

Schriften zur Rechtstheorie

Heft 53

Die Bedeutung von  
Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung  
der Bundesrepublik Deutschland

Von

Dr. Harro Höger



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

**HARRO HÖGER**

**Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der  
Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland**

**Schriften zur Rechtslehre**

**Heft 53**

**Die Bedeutung von  
Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung  
der Bundesrepublik Deutschland**

**Von**

**Dr. Harro Höger**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Höger, Harro**

Die Bedeutung von Zweckbestimmungen in der Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland. — 1. Aufl.

— Berlin: Duncker und Humblot, 1976.

(Schriften zur Rechtstheorie; H. 53)

ISBN 3-428-03763-4

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03763 4

*Meinen Eltern  
in Dankbarkeit gewidmet*



## Vorwort

Die Arbeit hat der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln im Sommersemester 1975 als Dissertation vorgelegen, das Manuskript wurde im Februar 1975 abgeschlossen.

Die Anregung zu dieser Arbeit ging von Herrn Prof. Dr. Dr. Dietrich Pirson aus, ihm schulde ich besonderen Dank für die ständige hilfreiche Betreuung durch Rat und Förderung. Zugleich möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. Martin Kriele bedanken, der die vorliegende Arbeit wohlwollend unterstützte. Herzlich danke ich Herrn Diplomkaufmann Gero Schöllnhammer für seine kritischen Denkanstöße und seine selbstlose Hilfe bei der Fertigstellung des Manuskripts.

Dem Verlag Duncker & Humblot, Berlin, danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in seine Schriftenreihe.

Köln, im Januar 1976

*Harro Höger*



# Inhaltsverzeichnis

## 1. Abschnitt

### **Gegenstand, Materialien und Ziel der Untersuchung**

I. Einführung in den Gegenstand .....	13
1. Erläuterung des Begriffes „Zweckbestimmung“ .....	13
2. Gesetzeseinleitungen in der Rechtsgeschichte .....	15
II. Materialien der Untersuchung .....	16
III. Zielvorstellung und Gang der Untersuchung .....	19

## 2. Abschnitt

### **Zusammenstellung der zweckdefinierenden Vorschriften, unterteilt nach Sachbereichen**

I. Einführung .....	21
II. Zweckbestimmungen in Kriegsfolgenbeseitigungsgesetzen .....	22
III. Zweckbestimmungen in Wirtschaftsgesetzen .....	25
IV. Zweckbestimmungen in Sozialgesetzen .....	29
V. Zweckbestimmungen in Gesetzen über Verwaltungseinrichtungen .....	33
VI. Zweckbestimmungen in Gesetzen gemäß Art. 80 GG .....	34
VII. Sonstige Zweckbestimmungen .....	35
VIII. Zwischenergebnis (1) .....	36
1. Sprachliche Besonderheiten bei Zweckbestimmungen .....	36
2. Zugehörigkeit zum öffentlichen Recht .....	37
3. Differenzierte Ausgestaltung der Zweckbestimmungen .....	37

## 3. Abschnitt

### **Die verschiedenen Auffassungen in der Rechtswissenschaft zur Bedeutung von Zweckbestimmungen**

I. Überblick .....	39
II. Auffassungen in der älteren Literatur .....	39
1. Friedrich Eisele .....	39

2. Paul Laband .....	40
3. Georg Jellinek .....	41
4. Gerhard Anschütz .....	42
5. Hans Kelsen .....	42
6. Albert Haenel .....	43
7. S. Brie .....	45
8. Richard Thoma .....	45
III. Auffassungen in der neueren Literatur .....	45
1. Hermann Heller .....	45
2. Hans W. Kopp .....	46
3. Dietrich Jesch .....	47
4. Peter Schoepke .....	47
IV. Schlußfolgerungen .....	47

#### *4. Abschnitt*

#### **Die Bedeutung der Vorsprüche in der national-sozialistischen Gesetzgebung**

I. Die Verwendung von Vorsprüchen in der NS-Gesetzgebung ....	50
II. Die rechtliche Bedeutung der Vorsprüche aus der Sicht der Literatur .....	52
III. Die Auffassung des RG zur rechtlichen Bedeutung der Vorsprüche .....	56
VI. Zwischenergebnis (2) .....	58

