

II. Anlage der Untersuchung

1. Erhebungsmethode

Die vergleichende Analyse nord- und süddeutscher Genehmigungspraxis stützt sich im wesentlichen auf die Auswertung der Akten von insgesamt 125 abgeschlossenen vereinfachten Genehmigungsverfahren.¹³ Davon stammen 67 Genehmigungsakten von den beiden baden-württembergischen Landratsämtern [im folgenden verkürzt LRA-1 und LRA-2] und 58 Genehmigungsakten von dem niedersächsischen staatlichen Gewerbeaufsichtsamt [im folgenden GAA-N]. Die Auswahl der Behörden war durch Zugangsprobleme zum Feld bedingt (vgl. dazu näher unten Ziff. 2).

Die Auswertung der Akten erfolgte an Hand eines umfassenden, mehrteiligen Erhebungsbogens.¹⁴ Der überwiegende Teil der erhobenen Variablen betrifft die Kontakte zwischen Genehmigungsbehörde und Antragsteller. Außerdem wurden die Interaktionen der beiden Hauptakteure mit drei (bzw. vier) weiteren, ebenfalls maßgeblichen Verfahrensbeteiligten erfaßt. Im einzelnen handelt es sich dabei um das in der Regel angehörte Bauamt und – in Baden-Württemberg – das stets mitwirkende Gewerbeaufsichtsamt [GAA] sowie um die fallweise beteiligten Gemeinden als Trägerinnen der kommunalen Entwicklungsplanung und herangezogenen (unabhängigen) fachtechnischen Gutachter.

Die erhobenen Variablen lagen zum kleineren Teil in den Akten bereits in standardisierter, teils quantitativer, teils qualitativer Form vor – wie Zeitangaben, Anzahl der (dokumentierten) Kontakte zwischen einzelnen Verfahrensbeteiligten, Aufgabenbereich der beigezogenen Fachbehörden u.ä. Der übrige, größere Teil bezieht sich jedoch auf nicht-standardisierte, qualitative Merkmale, deren Operationalisierung durch ein entsprechendes Code-Buch vorbereitet wurde.¹⁵ Die (kategoriale) Operationalisierung der

13 Da die Untersuchung ausschließlich vereinfachte Verfahren i.S. von § 19 BImSchG zum Gegenstand hat, unterbleibt im weiteren die besondere Kennzeichnung als »vereinfacht«.

14 Von einer Wiedergabe des Erhebungsbogens wird hier wegen seines Umfangs (49 Seiten) abgesehen. Im übrigen gehen die erhobenen Daten (Variablen) aus der ausführlichen Darlegung der Untersuchungsergebnisse in Kap. III hervor.

15 Zur Validierung einer ersten Fassung der Erhebungsbögen und des zugehörigen Code-Buchs wurde ein Pretest durchgeführt. Dazu wurden für das niedersächsische Modell rd. 10 Akten abgeschlossener Genehmigungsverfahren des GAA-N ausgewertet. Für das baden-württembergische Modell konnte der Pretest nur in eingeschränkter Form durchgeführt werden, da zu diesem Zeitpunkt noch nicht die Akten

qualitativen Merkmale war Voraussetzung für die spätere quantitative Auswertung der Daten als Grundlage des vorliegenden Modellvergleichs.¹⁶

Wie jede Methode erlaubt auch die Aktenanalyse nur einen spezifischen Zugang zum Untersuchungsgegenstand. Akten enthalten eine »Realität eigener Art: Die zum Zwecke der Rechtfertigung von Entscheidungen und ihrer rechtlichen Absicherung produzierte Version eines Entscheidungsablaufs«.¹⁷ D.h. die aktenmäßige Wiedergabe von Vorgängen verfährt selektiv. Weder dokumentieren Akten alles, was sich zwischen den Beteiligten tatsächlich abgespielt hat, noch sind sie frei von »positionsgebundenen Strategien« der Akteure.¹⁸ Andererseits sind beim Anlegen und Führen von Akten Regeln einzuhalten, die es erlauben, den Verlauf des Entscheidungsprozesses aus der Sicht des »außenstehenden Dritten« (was nicht gleichbedeutend ist mit der Übernahme der Behördenversion) nachzuzeichnen und Verbindungslien zwischen den Verfahrensbeteiligten herauszuarbeiten: »Wer den Vorgang veranlaßt hat, wer der jeweils nächste Bearbeiter war, wann Terminierungen erfolgt sind«, wer wann welche Sachverhaltsdarstellungen und Rechtsansichten vorgetragen hat und welche Reaktionen darauf erfolgten bzw. welche Ergebnisse erzielt wurden, aber auch »welche Teilschritte die Akte belegt« und welche offensichtlich nicht.¹⁹

Zusammengefaßt zeichnet sich die Aktenanalyse gegenüber anderen Methoden dadurch aus, daß die dokumentierten Vorgänge Handlungen repräsentieren und nicht – wie etwa die (alleinige) Befragung der Verfahrensbeteiligten – nachträgliche Äußerungen über bestimmte Vorgänge. Anders als Befragungsergebnisse, denen das Problem einer doppelten Selektivität anhaftet,²⁰ stellen die aktenmäßig festgehaltenen und für alle Beteiligten rechtlich verbindlichen Ergebnisse von Entscheidungsprozessen (z.B. Genehmigungsbescheide mit Nebenbestimmungen) einen »objektiv« gegebenen Maßstab zur Verfügung, der die Gültigkeit und Zuverlässigkeit gerade

der Genehmigungsbehörden (des LRA-1 bzw. des LRA-2) zugänglich waren, sondern lediglich die beim (für das LRA-2) zuständigen GAA vorhandenen, den Gesamtverlauf nur selektiv dokumentierenden Akten von (ebenfalls etwa 10) einschlägigen Genehmigungsverfahren zur Verfügung standen.

16 Zur Unterscheidung zwischen der Erhebung quantitativer oder qualitativer Daten (Merkmale) einerseits und quantitativer oder qualitativer Datenauswertung am Beispiel der Verwaltungsforschung s. näher *Derlien 1987* und *ders. 1982*.

17 *Blankenburg 1975*, S. 195. Vgl. zur Selektivität von (Verwaltungs-)Akten auch *Hellstern 1984*, insbes. S. 201-206.

18 *Seibert 1981*, S. 34. Im Einzelfall werden solche Strategien sogar ausdrücklich über Aktenvermerke festgehalten.

19 *Seibert 1981*, S. 33.

20 Es handelt sich dabei zum einen um die Selektivität der Erinnerung an einzelne Vorgänge, zum anderen um die Selektivität, mit der der Befragte auf die Interviewsituation i.d.R. reagiert. Zu letzterer vgl. etwa die anschaulichen Beispiele bei *Hucke/Wollmann 1980*, S. 222-225.

auch einer vergleichenden Analyse wie der vorliegenden zu erhöhen vermag.

Lediglich ergänzend zur Auswertung der Akten wurden mit den Behördenleitern und den zuständigen Sachbearbeitern vorstrukturierte Gespräche (Experteninterviews) geführt, die deren allgemeine Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten ihrer Behörde gegenüber den antragstellenden Unternehmen zum Gegenstand hatten.²¹ Bei den Sachbearbeitern kamen Nachfragen zu einzelnen, von ihnen bearbeiteten Genehmigungsverfahren hinzu, wenn die aus der Aktenanalyse gewonnene Rekonstruktion des Verfahrensverlaufs Lücken oder Inkonsistenzen ergeben hatte.

