

Materialien zur Umweltforschung
herausgegeben vom
Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

Inv.-Nr. D 72 11
~~78-88~~
01. MAY

INSTITUT FÜR WASSERVERSORGUNG,
ABWASSERBESEITIGUNG UND RAUMPLANUNG
6100 DARMSTADT, PETERSENSTRASSE 18

Vollzugsprobleme der Umweltpolitik

Empirische Untersuchung der Implementation
von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung
und des Gewässerschutzes

Projektleitung:

Prof. Dr. Renate Mayntz

Organisatorische Leitung:

Dr. Hans-Ulrich Derlien

Bearbeiter:

Eberhard Bohne, M.A.

Dipl.-Verw. Beate Hesse

Dipl.-Volksw. Jochen Hucke

stud. rer. pol. Axel Müller

Bibliothek Wasser und Umwelt
(TU Darmstadt)



61566074

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Autors

Teil A: Einführung und Kurzfassungen

I. Einführung: Fragestellung, theoretischer Ansatz und Anlage der Untersuchung	2
1. Der Ausgangspunkt	2
2. Zum theoretischen Ansatz	4
3. Untersuchungsvariablen	11
4. Zur methodischen Anlage und Durchführung der Untersuchung	13
4.1. Interviewphase	14
4.2. Schriftliche Befragung	16
4.2.1. Umfrage im Bereich Luftreinhaltung	18
4.2.2. Umfrage im Bereich Gewässerschutz	20
5. Aufbereitung und Darstellungsform des Daten- materials	26
5.1. Interviewdaten	26
5.2. Schriftliche Befragung	27
5.3. Begriffliche Besonderheiten	29
II. Zusammenfassung: Immissionsschutz - Vollzugs- probleme und ihre Ursachen	31
1. Zur Ausgangssituation	31
2. Die Eignung des gesetzlichen Instrumentariums	33
3. Vollzugsaktivitäten bei der Genehmigung	35
4. Vollzugsaktivitäten bei der Überwachung	38
5. Vollzugsaktivitäten bei der Sanierung	39
6. Vollzugsaktivitäten bei der Sanktionierung	41
7. Mitwirkung der Immissionsschutzbehörden im Baubereich	42
8. Zwischenbilanz: Mängel beim Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes	43
9. Orientierungsmuster der Vollzugsbehörden	44
10. Ursachen der Vollzugsprobleme	45

III. Zusammenfassung: Gewässerschutz - Vollzugs- probleme und ihre Ursachen	54
1. Zur Ausgangssituation	54
2. Die Eignung des gesetzlichen Instrumentariums	56
3. Vollzugsaktivitäten bei der Genehmigung	58
4. Vollzugsaktivitäten bei der Überwachung	60
5. Vollzugsaktivitäten bei der Sanierung	62
6. Vollzugsaktivitäten bei der Sanktionierung	66
7. Mitwirkung der Gewässerschutzbehörden im Baubereich	67
8. Zwischenbilanz: Mängel beim Vollzug des Wasserhaushaltsgesetzes	68
9. Orientierungsmuster der Vollzugsbehörden	69
10. Ursachen der Vollzugsprobleme	71
<u>Teil B: Teilbericht Luftreinhaltung</u>	80
I. Rechtsgrundlagen, Aufgaben und Instrumente des Immissionsschutzes	81
1. Rechtsgrundlagen	81
2. Aufgaben	83
3. Instrumente	86
3.1. Instrumente der Vorsorge und Sanierung	86
3.2. Instrumente der Überwachung	88
3.3. Sanktionsinstrumente	88
II. Die Struktur der Vollzugssysteme	89
1. Grundprobleme der Organisationsstruktur	89
2. Das Vollzugssystem der allgemeinen Verwaltung (Bayern)	91
3. Das Vollzugssystem der reinen Sonderverwaltung (Nordrhein-Westfalen)	94
4. Mischformen	98
4.1. Vollzugszuständigkeiten nach Anlagearten	100
4.1.1. Baden-Württemberg	100
4.1.2. Saarland	103