#### *5. Abschnitt*

#### **Die Bedeutung der Zweckbestimmungen in der Rechtsprechung**

I. Die Zweckbestimmungen als Hilfsmittel der Auslegung .....	59
1. Die Norminterpretation .....	59
2. Die Lückenausfüllung .....	60
3. Die Bestimmung des Regelungsbereiches eines Gesetzes .....	61
4. Die Bestimmung des Adressatenkreises eines Gesetzes .....	62
5. Die Richtigkeitskontrolle .....	62
II. Die Zweckbestimmung als Ermessensbindung .....	63
III. Zwischenergebnis (3) .....	67

#### *6. Abschnitt*

#### **Die Entwicklung eines neuen methodischen Ansatzes**

I. Die Systematisierung der Zweckbestimmungen als Grundlage ihrer Analyse .....	69
---	----

Inhaltsverzeichnis	11
II. Mögliche Ordnungssysteme und ihre Merkmale	70
III. Die Bestimmung des dominanten Ordnungsprinzips	72

### 7. Abschnitt

#### Zweckbestimmungen in Ermächtigungsgesetzen

I. Erläuterung des Gesetzestypus „Ermächtigungsgesetz“ und Beschreibung der darin auftretenden Zweckbestimmungen	74
1. Analytische Merkmale	74
2. Das Ermächtigungsgesetz als Zweckprogramm	75
II. Die Bedeutung der Zweckbestimmungen	77
1. Die Zweckbestimmung als notwendiger formaler Bestandteil	77
2. Die Zweckbestimmung als Element des Zweckprogramms	78
3. Die Zweckbestimmung als Orientierungshilfe für den Bürger	78
4. Die Zweckbestimmung als Bestandteil der Rechtsverordnung	79

### 8. Abschnitt

#### Zweckbestimmungen in Programmgesetzen

I. Erläuterung des Gesetzestypus „Programmgesetz“ und Beschreibung der darin auftretenden Zweckbestimmungen	80
II. Programmgesetze im Raumordnungsrecht	81
1. Das BBauG als Zweckprogramm, zugleich das Problem des Zielkonflikts	81
2. Das RaumOrdG als Zweckprogramm, zugleich das Problem der Operationalisierung	83
III. Programmgesetze im Wirtschaftsrecht	85
VI. Die Bedeutung der Zweckbestimmungen	86
1. Die Gestaltungsfreiheit als Programmbestandteil	86
2. Das Zweckprogramm als jus strictum	87
3. Die Zweckbestimmung als Hilfsmittel der Auslegung	87
4. Kontrollmöglichkeiten	88

### 9. Abschnitt

#### Zweckbestimmungen bei Maßnahmegesetzen

I. Erläuterung des Gesetzestypus „Maßnahmegesetz“ und Beschreibung der darin auftretenden Zweckbestimmungen	90
1. Analytische Merkmale	90
2. Das Maßnahmegesetz als Konditionalprogramm	92

II. Die Bedeutung der Zweckbestimmungen .....	94
1. Vorüberlegung .....	94
2. Die Zweckbestimmung als Zeitbestimmung .....	94
3. Die Zweckbestimmung als Hilfsmittel der systematischen und sachlichen Einordnung des Gesetzes .....	95
4. Die Zweckbestimmung als Hilfsmittel der Gesetzesanwendung .....	96
5. Die Zweckbestimmung als Hilfsmittel der Auslegung des Gesetzes .....	97
6. Das Rangverhältnis zwischen gesetzlich statuiertem und formlosem Gesetzeszweck .....	99
7. Die Bedeutung der Zweckbestimmungen für das Vorverständnis .....	100

### 10. Abschnitt

#### **Zweckbestimmungen in Sozialstaatsgesetzen**

I. Erläuterung des Gesetzestypus „Sozialstaatsgesetz“ und Beschreibung der darin auftretenden Zweckbestimmungen .....	102
II. Die Bedeutung der Zweckbestimmungen .....	103
1. Die Zweckbestimmung als Entscheidungs- und Kontrollinstrument .....	103
2. Die Zweckbestimmung als Orientierungshilfe für den Bürger .....	104
3. Die Zweckbestimmung als Träger rechtspolitischer Aufgaben .....	105

### 11. Abschnitt

#### **Zweckbestimmungen in Organisationsgesetzen**

I. Erläuterung des Gesetzestypus „Organisationsgesetz“ und Beschreibung der darin auftretenden Zweckbestimmungen .....	106
II. Die Bedeutung dieser Zweckbestimmungen .....	108
1. Die Zweckbestimmung als Entscheidungs- und Kontrollinstrument .....	108
2. Die Zweckbestimmung als Hilfsmittel der Kompetenzabgrenzung .....	110
3. Die Zweckbestimmung als Orientierungshilfe für den Bürger .....	111

