

TEXTE

21/2018

# Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU- Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts



TEXTE 21/2018

Umweltforschungsplan des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3715 171020  
UBA-FB 002605

## **Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts**

von

Prof. Dr. Jan Ziekow, Dr. Christian Bauer, Carolin Steffens, Hanna Willwacher  
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer

Friedhelm Keimeyer, Andreas Hermann  
Öko Institut e.V., Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

# Impressum

**Herausgeber:**

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
info@umweltbundesamt.de  
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

**Durchführung der Studie:**

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung  
Freiherr-vom-Stein-Straße 2  
67346 Speyer

Öko Institut e.V.  
Schicklerstraße 5  
10179 Berlin

**Abschlussdatum:**

November 2017

**Redaktion:**

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen  
Tina Mutert

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, März 2018

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3715 171020 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

## Kurzbeschreibung

Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens ist die Feststellung, dass das europäische Umweltrecht seit längerem unter teilweise erheblichen Vollzugsproblemen in den EU-Mitgliedstaaten leidet, sowie die daraufhin ergriffenen bzw. angekündigten Maßnahmen der EU-Kommission. Dazu gehören der inzwischen zurückgestellte horizontale Rechtsakt für Umweltinspektionen sowie der stattdessen angekündigte Aktionsplan. Hinter diesen Überlegungen steht ein Vollzugskonzept, das unter dem Schlagwort „Compliance Assurance“ diskutiert wird.

Vor diesem Hintergrund beurteilt das Forschungsvorhaben anhand einer prospektiven Folgenabschätzung, welche Lösungsansätze zielführend erscheinen, um Probleme beim Vollzug von EU-Umweltrecht in Deutschland abzumildern. Untersuchungsschwerpunkte liegen dabei auf dem Immissionsschutz, der Abfallverbringung, dem Wasserrecht und dem Naturschutz. Aufbauend auf einer rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse von Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen, wurden Vollzugsfachleute in einer standardisierten Befragung gebeten, die aktuelle Vollzugssituation und potenzielle Lösungsansätze zu bewerten. In vier Dialogveranstaltungen wurden schließlich verschiedene Lösungsansätze zur Verbesserung der Vollzugssituation eingehend mit Vollzugsfachleuten aus unterschiedlichen Bundesländern und Vollzugsbehörden verschiedener Ebenen diskutiert.

Die Befragung und die Dialogveranstaltungen haben gezeigt, dass die Vollzugsbehörden dem Vorhaben eines horizontalen Rechtsaktes eher skeptisch gegenüberstehen, da man sich hiervon keine Verbesserung der Vollzugssituation in Deutschland verspricht. Gleichwohl wünscht man sich Unterstützungsmaßnahmen durch die EU, den Bund und die Länder, die bei einer Umsetzung bestehenden Rechts im Sinne des Compliance-Assurance-Ansatzes helfen könnten.

## Abstract

This research project addresses the partly significant problems of EU Member States in enforcing environmental law as well as the measures announced by the European Commission in response. This includes the proposed horizontal legislation for environmental inspections, which has since been deferred, and the subsequently announced Action Plan. These considerations are based on a specific concept of implementation and enforcement, commonly referred to as “compliance assurance”.

By means of a prospective impact assessment, the research project evaluates which approaches appear most suitable to reduce implementation problems of environmental law in Germany. The report focusses on emission protection, waste, water protection and nature protection law. Building on a legal and public administration scientific analysis, staff from competent authorities were asked in an online survey to assess the current enforcement situation and potential solution approaches. Various approaches for improving implementation were then discussed in four dialogue events with staff from local, regional and state level competent authorities from different German states.

The survey and dialogue events showed that staff from competent authorities are rather sceptical about the proposition of horizontal legislation, as they do not expect it to improve implementation in Germany. They rather favor support measures on EU, federal and state levels which could help with the implementation of existing law according to the compliance assurance approach.