4.2. Vollzugszuständigkeiten nach Maßnahmentearten	105
4.2.1. Rheinland-Pfalz	105
4.2.2. Hessen	107
4.2.3. Niedersachsen	108
4.2.4. Schleswig-Holstein	109
5. Zur Bedeutung der Organisationsstruktur für den Vollzug	110
5.1. Beurteilung der Vollzugssysteme durch die Befragten	112
5.1.1. Verknüpfung von technischen Aufgaben und Verwaltungsaufgaben	112
5.1.2. Verflechtung von Immissionsschutzaufgaben mit anderen Verwaltungsbereichen	115
5.1.3. Einheitliche und gleichzeitig bürgernahe Verwaltungspraxis	117
5.1.4. Übersichtlichkeit und Klarheit der Zuständigkeitsverteilung	118
5.2. Schlußfolgerungen	118
III. Problemstruktur und Handlungsbedingungen des Immissionsschutzes	123
1. Industrialisierungsgrad	124
2. Immissionsbelastung	127
2.1. Verhältnis von Lärmschutz- und Luftreinhalteproblemen	127
2.2. Überschreitung von Immissionswerten	127
2.3. Bedeutung von Inversionswetterlagen	132
3. Technische Beschaffenheit genehmigungsbedürftiger Anlagen	133
3.1. Informationsprobleme	134
3.2. Sanierung bestehender Anlagen	135
4. Standort genehmigungsbedürftiger Anlagen	140
4.1. Sanierung von Siedlungsstrukturen	140
4.2. Ausdehnung von Wohngebieten	141
4.3. Neuansiedlung von Gewerbebetrieben	142

5. Verhältnis zu den Normadressaten	144
5.1. Kooperationszwang von Immissionsschutz- behörden und Betreibern	144
5.2. Kontakte zwischen Behörden und Betreibern außerhalb laufender Verfahren	147
5.3. Bereitschaft der Betreiber zu Immissions- schutzmaßnahmen	148
IV. Personal und Organisation der Immissions- schutzbehörden	152
1. Behördeninterne Probleme der Aufgaben- gliederung und Koordination	152
1.1. Regierungspräsidien	154
1.2. Landkreise und kreisfreie Städte	156
1.3. Gewerbeaufsichtsämter	159
2. Personal	163
2.1. Personalbestand und Personalentwicklung	163
2.2. Qualifikation des Personals	167
2.3. Zeitbudgets des Immissionsschutzes	171
2.4. Aufgabenverständnis	173
3. Schlußfolgerungen	179
V. Steuerung des Vollzugs	183
1. Informationelle Voraussetzungen der Steuerung	184
1.1. Informationen auf Anforderung vorgesetzter Stellen	185
1.2. Selbständige Rückmeldungen der nachgeord- neten Behörden	188
1.3. Zur Beurteilung des Informationsstandes	192
2. Die Steuerungsinstrumente der obersten Landesbehörden	195
2.1. Entscheidungsvorbehalte	196
2.2. Einschaltung in Einzelfälle	197
2.3. Verwaltungsvorschriften und allgemeine Weisungen	203
2.4. Schwerpunktsetzungen	209