### 12. Abschnitt

<b>Die Gruppe der Präambeln</b> .....	112
---------------------------------------	-----

### 13. Abschnitt

<b>Ergebnis der Untersuchung</b> .....	114
--	-----

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	117
-----------------------------------	-----

## 1. Abschnitt

# Gegenstand, Materialien und Ziel der Untersuchung

## I. Einführung in den Gegenstand

### 1. Erläuterung des Begriffes „Zweckbestimmung“

Gustav Radbruch glaubte, daß die Gesetzessprache eine neue Qualität erreicht habe. Wenn in verschiedenen Rechtsperioden jeweils der Sprachstil der Überredung, der Überzeugung oder der Belehrung benutzt wurde, um das Gesetz dem Rechtsunterworfenen nahezubringen, so sei diese Entwicklung zu einem Abschluß gekommen. Der moderne Gesetzgeber habe eingesehen, daß es ihm nicht anstehe, sich über den Zweck des Gesetzes zu äußern. Daher stelle das zeitgemäße Gesetz einen Befehl dar, gegründet auf der Macht der Autorität. Folglich würde der Gesetzgeber niemals das Wörtchen „weil“ in den Mund nehmen, er erniedrigte damit den um seines Daseins willen verbindlichen Befehl zu einem entsprechend der Überzeugungskraft wirksamen Ratschlag<sup>1</sup>.

Die gegenwärtige Gesetzgebungspraxis gibt Radbruch grundsätzlich recht. In ihren Gesetzen folgen auf Überschrift und Eingangsformel sofort die Normen, ohne jede Erläuterung und ohne Hinweis auf den Gesetzeszweck.

Eine Ausnahme bilden jedoch die Vorschriften, die in dieser Arbeit untersucht werden sollen. Ihre Besonderheit ist offensichtlich. Räumlich stehen sie regelmäßig zu Beginn des kodifizierten Gesetzestextes, in Gehalt und Sprachstil unterscheiden sie sich oft wesentlich von den nachfolgenden Bestimmungen. Meistens sind sie besonders betitelt, sie werden mit „Anwendungsbereich<sup>2</sup>, Aufgaben<sup>3</sup>, Grundsatz<sup>4</sup>, Inhalt des Gesetzes<sup>5</sup>, Zielsetzung<sup>6</sup>, Zweck<sup>7</sup>“ usw. benannt. Inhaltlich weisen sie auf die Bedeutung des folgenden Gesetzes im Rahmen umfassender, z. B.

---

<sup>1</sup> Radbruch / Zweigert, Einführung in die Rechtswissenschaft, S. 43 ff.

<sup>2</sup> Straffreiheitsgesetz 1954 vom 17. 7. 1954, BGBl. I S. 203.

<sup>3</sup> Arbeitsförderungsgesetz vom 25. 6. 1969, BGBl. I S. 582.

<sup>4</sup> Ausbildungsförderungsgesetz vom 19. 9. 1969, BGBl. I S. 1719.

<sup>5</sup> Mühlenstrukturgesetz vom 27. 12. 1971, BGBl. I S. 2098.

<sup>6</sup> Zonenrandförderungsgesetz vom 5. 8. 1971, BGBl. I S. 1237.

<sup>7</sup> Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. 3. 1971, BGBl. I S. 282.

sozialer, wirtschaftlicher oder kultureller Belange hin: Sie erklären die Beweggründe, die zu diesem Gesetz führten, umreißen die Zielvorstellungen und Absichten des Gesetzgebers oder stellen ein Postulat auf, dessen Realisierung das nachfolgende Gesetz erreichen soll.

In der vorliegenden Untersuchung werden diese Vorschriften unter dem Oberbegriff „Zweckbestimmungen“ zusammengefaßt, zum einen, weil der Gesetzgeber diese Bezeichnung häufig verwendet, aber auch, weil das Wort „Zweckbestimmung“ die finale Ausrichtung eines Gesetzes besonders hervorhebt.

Sie zeichnen sich durch folgende gemeinsame Merkmale aus:

- Sie sind gesetzliche Vorschriften, d. h. sie wurden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen.
- Sie stehen am Anfang des normativen Teils, als Präambel, als Vorpruch oder als jeweiliger § 1 oder § 2.
- Sie stellen inhaltlich eine Einleitung zum nachfolgenden Gesetz dar.