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	10
Tabellenverzeichnis .....	11
Abkürzungsverzeichnis .....	12
Zusammenfassung.....	16
Summary.....	28
1 Einleitung.....	38
2 Hintergrundstudie .....	40
2.1 Ziel der Hintergrundstudie.....	40
2.1.1 Prospektive Folgenabschätzung.....	41
2.1.2 Problemfeldanalyse.....	43
2.1.3 Untersuchungsschwerpunkte .....	44
2.2 Rechtliche Analyse: Status Quo des Vollzugs von EU-Regelungen.....	44
2.2.1 Immissionsschutzrecht.....	45
2.2.1.1 Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU	45
2.2.1.2 Bundes-Immissionsschutzrecht	46
2.2.1.3 Länderregelungen im Immissionsschutzrecht	50
2.2.1.4 Zwischenfazit Immissionsschutzrecht	53
2.2.2 Abfallverbringungsrecht.....	54
2.2.2.1 Abfallverbringungsverordnung 1013/2006/EG	54
2.2.2.2 Abfallverbringungsgesetz	58
2.2.2.3 Länderregelungen im Abfallverbringungsrecht	60
2.2.2.4 Zwischenfazit Abfallverbringungsrecht	61
2.2.3 Wasserrecht .....	61
2.2.3.1 Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG	61
2.2.3.2 Wasserhaushaltsgesetz	63
2.2.3.3 Länderregelungen im Wasserrecht	65
2.2.3.4 Zwischenfazit Wasserrecht	66
2.2.4 Naturschutzrecht.....	67
2.2.4.1 Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG	67
2.2.4.2 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG	68
2.2.4.3 Bundesnaturschutzgesetz	69
2.2.4.4 Länderregelungen im Naturschutzrecht	70
2.2.4.5 Zwischenfazit Naturschutzrecht	73
2.3 Exkurs: Vollzugsstrukturen der Umweltverwaltungen in den Bundesländern.....	73

2.4	Vollzugsprobleme .....	76
2.4.1	Bereichsübergreifende Vollzugsprobleme .....	77
2.4.1.1	Ressourcen- und Personalmangel	78
2.4.1.2	Koordinationsprobleme	79
2.4.1.3	Informationsmangel und -asymmetrien	80
2.4.1.4	Unklare Vorschriften	81
2.4.1.5	Mangelnder Vollzugswille	81
2.4.1.6	Mangelnde Transparenz	82
2.4.2	Vollzugsprobleme in den Untersuchungsschwerpunkten .....	82
2.4.2.1	Vollzugsprobleme im Bereich des Immissionsschutzes	82
2.4.2.2	Vollzugsprobleme im Bereich Abfallverbringung	85
2.4.2.3	Vollzugsprobleme im Bereich Wasserrecht	87
2.4.2.4	Vollzugsprobleme im Bereich Naturschutzrecht	90
2.5	Theoretischer Bezugsrahmen .....	93
2.5.1	Compliance-Theorie .....	93
2.5.2	Transaktionskosten .....	95
2.5.3	Agenturtheorie .....	97
2.5.4	Normative und Positive Regulierungstheorie .....	98
2.5.5	Informale Organisation .....	100
2.5.6	Zusammenfassung.....	100
2.6	Zielanalyse .....	103
2.7	Exkurs: Grenzen europäischer Vorgaben an Verwaltungsverfahren und - organisation der Mitgliedstaaten .....	107
2.7.1	Prinzipien des Art. 5 AEUV .....	107
2.7.2	Gebot der Achtung der nationalen Identität .....	107
2.7.3	Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie? .....	109
2.8	Entwicklung von Regelungsalternativen.....	110
2.8.1	Enforcement-Ansatz: Bessere Überwachung und Durchsetzung .....	113
2.8.1.1	Allgemeine Vorschläge	113
2.8.1.2	Schwerpunkt: Abfallverbringung	115
2.8.1.3	Schwerpunkt: Wasserrecht	116
2.8.2	Management-Ansatz .....	116
2.8.2.1	Allgemeine Vorschläge	116
2.8.2.2	Schwerpunkt: Abfallverbringung	118
2.8.2.3	Schwerpunkt: Wasser- und Naturschutzrecht	120
2.8.3	Transaktionskostentheorie .....	123

