

Rainer Holtschneider

Normenflut und Rechtsversagen

Wie wirksam sind rechtliche Regelungen?



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Inhaltsverzeichnis	5
2. Gliederung	6
3. Abkürzungsverzeichnis	13
4. Text	16 - 237
5. Literaturverzeichnis	238 - 276
6. Lebenslauf	277

Einleitung

1. Problemaufriß	16
2. Aufbau und Thesen	22

TEIL A. EINFÜHRUNG IN DIE HEUTIGE DISKUSSION ÜBER EIN MÖGLICHES STEUERUNGSVERSAGEN DES RECHTS UND ABGRENZUNG DES EIGENEN THEORETISCHEN ANSATZES

1. Kapitel:

<i>Die Ausgangspositionen im Streit um Verrechtlichung, Entrechtlichung und Rechtsversagen als generelle Phänomene</i>	28
<u>1.1.</u> Empirischer Befund zur Verrechtlichung	28
1.1.1. Zur Zahl der Rechtsnormen	31
1.1.2. Zum Umfang der Rechtsnormen	33
1.1.3. Bewertung	36
<u>1.2.</u> Vermutete Ursachen, befürchtete Folgen von Verrechtlichungstendenzen	43
1.2.1. Zahlreiche mögliche Ursachen	44
1.2.2. Unterschiedliche Folgen: Befüchtungen und Hoffnungen	48
<u>1.3.</u> Entrechtlichungstendenzen als gleichzeitige gegenläufige Bewegung und andere Abhilfestrategien	55
<u>1.4.</u> Ergebnis zum 1. Kapitel: Die fehlende Systematik der bisherigen Diskussion	57

2. Kapitel:

Abgrenzung des Untersuchungsansatzes gegenüber konkurrierenden Ansätzen und Klärung der beabsichtigten Reichweite der eigenen Rechtsversagenstheorie

59

<u>2.1.</u>	Abgrenzung zu anderen wissenschaftlichen Ansätzen	59
2.1.1.	Gesetzgebungslehre und Implementationsforschung	59
2.1.2.	Regulierungstheorien	65
2.1.3.	Steuerungstheorien in der politischen Soziologie	68
<u>2.2.</u>	Abgrenzung zu anderen Sichtweisen von Rechtsversagen	70
2.2.1.	Persönlichkeitsstrukturveränderungen und die "Kolonialisierung der Lebenswelt"	70
2.2.2.	Die "überschene" Dynamik und Selbstreferenz gesellschaftlicher Teilsysteme und das Erfordernis eines neuen Rechtsdenkens: zum " reflexiven Recht "	74
2.2.2.1.	Das Konzept des "reflexiven Rechts"	75
2.2.2.2.	Zur Kritik am Konzept des "reflexiven Rechts"	79
<u>2.3.</u>	Ergebnis zum 2. Kapitel: Keine gesellschaftliche Großtheorie, sondern eine Rechtsversagenstheorie mittlerer Reichweite mit pragmatischer Zielsetzung	84

TEIL B. SYSTEMATISIERUNG DER GENERELLEN VERRECHTLICHUNGSDEBATTE

3.Kapitel:

Die doppelte Instrumentalität des Rechts:

Unterschiedliche Funktionen und Anforderungen an das Recht 86

<u>3.1.</u>	Politische und ökonomische Grundvoraussetzungen der Rechtsfunktionen im Zeitablauf: Der Wandel zum instrumentellen Gesetzesverständnis	86
<u>3.2.</u>	Der Niederschlag der Rechtserwartungen in der Verfassung	95
3.2.1.	Zur formalen Rationalität des Rechts	97
3.2.2.	Zur materialen Rationalität des Rechts	99
3.2.3.	Zur Einordnung des Gesetzgebungsverfahrens und der Kompetenzvorschriften des GG	102
<u>3.3.</u>	Verschiedene Zielsetzungen, Erwartungen und Interessen der Rechtsbeteiligten	104
3.3.1.	Die rechtssetzenden Instanzen und ihre Verflechtungen	106
3.3.2.	Die rechtsanwendenden Instanzen und ihre Verflechtungen	108
3.3.3.	Die Normadressaten und ihre Verflechtungen	113
3.3.4.	Direkt oder mittelbar betroffene Dritte und ihre Verflechtungen	116
<u>3.4.</u>	Zusammenfassung und Ergebnis zum 3.Kapitel: Organisationsrecht oder Interventionsmedium: Die Status-quo- und die Interventionsinteressen	119

4. Kapitel:

Verschiedene Arten von Rechtsversagen

(Rechtsversagenstypologie)