### **Beispiel 1**

Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie  
und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)<sup>8</sup>

#### ERSTER ABSCHNITT

##### Allgemeine Vorschriften

##### § 1

##### Zweckbestimmung des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist,

1. die Erforschung, die Entwicklung und die Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken zu fördern,
2. Leben, Gesundheit und Sachgüter vor den Gefahren der Kernenergie und der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlen zu schützen und durch Kernenergie oder ionisierende Strahlen verursachte Schäden auszugleichen,
3. zu verhindern, daß durch Anwendung oder Freiwerden der Kernenergie die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik gefährdet wird,
4. die Erfüllung internationaler Verpflichtungen der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Kernenergie und des Strahlenschutzes zu gewährleisten.

Oft stehen am Anfang von Gesetzen nur Sätze oder Satzteile, die die gleichen Merkmale wie die einleitenden Vorschriften aufweisen und sich von ihnen lediglich dadurch unterscheiden, daß sie nicht als eigener Paragraph formuliert sind. Diese „Motive“ werden wegen ihrer gleichartigen Qualität den Zweckbestimmungen zugerechnet.

---

<sup>8</sup> Vom 23. 12. 1959, BGBl. I S. 814.

Sie finden sich

a) in der Überschrift

### **Beispiel 2**

Gesetz über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet  
der Wasserwirtschaft zum Zwecke der Verteidigung<sup>9</sup>

b) in der Eingangsformel

### **Beispiel 3**

Gesetz zur Verhinderung der volkswirtschaftlich mißbräuchlichen  
Benutzung von Kraftfahrzeugen<sup>10</sup>

Um den bestehenden Mangel an Kraftfahrzeugen, Ersatzteilen, Kraftstoffen und Bereifungen zu beheben und um mißbräuchliche, volkswirtschaftlich unbegründbare Benutzung von Kraftfahrzeugen zu verhindern, hat der Wirtschaftsrat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

c) im Rahmen von Begriffsbestimmungen

### **Beispiel 4**

Gesetz über forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse<sup>11</sup>

#### **Begriff**

Forstbetriebsgemeinschaften sind privatrechtliche Zusammenschlüsse von Grundbesitzern, die den Zweck verfolgen, die Bewirtschaftung der angeschlossenen Waldflächen und der zur Aufforstung bestimmten Grundstücke (Grundstücke) zu verbessern, insbesondere die Nachteile geringer Flächengröße, ungünstiger Flächengestalt, der Besitzersplitterung, der Gemengelage, des unzureichenden Waldaufschlusses oder anderer Strukturängel zu überwinden.

## *2. Gesetzeseinleitungen in der Rechtsgeschichte*

Gesetzeseinleitungen sind keine ausschließliche Erscheinung der modernen Gesetzgebungstechnik. Bereits Platon widmet der Frage, ob sie verwendet werden sollen, ein Kapitel in seinem Werk „Nomoi“<sup>12</sup>:

Soviel, Kleiniades, scheinst Du mir demnach richtig zu bemerken, daß es für alle Gesetze Eingänge gibt und daß man beim Beginn jeder Gesetzgebung den ihrer Natur angemessenen Eingang der ganzen Rede jeder vorauszuschicken habe; denn das, was er einleiten soll, ist nichts Geringfügiges

<sup>9</sup> Vom 24. 8. 1965, BGBl. I S. 1225.

<sup>10</sup> Vom 21. 11. 1947, WiG Bl. S. 9.

<sup>11</sup> Vom 1. 9. 1969, BGBl. I S. 1543.

<sup>12</sup> Platon, Nomoi, Randziffer 723 c (Stephanus - Numerierung).

noch verschlägt es wenig, ob es deutlich oder nicht im Gedächtnis gehalten werde. Wollten wir jedoch verlangen, daß Gesetze, die für wichtig, und solche die für geringfügig gelten, in gleicher Weise eingeleitet würden, dann begehren wir wohl Ungehöriges. Denn auch nicht bei jedem Gesange und jeder Rede muß man so etwas tun. Gibt es gleich für alle ihrer Natur angemessene, so sind doch nicht alle anzuwenden; das muß dem Redner, dem Liederdichter, dem Gesetzgeber selbst in jedem einzelnen Falle überlassen bleiben.