2.8.3.1	Schwerpunkt: Abfallverbringung	125
2.8.3.2	Schwerpunkt: Wasserrecht	126
2.8.4	Agenturtheorie.....	127
2.8.4.1	Allgemeine Vorschläge	127
2.8.4.2	Schwerpunkt: Wasserrecht	128
2.8.5	Positive Theorie der Regulierung/regulatory capture .....	128
2.8.5.1	Allgemeine Vorschläge	129
2.8.5.2	Schwerpunkt: Abfallverbringung	130
2.8.5.3	Schwerpunkt: Wasserrecht	130
2.8.6	Nullalternative.....	130
2.9	Organisationsraster und Prüfkriterien für die standardisierte Befragung und die Dialogveranstaltungen.....	131
3	Standardisierte Befragung.....	136
3.1	Ziele der standardisierten Befragung .....	136
3.1.1	Verknüpfung mit einer Befragung des Europäischen Netzwerks für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts .....	136
3.1.2	Bewertung von Lösungsansätzen.....	136
3.2	Umsetzung.....	137
3.2.1	Aufbau .....	137
3.2.2	Technische Umsetzung.....	137
3.2.3	Verteiler.....	138
3.3	Rücklauf .....	138
3.4	Auswertung.....	140
3.4.1	Aktuelle Vollzugssituation: Probleme und Herausforderungen .....	141
3.4.1.1	Organisation	142
3.4.1.2	Vollzugsaktivitäten	146
3.4.1.3	Gute Verwaltungspraxis	150
3.4.1.4	Bereichsspezifische Probleme: Rechtsanwendung, Sektoren, Kontrolle	151
3.4.1.5	Zwischenfazit: Ausgangssituation	153
3.4.2	Bewertung von Lösungsansätzen.....	153
3.4.2.1	Organisation	154
3.4.2.2	Vollzugsaktivitäten	159
3.4.2.3	Gute Verwaltungspraxis	162
3.4.2.4	Zwischenfazit: Lösungsansätze	169
4	Dialogveranstaltungen.....	172
4.1	Zielsetzung und Rahmen der Dialogveranstaltungen.....	172

4.2	Zusammensetzung der Dialogveranstaltungen .....	172
4.3	Ablauf .....	175
4.4	Feedback von Teilnehmerinnen und Teilnehmern .....	177
4.5	Ergebnisse der Dialogveranstaltungen .....	178
4.5.1	Compliance-Assurance-Ansatz aus Sicht der Praxis .....	178
4.5.1.1	Compliance-Assurance-Ansatz	178
4.5.1.2	Risikobasierter Ansatz	178
4.5.1.3	Ausstattung von Vollzugsbehörden	179
4.5.1.4	Transparenz durch Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten	179
4.5.1.5	Bürgerbeteiligung und Bürgerbeschwerden	179
4.5.1.6	Neuregelungen vs. bessere Umsetzung bestehenden Rechts	180
4.5.2	Inkonsistenzen des Rechtsrahmens .....	180
4.5.2.1	Inkonsistenzen und Probleme des Vollzugs aufgrund unterschiedlicher Landesregelungen	180
4.5.2.2	Späte Umsetzung des europäischen Umweltrechts in Deutschland; kurze Fristen	181
4.5.2.3	Zunehmende Komplexität des Umweltrechts	181
4.5.2.4	Spannungsfeld zwischen Grenzwerten und Ermessensspielraum:	182
4.5.2.5	„Kommunalisierung“ der Vollzugszuständigkeiten	182
4.5.2.6	Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität	182
4.5.2.7	Abfallrecht, grenzüberschreitende Abfallverbringung	183
4.5.2.8	Wasser- und Bodenschutz	184
4.5.2.9	Natur- und Artenschutz	184
4.5.3	Bewertung der Ergebnisse der Online-Befragung .....	185
4.5.3.1	Personalsituation und Aufteilung von Mitteln	185
4.5.3.2	Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Behörden	185
4.5.3.3	Leitlinien und Auslegungshilfen	185
4.5.3.4	Informations- und Aufklärungsmaßnahmen für Betreiber und die Öffentlichkeit	185
4.5.3.5	Verfügbarkeit und Austausch von Daten und Informationen	186
4.5.4	Lösungsansätze .....	186
4.5.4.1	Organisation	187
4.5.4.2	Vollzugsaktivitäten	190
4.5.4.3	Gute Verwaltungspraxis	192
4.5.4.4	Weitere diskutierte Lösungsansätze und übergreifende Punkte	196
4.5.5	Zwischenfazit .....	197
5	Gesamtergebnis .....	198