2. Auswahl der Genehmigungsbehörden

Die hier gewählte Vergleichsgruppenanalyse ist eine bewährte Methode, um den vermuteten (ursächlichen) Einfluß des zugrundeliegenden Unterscheidungsmerkmals der beiden Gruppen, hier die unterschiedliche behördliche Genehmigungszuständigkeit (als unabhängige Variable), auf die Ausprägungen sonstiger Merkmale (als abhängige Variablen) der verfahrensförmigen Erarbeitung der Genehmigungsentscheidung zu ermitteln, hier also des Gesetzesvollzugs i.S. der oben (Kap. I) definierten ersten Stufe. Der Schluß, Veränderungen bei den abhängigen Variablen als Ursache der unabhängigen Variablen zuzurechnen, setzt voraus, daß sich die Verfahren beider Gruppen in allen übrigen Merkmalen (bzw. der Verteilung ihrer Ausprägungen), die – wie die Genehmigungszuständigkeit – als sog. Randbedingungen theoretisch ebenfalls den Gesetzesvollzug beeinflussen könnten, nicht unterscheiden (*ceteris paribus*-Klausel). Darunter fallen etwa auf Behördenseite die Zahl der Sachbearbeiter, auf die sich die untersuchten Genehmigungsverfahren verteilen, auf Seiten des Antragstellers etwa die Art der beantragten Anlage oder die Größe seines Unternehmens (hierzu näher unten Ziff. 4).

Aus naheliegenden Gründen ist Konstanz sämtlicher Randbedingungen in der sozialwissenschaftlichen Forschung nicht herzustellen. Das hieße vollständige Identität in den Merkmalsausprägungen des Untersuchungsfelds. Dem steht schon grundsätzlich entgegen, daß Identifizierung und Kleinarbeitung von Merkmalen bereits Ergebnis einer theoretischen Konstruktion des Gegenstands sind. Insofern muß sich die Forschung von vorn-

21 Die wesentlichen Inhalte der Interviews wurde jeweils nach Abschluß aus dem Gedächtnis schriftlich festgehalten. Unter methodischen Gesichtspunkten waren sie jedoch nicht als für sich selbst stehendes Datenkorpus angelegt. Entsprechend dienten die aus den Interviews gewonnenen Informationen in erster Linie als zusätzliche Erkenntnisquelle bei der Interpretation der Ergebnisse der Aktenanalyse und der Entwicklung weiterführender Hypothesen.

herein auf die Auswahl eines überschaubaren Kranzes von erfahrungsgemäß für einen Gegenstandsbereich typischen Merkmalsdimensionen beschränken. Aber auch eine solche begrenzte Kontrolle der Randbedingungen ist von sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, die wie auch die vorliegende als Feldforschung angelegt sind, nur schwer zu erfüllen. Da das Interesse der Analyse spezifischen thematischen Handlungszusammenhängen in einschlägigen, bestehenden (»natürlichen«) Handlungsfeldern und ihren Akteuren gilt, stehen als Auswahlseinheiten nur jeweils komplette Handlungsfelder (und nicht einzelne Elemente daraus) zur Verfügung. Die Chance, hinsichtlich der jeweiligen Randbedingungen möglichst ähnliche Handlungsfelder als Untersuchungseinheiten zu finden, ist um so größer, je ungehinderter der Zugang zum gesamten einschlägigen Untersuchungsfeld ist. Bei Zugangsrestriktionen, die gerade im Bereich der öffentlichen Verwaltung (immer noch) weit verbreitet sind,²² muß dagegen eine methoden geleitete Auswahl zurücktreten zugunsten der Nutzung von Forschungsmöglichkeiten dort, wo – wie im vorliegenden Fall – die genannten drei Genehmigungsbehörden (s.o. Ziff. 1) die Einsichtnahme in das gewünschte Aktenmaterial gestattet haben.

Nachteil einer durch den Zugang zum Untersuchungsfeld bestimmten Auswahl der beiden Vergleichsgruppen ist, daß bei ihnen mangels vorgängiger Kontrolle mit ungleichen Randbedingungen zu rechnen ist, die sich im Einzelfall auf den Verlauf des Verfahrens auswirken können. Die Prüfung solcher möglichen »intervenierenden« (vom Untersuchungsansatz her unerwünschten) Effekte muß bei der Datenanalyse gewissermaßen »nachgeholt« werden, um ermittelte Vollzugsunterschiede nicht fälschlicherweise der verschiedenartigen Genehmigungsorganisation zuzuschreiben (vgl. hierzu unten Ziff. 4).

3. Auswahl der Verfahren

Erhebungsgrundlage der Untersuchung bilden die bei den drei Genehmigungsbehörden jeweils geführten Akten derjenigen Verfahren, in denen die Genehmigung zwischen Anfang 1994 und Mitte 1996 erteilt worden war. Die gewählte zeitliche Eingrenzung des Erhebungszeitraums sollte nicht nur ein gewisses Maß an Aktualität der Untersuchungsergebnisse verbürgen. Sie war vor allem auch geboten, um eine weitgehende Konstanz der rechtlichen Rahmenbedingungen in einem Untersuchungsbereich zu sichern, der sich durch eine rege Novellierungspraxis zentraler bundesgesetzlicher Grundlagen (insbes. BIMSchG, 4. BIMSchV, 9. BIMSchV), aber auch – für den vorliegenden Ländervergleich relevanter – landesgesetzlicher

22 Inzwischen unter zusätzlicher (legitimierender) Berufung auf das geltende Datenschutzrecht.

Durchführungsbestimmungen (Verwaltungsverordnungen) auszeichnet.²³ Da die Menge der im Erhebungszeitraum abgeschlossenen Verfahren geringer als erwartet war,²⁴ konnte bzw. mußte bei allen drei Untersuchungsbehörden, also auch bei der vergleichsweise größten niedersächsischen Behörde, eine Vollerhebung durchgeführt werden, um für statistische Analysen hinreichend große Grundgesamtheiten in den beiden Vergleichsländern zu erhalten. Einen Überblick über die Anzahl der bei den drei Genehmigungsbehörden untersuchten Verfahren gibt *Tab. 1.1*.

Tab 1.1

Anzahl der untersuchten vereinfachten Genehmigungsverfahren

Niedersachsen	GAA-N	58
Baden-Württemberg	LRA-1	43
Baden-Württemberg	LRA-2	24
Gesamt		125

Tab. 1.2 schlüsselt die Verfahren nach dem Jahr der Genehmigungsteilung auf. Wegen der im Vergleich zum GAA-N bei den beiden LRÄ ohnehin schon geringeren Menge an Genehmigungsverfahren wurden beim LRA-1 zwei und beim LRA-2 vier Fälle noch mit einbezogen, in denen die Genehmigung in den letzten Monaten des Jahres 1993 erteilt worden war.

- 23 Zitierte rechtliche Bestimmungen beziehen sich – soweit nicht anders vermerkt – jeweils auf die im Untersuchungszeitraum gültige Fassung: BImSchG vom 15.3.1974 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.5.1990, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 27.9.1994; 4. BImSchV vom 24.7.1985, zuletzt geändert durch Verordnung vom 26.10.1993; 9. BImSchV vom 18.2.1977 in der Fassung der Bekanntmachung vom 29.5.1992, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27.9.1994.
- 24 In den beiden baden-württembergischen Landratsämtern konnte die Zahl der in den fraglichen Jahren erteilten Genehmigungen entsprechenden amtsintern geführten Listen entnommen werden. Eine solche Statistik stand im niedersächsischen Gewerbeaufsichtsamt nicht zur Verfügung. Hier mußten die einschlägigen Akten an Hand von in der Registratur jahrgangsmäßig erstellten Aufzeichnungen identifiziert werden, die sämtliche ausgehenden Zahlungsaufforderungen der Behörde für ihre Amtshandlungen, darunter eben auch die für erteilte BImSchG-Genehmigungen, enthielten.