Gerade die deutsche Rechtsgeschichte ist reich an Beispielen für die Verwendung von Gesetzeseinleitungen. U. a. seien genannt die Lex Salica mit dem Prologus (um 510), die Capitula legi addita Ludwigs des Frommen (816), die goldene Bulle von 1356, die Ordnung des Kaiserlichen Kammergerichts (1471) sowie der Ewige Landfriede von 1495. Aus dem gleichen Jahr stammt die Ordnung des Reichs-Kammergerichts zu Worms. Zu nennen sind weiterhin die Peinliche Gerichts-Ordnung Karls V. (1532) sowie die 108 Paragraphen Einleitung zum Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794. Daneben müssen die Präambeln der Verfassungen der deutschen Länder aus dem 19. Jahrhundert, des norddeutschen Bundes von 1867, des Deutschen Reichs von 1871 sowie der Vorspruch zur Weimarer Reichsverfassung von 1919 erwähnt werden. Auch in der Weimarer Zeit tritt die Zweckbestimmung gelegentlich auf, z. B. im Sozialisierungsgesetz<sup>13</sup>. In der Gesetzgebung des Nationalsozialismus schließlich werden sie regelmäßig Gesetzesbestandteil.

## II. Materialien der Untersuchung

Um eine erste Orientierung über Art und Umfang des Auftretens zweckbestimmender Vorschriften zu gewinnen, wurden zunächst alle Gesetze, die der Deutsche Bundestag bis zum Ende der VI. Legislaturperiode erlassen hat, ausgewertet<sup>14</sup>. Dabei zeigte sich, daß Änderungs- und Ergänzungsgesetze außer Betracht bleiben konnten, da in ihnen keine Zweckbestimmungen formuliert wurden. Hingegen mußten Neufassungen berücksichtigt werden; hier traten im Gegensatz zum alten Gesetz einleitende Vorschriften bisweilen auf,

---

<sup>13</sup> Vom 23. 3. 1919, BGBl. I S. 341.

<sup>14</sup> Unberücksichtigt blieben die im II. Teil des BGBl. aufgeführten Gesetze, die zwischenstaatliche Vereinbarungen enthalten und diese in innerstaatliches Recht transformieren; ebenso wurden die Präambeln von Verfassungen wegen ihrer besonderen Bedeutung als politisches Recht außer Betracht gelassen. Hierzu ausführlich Schoepke, Die rechtliche Bedeutung der Präambel des GG und Lehmann - Brauns, Die staatsrechtliche Bedeutung der Präambel des GG.

**Beispiel 5**

a) Tierschutzgesetz vom 24. 11. 1933<sup>15</sup>  
— keine Einleitung —

b) Tierschutzgesetz vom 24. 7. 1972<sup>16</sup>

## Grundsatz

## § 1

Dieses Gesetz dient dem Schutz des Lebens und Wohlbefindens des Tieres. Niemand darf einem Tier ohne vernünftigen Grund Schmerzen, Leiden oder Schäden zufügen.

Ferner wurden Vorschriften durch Neufassung von Gesetzen in ihrer Aussage abgeändert.

**Beispiel 6**

a) Landesplanungsgesetz vom 11. 3. 1950<sup>17</sup>

## § 1

## Aufgaben der Landesplanung

Aufgabe der Landesplanung ist es, die übergeordnete zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen zu entwickeln und für deren Einhaltung im Einvernehmen mit den zuständigen Fachministerien und den sonst beteiligten Behörden Sorge zu tragen.

b) Landesplanungsgesetz vom 7. 5. 1962<sup>18</sup>

## § 1

## Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

(1) Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung.

(2) Die Landesplanung soll die Gestaltung des Raumes in der Weise beeinflussen, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert und erwünschte Entwicklungen ermöglicht und gefördert werden.

(3) Die Landesplanung ist nach näherer Bestimmung dieses Gesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung.

Insgesamt konnten aus diesem Bereich etwa 2000 Gesetze untersucht werden.

---

<sup>15</sup> RGBl. I S. 987.

<sup>16</sup> BGBl. I S. 1277.

<sup>17</sup> GV NW 50, S. 41.

<sup>18</sup> GV NW 62, S. 229.

Weiterhin wurden aus dem gleichen Zeitraum die Gesetze des Landes NRW analysiert, ebenso die Satzungen der Stadt Köln. Die geringe Anzahl — nur ein Dutzend Vorschriften — ließ erkennen, daß intensive empirische Arbeit in der Landesgesetzgebung als auch bei Satzungen wenig Erfolg verspricht.

Von den vorkonstitutionellen Gesetzen wurden zunächst die zwischen 1933 und 1945 erlassenen ausgewertet.

Aus dem Zeitraum von 1871 bis 1933 wurden die Jahrgänge 1871, 1880, 1890, 1900, 1910, 1919, 1920, 1921, 1930 bearbeitet. Bei der Auswahl dieser Jahrgänge handelt es sich um eine Stichprobe (jedes zehnte Jahr), in der zusätzlich die Jahre umfassender politischer Verschiebungen berücksichtigt wurden (1871, 1919, 1921).