5.1	Querschnittrechtsakt und Inkonsistenz des Rechtsrahmens .....	198
5.1.1	Querschnittsrechtsakt.....	198
5.1.2	Föderalismus als Herausforderung für den Vollzug des Umweltrechts.....	199
5.1.3	Zunehmende Komplexität des Umweltrechts .....	200
5.2	Favorisierte Ansätze zur Verbesserung des Vollzugs von Umweltrecht.....	200
5.2.1	Unterstützungsmaterialien und Fortbildungen .....	200
5.2.1.1	Wissensdatenbanken	201
5.2.1.2	Online-Fortbildungsseminare	202
5.2.2	Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen.....	203
5.2.2.1	Bereitstellung von Softwaretools/Datenbanken zur Dokumentation	203
5.2.3	Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit .....	204
5.2.3.1	Abstimmung von Vollzugsaktivitäten mit anderen Vollzugsbehörden	204
5.2.3.2	Austausch mit Staatsanwaltschaften	205
5.2.3.3	Austausch mit Strafverfolgungsbehörden	205
5.2.4	Informationsaustausch zwischen Behörden .....	206
5.2.4.1	Bereitstellung eines Social-Media-Angebots	206
5.2.4.2	Hospitation/Rotation	207
5.3	Schlussbemerkung .....	208
	Quellenverzeichnis .....	209
	Anhang.....	217
	Fragebogen „Herausforderungen beim Vollzug von Umweltrecht“ .....	217
	Protokoll Dialogveranstaltung Dortmund .....	244
	Protokoll Dialogveranstaltung Berlin.....	249
	Protokoll Dialogveranstaltung Speyer .....	257
	Protokoll Dialogveranstaltung Hamburg .....	265

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Akteurzentrierter Institutionalismus .....	102
Abbildung 2:	Zielbaum .....	106
Abbildung 3:	Hintergrund der Befragten .....	139
Abbildung 4:	Verteilung der Befragten auf Bundesländer.....	139
Abbildung 5:	Tätigkeitsbereiche der Befragten .....	140
Abbildung 6:	Die drei wichtigsten Herausforderungen im Vollzug – Antworten der Befragten .....	141
Abbildung 7:	Personalsituation .....	142
Abbildung 8:	Technische Ausstattung.....	143
Abbildung 9:	Kooperation und Koordination zwischen Behörden* .....	144
Abbildung 10:	Umweltbelange in anderen Bereichen .....	144
Abbildung 11:	Rechtsrahmen.....	145
Abbildung 12:	Vorhandensein von Plänen und Programmen .....	147
Abbildung 13:	Einführung von Plänen und Programmen .....	147
Abbildung 14:	Risikobasierter Ansatz IED .....	148
Abbildung 15:	Anlassbezogene Kontrollen .....	148
Abbildung 16:	Nicht-anlassbezogene Kontrollen.....	148
Abbildung 17:	Durchsetzung von Umweltrecht.....	150
Abbildung 18:	Datenlage bei Behörden .....	151
Abbildung 19:	Daten von Anlagenbetreibern/Normadressaten.....	151
Abbildung 20:	Verbesserung der Datenlage .....	157
Abbildung 21:	Maßnahmen zur Koordination von Überwachungstätigkeiten .....	158
Abbildung 22:	Integrierter Ansatz.....	158
Abbildung 23:	Vorhandensein von Strategien .....	162
Abbildung 24:	Leitfäden .....	166

