

Leonie Breunung

# Die Vollzugsorganisation als Entscheidungsfaktor des Verwaltungshandelns

Eine empirische Untersuchung zum  
„vereinfachten Genehmigungsverfahren“ nach dem BImSchG

in Zusammenarbeit mit Hubert Treiber



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden



FUNDAMENTA JURIDICA  
Beiträge zur rechtswissenschaftlichen  
Grundlagenforschung

Band 38

Herausgegeben von  
Jürgen Frank, Joachim Rückert (geschäftsführend),  
Hans-Peter Schneider und Manfred Walther

Leonie Breunung  
in Zusammenarbeit mit Hubert Treiber

# Die Vollzugsorganisation als Entscheidungsfaktor des Verwaltungshandelns

Eine empirische Untersuchung zum  
„vereinfachten Genehmigungsverfahren“  
nach dem BImSchG



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

Erarbeitung und Drucklegung gefördert durch die Volkswagen-Stiftung.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ein Titeldatensatz für diese Publikation ist bei  
Der Deutschen Bibliothek erhältlich. (<http://www.ddb.de>)

ISBN 3-7890-6978-7

1. Auflage 2000

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2000. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Die vorliegende, vergleichend angelegte empirische Untersuchung zum »vereinfachten Genehmigungsverfahren« nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) nutzt den Umstand, daß die Durchführung dieses Verfahrens in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik unterschiedlich organisiert ist. Dabei ist auch unterschiedlich qualifiziertes Personal (Techniker bzw. Juristen/Verwaltungsfachleute) für die Genehmigungsentscheidung verantwortlich. Gegenübergestellt wurden eine Genehmigungsbehörde in Niedersachsen (dort identisch mit dem Staatlichen Gewerbeaufsichtsamt) und zwei entsprechende Behörden in Baden-Württemberg (im hiesigen Fall: zwei Landratsämter) mit dem jeweils dazugehörigen staatlichen Gewerbeaufsichtsamt als technischer Fachbehörde. Der Vergleich der Vollzugspraxis der beiden Genehmigungsbehörden auf der Basis einer Aktenanalyse sollte Aufschluß darüber erbringen, inwieweit sich die angesprochenen organisatorischen Rahmenbedingungen auf Dauer und Ergebnis der untersuchten Verfahren (Neu- wie Änderungsgenehmigungen) auswirken.

Es ist vornehmlich das Verdienst eines Amtsleiters im Norden, daß diese Untersuchung überhaupt zustande kam. Er gewährte uns nicht nur in seiner eigenen Behörde Akteneinsicht, sondern stellte auch die Kontakte zu den entsprechenden Behörden in Baden-Württemberg her. Die Zusicherung der Anonymität verbietet es, ihn namentlich hier zu nennen, wie wir aus diesem Grund auch darauf verzichten müssen, jenen Personen namentlich unseren Dank abzustatten, die in Süddeutschland das Projekt unterstützt haben. Ausdrücklich sei an dieser Stelle auch den mit den untersuchten Genehmigungsverfahren betrauten Sachbearbeitern gedankt, die beim Aktenziehen behilflich waren und geduldig die ihre Tätigkeit betreffenden Fragen beantwortet haben.

Nicht zuletzt ist ganz besonderer Dank der Volkswagen-Stiftung geschuldet, die Erarbeitung wie Drucklegung dieser Studie großzügig gefördert hat. Den Herausgebern der *Fundamenta Juridica* sei für die Aufnahme in die Reihe ebenfalls gedankt.

Hannover, im Januar 2000

*Leonie Breunung/Hubert Treiber*



Die *Fundamenta Juridica* vereinigen seit 1985 Abhandlungen zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung. Wenn auch die Wissenschaftlichkeit der Jurisprudenz immer wieder umkämpft war und sein wird, wurde doch ebenso hartnäckig über den juristischen Tagesbetrieb hinaus nach Gründen und Zusammenhängen gefragt.

Für Analysen, die derart Gründe und Zusammenhänge aufgespürt haben, wollen die Herausgeber ein hilfreiches Forum schaffen, sie ermutigen und zusammenführen. Es gab und gibt viel Anlaß und Gelegenheit, im Grenzgang zwischen Jurisprudenz und den gesamten Sozialwissenschaften rechtswissenschaftliche Grundlagenforschung zu betreiben, alte Methoden neu zu erproben und neue kennenzulernen. Aus diesem immer noch jungen Prozeß sind eine Reihe grundlegender Arbeiten hervorgegangen.

Die *Fundamenta Juridica* sollen auch in Zukunft für solche Studien das äußere Band schaffen. Wegen des Tätigkeitsortes der Mehrheit der Herausgeber und wegen der beschriebenen Zielsetzung wird es sich vorwiegend um Hannoversche Beiträge handeln.