Nicht einbezogen in die Untersuchung wurden Rechtsverordnungen. Soweit für sie Zweckbestimmungen relevant werden, finden sich diese gem. Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG zwangsläufig in den jeweiligen Ermächtigungsgesetzen. Andere zweckbestimmende Vorschriften treten hier im allgemeinen nicht auf.

Ausnahme:

#### **Beispiel 7**

##### Verordnungen über Ausnahmen vom Verbot der Beschäftigung von Arbeitnehmern an Sonn- und Feiertagen in der Eisen- und Stahlindustrie<sup>19</sup>

Im Bestreben, die Sonn- und Feiertage als Tage der Gottesverehrung, der seelischen Erhebung, der Arbeitsruhe und der körperlichen Erholung stärker als bisher zu schützen, wird auf Grund des § 105 d der Gewerbeordnung in Verbindung mit Artikel 129 Abs. 1 des Grundgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates für die Eisen- und Stahlindustrie verordnet:

Die empirische Untersuchung zeigte, daß Zweckbestimmungen in den Gesetzen der Bundesrepublik Deutschland die Ausnahme bilden; normalerweise werden sie nicht verwendet. Dennoch läßt sich in der Gesetzgebung seit Mitte der sechziger Jahre eine Tendenz erkennen, umfangreiche und aussagekräftige Zweckbestimmungen in erhöhtem Maße zu verwenden.

Diese Entwicklung kann gegenwärtig noch nicht mit einer vernünftigen Signifikanz durch statistische Methoden nachgewiesen werden, dazu ist die Summe der Zweckbestimmungen absolut und im Verhältnis zu den insgesamt erlassenen Gesetzen zu gering. Außerdem müßten in einer aussagekräftigen Statistik die Zweckbestimmungen nochmals nach Überschriften, Motiven und längeren Einleitungen differenziert

---

<sup>19</sup> Vom 7. 8. 1961, BGBl. I S. 900.

werden. Schließlich verzerrt die Praxis des Parlaments, im letzten Jahr der Legislaturperiode die meisten Gesetze zu verabschieden, am Anfang dagegen nur wenige, eine auf Jahre bezogene Analyse; bei einer auf Legislaturperioden gegründeten Untersuchung würden aber nur zwei Zeiträume unterschieden werden können, die V. und VI. Wahlperiode. Daher erscheint die Annahme eines Trends zur Zweckbestimmung hin zwar nicht unbegründet, sie kann aber gegenwärtig nur als subjektive Erkenntnis formuliert werden.

### III. Zielvorstellung und Gang der Untersuchung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist, die unterschiedlichen Funktionen von Zweckbestimmungen zu untersuchen, herauszufinden, warum sie von der Legislative gesetzt wurden, ob und inwieweit sie Normen des eigenen Gesetzes und anderer Gesetze beeinflussen und welche Bedeutung ihnen für die Rechtsfindung und Rechtsanwendung zukommt. Dazu wird nicht jede einzelne Vorschrift für sich behandelt, noch werden die Wirkungen einzelner Einleitungen katalogartig aufgezeigt, sondern aus der Vielzahl der Zweckbestimmungen werden die gemeinsamen Strukturen herausgearbeitet, typisiert und bei besonderer Berücksichtigung der spezifischen „Muttergesetze“ analysiert. Zwangsläufig treten bei dieser Problemstellung Erörterungen über den rechtlichen Gehalt einzelner Vorschriften zurück.

Die Aufgabe setzt im wesentlichen dort ein, wo die Rechtswissenschaft legislative Aussagen von der Art der Zweckbestimmungen zu Empfehlungen, Beteuerungen, Ermahnungen, Programmen, Proklamationen oder zu bloßen, der Geschwätzigkeit des Gesetzgebers entstammenden Phrasen abqualifiziert und als irrelevant beiseite legt. Gegen diese Auffassung wird die Hypothese gestellt, daß nicht nur normative Befehle, sondern auch andere grundsätzliche Aussagen in Gesetzesform das Rechtssystem und mittelbar das gesellschaftliche Leben beeinflussen. Der Gesetzgeber kann durch Konkretisierung seiner Wertvorstellungen die Rechtsprechung in bestimmte Richtungen lenken, durch Programme Entscheidungsprämissen für exekutive Gestaltungsprozesse setzen, durch Aufgabendefinition eine demokratische Forderung auf Transparenz der Machtstrukturen erfüllen und schließlich durch das Aufstellen sittlicher Postulate erzieherisch wirken.