2.5. Zum Stand der Planung	212
2.6. Beurteilung der Steuerungsaktivitäten	216
3. Zielkonflikte und Restriktionen für die ministerielle Vollzugssteuerung	219
4. Die Steuerungsfunktion der Regierungspräsidien	226
5. Entscheidungen von Verwaltungsgerichten als Ergänzung administrativer Steuerung	229
VI. Kooperationsbeziehungen der Immissionsschutzbehörden	236
1. Anlässe der Kooperation	238
2. Kooperationspartner	243
3. Kooperation bei der technischen Begutachtung von Immissionsschutzmaßnahmen	246
3.1. Kooperation mit Fachbehörden des eigenen Bundeslandes	246
3.2. Kooperation mit Behörden in anderen Bundesländern	249
3.3. Kooperationsprobleme zwischen technischer Fachbehörde und Verwaltungsbehörde	251
4. Kooperation bei Baugenehmigungen	259
5. Beteiligung an der Bauleitplanung	265
6. Mitwirkung bei der Wirtschaftsförderung	272
7. Durchsetzungsfähigkeit der Immissionsschutzbehörden	281
7.1. Konfliktregelungsmuster und -strategien	282
7.2. Bestimmungsfaktoren der Durchsetzungsfähigkeit	287
7.3. Sonderbehördenverwaltung als organisatorische Alternative im Immissionsschutz	297
VII. Die Öffentlichkeit als Instanz sozialer Kontrolle	301
1. Zur Bedeutung des Umweltbewußtseins	302
2. Beschwerden einzelner Bürger	304
3. Die Rolle von Bürgerinitiativen	306
4. Die Funktion der Presse	313

VIII. Die Genehmigung von Anlagen	315
1. Der Ablauf des Genehmigungsverfahrens	315
1.1. Die gesetzlichen Regelungen	317
1.2. Vorverhandlungen	318
1.2.1. Häufigkeit	319
1.2.2. Inhalt	320
1.2.3. Beteiligung Dritter	322
1.2.4. Dauer	325
1.3. Das eigentliche Genehmigungsverfahren	328
1.3.1. Vollständigkeit der Antragsunterlagen	328
1.3.2. Beteiligte Behörden	329
1.3.3. Gutachten	331
1.3.4. Immissionsdaten	332
1.4. Verfahrensabschluß	334
1.4.1. Genehmigungsbescheid	334
1.4.2. Ablehnungsbescheid	339
1.4.3. Teilgenehmigung und Vorbescheid	340
2. Problematik der Vorverhandlungen für den Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes	341
2.1. Faktische Bindungswirkungen der Vorver- handlungen	343
2.2. Funktionalität der Vorverhandlungen	347
3. Entscheidungsspielräume der Genehmigungsbehörde	349
3.1. Der gesetzliche Entscheidungsrahmen	350
3.2. Wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte	353
3.3. Stand der Technik	354
3.4. Fristen	363
3.5. Vorabzustellung von Nebenbestimmungen vor Erlaß des Genehmigungsbescheides	365
IX. Überwachung	371
1. Technische Hilfsmittel der Überwachung	374
2. Kontrollaktivitäten	378
3. Wirksamkeit von Überwachungsmaßnahmen	385
4. Schlußfolgerungen	392

X. Sanierung	395
1. Probleme der Verbesserung bestehender Anlagen	396
2. Formelle und informelle Behördenaktivitäten	400
3. Restriktionen beim Einsatz gesetzlich geregelter Sanierungsinstrumente	408
3.1. Prozedurale Restriktionen	408
3.2. Stand der Technik und wirtschaftliche Vertretbarkeit	410
3.3. Sonstige unbestimmte Rechtsbegriffe	415
4. Fallstudien zur nachträglichen Anordnung	417
5. Strategien zur Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen	424
5.1. Verhandlungsstrategien, die sich ausschließlich auf die zu sanierende Anlage beziehen	426
5.2. Verhandlungsstrategien unter Einschluß mehrerer Anlagen des Betreibers	432
5.3. Verhandlungsstrategien unter Einschluß anderer Sachgebiete	439
5.4. Sonstige Verhandlungsstrategien	442
5.5. Umfang des Einsatzes einzelner Handlungsstrategien	444
6. Die Problematik von Vereinbarungen	449
7. Finanzielle Transfers als Instrumente der Sanierung	456
XI. Sanktionen	460
1. Häufigkeit des Einsatzes einzelner Sanktionsmittel	461
2. Höhe von Zwangs- und Bußgeldern	464
3. Restriktionen beim Einsatz von Sanktionsmitteln	468
3.1. Beweisschwierigkeiten	469
3.2. Mißverhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und praktischem Erfolg	470
3.3. Beeinträchtigung kooperativer Beziehungen zu den Betreibern	470
3.4. Mängel im Bereich der Strafjustiz	472