Tab 1.2

Jahr der Genehmigungserteilung der untersuchten Verfahren

	<i>GAA-N</i>	<i>LRA-1</i>	<i>LRA-2</i>
1993	0 0,0%	2 4,7%	4 16,7%
1994	11 19,0%	8 18,6%	12 50%
1995	27 46,6%	20 46,5%	3 12,5%
1996	20 34,5%	13 30,2%	5 20,8%
Gesamt*	58 100,1%	43 100,0%	24 100,0%

* Abweichungen von 100,0% durch Rundungen bei den prozentualen Einzelhäufigkeiten.

Die Zusammensetzung der untersuchten Verfahren nach dem Jahr der Antragstellung zeigt *Tab. 1.3*.

Tab. 1.3

Jahr der Antragstellung der untersuchten Verfahren

	<i>GAA-N</i>	<i>LRA-1</i>	<i>LRA-2</i>
1992	1 1,7%	5 11,6%	0 0,0%
1993	5 8,6%	4 9,3%	11 45,8%
1994	23 39,7%	12 27,9%	9 37,5%
1995	23 39,7%	15 34,9%	4 16,7%
1996	6 10,3%	7 16,3%	0 0,0%
Gesamt	58 100,0%	43 100,0%	24 100,0%

4. Randbedingungen der Verfahren

Wie oben bereits angesprochen (Ziff. 2), konnte bei der Auswahl der Genehmigungsbehörden das Erfordernis gleicher Randbedingungen der untersuchten Genehmigungsverfahren nicht hinreichend berücksichtigt werden. Solche unterschiedlichen Randbedingungen, die unabhängig vom jeweiligen Genehmigungsmodell auf den Verfahrensverlauf einwirken könnten, können einmal auf Seiten der Genehmigungsbehörde und – in Baden-Württemberg – des jeweils zugeordneten GAA (4.1), zum anderen auf Seiten der Antragsteller bzw. der antragstellenden Unternehmen vorliegen (4.2).

4.1. Behördliche Randbedingungen

Als mögliche Einflußvariable auf den Untersuchungsgegenstand kommt bei der Genehmigungsbehörde vor allem die Anzahl der Sachbearbeiter in Frage, die mit der Durchführung der untersuchten Genehmigungsverfahren betraut waren. Je größer die Gruppe der Mitarbeiter ist, auf die sich die Verfahren verteilen, desto weniger können individuelle Besonderheiten des Arbeitsstils, der fachlichen Qualifikation, tätigkeitsbezogener Werthaltungen und Einstellungen u.ä. den behördlichen Verfahrensablauf prägen. Darüber hinaus erlaubt ein höherer Personalbestand ein größeres Maß an fachspezifischer Ausdifferenzierung der Aufgabenbereiche, mit denen der einzelne Mitarbeiter betraut ist. Ein fachlich begrenzteres Arbeitsfeld begünstigt den Erwerb zusätzlichen einschlägigen theoretischen und praktischen Spezialwissens und demzufolge eine Steigerung der fachlichen Kompetenzen.

Die jeweilige Anzahl der im Untersuchungszeitraum beteiligten Sachbearbeiter in den drei Genehmigungsbehörden zeigt *Tab. 2.1* (Kategorie b). Bezieht man die Mitarbeiterzahl auf die jeweils zugehörige Gesamtheit der Genehmigungsverfahren (Kategorie a), ergibt sich die Zahl der im Durchschnitt je Bearbeiter erledigten Verfahren (Kategorie c). Steigender Durchschnittswert indiziert eine höhere Konzentration der Genehmigungen auf einzelne Sachbearbeiter. Damit verringert sich die Möglichkeit einer fachlichen Spezialisierung, und es steigt die Möglichkeit, daß (außerfachliche) individuelle Besonderheiten bei der Verfahrensdurchführung an Gewicht gewinnen.

Wie aus der Tabelle hervorgeht, waren bei der niedersächsischen Genehmigungsbehörde vergleichsweise erheblich mehr Sachbearbeiter mit den Genehmigungen befaßt als bei den beiden baden-württembergischen Ämtern, wo sich diese auf nur wenige Mitarbeiter konzentrierten, beim LRA-2 sogar nur auf eine einzige Person. Außerdem verteilen sich die Verfahren

beim GAA-N gleichmäßiger auf die einzelnen Sachbearbeiter als beim LRA-1.²⁵

Tab. 2.1

Anzahl der beteiligten Sachbearbeiter bei den Genehmigungsbehörden

	GAA-N	LRA-1	LRA-2
a) Zahl der Genehmigungsverfahren	58	43	24
b) Zahl der Sachbearbeiter	25	5	1
c) Verfahren pro Sachbearbeiter	2,3	8,6	24,0

Die unterschiedliche personelle Situation im Hinblick auf den Grad der fachlichen Spezialisierung und Individualisierung (im hier verstandenen Sinne) ist allerdings nicht unabhängig von der jeweiligen Genehmigungsorganisation. Die baden-württembergische Lösung einer dezentralen Ansiedlung der Genehmigungszuständigkeit auf der unteren Verwaltungsebene schafft zwangsläufig kleinere Verwaltungseinheiten als die niedersächsische Lösung einer Zentralisierung auf wenige staatliche Gewerbeaufsichtsämter. Der Faktor Personal der Genehmigungsbehörde ist also eine Variable des Genehmigungsmodells und keine davon unabhängige Randbedingung. Der »Ein-Mann-Betrieb« des LRA-2, der mit einem vergleichsweise kleinen Zuschnitt des regionalen Zuständigkeitsbereichs dieses Amtes korrespondiert, dürfte allerdings nicht typisch für die dezentrale Variante sein.²⁶

Eine vom Genehmigungsmodell tatsächlich unabhängige Randbedingung ist dagegen die personelle Ausstattung der an den Genehmigungen als wichtigster Fachbehörde beteiligten Gewerbeaufsichtsämter.²⁷ Dies sind in Baden-Württemberg die für LRA-1 und LRA-2 jeweils zuständigen GAA-

25 Während beim GAA-N die höchste Zahl der von ein und derselben Person bearbeiteten Fälle 12,1% des Gesamtaufkommens der Genehmigungen ausmacht, sind es 34,9% beim LRA-1. Die ungleiche Streuung der Fallzahlen über die einzelnen Mitarbeiter spiegelt sich auch in der signifikanten Differenz der Varianzen ($F= 9,22 > F_{(0,999; 4, 24)} = 6,59$). Vgl. im einzelnen Tab. 2.1-A im Anhang.

26 Im Zuge der Datenerhebung stellten sich noch weitere atypische Randbedingungen beim LRA-2 heraus, so daß es sich im Ergebnis empfahl, dieses Amt nicht systematisch in den vorliegenden Modellvergleich einzubeziehen (vgl. dazu unten Kap. III mit Anm. 53).

27 In Baden-Württemberg wurde das dezentrale Modell der Genehmigungszuständigkeit (für vereinfachte Verfahren) bei der allgemeinen unteren Verwaltung im Jahre

1 und GAA-2, in Niedersachsen ist es das zugleich als Fachbehörde fungierende GAA-N. Tab. 2.2 stellt die personellen Verhältnisse bei diesen drei Behörden dar.