## Tabellenverzeichnis

Tabelle I:	Theoretischer Bezugsrahmen: Vollzugsprobleme und Lösungsansätze.....	18
Tabelle II:	Standardisierte Befragung: priorisierte Lösungsansätze .....	21
Tabelle 1:	Struktur, Verfahren und Instrumente der pFA .....	43
Tabelle 2:	Prüfkriterien für die pFA .....	131
Tabelle 3:	Bausteine des Compliance Assurance Ansatzes .....	134
Tabelle 4:	Regressionsanalyse: Personalmangel und Durchführung von Inspektionen .....	149
Tabelle 5:	Probleme Rechtsanwendung.....	152
Tabelle 6:	Herausforderungen: Sektoren und Prozesse.....	152
Tabelle 7:	Probleme Kontrolle.....	153
Tabelle 8:	Bewertung der Lösungsansätze: Organisation .....	155
Tabelle 9:	Bewertung der Lösungsansätze: Vollzugsaktivitäten .....	161
Tabelle 10:	Bewertung der Lösungsansätze: Gute Verwaltungspraxis .....	163
Tabelle 11:	Standardisierte Befragung: priorisierte Lösungsansätze .....	170
Tabelle 12:	Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Bundesländer .....	173
Tabelle 13:	Idealtypische Verteilung der Behördentypen insgesamt .....	174
Tabelle 14:	Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Behördentypen.....	175
Tabelle 15:	Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Umweltbereiche .....	175
Tabelle 16:	Auswahl von Diskussionsschwerpunkten .....	176
Tabelle 17:	Bewertung der Merkmale der Dialogveranstaltungen.....	177
Tabelle 18:	Auswahl von Diskussionsschwerpunkten .....	186
Tabelle 19:	Wissensdatenbanken.....	201
Tabelle 20:	Online-Fortbildungsseminare .....	202
Tabelle 21:	Softwaretools/Datenbanken .....	203
Tabelle 22:	Integrierter Ansatz.....	204
Tabelle 23:	Austausch mit Staatsanwaltschaften.....	205
Tabelle 24:	Austausch mit Strafverfolgungsbehörden.....	206
Tabelle 25:	Social-Media-Angebot .....	206
Tabelle 26:	Hosptiationen/Rotationen.....	207

## Abkürzungsverzeichnis

<b>a.F.</b>	alte Fassung
<b>AbfVerbrG</b>	Abfallverbringungsgesetz
<b>ABl.</b>	Amtsblatt der Europäischen Union
<b>ABoZuVO</b>	Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten bei der Durchführung abfallrechtlicher und bodenschutzrechtlicher Vorschriften
<b>Abs.</b>	Absatz
<b>AEUV</b>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<b>AGImSchG</b>	Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz
<b>ÄndG VII</b>	Siebte Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz
<b>Art.</b>	Artikel
<b>AwSV</b>	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
<b>AZB</b>	Ausgangszustandsbericht
<b>BArtSchV</b>	Bundesartenschutzverordnung
<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>BauNVO</b>	Baunutzungsverordnung
<b>BfN</b>	Bundesamt für Naturschutz
<b>BGBl.</b>	Bundesgesetzblatt
<b>BGI</b>	Betriebliche Gewässerschutzinspektion
<b>BImSchG</b>	Bundes-Immissionsschutzgesetz
<b>BLAG</b>	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft
<b>BMUB</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
<b>BNatSchG</b>	Bundesnaturschutzgesetz
<b>BSG</b>	Besondere Schutzgebiete
<b>BT</b>	Bundestag
<b>BVT/BAT</b>	Beste verfügbare Techniken/Best available techniques
<b>ca.</b>	Circa
<b>CA</b>	Compliance Assurance
<b>DWA</b>	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.
<b>d.h.</b>	das heißt
<b>EEC</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG (European Economic Community)
<b>EFTA</b>	Europäische Freihandelsassoziation
<b>EMAS</b>	Eco-Management and Audit Scheme
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft

<b>etc.</b>	et cetera
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>EUV</b>	Vertrag über die Europäische Union
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>f.</b>	folgende (Singular)
<b>ff.</b>	folgende (Plural)
<b>FFH-RL</b>	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
<b>GD</b>	Generaldirektion
<b>gem.</b>	Gemäß
<b>GG</b>	Grundgesetz
<b>ggfs.</b>	Gegebenenfalls
<b>GIRL</b>	Geruchsimmissions-Richtlinie
<b>HBCD</b>	Hexabromcyclododecan
<b>HWRL</b>	Hochwasserrichtlinie
<b>i.V.m.</b>	in Verbindung mit
<b>IBA</b>	Important Bird Areas
<b>IED</b>	Industrieemissions-Richtlinie (Industrial Emissions Directive)
<b>IEEP</b>	Institute for European Environmental Policy
<b>IKSR</b>	Internationale Kommission zum Schutz des Rheins
<b>IMPEL</b>	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
<b>INSPIRE</b>	INfrastructure for SPatial InfoRmation in Europe
<b>IT</b>	Informationstechnik
<b>IVU-RL</b>	Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
<b>Kap.</b>	Kapitel
<b>KAS</b>	Kommission für Anlagensicherheit
<b>KrWG</b>	Kreislaufwirtschaftsgesetz
<b>LabfG BW</b>	Landesabfallgesetz Baden-Württemberg
<b>LAGA</b>	Bund/Länder-Arbeitsgruppe Abfall
<b>LANA</b>	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
<b>LANUV</b>	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (Nordrhein-Westfalen)
<b>LfU</b>	Landesumweltamt (Brandenburg)
<b>LIFE</b>	Finanzinstrument für die Umwelt (L'Instrument Financier pour l'Environnement)
<b>lit.</b>	Buchstabe

