

## IV. Zusammenfassung: Bilanz des Modellvergleichs

Als eine Art abschließende Bilanz des Modellvergleichs werden nachfolgend diejenigen Untersuchungsergebnisse zusammengeführt, die sich als modellbedingte Charakteristika der baden-württembergischen Genehmigungspraxis einerseits und der niedersächsischen Genehmigungspraxis andererseits herauskristallisiert haben, ging doch die Untersuchung von der Fragestellung aus, wie sich die unterschiedlichen organisatorischen und qualifikatorischen Rahmenbedingungen auf den Verfahrensverlauf und die Verfahrensergebnisse, wie sie in den ausgewerteten Akten dokumentiert sind, auswirken. Im Hinblick darauf wurden zwei Stufen des »Gesetzesvollzugs« unterschieden (vgl. Kap. I), eine *erste Vollzugsstufe* i. S. der Befolgung verfahrensrechtlicher Bestimmungen sowie der inhaltlichen Festlegung der Betreiberpflichten durch Auflagen und Bedingungen, auf die sich die vorliegende Untersuchung konzentriert, von einer *zweiten Vollzugsstufe*, bei der die »eigentliche« Umsetzung bzw. Durchsetzung der im Genehmigungsbescheid getroffenen Anforderungen durch den Betreiber bzw. durch die Vollzugsbehörde erfolgt.

Auf modellspezifische Besonderheiten zwischen der nord- und süddeutschen Lösung weisen zunächst entsprechende Befunde zu Art, Häufigkeit und Ausgang von fachlich-technischen bzw. verfahrensrechtlichen Kontroversen (sowohl in immissionsschutzrechtlicher als auch in nicht-immissionsschutzrechtlicher Hinsicht) zwischen den am Verfahren Hauptbeteiligten hin. Die im Süden vorfindbare Ausgangsbedingung begünstigt eine Art »moral division of labour« zwischen der gegenüber »Kundeninteressen« der im Wirtschaftsraum des eigenen Landkreises tätigen Unternehmen sich aufgeschlossener zeigenden Genehmigungsbehörde (LRA-1) und der zugehörigen technischen Fachbehörde (GAA-1), die nicht unter dem unmittelbaren Erwartungsdruck der Antragsteller bzw. Anlagenbetreiber steht und insofern relativ »unbeeindruckt« die rechtlich normierten Standards mit Hinweis auf ihre Fachkompetenz zur Geltung bringt. Auch wenn – wie dies der Vergleich mit der norddeutschen Lösung zeigt – die baden-württembergische Lösung mit ihrer Aufspaltung in Genehmigungs- und technische Fachbehörde von vornherein für zusätzlichen Konfliktstoff sorgt (vgl. *Tab. 22*), so entzündeten sich die im Süden beobachtbaren Konflikte in besonderem Maße an immissionsschutzrechtlichen Fragen (*Tab. 22.1*; *Tab. 23*). Im Durchschnitt aller Verfahren (*Tab. 23.1*) gab es dort drei Mal so viele Kontroversen dieser Art wie im Norden. (Daß dieses Nord-Süd-Gefälle nicht auf modellunabhängige Randbedingungen zurückzuführen ist, wurde überprüft). Differenziert man die für das Nord-Süd-Gefälle verantwortlichen

