingungen	429
3.4	Die wesentlichen Wirkungen und ihr Beitrag zur Verwirklichung des Gesetzeswillens	432
3.4.1	Zunahme von Chancengleichheit	432
3.4.2	Heranbildung höherqualifizierter Arbeitskräfte	433
3.4.3	Anzahl der Geförderten	433
3.4.4	Steuerungsleistung des Bundes	434
3.4.5	Berufswahl nach Neigung	434
3.4.6	Planung, Kooperation und Partizipation	435
3.4.7	Arbeitsmarkteffekte	436
3.4.8	Entwicklung des finanziellen Aufwands	436
3.4.9	Bedarfsdeckung für die Geförderten	437
3.4.10	Ungleichbehandlungen und Unterschiede	438
3.4.11	Verzögerungen der Durchführung	438
3.4.12	Verwaltungsaufwand	439
3.4.13	Zusammenfassung	439
3.5	Zusammenfassende Übersicht über Wirkungen und Einflußfaktoren (Matrix)	440
3.6	Einige Beobachtungen anhand der Übersichten	446

Teil IV

Auswertungen, Zusammenfassungen, Ergebnisse

1.	Erläuterung der Gesamtübersicht	449
2.	Ordnung der Einflußfaktoren nach Einflußstärke und nach Art der Beziehung zu den Wirkungen	457
3.	Interpretation der Bedeutung der Einflußfaktoren für die Gesetz- zeswirkung	461
4.	Zur Bedeutung der Faktorenkomplexe	519
4.1	Die Rolle von Organisation und Verwaltung	520
4.2	Der Einfluß von Interessenten und Betroffenen	522
4.3	Die Bedeutung der Rechtsnormen im Umfeld	523
4.4	Die Wirkungsweise des Gesetzestextes	524
4.5	Die Frage der Rahmenbedingungen	525
4.6	Der Beitrag der Finanzierung	526
4.7	Der Stellenwert von Fachdiskussion und Einstellungen	528
5.	Schwerpunktmäßige Zusammenstellung verallgemeinerungs- fähiger Einflußfaktoren	529
5.1	Die zehn einflußreichsten Faktoren	529
5.2	Die zehn für die Gestaltungswirkung förderlichsten Faktoren	529

5.3	Die zehn für die Gestaltungswirkung hemmendsten Faktoren	530
5.4	Die zehn am wenigsten einflußreichen Faktoren	530
5.5	Liste der Einflußfaktoren geordnet nach Faktorenkomplexen und Einflußstärke	530
6.	Abschließende Überlegungen zur Leistungsfähigkeit des Unter- suchungsansatzes	532
6.1	Die Anzahl der untersuchten Fallbeispiele	532
6.2	Zur Plausibilität der Einzelbeobachtungen	535
6.3	Zur Frage konkreter Folgerungen	536
6.4	Zur Relativierung des Effektivitäts- und Gestaltungsansatzes	536
7.	Schlußfolgerungen in Thesen	540
	<i>Literatur und Materialien</i>	<i>547</i>
	<i>Stichwortverzeichnis</i>	<i>565</i>