XII. Zur Verwirklichung des Vorsorgeprinzips beim Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes	475
1. Bedeutung des Vorsorgeprinzips	475
2. Vollzugsschwierigkeiten bei der Genehmigung von Anlagen	477
3. Überwiegen der Sanierungs- gegenüber der Vorsor- gefunktion bei sonstigen Maßnahmen	479
<u>Teil C: Teilbericht Gewässerschutz</u>	483
I. Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten	484
1. Untersuchungsgegenstand	484
2. Rechtliches Instrumentarium	485
3. Aufgaben und Zuständigkeiten für den Gewässer- schutz	489
4. Vergleich der gesetzlichen Regelungen bei Gewässerschutz und Luftreinhaltung	492
II. Problemsituation des Gewässerschutzes	496
1. Gewässerzustand	496
2. Einleitungen in Gewässer	500
3. Aufgabenbereiche der Gewässerschutzbehörden	503
3.1. Genehmigung von industriellen Abwasser- einleitungen	503
3.2. Überwachung und Sanktionen	505
3.3. Sanierungsmaßnahmen bei industriellen Direkteinleitungen	506
3.4. Einflußnahme auf kommunale Abwasserbeseti- gungsmaßnahmen	509
3.5. Planung des Gewässerschutzes	511
4. Beziehungen zwischen Behörden und Normadressaten	513
III. Die Vollzugsbehörden des Gewässerschutzes	517
1. Interne Organisation	518
1.1. Regierungspräsidien	518
1.2. Landkreise und kreisfreie Städte	520
1.3. Wasserwirtschaftsämter	524

2. Personal	528
2.1. Personalbestand und Personalentwicklung	528
2.2. Qualifikation des Personals	534
2.2.1. Formale Qualifikation	534
2.2.2. Inhaltliche Qualifikation	535
2.2.3. Weiterbildung	537
2.2.4. Verweildauer	539
2.3. Aufgabenverständnis	541
2.4. Zeitbudget des Gewässerschutzes	546
3. Schlußfolgerungen und Vergleich mit dem Immissionsschutz	547
 IV. Steuerung des Vollzugs	 551
1. Zum Informationsstand der obersten Landes- behörden	552
2. Steuerungsaktivitäten	556
2.1. Entscheidungsvorbehalte	557
2.2. Einschaltung in Einzelfälle	557
2.3. Allgemeine Weisungen und Verwaltungs- vorschriften	562
2.4. Schwerpunktsetzungen	563
2.5. Zur Planung im Gewässerschutz	567
3. Zur Durchsetzungsfähigkeit des Gewässer- schutzes auf Ministerialebene	574
4. Zur Steuerungsfunktion der Mittelinstanz	579
5. Vergleich zwischen Gewässerschutz und Luftreinhaltung	583
 V. Kooperationsbeziehungen der Gewässerschutz- behörden	 588
1. Kooperationsbereiche	588
2. Kooperationsmuster bei der technischen Begut- achtung von Gewässerschutzmaßnahmen	594
2.1. Kooperation mit Fachbehörden des eigenen Bundeslandes	594