immissionsschutzrechtlichen Belange nach Konfliktgegenständen in fachlich-technische Kontroversen um die Anlagenausstattung (bzw. um den Anlagenbetrieb) und verfahrensrechtliche Kontroversen, dann zeigt sich allerdings, daß bei beiden Modellen die verfahrensrechtlichen Kontroversen überwiegen (*Tab. 24*). Dieser Konfliktbereich betrifft den von der Genehmigungsbehörde im Süden beanspruchten »ureigenen« Kompetenzbereich, was – zieht man zum Vergleich die fachlich-technischen Kontroversen heran – in einer größeren Konfliktbereitschaft gegenüber der technischen Fachbehörde zum Ausdruck kommt (*Tab. 24.1*). Insgesamt erweist sich bei den verfahrensrechtlichen Kontroversen zwischen Genehmigungsbehörde und technischer Fachbehörde die Gewinn-Verlust-Bilanz, die deren Ausgang zugunsten bzw. zu Lasten des Antragstellers/Betreibers spiegelt, als beinahe ausgeglichen. Ging es der technischen Fachbehörde dabei vor allem um Fragen der grundsätzlichen Genehmigungsbedürftigkeit (mit eingeschlossen Fragen zur Art der Genehmigung sowie dazu, welche Anlagenteile und Nebeneinrichtungen von ihr erfaßt werden sollen) und um die Durchsetzung von Sanierungserfordernissen (z.B. i.S. der rechtlichen Absicherung von Fristsetzungen entweder in der Form der nachträglichen Anordnung oder in der Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags), so setzte sich bei den genannten Kontroversen die Genehmigungsbehörde in erster Linie mit dem Verlangen der technischen Fachbehörde auseinander, Verwaltungszwangsmaßnahmen (wie Stilllegungsverfügung oder Bußgeldfestsetzung) zu verhängen. Zugespitzt formuliert, könnte man sagen, daß die Genehmigungsbehörde vor allem dann dazu tendierte, von ihrer formellen Entscheidungskompetenz Gebrauch zu machen, wenn fachtechnischer Sachverstand nicht unbedingt gefragt war. Überhaupt vermittelt eine an der Vollzugswirklichkeit sich orientierende Betrachtungsweise ein Bild, bei dem die technische Fachbehörde im Süden die Rolle des faktischen »Weichenstellers« bei dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einnimmt, wohingegen die formell zuständige Genehmigungsbehörde eher in der Aufgabe der »prozeduralen Steuerung« aufgeht, sofern man hierunter eine auf den Verfahrensablauf zentrierte Koordinierung der Beteiligten (im Sinne der Verteilung von Unterlagen, der Setzung von Fristen und deren Anmahnung) versteht. So gesehen, hat sich im Süden zwischen Landratsamt und »seinem« zuständigen Gewerbeaufsichtsamt eine Form der tatsächlichen Zusammenarbeit – im Sinne der von *Friedberg* (1995, S. 9) bezeichneten »lokalen Ordnung«<sup>406</sup> – herausgebildet, bei der die von der Formalstruktur vorgegebene Abfolge resp. Zuordnung »umgekehrt« wird.<sup>407</sup> So ist es die technische Fachbehörde, die mit ihren fachlichen Vorgaben und der Aufforderung, diese auch förmlich umzusetzen, die Geneh-

406 1995, S. 3 u. S. 9.

407 Vergleichbare Befunde zur »wirklichen Funktionsweise« von Organisationen finden sich z.B. bei *Friedberg* 1995, S. 145ff., S. 367ff. Vgl. aber auch *Freudenberg* 1993,



migung(serteilung) vorstrukturiert und dadurch der Genehmigungsbehörde eine Doppelfunktion zuweist: Zum einen im Sinne einer für die technische Fachbehörde tätigen »Geschäftsstelle« bzw. »Postverteilungsagentur«, zum anderen im Sinne eines »Notariats«, das in der Regel den inhaltlichen Vorgaben der technischen Fachbehörde formal rechtliche Qualität verleiht und diesem dabei sogar noch vielfach die juristische »Richtigkeitskontrolle«<sup>408</sup> überläßt.<sup>409</sup> Daß sich die »wirklichen« Entscheidungsabläufe nicht an die formal zugewiesenen Kompetenzen halten, veranschaulichen vor allem jene 16 Fälle verfahrensrechtlicher Kontroversen, bei denen die formal zuständige Genehmigungsbehörde ihre in Aussicht genommene Entscheidung der technischen Fachbehörde zur »Billigung« vorlegte, deren Auffassung sie dann auch übernahm, obwohl sie dadurch ihre ursprünglich eingenommene Position revidieren mußte. Die technische Fachbehörde im Süden gleicht auf diese Weise die ihr fehlende formale Genehmigungskompetenz aus. Sie beschränkt sich faktisch nicht auf die Rolle einer der Genehmigungsbehörde zuarbeitenden Fachbehörde, sondern gibt sich dieser gegenüber als »Hüterin« der vom Gesetz geforderten Standards. Für einen gesetzestreuen Vollzug des BImSchG auf der *ersten Vollzugsstufe* bietet, so gesehen, das baden-württembergische Organisationsmodell mit seiner Kompetenzaufteilung die weitaus günstigeren Voraussetzungen.<sup>410</sup>