<b>LNatSchG BW</b>	Naturschutzgesetz Baden-Württemberg
<b>LT-Drs.</b>	Landtagsdrucksache
<b>LUA</b>	Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz (Saarland)
<b>LUBW</b>	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (Baden-Württemberg)
<b>LUNG</b>	Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (Mecklenburg-Vorpommern)
<b>LWaldG BW</b>	Waldgesetz für Baden-Württemberg
<b>m.w.N.</b>	mit weiteren Nachweisen
<b>NABU</b>	Naturschutzbund Deutschland
<b>NLWKN</b>	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
<b>Nr.</b>	Nummer
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>OECD</b>	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organization for Economic Cooperation and Development)
<b>pGFA</b>	Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung
<b>POP-Verordnung</b>	Verordnung über persistente organische Schadstoffe
<b>RL</b>	Richtlinie
<b>Rn.</b>	Randnummer
<b>S.</b>	Seite
<b>SAA</b>	Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH
<b>SAC</b>	Special Areas of Conservation
<b>SächsABG</b>	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz
<b>SächsGVBl</b>	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
<b>SächsImSchZuVO</b>	Sächsische Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung
<b>SächsNatSchG</b>	Sächsisches Naturschutzgesetz
<b>SächsVwOrgG</b>	Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz
<b>SMUL</b>	Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Sachsen)
<b>SRU</b>	Sachverständigenrat für Umweltfragen
<b>StÄUN</b>	Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (Mecklenburg-Vorpommern)
<b>TA</b>	Technische Anleitung
<b>TEHG</b>	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
<b>TFS</b>	Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Transfrontier shipments of waste)
<b>TLUG</b>	Landesamt für Umwelt und Geologie
<b>TN</b>	Teilnehmer(in)
<b>u.a.</b>	unter anderem
<b>UAbs.</b>	Unterabsatz

<b>UAP</b>	Umweltaktionsprogramm
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt
<b>UK</b>	Vereinigtes Königreich
<b>UN</b>	Vereinte Nationen
<b>u.U.</b>	unter Umständen
<b>UVP</b>	Umweltverträglichkeitsprüfung
<b>v.a.</b>	vor allem
<b>vgl.</b>	Vergleiche
<b>VO</b>	Verordnung
<b>VOC</b>	Flüchtige organische Verbindungen
<b>vs.</b>	versus
<b>VSG-VO</b>	Vogelschutzgebietsverordnung
<b>VVA</b>	Verordnung über die Verbringung von Abfällen
<b>WEA</b>	Windenergieanlage
<b>WG BW</b>	Wassergesetz für Baden-Württemberg
<b>WHG 2009</b>	Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts von 2009
<b>WKA</b>	Windkraftanlage
<b>WRRL</b>	Wasserrahmenrichtlinie
<b>z.B.</b>	zum Beispiel
<b>z.T.</b>	zum Teil

## Zusammenfassung

Das europäische Umweltrecht leidet seit längerem unter teilweise erheblichen Vollzugsproblemen in den EU-Mitgliedstaaten. Um die Vollzugssituation zu verbessern, hat die EU-Kommission 2014 einen **horizontalen Rechtsakt** angekündigt, der Mindestanforderungen für Umweltinspektionen und Überwachung festlegen sollte. Inzwischen hat die Kommission dieses Vorhaben zurückgestellt und angekündigt, lediglich einen **Aktionsplan** aufzustellen, der geeignete **Lösungsansätze zur Verbesserung der Vollzugssituation** in den Mitgliedstaaten identifiziert.