122

<u>4.1.</u>	Der qualitativ - inhaltliche Definitionsversuch anhand der Interessen der Rechtsbeteiligten: Rechtsversagen als Auseinanderklaffen von Erwartung und Wirkung	122
4.1.1.	Erwartung und Legitimation	125
4.1.2.	Wirkung und Wirkungsfeststellung: Zur Effektivität des Rechts	127
4.1.2.1.	Wirkung als Kausalzusammenhang zwischen Rechtsnorm und Verhalten ?	128
	a) Das Verhalten des Einzelnen als Normadressat	129
	b) Die Absichten und Ziele "des Gesetzgebers"	130
	c) Die Frage der (nachweisbaren) Kausalität	136
4.1.2.2.	Die symbolische "Ziel"- Setzung und Funktion von Rechtsnormen	138
4.1.2.3.	Weitere Probleme der Wirkung und ihrer Feststellung	144
	a) Die Meßbarkeit und Feststellbarkeit der "Wirkung" (einschl. evtl. Ersatzindikatoren)	144
	b) Zur Notwendigkeit einer (nicht vorhandenen) Theorie eines iSd Rechtsnorm "optimalen" rechtsrelevanten Verhaltens der Rechtsbeteiligten bei den bestehenden Prognoseunsicherheiten und Nebenwirkungen	146
Resümee zu 4.1.2. :		
	Das Scheitern der kausal begründeten Wirkungsfeststellung	151
Resümee zu 4.1. :		
	Das Scheitern des qualitativ - inhaltl. Definitionsversuches	151

<u>4.2.</u>	Der formal - phänomenologische Definitionsversuch: Rechtsversagen als eine auf den verschiedenen Ebenen der Rechtsbeteiligten jeweils typische Erscheinungsform von Rechtsunwirksamkeit	153
4.2.1.	Rechtsversagen als Verfahrensfehler iwS. auf der Ebene der rechtssetzenden Instanzen	153
4.2.1.1.	Inhomogenität von Rechtsnormen	155
4.2.1.2.	<i>Überregelungen</i> durch Rechtsnormen	156
4.2.1.3.	<i>Unterregelungen</i> durch (fehlende) Rechtsnormen: Rechts- defizite	157
	a) Fehlende Neuregelung oder Ergänzung	
	b) Fehlende Verfeinerung (zu "grobe" RN)	
4.2.1.4.	Formale Qualitätsmängel	160
	a) Sprachliche Mängel	
	b) Sonstige formale Mängel	
4.2.2.	Rechtsversagen als Vollzugs- oder Interpretations- defizit auf der Ebene der rechtsanwendenden Instanzen	162
4.2.2.1.	Vollzugsdefizite bei der Verwaltung	162
4.2.2.2.	"Interpretationsdefizite" bei der Rechtsprechung	167
4.2.3.	Rechtsversagen als Adressatenresistenz auf der Ebene der Normadressaten	168
4.2.3.1.	Sonderinteressengruppen und Neokorporatismus	170
4.2.3.2.	Kleine und große Organisationen	176
4.2.3.3.	Ergebnis	177
<u>4.3.</u>	Das Problem der Ursachen und Ursachenverkettung	179
<u>4.4.</u>	Zusammenfassung und Ergebnis zum 4.Kapitel: Widersprüchliche Tendenzen aufgrund widersprüchlicher Anforderungen und Ursachen	180

<u>5.1.</u>	Grundsätzliche Alternativen	184
5.1.1.	Herausnahme aus dem Bereich staatlicher Aufgaben: Entstaatlichung und Privatisierung	184
5.1.2.	Außerrechtliche Steuerungsmittel: finanzielle Anreize und Überzeugungsprogramme	188
5.1.2.1.	Finanzielle Anreizprogramme	189
5.1.2.2.	Überzeugungs - oder persuasive Programme	192
<u>5.2.</u>	Konsequenzen bei Verfahrensfehlern iwS. auf der Ebene der rechtssetzenden Instanzen	194
5.2.1.	Traditionelle Strategien	194
5.2.1.1.	Rechtsbereinigung (Entbürokratisierung, Deregulierung)	194
5.2.1.2.	Flexibilisierung i.e.S.	198
5.2.1.3.	Funktionale und regionale Dezentralisierung/ Kommunalisierung	200
5.2.1.4.	Reduktion symbolischer Funktionen des Rechts ?	203
5.2.1.5.	Bei Rechts defiziten : weitere Verrechtlichung ?	204
5.2.2.	Die Gegenstrategie der "offenen Rahmenziele"	204
<u>5.3.</u>	Konsequenzen bei Vollzugsdefiziten auf der Ebene der rechtsanwendenden Instanzen	209
5.3.1.	Ausgleich durch mehr Geld, mehr Personal und anderes	209
5.3.2.	Neue Aktionsformen - informales Verwaltungshandeln	210
<u>5.4.</u>	Konsequenzen bei Adressatenresistenz	214
5.4.1.	Zurückdrängung von Sonderinteressengruppen?	214
5.4.2.	Mehr Selbststeuerung, mehr Mitbestimmung bei "offenen Rahmenzielen"	215
<u>5.5.</u>	Verbesserung der "Wirkungsmessung" und "Wirkungsbeobachtung" ?	216
<u>5.6.</u>	Zusammenfassung und Ergebnis zum 5.Kapitel: Unterschiedliche Konsequenzen bei verschiedenen Rechtsversagenstypen	221

6. Kapitel: ERGEBNIS	225
<u>6.1.</u> Inhaltlich - zusammenfassende Thesen	225
<u>6.2.</u> Methodische Vorschläge zur Untersuchung konkreter Regelungsfelder	232
<u>6.3.</u> Ausblick	235