Die niedersächsische Lösung mit dem zugleich als Genehmigungsbehörde fungierenden Gewerbeaufsichtsamt (GAA-N) muß infolge der fehlenden organisatorischen Arbeitsteilung zwischen Genehmigungsbehörde und technischer Fachbehörde auf den nützlichen Mechanismus wechselseitiger legitimatorischer Entlastung bei der »Umsetzung« umweltschutzrechtlicher Vorgaben auf der ersten Vollzugsstufe verzichten. Aus dieser dem GAA-N im Norden zugewiesenen Doppelfunktion als Genehmigungs- und technische Fachbehörde resultiert eine von der süddeutschen abweichende Genehmigungspraxis, die – so die Befunde in *Tab. 22* – erheblich weniger sachliche Kontroversen aufweist. Auch wenn im Unterschied zu

S. 235, mit dem Hinweis, daß sich die Bezirksregierungen faktisch zur »Bürogemeinschaft regionaler Dienststellen von Fachverwaltungen« entwickelt hätten.

408 Vgl. zu diesem Begriff *Mayntz* 1997, S. 98: Richtigkeitskontrolle überprüft, inwieweit verbindliche Normen korrekt angewandt werden.

409 Die nahezu völlige Abhängigkeit der Verwaltungsbehörden von den technischen Fachbehörden konstatieren auch *Mayntz et. al.* 1978, S. 48f. und 255ff., während die theoretisch gegebene umgekehrte Abhängigkeit der Fachbehörden von der Verwaltungsbehörde sich auf die Vollzugspraxis eher nur marginal auswirke (S. 258f.).

410 Dieses Ergebnis steht der in der Literatur vorherrschend vertretenen Ansicht entgegen, wonach das Integrationsmodell (wie in Niedersachsen) gegenüber dem Trennungsmodell (wie in Baden-Württemberg) als die für die Durchsetzung von Umweltschutzanforderungen leistungsfähigere Organisationsform gilt. Vgl. hierzu etwa *Mayntz et. al.* 1978, S. 49f., ähnlich auch *Dose* 1995, S. 116f., ferner *Lübbe-Wolff* 1996, S. 55f. u. S. 61ff. m.w.N., ihr zufolge muß das Trennungsmodell heute als Anachronismus angesehen werden (S. 62).

Baden-Württemberg, wo die fachlichen Kontroversen zwischen Genehmigungs- und technischer Fachbehörde in der Regel aktenmäßig erfaßt werden, für Niedersachsen diese »aktenträchtige« Konstellation entfällt (so daß infolge der herangezogenen Methode die tatsächliche Konflikthäufigkeit nicht im vollen Umfang erfaßt sein dürfte), kann eine vorsichtige Interpretation in der erheblich höheren Rate an *nicht* kontrovers durchgeführten Verfahren einen Hinweis auf eine eher konsensorientierte Genehmigungspraxis sehen – eine Deutung, die sich für die niedersächsische Genehmigungsbehörde an Hand weiterer empirischer Befunde zusätzlich absichern läßt. Betrachtet man die Verfahren mit immissionsschutzrechtlichen Konflikten nämlich genauer, dann zeigt sich – so *Tab. 24* –, daß bei beiden Modellen einerseits die verfahrensrechtlichen gegenüber den fachspezifischen Kontroversen überwiegen, andererseits in der Mehrzahl der verfahrensrechtlich kontroversen Fälle das niedersächsische GAA-N dem Betreiber entgegenkam bzw. ursprünglich erhobene Forderungen zurücknahm (*Tab. 24.1*) – allerdings ist der hierbei sich ergebende Unterschied zum süddeutschen Modell nicht signifikant. Eine ihre eher konsensorientierte Genehmigungspraxis unterstreichende »kundenfreundliche Politik« verfolgt die niedersächsische »Doppelbehörde« vor allem auf dem Gebiet ihrer genuinen Kompetenz als technischer Fachbehörde. Dies läßt sich zunächst daran ablesen, daß sie bereits bei der Vorantragsberatung sowohl hinsichtlich der Einforderung gutachtlicher Prüfbelege und Meßnachweise über Emissionen/Immissionen als auch bei Fristsetzungen für Sanierungsmaßnahmen insgesamt zurückhaltender ist (*Tab. 11*: Kategorie *a* bzw. *b* – hier erweisen sich die Unterschiede zum Süden als signifikant). Diese »Zurückhaltung« dürfte möglicherweise auf die Antizipation von Schwierigkeiten bei der Durchführung wirksamer Kontrolle im Hinblick auf die Einhaltung der Genehmigungsbedingungen in der *zweiten Vollzugsstufe* zurückzuführen sein, die ja im Norden – anders als im Süden – in die Zuständigkeit ein und derselben Behörde fällt, wie sich überhaupt die Erfüllung nur weniger Auflagen wirksamer kontrollieren läßt, als dies bei einer größeren Auflagenzahl pro Betrieb bei mehr oder weniger konstant bleibenden Ressourcen der Fall wäre. Indessen setzt sich diese »Zurückhaltung« fort bei der Erteilung von immissionsschutzrechtlichen Auflagen im Genehmigungsbescheid (*Tab. 31* – wobei der jeweilige Unterschied zum Süden allerdings nur bei den geforderten baulich-technischen Schallschutzmaßnahmen signifikant ausfällt). Auch hinsichtlich der Forderungen nach Meß- und Prüfnachweisen (*Tab. 32*) verhält sich die niedersächsische Genehmigungsbehörde beim Genehmigungsbescheid zurückhaltender als ihr süddeutsches Pendant mit seiner eher prohibitiv orientierten Auflagenpraxis. Die hierzu ermittelten Unterschiede sind, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zwar nicht signifikant, reichen jedoch beinahe alle knapp an die Signifikanzgrenze heran. Daher spricht einiges dafür, daß dieses Gefälle zwischen den