Tab. 2.2

Anzahl der beteiligten Sachbearbeiter bei den zuständigen Gewerbeaufsichtsämtern

	GAA-N	GAA-1	GAA-2
Zahl der Genehmigungsverfahren	58	43	24
Zahl der Sachbearbeiter	25	19	14
Verfahren pro Sachbearbeiter	2,3	2,3	1,7

Anders als bei den Genehmigungsbehörden ergibt sich für die immissionsrechtlichen Fachbehörden eine weitgehend ähnliche Situation. Das gilt sowohl für die durchschnittlich auf einen Bearbeiter entfallenden Genehmigungen als auch für das Maß der Gleichverteilung auf die einzelnen Personen.²⁸

1985, also knapp eine Dekade nach Inkrafttreten des BImSchG, eingeführt. Die vom damaligen Leiter des größten Regierungspräsidiums des Landes M. Bulling initiierte Reform, die zu Lasten der bis dahin wie in Niedersachsen über die Genehmigungskompetenz verfügenden staatlichen Gewerbeaufsichtsämter ging, sollte der offiziellen Begründung nach hauptsächlich für eine größere »Bürgernähe« der Verwaltung sorgen. Im Untersuchungszeitraum (1993 bis 1996) war die neue Regelung nahezu 10 Jahre und damit in etwa ebenso lange wie die frühere alte praktiziert worden. Dies ist einerseits eine hinreichende Zeitspanne, um Übergangsprobleme zu bewältigen und an die veränderte Situation angepaßte Routinen im Verwaltungsalltag zu entwickeln. Andererseits ist nicht auszuschließen (und muß hier offenbleiben), daß trotz der inzwischen verstrichenen Frist die vor Einbuße der Genehmigungskompetenz vorhandene größere Autonomie der Behörde Spuren in deren »Gedächtnis« hinterlassen hat. Aus dieser Quelle könnten sich u.U. Bemühungen speisen, die verlorene Entscheidungsbefugnis durch betontes »Ausspielen« der verbliebenen fachtechnischen Autorität zu kompensieren.

- 28 Der paarweise Vergleich der Varianzen ergibt keine signifikanten Differenzen (GAA-1 zu GAA-N: $F = 1,34 < F_{(0,95; 18, 24)} = 2,05$; GAA-1 zu GAA-2: $F = 3,13 < F_{(0,95; 18, 13)} = 2,98$; GAA-N zu GAA-2: $F = 2,34 < F_{(0,95; 24, 13)} = 2,89$). Das gleiche gilt für die Mittelwerte (GAA-1 zu GAA-N: $t = 0,12 < t_{(0,95; 42)} = 1,68$; GAA-1 zu GAA-2: $t = 2,00 < t_{(0,975; 31)} = 2,04$; GAA-N zu GAA-2: $t = 1,34 < F_{(0,95; 37)} = 1,69$). Vgl. im einzelnen Tab. 2.2-A im Anhang.

Unterschiedliches Verhalten des niedersächsischen GAA-N und des baden-württembergischen GAA-1 (bzw. GAA-2) in den Genehmigungsverfahren lässt sich somit nicht auf die Personalausstattung zurückführen. Vielmehr dürfte die Ursache dafür in den modellbedingten unterschiedlichen Funktionen zu suchen sein.

Ebenfalls durch in erster Linie modellinhärente Bedingungen dürfte sich die unterschiedliche Präsenz von Vorgesetzten bei der Verfahrensdurchführung erklären. *Tab. 2.3* zeigt die Häufigkeit, mit der die Sachbearbeiter der Genehmigungsbehörden ihre Vorgesetzten in das laufende Verfahren i.S. einer unmittelbaren Beteiligung an dessen Durchführung einschalteten oder Vorgesetzte sich auf Bitten oder Drängen des Antragstellers in das Verfahren »einmischten«. Bloße Verwaltungsroutinen wie das Abzeichnen von Schriftstücken, insbesondere des Genehmigungsbescheids, fallen hier also nicht darunter.

Tab. 2.3

Beteiligung von Vorgesetzten bei der Verfahrensdurchführung (Genehmigungsbehörden)

	GAA-N	LRA-1	LRA-2
Ohne Vorgesetztenbeteiligung	55 94,8%	18 41,9%	16 66,7%
Mit Vorgesetztenbeteiligung	3 5,2%	25 58,1%	8 33,3%
[darunter: Amtsleiter (GAA-N)/ Dezernent (LRÄ)]	[-] [-]	[9] [20,9%]	[5] [20,8%]
Verfahren gesamt	58 100,0%	43 100,0%	24 100,0%

Während beim GAA-N Vorgesetzte bei der Verfahrensdurchführung kaum eine Rolle spielten, wirkten sie beim LRA-1 in mehr als der Hälfte der Fälle mit, beim LRA-2 zu einem Drittel. Die Differenzen zwischen GAA-N einerseits und den beiden LRÄ andererseits sind statistisch hochsignifikant.²⁹ Hinzu kommt, daß beim GAA-N die jeweiligen Vorgesetzten lediglich den

29 Die Testwerte lauten für den Vergleich zwischen GAA-N und LRA-1: $\chi^2 = 34,36 > 10,82$, für den Vergleich zwischen GAA-N und LRA-2: $\chi^2 = 11,22$ (Yates' Korrektur) $> 10,82$, jeweils $p = 0,001$ und $df = 1$. – Die Anteilsunterschiede zwischen den beiden LRÄ sind auf dem untersten Niveau einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10% signifikant: $\chi^2 = 3,75 > 2,71$, $p = 0,1$, $df = 1$.

Rang eines Abteilungsleiters innehatten. Dagegen war beim LRA-1 in mehr als einem Drittel (beim LRA-2 in mehr als der Hälfte) der einschlägigen Fälle der in der Behördenhierarchie höher angesiedelte (fachlich zuständige) Dezernent beteiligt, dessen Position mit der des Amtsleiters eines Gewerbeaufsichtsamts vergleichbar ist. Auf Anlässe und Folgen der Einschaltung von Vorgesetzten wird bei den Untersuchungsergebnissen zurückzukommen sein (Kap. III, Ziff. 3.1.4).

4.2. *Betriebliche Randbedingungen*

Auf betrieblicher Seite könnten sich die Ausprägungen vor allem folgender drei Faktoren auf den Gesetzesvollzug auswirken: die Art der zur Genehmigung anstehenden Anlage entsprechend der Klassifikation im Anhang der 4. BImSchV, die Größe des antragstellenden Unternehmens sowie die Art der beantragten Genehmigung im Hinblick auf die Errichtung einer neuen oder Änderung einer bereits bestehenden Anlage.

4.2.1. *Anlagenart*

Die zur Genehmigung anstehende Anlagenart nach der Klassifikation der 4. BImSchV könnte insofern den Vollzug beeinflussen, als etwa Anlagen zur Abfalllagerung, – sortierung und -aufbereitung andere umweltschutzbezogene (fachtechnische) Probleme und ggf. auch andere genehmigungsrechtliche Fragen aufwerfen als etwa Anlagen zur Herstellung oder Verarbeitung von Pflanzenschutz- und Arzneimitteln oder Anlagen zur Wärmeerzeugung (wie Feuerungsanlagen und Verbrennungsmotoren).³⁰

Die Verteilung der Verfahren auf die verschiedenen Anlagenarten zeigt Tab. 3. Danach besteht zwischen dem niedersächsischen GAA-N und dem baden-württembergischen LRA-1 die größte Differenz in der Sparte Chemie (Nr. 4 und 5 zusammengefaßt), die beim GAA-N mit zusammengenommen 41,4% der Verfahren zu Buche schlägt gegenüber einem nur knapp halb so großen Anteil beim LRA-1 von 20,9%,³¹ was auf unterschiedliche

30 Zwar ist die Klassifizierung einer beantragten Anlage nach dem Anhang der 4. BImSchV verfahrensrechtlich Teil der behördlichen Genehmigungsentscheidung und insofern strikt genommen eine abhängige Variable. Da aber die Klassifikation an technisch weitgehend eindeutigen, leicht objektivierbaren Kriterien ausgerichtet ist, überläßt sie der Praxis kaum Interpretationsspielräume. Dies ergeben auch die Untersuchungsbefunde, wonach Dissense bei der Anlagenzuordnung selten aufraten und in diesen Fällen lediglich Nuancierungen und nicht die Grundkategorien betrafen.