2.2. Kooperation mit Behörden in anderen Bundesländern	596
2.3. Zur Problematik der Kooperation zwischen technischer Fachbehörde und Verwaltungsbehörde des Gewässerschutzes	599
3. Baugenehmigungen	604
3.1. Beteiligungsmuster	604
3.2. Probleme bei der Beteiligung	606
3.3. Position der Gewässerschutzbehörden	611
4. Bauleitplanung	612
4.1. Beteiligungsmuster	613
4.2. Durchsetzungsprobleme der Gewässerschutzbehörden	615
4.3. Position der Gewässerschutzbehörden	617
5. Wirtschaftsförderung	620
6. Zur Stellung des Gewässerschutzes im Kooperationsbeziehungen	622
6.1. Beurteilung des Durchsetzungsvermögens anderer Behörden	622
6.2. Begründbarkeit von Zielvorstellungen	624
6.3. Personalzuweisung	625
6.4. Organisatorische Verflechtung	626
6.5. Konfliktregelungsmuster	627
6.6. Schlußfolgerungen	629
VI. Zur Bedeutung der Öffentlichkeit für den Gewässerschutz	631
1. Umweltbewußtsein	631
2. Beschwerden	633
3. Bürgerinitiativen	637
4. Presse	639
5. Vergleich zwischen Gewässerschutz und Luftreinhaltung	640

VII. Genehmigung von industriellen Direkt- einleitungen	642
1. Häufigkeit und Anlässe von Genehmigungs- verfahren	642
2. Ablauf des Genehmigungsverfahrens	647
2.1. Gesetzliche Regelungen	647
2.2. Vorgespräche	649
2.3. Genehmigungsverfahren	654
2.4. Widersprüche und Vorinformation über den Genehmigungsbescheid	656
3. Inhalt der Genehmigungsentscheidung	661
3.1. Wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte	661
3.2. Fristen und Grenzwerte	664
4. Zur Problematik der Normalwerte	667
5. Vergleich zwischen Gewässerschutz und Luftreinhaltung	672
VIII. Einflußnahme auf kommunale Abwasser- beseitigungsmaßnahmen	678
1. Problemkonstellation	679
2. Strategien der Einflußnahme auf kommunale Entscheidungen	685
2.1. Überzeugungsstrategien	686
2.2. Anreizstrategien	688
2.3. Direkte Sanktionsstrategien	690
2.4. Indirekte Sanktionsstrategien	695
2.5. Zur Bedeutung der Einflußstrategien	699
3. Staatliche Finanzierungshilfen	703
4. Abwasserverbände	708
IX. Überwachung	714
1. Kontrollhäufigkeit und Kontrollanlässe	715
1.1. Beurteilung der Kontrollhäufigkeit	715
1.2. Regelmäßige Kontrollen	717
1.3. Kontrollanlässe	719
2. Selektivität von Kontrollen	721

3. Art der Durchführung von Kontrollen	724
4. Technische und rechtliche Kontrollprobleme	728
5. Effektivität von Kontrollen	730
6. Schlußfolgerungen und Vergleich mit dem Immissionsschutz	732
X. Sanierung	736
1. Problemkonstellation bei der Sanierung von industriellen Direkteinleitungen	737
2. Behördenaktivitäten im Sanierungsbereich	740
3. Probleme beim Einsatz gesetzlich geregelter Sanierungsinstrumente	746
3.1. Sanierungsmaßnahmen bei Bewilligungen	747
3.2. Ausgleichsverfahren	748
3.3. Nachträgliche Anordnungen (§ 5 WHG)	748
3.4. Widerruf von Erlaubnissen	750
3.5. Untersagung, Stilllegung und Beseitigung	752
3.6. Nachträgliche Genehmigung von Einleitungen	753
4. Vereinbarungen	756
5. Strategien zur Durchsetzung von Sanierungsmaßnahmen mit Vereinbarungen	760
6. Vergleich zwischen Gewässerschutz und Luftreinhaltung	772
XI. Sanktionen	782
1. Häufigkeit des Einsatzes	782
2. Höhe von Zwangs- und Bußgeldern	785
3. Restriktionen beim Einsatz der Sanktionsmittel	786

Anlage

Fragebogen zum Vollzug von Umweltgesetzen