beiden Modellen weniger auf unterschiedliche, anlagenspezifisch begründete Kontrollerfordernisse als auf unterschiedliche, jeweils spezifisch modellbedingte Genehmigungs- und Kontrollstrategien zurückzuführen ist. Gibt das baden-württembergische Modell demnach eher einer prophylaktisch-absichernden, den Antragsteller/Betreiber von vornherein auf bestimmte Schutz- und Prüfmaßnahmen verpflichtenden Strategie den Vorzug, so neigt das niedersächsische Modell eher zu einer zurückhaltenden Strategie mit einer »sparsameren« Verwendung immissionsschutzrechtlicher Auflagen und Nachweispflichten, wobei jedoch vornehmlich bei solchen Verfahren, bei denen für die festgelegten Emissions- bzw. Immissionsgrenzwerte keine Meßbelege für deren Einhaltung gefordert wurden, eine nach Inbetriebnahme der Anlage durchzuführende »Endabnahme« vorgesehen ist – im Sinne einer Gesamtprüfung der genehmigten Anlagenerrichtung bzw. -änderung (Tab. 32: vorletzte Kategorie). Auf diese Weise eröffnet sich die niedersächsische Genehmigungsbehörde für die zweite Vollzugsstufe einen größeren Handlungsspielraum. Es muß hier allerdings offen bleiben, inwieweit dieser auch tatsächlich ausgeschöpft wird. Die für das niedersächsische Modell eher typische konsensorientierte Vorgehensweise kommt auch in der Praxis zum Ausdruck, dem Antragsteller/Betreiber vor allem bei kontrovers verlaufenen Verfahren eine Entwurfsfassung des in Aussicht gestellten Genehmigungsbescheids zuzusenden, damit dieser hierzu Stellung nehmen kann (Tab. 27). Diese, die zeitlichen Ressourcen erheblich in Anspruch nehmende Praxis (Tab. 44) kann als eine Art »vorgezogenes Widerspruchsverfahren« angesehen werden. Tatsächlich zeigt sich, daß der Antragsteller/Betreiber diese durchaus »kundenfreundliche« Praxis dergestalt belohnt, daß er auf die Einlegung eines förmlichen Widerspruchs eher verzichtet (Tab. 29), selbst dann, wenn die Behörde die von ihm gewünschten Abänderungen der im Entwurf vorgesehenen Auflagen nur partiell vornimmt oder (in wenigen Fällen) gänzlich ablehnt. Förmliche Widersprüche betreffen denn auch vorzugsweise die Verfahren, in denen der Antragsteller/Betreiber keine Entwurfsfassung und mithin auch keine Gelegenheit zu (nicht-förmlichen) Einwendungen erhalten hat. Betrachtet man den Gesamtanteil an faktischen Einwendungen (gegen Entwurfsfassungen) und förmlichen Widersprüchen, so ist nicht zu verkennen, daß mit der Praxis, (aus der Sicht der Sachbearbeiter) kontrovers verlaufene Verfahren mit der Zusendung eines Genehmigungsentwurfs »abzuschließen«, ein gewisser Entlastungseffekt verbunden ist. So weist Tab. 33 auf seiten der niedersächsischen Genehmigungsbehörde ein Gesamtprotestpotential von 44,8% gegenüber einem solchen von 18,6% auf seiten der baden-württembergischen aus (dieser Unterschied ist hochsignifikant), wohingegen das Gefälle bei den Verfahren, in denen förmlicher Widerspruch erhoben wurde, mit einem Anteil von 25,9% im Norden und von 14,0% im Süden geringer ausfällt (dieser Unterschied liegt knapp unterhalb der Sig-