31 Der Unterschied ist statistisch signifikant ($\chi^2 = 4,70 > 3,84$, $p = 0,05$, $df = 1$).

gewerblich-industrielle Schwerpunkte in den Zuständigkeitsbereichen der beiden Genehmigungsbehörden hindeutet. Eine weitere auffällige Abweichung ist bei den Sportanlagen (Nr. 10) festzustellen, die nur beim LRA-1, und zwar mit rd. einem Sechstel der Verfahren, vorkommen.³² Ihr Fehlen beim GAA-N liegt darin begründet, daß Sportanlagen nach der niedersächsischen Zuständigkeitsverordnung zu den (wenigen) Ausnahmen gehören, bei denen die Kommunen (Landkreise bzw. kreisfreie Städte) und nicht die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Genehmigungsbehörde sind. Bei den übrigen Kategorien bewegen sich die Abweichungen zwischen den beiden Ämtern unterhalb der 10%-Marke. An dieser Stelle sei bereits vorweggenommen, daß ein systematischer Einfluß der vorgefundenen unterschiedlichen Anteile an Verfahren mit (kürzelhaft gesprochen) chemischen Anlagen bzw. Sportanlagen auf den Verfahrensablauf nicht festgestellt werden konnte. Dies dürfte auf die im übrigen ähnliche, insgesamt breite Streuung der Verfahren über die verschiedenen Anlagenklassen zurückzuführen sein.

Wirft man noch einen Blick auf die Anlagenarten der Verfahren beim LRA-2, zeigt sich, daß hier der chemische Bereich, der beim GAA-N, aber auch, wenn auch mit einem geringeren Anteil, beim LRA-1 die jeweils am häufigsten vertretene Anlagenart stellt, völlig fehlt. Gut die Hälfte der Verfahren entfällt dort zu nahezu gleichen Anteilen auf die Bereiche Herstellung/Bearbeitung von Baustoffen (Nr. 2) und Abfalllagerung, -sortierung und -aufbereitung (Nr. 8).³³ Die Mehrheit dieser Anlagen dienten der Aufbereitung bzw. der Vorbereitung der Aufbereitung von Altstoffen zur Wiederverwertung (Recycling). Auf einen vereinfachten Nenner gebracht, kann man sagen, daß unter den drei Genehmigungsbehörden das GAA-N über das vergleichsweise am stärksten und das LRA-2 über das am wenigsten industriell geprägte Einzugsgebiet verfügt.

32 Auch diese Differenz ist statistisch signifikant ($\chi^2 = 9,0$ [Yates' Korrektur] $> 7,38$, $p = 0,005$, $df = 1$).

33 Der geringe Anteil von Anlagen zur Abfalllagerung, -sortierung und -aufbereitung beim GAA-N erklärt sich daraus, daß diese ab September 1993 der Genehmigungs-zuständigkeit der Bezirksregierung unterfielen.

Tab. 3

Anlagenart der Genehmigungsverfahren (nach den Ziff. des Anhangs der 4. BImSchV)

<i>GAA-N</i>	<i>LRA-1</i>	<i>LRA-2</i>	<i>Anlagen zur: [Ziffer 4, BImSchV]</i>
7 12,1%	2 4,7%	3 12,5%	1: Wärmeerzeugung (Feuerungsanlagen, Verbrennungsmotoren) [1.2a, 1.2b, 1.4, 1.4a, 1.4b, 1.8]
12 20,7%	7 16,3%	7 29,2%	2: Herstellung/Bearbeitung von (nicht-metall.) Baustoffen (Gestein, Zement, Bitumen) [2.1, 2.2, 2.13, 2.14, 2.15]
6 10,3%	2 4,7%	4 16,7%	3: Herstellung/Bearbeitung (Schmelzen, Beschichten) von Metallen [3.4, 3.8, 3.9a, 3.9b, 3.10, 3.14]
6 10,3%	–	–	4: Herstellung/Verarbeitung von Pflanzenschutz- und Arzneimitteln (Chemie I) [4.2, 4.3b, 4.3c]
18 31,0%	9 20,9%	–	5: Herstellung/Behandlung von Gegenständen unter Verwendung organischer Lösungsmittel (Chemie II) [4.8, 4.10, 5.1a, 5.1b, 5.1c, 5.5, 5.8, 5.10, 10.7, 10.8, 10.21, 10.23]
1 1,7%	1 2,3%	–	6: Papierherstellung [6.2]
2 3,4%	5 11,6%	–	7: Herstellung/Bearbeitung von Nahrungs- und Futtermitteln [7.4, 7.5, 7.21, 7.27, 7.29]
2 3,4%	4 9,3%	6 25,0%	8: Abfalllagerung, -sortierung und -aufbereitung [8.4,a, 8.4b, 8.9, 8.11]
4 6,9%	6 14,0%	3 12,5%	9: Lagerung von brennbaren/giftigen Stoffen (Gase, Mineralöle) [9.1b, 9.2a, 9.34, 9.35, 10.25]
–	7 16,3%	1 4,2%	10: Sportanlagen (Motor-, Schießsport) [10.17, 10.18]
58 99,8%	43 100,1%	24 100,1%	Verfahren gesamt*

* Abweichungen von 100,0% durch Rundungen bei den prozentualen Einzelhäufigkeiten.

4.2.2. Unternehmensgröße

Wirtschaftskraft und personelle Ressourcen des antragstellenden Unternehmens sind ein weiterer Faktor, der auf den Verfahrensverlauf einwirken könnte. Je besser ein Unternehmen ökonomisch und personell ausgestattet ist, so die Annahme, um so eher wird es in der Lage sein, seinen Interessen gegenüber den Behörden Nachdruck zu verleihen. Die Verfügung über einschlägiges fachtechnisches Spezialwissen und ein versiertes, oft auch juristisch qualifiziertes Management³⁴ machen solche Unternehmen zu mindestens gleichwertigen, vielfach der Verwaltung auch überlegenen Verhandlungspartnern. Hinzu kommt ihr ökonomisches Gewicht als Arbeitsplätze schaffende bzw. sichernde Arbeitgeber, deren Investitionsbereitschaft spätestens seit der in den 90er Jahren einsetzenden »Wirtschaftsstandort Deutschland«-Debatte³⁵ faktisch zu einem staatlich schutzwürdigen öffentlichen Interesse avanciert ist.

Die nachfolgende Klassifizierung der die genehmigungsbedürftigen Anlagen betreibenden Unternehmen bezieht sich ausschließlich auf den hier interessierenden Zusammenhang ihres möglicherweise verfahrenswirksamen Potentials, das näherungsweise als »Unternehmensgröße« operationalisiert ist. Dabei wird zudem nur eine grobe dreistufige, relational (nicht absolut) zu verstehende Einteilung in »größere«, »mittlere« und »kleinere« Unternehmen zugrunde gelegt. Für die jeweilige Zuordnung wurden als Kriterien die Rechtsform, überregionale Präsenz, Investitionskosten für die beantragte Anlage bzw. deren Änderung und Zahl der Beschäftigten herangezogen. Rechtsform und Investitionskosten konnten durchgehend den Akten entnommen werden, Angaben über den Personalbestand fehlten entweder überhaupt oder umfaßten nur die an der Anlage arbeitenden Arbeitnehmer.³⁶ Die überregionale Präsenz war teilweise durch die namentlich allgemeine Bekanntheit eines Unternehmens offenkundig, in den übrigen Fällen ergab sich die mögliche überlokale Bedeutung eines Unternehmens teils aus den Akten, teils aus entsprechenden Hinweisen der Sachbearbeiter.

Der Gruppe der »größeren« Unternehmen wurden alle als Aktiengesellschaft verfaßten Unternehmen sowie Firmen zugerechnet, die in anderen Rechtsformen wie der der GmbH, GmbH & Co.KG und KG organisiert und überregional vertreten sind.³⁷ Den Gegenpol der »kleineren« Unternehmen

34 Großunternehmen haben im übrigen vielfach eine eigene Abteilung für die Durchführung von Genehmigungsverfahren errichtet.