Um diese Hypothesen zu prüfen, ist es erforderlich, zuerst die Zweckbestimmungen zu sammeln, zu ordnen und aufzuzeigen (2. Abschnitt). Danach sollen in einem rechtshistorischen Teil die verschiedenen Auffassungen zur Frage nach der rechtlichen Bedeutung einleitender Vorschriften dargelegt werden (3. Abschnitt). Hiervon gesondert sind die Ansichten der Literatur und Rechtsprechung zu den Vorsprüchen der

NS-Gesetze, die in der nationalsozialistischen Gesetzgebung eine wesentliche Rolle spielten, zu untersuchen (4. Abschnitt). Anschließend wird die Bedeutung der Zweckbestimmungen in der gegenwärtigen Rechtsprechungspraxis analysiert (5. Abschnitt). In einem weiteren Kapitel werden die Grundlagen und Kriterien herausgearbeitet, die zur Analyse der Funktionen von Zweckbestimmungen dienen sollen (6. Abschnitt). Hieran schließt sich dann die Untersuchung der verschiedenen Gruppen der Zweckbestimmungen an.

## 2. Abschnitt

### Zusammenstellung der zweckdefinierenden Vorschriften, unterteilt nach Sachbereichen

#### I. Einführung

Von 1949 bis 1972 wurden etwa 170 Zweckbestimmungen in Gesetzen formuliert<sup>1</sup>; nicht mitgerechnet sind dabei die Zweckdefinitionen für Rechtsverordnungsermächtigungen gem. Art. 80 GG, von denen sich oft mehrere in jedem größeren Gesetz finden.

Als möglicher Weg der Darstellung kommt in Betracht, diese 170 Vorschriften nach rein formalen Kriterien, etwa alphabetisch oder in historischer Reihenfolge zu ordnen und aufzuzeigen. Da sie aber die verschiedensten Aussagen machen, in unterschiedlichen Rechtsbereichen auftreten und unterschiedliche Rechtscharaktere vermuten lassen, würde eine an sachlichen und strukturellen Zusammenhängen nicht orientierte Aufzählung nur eine formal-numerische Übersicht vermitteln, die für eine Typisierung der Vorschriften völlig ungeeignet wäre. Deshalb sollen die Zweckbestimmungen im folgenden systematisch zusammengestellt und beispielhaft aufgeführt werden. Als Ordnungsprinzip bietet sich eine Gliederung nach den Sozialbereichen an, in denen Gesetze mit Zweckbestimmungen Regelungsfunktionen wahrnehmen. Zwangsläufig muß diese Einteilung sehr grob gehalten werden, denn sie soll ausschließlich dazu dienen, eine Übersicht über die Mannigfaltigkeit von Zweckbestimmungen zu verschaffen; Ziel der folgenden Zusammenstellung ist es nicht, ein vollständiges und abgeschlossenes System zu bilden.

Zusätzlich sollen die Gesetze, die die Errichtung von Verwaltungsinstitutionen regeln und die Gesetze gem. Art. 80 GG, die die Erteilung einer Ermächtigung an die Exekutive zum Inhalt haben, für sich aufgeführt werden. Beide Gruppen sind so umfangreich, daß es gerechtfertigt erscheint, sie gesondert aufzuzeigen, obwohl sie sachlich in die verschiedenen Sozialbereiche eingeordnet werden könnten.

---

<sup>1</sup> Auf die Zweckbestimmungen in älteren Gesetzen wird in einem späteren Zusammenhang eingegangen werden.

## II. Zweckbestimmungen in Kriegsfolgenbeseitigungsgesetzen

Eine Gruppe einleitender Vorschriften kann dem Bereich der Gesetzgebung zugeordnet werden, der sich mit der Beseitigung und Entschädigung der kriegsbedingten Folgen befaßt. Bedingt durch den totalen und umwälzenden Charakter der Kriege, in die Deutschland in jüngerer Zeit verwickelt war, reichte der gewöhnliche Gesetzesbestand nicht aus, um die Verhältnisse nach Kriegsende wirksam zu ordnen. Insbesondere in wirtschaftlichen, aber auch sozialen und kulturellen Bereichen mußten Sondergesetze die Kriegsauswirkungen mindern bzw. beseitigen. Den besonderen Charakter dieser Normen betonen insbesondere die einleitenden Vorschriften.

Bereits nach dem deutsch-französischen Krieg von 1870/71 und dem ersten Weltkrieg treten Kriegsfolgeregelungen mit Zweckbestimmungen auf.