nifikanzgrenze). Im Ergebnis dürfte der Eindruck nicht von der Hand zu weisen sein, daß die prophylaktische Wirkung der Entwurfsversendung darin besteht, die durch sie evozierte Neigung zur Beschwerde letztlich zu neutralisieren. Die niedersächsische Verfahrenspraxis ließe sich, verglichen mit der baden-württembergischen, demnach dahingehend charakterisieren, daß sie insgesamt als konsensorientierter erscheint, was auch daran ablesbar ist, daß sie in jedem zweiten Verfahren zum Verfahrensabschluß einen Genehmigungsentwurf übersendet. Dieser Umstand wie überhaupt die an einvernehmlichen Lösungen ausgerichtete Grundorientierung ermuntern Antragsteller indessen eher dazu, als daß sie diese davon abhielten, dann förmlichen Widerspruch einzulegen, wenn sie ihre Wünsche (Interessen) nicht berücksichtigt sehen. Doch zugleich wohnt der informellen Praxis der Entwurfszusendung eine »List« inne, als dadurch die von der generell konsensualen Verwaltungspraxis induzierte Neigung zum (förmlichen) Widerspruch wenigstens bis zu einem gewissen Grad wieder absorbiert wird.

Die Bevorzugung einer eher konsensorientierten Genehmigungspraxis im Norden könnte vorderhand weniger in der jeweiligen (modellbedingten) organisatorischen Trennung bzw. Zusammenfassung von Genehmigungs- und technischer Fachkompetenz als solcher gründen als vielmehr in der damit einhergehenden unterschiedlichen beruflichen Qualifikation der Entscheidungsträger. Wenn nämlich davon auszugehen wäre, daß dem technisch ausgebildeten Verwaltungspersonal »die ingenieurmäßige Beratung vor Ort« eher zusagen dürfte als die mehr »bürokratischen Formen des umweltrechtlichen Vollzugs«, <sup>411</sup> dann ließe sich vermuten, daß technisch qualifizierte Verwaltungskräfte auftretende Rechtsunsicherheiten eher mit einem konsensorientierten Vollzug kompensieren als für Verwaltungsaufgaben an entsprechenden Fachhochschulen eigens befähigte Verwaltungsfachleute, die im Umgang mit Recht versierter zu sein scheinen. Doch weder die mit der Aktenanalyse erzielten Resultate noch die jeweils vor Ort mit den Sachbearbeitern durchgeführten Interviews weisen in Richtung besagter Hypothese. Vielmehr herrscht der Eindruck vor, daß sich die Techniker bei den hier untersuchten vereinfachten Genehmigungsverfahren und dem weitgehend technisch geprägten Regelungsgegenstand des BImSchG hinsichtlich ihrer verfahrensrechtlichen Kompetenz durchaus mit den Verwaltungsfachleuten im Süden messen können. <sup>412</sup>

\*\*\*

411 Lübbe-Wolff 1992, S. 231. Vgl. auch oben Anm. 8.

412 Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch Dose 1997, S. 236f.



Die vergleichende Analyse wurde auch auf die für die Durchführung der Verfahren beanspruchte Zeitspanne erstreckt. Die Ergebnisse dazu werden ebenfalls im Hinblick auf jeweils modellspezifische Charakteristika bilanziert. Auch wenn nicht zu übersehen ist, daß »Verfahrensdauer« inzwischen weitgehend den Status eines politischen Schlagworts eingenommen hat, so hat auf der anderen Seite der beharrlich diskutierte Kritikpunkt überlanger Verfahrensdauer in der jüngsten Vergangenheit wiederholt Gesetzesreformen ausgelöst bzw. als Argument gedient, solche einzufordern.