35 Vgl. hierzu näher unten Kap. III, Ziff. 4.1 mit Anm. 298.

36 Die Genehmigungsakten werden anlagen- und nicht betriebsbezogen geführt.

37 Die letztgenannten Rechtsformen waren ursprünglich für mittelständische und kleinere Betriebe zur Kapitalbeschaffung konzipiert. Sie werden häufig aber auch von über die mittelständische Betriebsgröße hinausgewachsenen Unternehmen aus verschiedenen Gründen (wie Besteuerungsgrundlagen oder Publizitätspflichten) gewählt.

bilden Kapital- und Personengesellschaften mit einer geringen Zahl von Mitarbeitern und einem auf den lokalen Nahbereich begrenzten Betätigungsfeld sowie nicht als Gesellschaft verfaßte Gewerbetreibende. Alle übrigen Unternehmen fallen entsprechend in die Gruppe der »mittleren« Unternehmen, die zur Wahrung der Homogenität i.S.d. Trennschärfe der beiden Extremklassen eine Art Auffangkategorie darstellt und von daher ein breiteres Spektrum unterschiedlicher Unternehmensgrößen umfaßt.

Die Verteilung der Genehmigungsverfahren auf die so definierten Größenklassen der antragstellenden Unternehmen zeigt *Tab. 4*. Danach wurde beim GAA-N die Hälfte (50,0%) der Genehmigungsverfahren von größeren Firmen geführt, kleinere Firmen kommen nur auf einen Anteil von weniger als einem Zehntel (6,9%). Beim LRA-1 stellen demgegenüber die größeren Firmen nur ein gutes Viertel (27,9%) und die kleineren nahezu ein Drittel (32,6%) der Verfahren. Vergleichbare Werte ergeben sich beim LRA-2.³⁸ Die gegenläufige Verteilung der Unternehmen zugunsten der größeren im Norden und der kleineren im Süden bei ähnlichen Anteilen bei den mittleren ist statistisch signifikant.³⁹

Tab. 4
Unternehmensgröße der Antragsteller

	<i>GAA-N</i>	<i>LRA-1</i>	<i>LRA-2</i>
Größere Firmen	29 50,0%	12 27,9%	6 25,0%
Mittlere Firmen	25 43,1%	17 39,5%	12 50,0%
Kleinere Firmen	4 6,9%	14 32,6%	6 25,0%
Verfahren gesamt	58 100,0%	43 100,0%	24 100,0%

38 Die Verteilungsunterschiede zwischen LRA-1 und LRA-2 sind nicht signifikant ($\chi^2 = 0,74 < 4,61$ für $p = 0,1$ und $df = 2$).

39 Die Testwerte lauten für den Vergleich zwischen GAA-N und LRA-1: $\chi^2 = 12,10 > 10,6$, $p = 0,005$, für den Vergleich zwischen GAA-N und LRA-2: $\chi^2 = 6,80 > 5,99$, $p = 0,05$, jeweils $df = 2$.

4.2.3. Externe Beratung

Ein weiterer Faktor, der sich auf das Verfahren auswirken könnte, ist die Unterstützung des Antragstellers durch externen Sachverständigen⁴⁰ bei der Antragsbearbeitung und/oder der Verfahrensdurchführung. Die »eingekauften« Kompetenz erhöht potentiell die Durchsetzungsfähigkeit des Unternehmens gegenüber den Behörden. Diesen ist ihrerseits durchaus an einem möglichst kompetenten Antragsteller gelegen, der sie von eigener Beratungstätigkeit entlastet, um den Preis allerdings, ggf. auf mehr Widerstand gegen ihre Anforderungen zu stoßen.

Tab. 5
Beratung des Antragstellers durch externen Sachverständigen

	<i>GAA-N</i>	<i>LRA-1</i>	<i>LRA-2</i>
a) Ohne externe Beratung	34 58,6%	21 48,8%	14 58,3%
b) Externe Beratung: nur Antragsbearbeitung	15 25,9%	11 25,6%	6 25,0%
c) Externe Beratung: nur Verfahrensdurchführung	1 1,7%	1 2,3%	– 0,0%
d) Externe Beratung: Antrag und Verfahren	8 13,8%	10 23,3%	4 16,7%
Verfahren gesamt	58 100,0%	43 100,0%	24 100,0%

Tab. 5 zeigt die Anteile der Unternehmen, die in einer oder anderen Form professionelle Fremdhilfe in Anspruch genommen haben. Im großen und ganzen sahen sich alle drei Genehmigungsbehörden einer ähnlichen Situation gegenüber. Jeweils rd. ein Viertel der Antragsteller hat sich gezielt bei der Antragserarbeitung (Kategorie b) beraten lassen. Ein jeweils geringerer, aber noch ins Gewicht fallender Teil hat sich zusätzlich auch bei der Verfahrensdurchführung sachkundiger Unterstützung bedient (Kategorie d), wobei dieser Anteil zwischen 13,8% beim GAA-N und 23,3% beim LRA-1 streut. Eine erst bei der Verfahrensdurchführung beigezogene Beratung

40 Ausgenommen sind dabei Architekten, soweit sich ihre Mitwirkung auf die rein baurechtliche Genehmigung, die nach dem Konzentrationsprinzip des § 13 BImSchG im Rahmen der Immissionsschutzrechtlichen Genehmigung mit erteilt wird, beschränkt.

tung (Kategorie c) bleibt die Ausnahme. Die Entscheidung für oder gegen die Inanspruchnahme externer Hilfe wird also anlässlich der Antragstellung, mithin frühzeitig, getroffen und im weiteren Verfahrensverlauf auch nicht mehr geändert.

Insgesamt haben beim GAA-N rd. 41% und beim LRA-1 rd. 51% der Unternehmen zur Erlangung der Genehmigung auf fremden Sachverständ zu-rückgegriffen (Kategorien b bis d), wobei die Differenz deutlich unterhalb des statistischen Signifikanzniveaus liegt.⁴¹ Umgekehrt besagt dieses Ergebnis, daß etwa die Hälfte der Unternehmen – mit gewissen Abweichungen nach oben oder unten bei den einzelnen Genehmigungsbehörden – entweder ihre eigene Kompetenz für ausreichend hielt oder sich aus finanziellen Erwägungen keinen externen Beistand leisten wollte bzw. konnte.

Zwischen externer Beratung und Unternehmensgröße ergibt sich bei allen drei Genehmigungsbehörden ein systematischer Zusammenhang in der (naheliegenden) Weise, daß größere Unternehmen dank ausreichender eigener Kompetenz am wenigsten auf fremden Sachverständ zurückgreifen und kleinere mangels genügenden eigenen Fachwissens am häufigsten. Eine mittlere Position nehmen die mittelgroßen Firmen ein mit einem Beratungsanteil von knapp 50%.⁴² Ob diese und insbesondere auch die kleineren Unternehmen durch den eingeholten externen Sachverständ ein den größeren vergleichbares Potential erreichten, die eigenen Interessen gegenüber den Behörden wirkungsvoll zu vertreten, ist fraglich.