Hannover 1995

Die Herausgeber

# Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	11
II. Anlage der Untersuchung	15
1. Erhebungsmethode	15
2. Auswahl der Genehmigungsbehörden	17
3. Auswahl der Verfahren	18
4. Randbedingungen der Verfahren	21
4.1. Behördliche Randbedingungen	21
4.2. Betriebliche Randbedingungen	25
4.2.1. Anlagenart	25
4.2.2. Unternehmensgröße	28
4.2.3. Externe Beratung	30
4.2.4. Genehmigungsart	32
III. Ergebnisse	37
1. Verfahrenseinleitung	37
1.1. Bekanntheit der behördlichen Zuständigkeit bei den Betreibern genehmigungspflichtiger Anlagen und der öffentlichen Verwaltung	37
1.2. Verfahrensauslösender Anlaß	40
1.3. Behördliche Vorantragsberatung	43
1.3.1. Häufigkeit von Vorantragsberatungen	43
1.3.2. Mitwirkung anderer Behörden	45
1.3.3. Medien der Kommunikation bei der Vorantragsberatung	47
1.3.4. Gegenstände der Vorantragsberatung	52
2. Antragsbearbeitung (äußerlicher Verfahrensverlauf)	56
2.1. Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen	57
2.2. Unterrichtung des Antragstellers über den Gang des Verfahrens	58
2.3. Beteiligung von Fachbehörden und sonstigen Stellen	60



2.3.1.	Umfang der Fachbehördenbeteiligung	62
2.3.2.	Art der beteiligten fachlichen Belange	66
2.4.	Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde	71
2.4.1.	Häufigkeit der Kontakte (Kommunikationsdichte)	71
2.4.2.	Direkte und indirekte Beteiligung von Fachbehörden an der Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde	77
2.4.3.	Medium der Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde	81
2.4.4.	Gegenstände der Kommunikation	83
2.4.5.	Behördliche Betriebsbegehungen bzw. -kontrollen	88
3.	Entscheidungsverlauf	94
3.1.	Sachliche Kontroversen zwischen den Hauptbeteiligten	95
3.1.1.	Häufigkeit und Art der Kontroversen	95
3.1.2.	Gegenstände und Ausgang immissionsschutzrechtlicher Kontroversen	101
3.1.3.	Gegenstände und Ausgang nicht-immissionsschutzrechtlicher Kontroversen	106
3.1.4.	Einschaltung vorgesetzter Behörden	111
3.2.	Revision von Genehmigungsentwürfen	113
3.3.	Genehmigungsauflagen	121
3.3.1.	Nicht-immissionsschutzrechtliche (sonstige) Auflagen	122
3.3.2.	Immissionsschutzrechtliche Auflagen	125
3.4.	Förmliche Widersprüche und ihr Ausgang	132
3.4.1.	Häufigkeit von Widersprüchen	133
3.4.2.	Ausgang der Widerspruchsverfahren (Entscheidung der Genehmigungsbehörde)	138
4.	Verfahrensdauer(n)	144
4.1.	Die Verfahrensdauer als Gegenstand von Kritik und Gesetzesreformen	144
4.2.	Variationen der Gesamtdauer	149
4.2.1.	Mögliche Bezugspunkte der Berechnung	149
4.2.2.	Verschiedene Gesamtdauern im Vergleich	154
4.2.2.1.	Dauer ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen bis zum Erlaß des Genehmigungsbescheids	154
4.2.2.2.	Dauer ab Antragseingang bis zum Erlaß des Genehmigungsbescheids	158

4.2.2.3. Dauer ab erster Vorantragsberatung bis zum Erlaß des Genehmigungsbescheids	162
4.3. Dauern einzelner Verfahrensabschnitte	166
4.3.1. Vorantragsberatung (»Vorphase«)	167
4.3.2. Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen	170
4.3.3. Fachbehördenbeteiligung	173
4.3.3.1. Anforderung der Stellungnahmen durch die Genehmigungsbehörde (Fachbehördenbeiziehung)	174
4.3.3.2. Fachbehördliche Anfertigung der Stellungnahmen	180
4.3.4. Erstellung des Genehmigungsbescheids	187
4.3.4.1. Erarbeitung der Endfassung	187
4.3.4.2. Revision der Entwurfsfassung beim GAA-N	190
4.3.5. Widerspruchsbearbeitung (»Nachphase«)	192
4.4. Fazit	194
IV. Zusammenfassung: Bilanz des Modellvergleichs	201
V. Literaturverzeichnis	211
VI. Tabellenverzeichnis	214
VII. Anhang (ergänzende Tabellen)	221