Greift man zunächst diese Kritik auf, dann zeigt sich, daß die hier untersuchten Verfahren ebenfalls zu lange dauern, wenn man sie an der gesetzlich vorgegebenen Regelfrist von drei Monaten mißt (zu den Details vgl. die Ausführungen in Kap. III, Ziff. 4.1). Legt man diese dreimonatige Regelfrist den drei sich grundsätzlich anbietenden Varianten zur Berechnung von Verfahrensdauern zugrunde – die vom Gesetzgeber favorisierte erste Variante läßt das Verfahren mit der »Vollständigkeit der Antragsunterlagen« beginnen, die zweite Variante mit dem »Antragseingang« und die dritte Variante mit der »ersten Vorantragsberatung«, wobei in allen drei Varianten der »Erlaß des Genehmigungsbescheids« das Verfahrensende markiert (vgl. *Tab. 36.1 – Tab. 37.1 – Tab. 38.1*) –, dann stellt sich heraus, daß bei beiden Organisationsmodellen innerhalb der vorgegebenen Regelfrist jeweils gerade einmal ein Viertel (erste Variante) bzw. ein Fünftel (zweite Variante) bzw. noch nicht einmal ein Zehntel (dritte Variante) der Verfahren abgeschlossen werden. Insofern schneidet bei diesem Vergleich die niedersächsische Vollzugspraxis, die ja mit dem auch über die Genehmigungskompetenz verfügenden GAA-N eine Behörde »einspart«, insgesamt nicht »besser« ab als das baden-württembergische Modell. Vor allem kann der Vergleich unterschiedlicher Berechnungsmodalitäten von Verfahrensgesamtdauern deutlich machen, daß die vom Gesetzgeber der Verwaltung zugestandene Verfahrensdauer (erste Variante) in etwa nur die Hälfte der für die Genehmigungserteilung tatsächlich in Anspruch genommenen Zeitspanne abzudecken vermag, insofern also höchst unrealistisch ist – wie überhaupt eine »angemessene« Genehmigungsdauer inhaltliche Mindeststandards zu berücksichtigen hätte.

Zieht man *Tab. 38.2* heran, die die (den Vorantragszeitraum einbeziehende) Gesamtdauer nach Änderungs- und Neugenehmigungen differenziert, dann ergibt sich zwischen den beiden Modellen insofern ein gradueller Unterschied, als sich bei der niedersächsischen Genehmigungsbehörde die kürzeren (bis zu 6 Monaten) und besonders langen Verfahrensdauern (über 24 Monate) nahezu gleichmäßig auf Änderungs- und Neugenehmigungen verteilen, wohingegen im Süden vor allem die Änderungs genehmigungen weniger mit kürzeren und häufiger mit besonders langen Verfahrensdauern einhergehen. Wie die vergleichende Analyse einzelner Verfahrensabschnitte (zu den einzelnen Phasen vgl. u.a. *Tab. 46*) auf der Basis von