Im Hinblick auf den hier im Vordergrund stehenden Modellvergleich ist die Unternehmensgröße unter dem Gesichtspunkt von Interesse, ob bzw. wieweit die unterschiedlichen Organisationsformen des Gesetzesvollzugs die jeweils zuständige Genehmigungsbehörde auch tatsächlich in die Lage versetzen, sich gegenüber kompetenten Antragstellern durchzusetzen. In dieser Hinsicht könnte man vermuten, daß das niedersächsische Modell, das dem als Genehmigungsbehörde fungierenden GAA einen größeren, kommunale Grenzen überschreitenden Zuständigkeitsbereich zuweist, die faktische Ausübung behördlicher Autonomie gegenüber dem Antragsteller eher unterstützt als das baden-württembergische Modell, das das zuständige LRA in die kommunalpolitischen Strukturen des zugehörigen Land-

41 Das gilt auch für den zwischen den beiden Werten liegenden Beratungsanteil von rd. 42% beim LRA-2. Die Testwerte lauten im einzelnen für den Vergleich zwischen GAA-N und LRA-1: $\chi^2 = 0,94$, für den Vergleich zwischen LRA-1 und LRA-2: $\chi^2 = 0,59$ jeweils $< 2,71$, für $p = 0,1$ und $df = 1$.

42 Wegen der durch die Kreuztabellierung reduzierten absoluten Zellhäufigkeiten läßt sich der dargestellte Zusammenhang zwischen externer Beratung und Unternehmensgröße nur beim GAA-N im Hinblick auf den Vergleich der mittleren und größeren Firmen statistisch absichern: $\chi^2 = 5,80 > 5,02$, $p = 0,025$, $df = 1$. Zu den Werten der Kreuztabellierungen im einzelnen vgl. Tab. 5-A im Anhang.

kreises einbindet.⁴³ Darüber hinaus könnten auch die unterschiedlichen Qualifikationen des Personals eine Rolle spielen, wobei es eine offene Frage ist, ob die niedersächsische fachtechnische Kompetenz oder die baden-württembergische verwaltungsrechtliche Kompetenz die jeweils geeigneter Grundlage für autonome Genehmigungsentscheidungen abgibt.⁴⁴

4.2.4. Genehmigungsart

Ein vierter, von der Genehmigungsorganisation auf den ersten Blick unabhängiger Faktor ist die Art der nachgesuchten Genehmigung im Hinblick auf die Errichtung einer neuen Anlage oder die Änderung einer bereits bestehenden Anlage. Es geht also darum, ob es sich im konkreten Fall um eine Neu- oder um eine Änderungsgenehmigung handelt.⁴⁵

- 43 Nach der baden-württembergischen Landkreisordnung werden der Landrat als Behördenleiter des LRA – unter Mitwirkung des Innenministeriums – wie auch die übrigen leitenden Beamten und Angestellten des Kreises vom Kreistag gewählt. Der Kreistag seinerseits wird dominiert von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes, von denen wiederum ein hoher Anteil zugleich auch das Amt des Bürgermeisters einer Kreisgemeinde innehalt. Diese Konstellation begünstigt eine faktische Abhängigkeit der Kreisverwaltung von kommunalpolitischen Kräfteverhältnissen und Interessenlagen. Vgl. hierzu näher Schneider 2000, insbes. S. 247f. u. S. 250f. Vgl. auch Mayntz et al. 1978, S. 48, die im Falle kommunaler Genehmigungszuständigkeit eine größere Konzessionsbereitschaft zugunsten politischer Interessen als im Falle kommunalerner behördlicher Zuständigkeit (wie etwa hier der staatlichen Gewerbeaufsicht) sehen. Vgl. ferner auch Lübbe-Wolff 1990, S. 27, die in der kommunalpolitischen Einbindung der Genehmigungsbehörde zwar ebenfalls die Gefahr von einem strikten Gesetzesvollzug abträglichen Rücksichtnahmen insbes. auf Wirtschaftsförderungsinteressen der Gemeinden konstatiert, auf der anderen Seite aber auch auf die Möglichkeit für engagierte Bürger und die Lokalpresse hinweist, auf die Kommunalpolitik zugunsten des Umweltschutzes einzuwirken.
- 44 Insgesamt vermitteln die Untersuchungsbefunde den Eindruck, daß das baden-württembergische LRA eher als das niedersächsische GAA-N geneigt war, sich in seiner Verfahrensführung von der Größe eines Unternehmens beeindrucken zu lassen. Statistisch absichern ließ sich diese Tendenz aber – wegen der bei Untergruppenbildung zwangsläufig verringerten absoluten Fallzahlen – nur im Hinblick auf die Handhabung von Betriebskontrollen (s. unten Kap. III, Ziff. 2.4.5). In jedem Fall scheint die im Süden (formal) größere verwaltungsrechtliche Kompetenz des Personals in der Praxis keine die behördliche Autorität (zusätzlich) stützende Ressource zu sein.
- 45 Verfahrensrechtlich fällt die Zuordnung zur einen oder anderen Verfahrenskategorie zwar in die Entscheidungskompetenz der Genehmigungsbehörde. Insofern stellt sie strikt genommen eine abhängige Variable dar. Für die meisten Fallkonstellationen ist die rechtliche Abgrenzung von Neu- und Änderungsgenehmigung aber offenbar hinreichend eindeutig, so daß sich in dieser Hinsicht der behördlichen Praxis kein größerer Entscheidungsspielraum eröffnet. Hinzu kommt, daß die Zuordnung zur einen oder anderen Variante im vereinfachten Verfahren (zum Regelverfahren s. nachfolg. Anm.) keinen Einfluß auf den formellen Verfahrensablauf und den recht-

Wenn auch beide Genehmigungsarten im vereinfachten Verfahren (im Unterschied zum »normalen« Verfahren)⁴⁶ grundsätzlich denselben verfahrensrechtlichen Regeln unterliegen,⁴⁷ könnten sie in anderen verfahrensrelevanten Hinsichten unterschiedliche Fallkonstellationen repräsentieren. So gehen Änderungsgenehmigungen in vielen Fällen aus einer anders gelagerten betrieblichen Ausgangssituation hervor als Neugenehmigungen,⁴⁸ was sich auch auf den weiteren Verfahrensverlauf auswirken könnte. Während die Neuerrichtung einer Anlage auf einer autonomen Entscheidung des Betreibers beruht, erfolgt die Änderung einer bestehenden Anlage häufig erst auf Druck der Genehmigungsbehörde, weil die Anlage den umweltschutzrechtlichen Anforderungen, meist wegen zwischenzeitlich herabgesetzter Grenzwerte oder des weiterentwickelten Stands der Technik, nicht mehr genügt und nur bei entsprechender Sanierung weiterbetrieben werden darf. Hinzu kommt, daß nicht wenige Änderungsgenehmigungsverfahren

lichen Rahmen des möglichen Genehmigungsinhalts hat. Von daher sind die Verfahrensbeteiligten in der Regel kaum daran interessiert, die Zuordnungskriterien zu problematisieren. Im Einzelfall (ein solcher Fall kam in der vorliegenden Untersuchung lediglich einmal vor) kann ein solches Interesse allerdings dann vorliegen, wenn es auf den nur bei Änderungsgenehmigungen gegebenen planungsrechtlichen Bestandsschutz ankommt. Eine von der Frage nach der Art der ersuchten Genehmigung grundsätzlich zu unterscheidende Frage ist die, ob eine Anlage oder deren Änderung überhaupt einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigungspflicht unterliegt oder nicht. Insbesondere bei Änderungsgenehmigungen bietet das gesetzliche Kriterium der »wesentliche(n)« Änderung (§ 15 Abs. 1 Satz 1 BImSchG) als Voraussetzung für das Genehmigungserfordernis Raum für unterschiedliche Bewertungen durch Genehmigungsbehörde und Betreiber. Der Bezug der vorliegenden Untersuchung auf abgeschlossene Genehmigungsverfahren bringt es mit sich, daß Streitfälle über die grundsätzliche Genehmigungspflicht einer Anlage bzw. Anlagenänderung immer zugunsten eines Genehmigungserfordernisses entschieden worden sind. Zu den Häufigkeiten derartiger Streitigkeiten s. im einzelnen unten Kap. III, Ziff. 3.1.2.