### Beispiel 8

(Nr. 663.) Gesetz, betreffend die Gewährung von Beihilfen an die aus Frankreich ausgewiesenen Deutschen<sup>2</sup>

#### Artikel 1.

Zur Gewährung von Beihilfen an die während des letzten Krieges aus Frankreich ausgewiesenen Deutschen wird außer den für diesen Zweck in Frankreich erhobenen besonderen Kontributionen eine Summe von zwei Millionen Thaler aus den bereitesten Mitteln der von Frankreich zu zahlenden Kriegs-Entschädigung verwendet.

### Beispiel 9

(Nr. 7219) Gesetz über das Reichsnotopfer<sup>3</sup>

#### § 1

Der äußersten Not des Reichs opfert der Besitz durch eine nach den Vorschriften dieses Gesetzes zu bemessende große Abgabe vom Vermögen (Reichsnotopfer).

Umfassender und aussagestärker sind die einleitenden Vorschriften des Lastenausgleichsgesetzes vom 18. 8. 52<sup>4</sup>, jenes Werkes, das als zentrale Regelung für den Ausgleich der kriegsbedingten Schäden anzusehen ist<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Vom 14. 6. 1871, RGBl. I S. 253.

<sup>3</sup> Vom 31. 12. 1919, RGBl. I S. 2189.

<sup>4</sup> BGBl. I S. 446.

<sup>5</sup> Vgl. § 366 LAG, Vorbehalt weiterer Sondergesetze.

**Beispiel 10<sup>6</sup>**

In Anerkennung des Anspruchs der durch den Krieg und seine Folgen besonders betroffenen Bevölkerungsteile auf einen die Grundsätze der sozialen Gerechtigkeit und die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten berücksichtigenden Ausgleich von Lasten und auf die zur Eingliederung der Geschädigten notwendige Hilfe sowie

unter dem ausdrücklichen Vorbehalt, daß die Gewährung und Annahme von Leistungen keinen Verzicht auf die Geltendmachung von Ansprüchen auf Rückgabe des von den Vertriebenen zurückgelassenen Vermögens bedeutet, hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates das nachstehende Gesetz beschlossen:

**ERSTER TEIL****Grundsätze und Begriffsbestimmungen****ERSTER ABSCHNITT****Grundsätze****§ 1****Ziel des Lastenausgleichs**

Die Abgeltung von Schäden und Verlusten, die sich infolge der Vertreibungen und Zerstörungen der Kriegs- und Nachkriegszeit ergeben haben, sowie die Milderung von Härten, die infolge der Neuordnung des Geldwesens im Geltungsbereich des Grundgesetzes einschließlich Berlin (West) eingetreten sind, bestimmt sich nach diesem Gesetz; die erforderlichen Mittel werden nach Maßgabe dieses Gesetzes aufgebracht (Lastenausgleich).

Umrankt wird das Grundwerk LAG von Gesetzen, in denen der gleiche Zweck, wenn auch weniger ausführlich, in Vorschriften oder Motiven angesprochen wird<sup>7</sup>.

Da Kriegsfolgen nicht nur im wirtschaftlichen Bereich, sondern auf allen Gebieten des staatlichen Lebens auftraten und regelungsbedürftig waren, finden sich überall entsprechende Einleitungen<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Bei der Neufassung des LAG vom 1. 10. 1969, BGBl. I S. 1909, wird nach Abs. 2 der Präambel folgender Zusatz eingefügt: „und unter dem weiteren ausdrücklichen Vorbehalt, daß die Gewährung und Annahme von Leistungen für Schäden im Sinne des Beweissicherungs- und Feststellungsgesetzes weder die Vermögensrechte des Geschädigten berühren noch einen Verzicht auf die Wiederherstellung der unbeschränkten Vermögensrechte oder auf Ersatzleistung enthalten.“

<sup>7</sup> Bundesversorgungsgesetz vom 20. 12. 1950, BGBl. I S. 791; Beweissicherungs- und Feststellungsgesetz vom 22. 5. 1950, BGBl. I S. 425; Gesetz über die Abgeltung von Besatzungsschäden vom 1. 12. 1965, BGBl. I S. 734; Altsparger Gesetz vom 1. 4. 1959, BGBl. I S. 169; Reparationsschädengesetz vom 14. 2. 1969, BGBl. I S. 105; Flüchtlingsgesetz vom 2. 6. 1948, GVNW S. 216; Gesetz über einen Währungsausgleich für Sparguthaben Vertriebener vom 1. 12. 1965, BGBl. I S. 2059.

<sup>8</sup> Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Beamten vom 17. 5. 1950, BGBl. I S. 207; Gräbergesetz vom