Häufigkeitsverteilungen sowie unter Heranziehung geläufiger statistischer Parameter (wie arithmetisches Mittel, Varianz, Median usw.) ergibt, kann dieser eben herausgestellte Unterschied nicht der Vorantragsphase (daran auch ablesbar, daß die  $r^2$ -Werte in *Tab. 46.1* für diese Phase in etwa gleich sind) zugerechnet, sondern muß vielmehr der vom Gesetzgeber zugestandenen »offiziellen Laufzeit« angelastet werden (vgl. *Tab. 39 ff.*). Nimmt man z.B. den Antragsingang als »offiziellen« Verfahrensbeginn, läßt sich dies leicht nachvollziehen. Wie den beiden *Tabellen 46* und *46.1* zu entnehmen ist, nimmt bei beiden Modellen der 5. *Verfahrensabschnitt* der fachbehördlichen Abfassung der Stellungnahmen die meiste Zeit in Anspruch (mit einer geringfügigen Differenz zugunsten der süddeutschen Genehmigungsbehörde), wobei festzuhalten ist, daß die Chancen seitens der Genehmigungsbehörde, die insoweit autonomen Fachbehörden zur beschleunigten Bearbeitung anzuhalten, äußerst gering sind. *Phase 2* der Vollständigkeitsprüfung sowie *Phase 3* der Vorbereitung der Fachbehördenbeiziehung nehmen dagegen jeweils wenig Zeit in Anspruch. Allerdings erfährt die 2. *Phase* der Vollständigkeitsprüfung dadurch eine erhebliche zeitliche Entlastung, daß bei beiden Modellen in der dem eigentlichen Verfahren vorgeschalteten *Vorantragsphase*, die bei beiden Modellen jeweils beinahe so lange dauert wie das nachfolgende »offizielle« Verfahren (*Tab. 46: Zeile 1, 7 u. 8*), die zur Vollständigkeitsprüfung erforderlichen Prüfschritte größtenteils bereits absolviert wurden. Auffällig sind dagegen die jeweiligen Unterschiede in *Phase 4* der Fachbehördenbeiziehung und *Phase 6* der Erarbeitung des Genehmigungsbescheids. In der *Phase 6* »verbraucht« die niedersächsische Behörde 1,68 Monate (ca. 7 Wochen) und benötigt damit beinahe doppelt so viel Zeit als die süddeutsche Behörde mit 0,86 Monaten (ca. 3 1/2 Wochen). Umgekehrt ist in der 4. *Phase* der Fachbehördenbeiziehung die süddeutsche Behörde erheblich langsamer als die norddeutsche. Brachte diese diesen Verfahrensabschnitt in rund 7 Tagen hinter sich, so benötigte jene nicht ganz 2 1/2 Monate, bis auch die letzte der zu beteiligenden Fachbehörden zur Stellungnahme aufgefordert war. Für diesen Unterschied ließe sich der im niedersächsischen Modell mittelbar gegebene Vorteil verantwortlich machen, daß hier für eine Reihe zu beteiligender Fachämter eine zentrale Dienststelle als Adressat zur Verfügung steht, an die zeitaufwendige Koordinationsleistungen delegiert werden können. Die höhere Koordinationsbelastung im Süden vermag allerdings nicht den Befund zu erklären, daß dort die Genehmigungsbehörde in erster Linie bei Änderungsgenehmigungen vergleichsweise viel Zeit für die Behördenbeiziehung in Anspruch nahm (*Tab. 42.12*), indem sie in diesen Verfahren die Entscheidung über die zu beteiligenden Fachämter nicht zeitlich gebündelt, sondern nacheinander nach Maßgabe des weiteren Verfahrensverlaufs traf. Es ist nicht auszuschließen, daß sich dieses sukzessive Vorgehen auch einer gewissen Unsicherheit bei der genehmigungsrechtlichen Prüfung von An-



derungen bereits bestehender Anlagen verdankt. Eindeutige Anhaltspunkte für modellbedingte Ursachen dieser Divergenz lassen sich den Befunden nicht entnehmen. Von daher kommen für die Verzögerungen der Behördenbeziehung bei der süddeutschen Genehmigungsbehörde auch »hausgemachte« (modellunabhängige) Defizite in der Selbstorganisation und in der Steuerung der behördeninternen Koordination und Kooperation in Frage. Wirken sich bei der norddeutschen Behörde die Koordinationserleichterungen der 4. Phase faktisch vorteilhaft fürs Zeitbudget aus, so wird dieses dagegen in der 6. Phase belastet durch die dort in der Hälfte der Fälle angewandte Praxis, dem Antragsteller/Betreiber einen Genehmigungsentwurf zuzusenden (Tab. 44; Tab. 44.1).

Mit Hilfe einer Korrelationsanalyse (Tab. 46.1), die die jeweilige Dauer der einzelnen Verfahrensschritte für beide Modelle mit der jeweiligen Gesamtdauer (ab Vorantragsberatung wie auch ab Antragseingang) in Beziehung setzt, läßt sich ein weiterer Unterschied zwischen beiden Genehmigungsmodellen aufzeigen, der nunmehr darauf zurückzuführen ist, daß jetzt für jede der beiden Behörden intern diejenige(n) Phase(n) ermittelt werden, die mit ihrem Zeitaufwand die Gesamtdauer besonders »belasten«. Wie der Tab. 46.1 entnommen werden kann, ist es bei der baden-württembergischen Genehmigungsbehörde erneut die 4. Phase der Fachbehördenbeziehung, die hier zeitlich gesehen besonders ins Gewicht fällt, wohingegen nunmehr bei der niedersächsischen Genehmigungsbehörde die von ihr nur wenig beeinflussbare 5. Phase der fachbehördlichen Abfassung der Stellungnahmen den größten Zeitaufwand in Anspruch nimmt (wie bereits Tab. 46 erkennen läßt, ist im Durchschnitt der Zeitaufwand für diese Phase im Vergleich zu allen anderen Verfahrensschritten – ohne Vorantragsphase – am größten, wie auch der im Norden erzielte Durchschnittswert etwas über dem im Süden ermittelten liegt).