- 46 Im Regelverfahren hat die Genehmigungsbehörde das geplante Vorhaben bei Neuerrichtung öffentlich bekanntzumachen und den Antrag samt Unterlagen zur Einsicht auszulegen, um potentiell betroffenen Dritten Gelegenheit zu evtl. Einwendungen zu geben (§ 10 Abs. 3 BImSchG). Dagegen soll sie bei Änderungen einer bereits bestehenden (und in diesem Bestand genehmigten) Anlage unter bestimmten Bedingungen von der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung absehen (§ 15 Abs. 2 BImSchG).
- 47 Der nur bei Neuerrichtungen möglichen Beantragung einer Teilgenehmigung (§ 8 BImSchG) entspricht die nur bei Änderungen einer bestehenden Anlage mögliche Beantragung der Zulassung vorzeitigen Beginns (§ 15a BImSchG). Beide Varianten erlauben dem Betreiber im Ergebnis, bereits vor Erteilung der unabhängig davon in jedem Fall erforderlichen endgültigen Genehmigungserteilung mit der Umsetzung des Vorhabens zu beginnen. Zur Häufigkeit von zusätzlich zur (Haupt-) Genehmigung beantragter Teilgenehmigung bzw. Zulassung vorzeitigen Beginns in den hier untersuchten Verfahren s. unten Anm. 50.
- 48 Vgl. hierzu im einzelnen unten Kap. III, Ziff. 1.2.

sich erst der behördlichen Aufdeckung einer ohne vorherige Genehmigung vorgenommenen Anlagenänderung verdanken. In beiden Fällen ist der Betreiber an einer mit Zeit- und vielfach auch finanziellem Aufwand verbundenen aktiven Mitwirkung am Verfahren eher desinteressiert, im ersten Fall, weil die nicht selten mit erheblichen Investitionskosten einhergehenden Sanierungsmaßnahmen – zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt – nicht geplant waren, im zweiten Fall, weil die Anlagenänderung bereits vollzogen ist (an die die Behörde möglicherweise zusätzliche Anforderungen stellt). Aus der vorliegenden Untersuchung ergibt sich allerdings, daß auch ungenehmigte Neuerrichtungen keine Ausnahmen sind.⁴⁹ Insofern relativiert sich der Unterschied in der betrieblichen Ausgangslage zwischen Neu- und Änderungsgenehmigungen. Grundsätzlich ist aber nicht von vornherein auszuschließen, daß ein Zusammenhang zwischen Entdeckungswahrscheinlichkeit ungenehmigter Anlagenerrichtung und -änderung einerseits und Genehmigungsorganisation andererseits besteht. Dann wäre das Aufkommen an Neu- und Änderungsgenehmigungen einer Behörde eher als abhängige denn als unabhängige Variable zu betrachten.

Die bei den untersuchten Genehmigungsbehörden vorgefundenen Anteile an Neu- und Änderungsgenehmigungen zeigt Tab. 6. Während beim LRA-2 auf jede Genehmigungsart genau die Hälfte der Verfahren entfällt, ging es beim GAA-N wie beim LRA-1 in der Mehrheit der Verfahren um Änderungsgenehmigungen (72,4% bzw. 60,5%), entsprechend zum kleineren Teil um Neugenehmigungen (27,6% bzw. 39,5%).⁵⁰ Die anteiligen Differenzen bleiben dabei unterhalb statistischer Signifikanz.⁵¹ Vergleichbar sind auch die Anteile an (entdeckten) ungenehmigten Neuerrichtungen bzw. Anlagenänderungen (vgl. dazu näher unten Kap. III, Ziff. 1.2). Von daher ist die Wahrscheinlichkeit gering, daß Unterschiede im weiteren Verfahrensablauf zwischen diesen beiden Genehmigungsbehörden auf eine unterschiedliche Zusammensetzung der Genehmigungsart zurückzuführen sind. Dabei ist allerdings zu beachten, daß die Genehmigungsart mit der Unternehmensgröße insoweit kovariiert, als Änderungsgenehmigungen

49 Wie vorangehende Anm.

50 Zusätzlich zur (Haupt-) Genehmigung wurden bei beiden Ämtern zu ähnlichen Anteilen Anträge auf Teilgenehmigung (gem. § 8 BImSchG) bei Neugenehmigungen (GAA-N: 18,8%, LRA-1: 23,5%) und auf Zulassung vorzeitigen Beginns (gem. § 15a BImSchG) bei Änderungsgenehmigungen (GAA-N: 19,0%, LRA-1: 15,4%) gestellt. Die Prozentwerte beziehen sich jeweils auf die zugehörigen Grundgesamtheiten an Neu- bzw. Änderungsgenehmigungen.

51 $\chi^2 = 1,40 < 2,71$ für $p = 0,1$. Nicht signifikant sind auch die anteiligen Differenzen in der Verteilung auf Neu- und Änderungsgenehmigungen zwischen den beiden LRÄ ($\chi^2 = 0,67 < 2,71$ für $p = 0,1$), signifikant dagegen die zwischen LRA-2 und GAA-N : $\chi^2 = 3,78 > 2,71$, $p = 0,1$). Alle Testwerte jeweils für $df = 1$.

überproportional häufig größere (und mittlere) Unternehmen und Neugenehmigungen überproportional häufig kleinere Unternehmen betreffen.⁵²

Tab. 6
Genehmigungsart der Verfahren

	<i>GAA-N</i>	<i>LRA-1</i>	<i>LRA-2</i>
Neugenehmigung	16 27,6%	17 39,5%	12 50,0%
Änderungsgenehmigung	42 72,4%	26 60,5%	12 50,0%
Verfahren gesamt	58 100,0%	43 100,0%	24 100,0%

Betrachtet man die jeweilige Relation von Änderungs- und Neugenehmigungen bei den drei Genehmigungsbehörden im Vergleich, so verschiebt sich diese mit wachsender Größe des Amts (und auch seines Zuständigkeitsgebiets) vom kleinsten (LRA-2) mit einem Verhältnis von 1:1 über das mittlere (LRA-1) mit einem Verhältnis von 1:0,7 bis zum größten (GAA-N) mit einem Verhältnis von 1:0,4 in Richtung eines abnehmenden Anteils an Neugenehmigungen.

Zusammengefaßt ergibt die Analyse der möglicherweise genehmigungsrelevanten betrieblichen Ausgangsbedingungen, daß es die Unternehmensgröße ist, bei der sich die Verfahren beim niedersächsischen GAA-N von denen beim baden-württembergischen LRA-1 am deutlichsten abheben. Mit ihr kovariieren jeweils in gewissem – wenn auch nicht in statistisch signifikantem – Maße die Inanspruchnahme bzw. der Verzicht auf externe Beratung und die Art der beantragten Genehmigung. Ein etwaiger Zusammenhang mit der Art der zu genehmigenden Anlage (gem. Anhang der 4. BImSchV) ist dagegen nicht nachzuweisen.

Unternehmensgröße und Anlagenart sind folglich als mögliche intervernierende Variablen in den Vergleich der Verfahrensabläufe unter den beiden Genehmigungsmodellen eingegangen. D.h. die Befunde wurden auf ent-

52 Die Kovariation ist beim GAA-N (das auch jeweils die vergleichsweise höchsten Anteile an Änderungsgenehmigungen und an größeren Unternehmen aufweist) deutlicher ausgeprägt als beim LRA-1, erreicht aber ebenfalls keine Signifikanz (auf Grund der durch Kreuztabellierung reduzierten absoluten Zellhäufigkeiten). Vgl. zu den Werten im einzelnen Tab. 6-A im Anhang.

sprechende intervenierende Effekte hin überprüft, ohne daß dies (bei negativem Ausgang) jeweils ausdrücklich vermerkt ist.