Im Ergebnis läßt sich aus der Gesamtverfahrensdauer weder für das eine noch für das andere Modell votieren, auch wenn in beiden Fällen jeweils ein gewisses Beschleunigungspotential vorhanden ist. Dies liegt bei der niedersächsischen Genehmigungsbehörde in der 6. Phase der Erarbeitung des Genehmigungsbescheids, bei ihrem süddeutschen Pendant in der 4. Phase der Fachbehördenbeziehung.

\*\*\*

Mit Blick auf die in den vereinfachten Verfahren erzielte »Vollzugsqualität« der beiden Genehmigungsmodelle läßt sich folgendes Fazit ziehen: Das baden-württembergische Modell begünstigt den Vollzug strengerer Umweltschutzanforderungen auf der *ersten Vollzugsstufe*, was einen höheren Kontrollbedarf auf der zweiten Stufe (die von der Aktenanalyse nicht

erfaßt wurde) nach sich zieht, aber dort auch der Genehmigungsbehörde (Landratsamt) nachträglich Chancen zu Kompromissen einräumt. Die niedersächsische Lösung dagegen orientiert sich von vornherein pragmatisch an der *zweiten Vollzugsstufe* der ebenfalls vom Gewerbeaufsichtsamt zu bewerkstellenden Durchsetzung von Umweltschutzanforderungen, was sich auf der *ersten Vollzugsstufe* als Neigung zur größeren Kompromißbereitschaft bemerkbar macht; allerdings lassen sich solchermaßen zustandekommene Lösungen mit Hilfe der in jedem zweiten Verfahren praktizierten »Endabnahme« prinzipiell korrigieren. Theoretisch betrachtet, scheinen im Süden infolge der dort vorgenommenen organisatorischen Trennung von Genehmigungs- und technischer Fachbehörde auch für die zweite Vollzugsstufe die günstigeren Rahmenbedingungen für die striktere Durchsetzung der auf der ersten Stufe erzielten »strenger« Umweltschutzanforderungen vorzuliegen. Anders als im Norden ist im Süden die Genehmigungsbehörde auf der zweiten Stufe nicht dem unmittelbaren Druck seitens des Anlagenbetreibers ausgesetzt, was ihr eine vorteilhafte Stellung einräumt. Im »Schatten der Hierarchie (des Rechts)« kann sie sich, indem sie z.B. Fristen einräumt, einerseits kompromißbereit zeigen, andererseits kann sie jederzeit unter Berufung auf Recht und Gesetz auch »kompromißlos« entscheiden, wie überhaupt »der formell mögliche und im Konfliktfall nicht auszuschließende Oktroi (gerade auch dann, wenn er aus Sicht aller Beteiligten suboptimal wäre) eine außerordentlich wichtige Verhandlungsbedingung« darstellt, die »hartnäckiges Bargaining« letztlich nicht belohnt.<sup>413</sup> Würde auch tatsächlich dieses theoretisch erwartete Verhalten mit dem beobachteten übereinstimmen, wäre dem baden-württembergischen Modell gegenüber dem niedersächsischen insgesamt eine größere Wirksamkeit (i.S. des Umweltschutzes) zuzusprechen.

Unabhängig vom Ausgang der zweiten Vollzugsstufe muß der Befund, der sich für die erste Stufe des baden-württembergischen Organisationsmodells ergibt, unter dem Gesichtspunkt der Koordination der beiden institutionellen Hauptakteure überraschen. Obwohl hier Genehmigungs- und technische Fachbehörde in einer auf Dauer angelegten engen Kooperationsbeziehung stehen, verhalten sie sich jeweils egoistisch und erzielen gerade auf diese Weise ein für den Umweltschutz günstiges Ergebnis. Wäre die Bedingung dauerhafter Kooperation nicht gegeben, erinnerte die Situation an das Gefangenendilemma.<sup>414</sup>

413 Scharpf 1991, S. 629. Vgl auch Bulling 1989, S. 289, mit dem Hinweis, daß kooperatives Verwaltungshandeln nur dann Staatsinteressen – wie hier dem Umweltschutz – zur Durchsetzung verhelfen kann, wenn »normierte einseitige Hoheitsmaßnahmen ›Flankenschutz‹ geben«.

414 Vgl. Axelrod 1995, insbes. 7ff.