Mit Blick auf die auf der EU-Ebene in der Diskussion befindlichen Regelungsansätze und -vorschläge könnte es im Falle eines Wiederaufgreifens der Idee eines horizontalen Rechtsaktes zu teilweise erheblichen Veränderungen des Vollzugs von EU-Umweltrecht durch die deutschen Umweltbehörden kommen. Vor diesem Hintergrund beurteilt das Forschungsvorhaben anhand einer prospektiven Folgenabschätzung, welche Lösungsansätze zielführend erscheinen, um Probleme beim Vollzug von EU-Umweltrecht in Deutschland abzumildern. Das Forschungsvorhaben legt dabei Untersuchungsschwerpunkte auf folgende vier Bereiche des EU-Umweltrechts, die durch unterschiedliche Regelungsdichten und -tiefen gekennzeichnet sind: Immissionsschutzrecht, Abfallverbringung, Wasserrecht und Naturschutzrecht.

Aufbauend auf einer rechtswissenschaftlichen und verwaltungswissenschaftlichen Analyse von Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen (Hintergrundstudie), wurden Vollzugsfachleute in einer standardisierten Befragung gebeten, die aktuelle Vollzugssituation und potenzielle Lösungsansätze zu bewerten. In vier Dialogveranstaltungen wurden schließlich verschiedene Lösungsansätze zur Verbesserung der Vollzugssituation eingehend mit Vollzugsfachleuten aus unterschiedlichen Bundesländern und Vollzugsbehörden verschiedener Ebenen diskutiert.

### Hintergrundstudie

Zunächst wurden in einer Hintergrundstudie die aktuelle Diskussion zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen auf der EU-Ebene analysiert und in den Kontext wissenschaftlicher Regelungstheorien und -debatten eingeordnet.

### **Rechtliche Analyse: Status Quo des Vollzugs von EU-Regelungen**

Zunächst erfolgte eine rechtliche Analyse des Status Quo in der EU, Deutschland und ausgewählten Bundesländern für die vier Untersuchungsschwerpunkte.

Für das **Immissionsschutzrecht** existieren durch die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU relativ detaillierte Vorgaben an die Überwachung und Inspektion der Anlagen. Diese Vorgaben prägen das Bundesrecht, welches von den Ländern umgesetzt wird. In der Ausgestaltung der Überwachungspläne und Überwachungsprogramme sowie des Bewertungsschemas für die Häufigkeit von Inspektion besteht jedoch ein Ausgestaltungsspielraum, den die Länder wahrnehmen.

Von Seiten des EU-Rechts gibt es für die **Abfallverbringung** viele Vorgaben für die Überwachung und die Kontrolle, v.a. hinsichtlich des „Ob“. Die Ausgestaltung bleibt (derzeit noch) im Wesentlichen den Mitgliedstaaten überlassen. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, inwiefern die seit 2017 vorgeschriebenen Kontrollpläne zu einer Abmilderung von Vollzugsdefiziten beitragen.

In den letzten Jahren gab es aufgrund der Abschaffung der Rahmengesetzgebung eine Neusystematisierung des **Wasserrechts** auf Bundes- und Landesebene. Die detaillierten bundes- und landesrechtlichen Regelungen zu den Anforderungen an die Überwachung und die behördlichen Befugnisse gehen über die bloße Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG hinaus.

Im Bereich des **Naturschutzes** sind die Arten- und Gebietsschutzvorschriften der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG in Deutschland insgesamt stark verzögert implementiert worden. Wichtigster Baustein der Überwachung ist die allgemeine – anlasslose – Beobachtungs- und Überwachungsaufgabe im Rahmen der FFH-Richtlinie. Bei der Umsetzung der Vorgaben sollen das Bundesamt für Naturschutz und Landesbehörden zusammenarbeiten. Auf Landesebene wird teilweise auf ehrenamtliche Personen gesetzt, die kraft Gesetz entsprechende Befugnisse erhalten.

### **Vollzugsprobleme**

Trägt man die von der EU-Kommission, bzw. den Mitgliedstaaten in Berichten geschilderten und in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung zusammengetragenen Vollzugsprobleme zusammen, lassen sich trotz der unterschiedlichen rechtlichen Regelungsdichten in allen Bereichen Vollzugsprobleme identifizieren, die oft auf einen oder mehrere der folgenden Punkte zurückzuführen sind:

- ▶ Ressourcen- und Personalmangel in den Vollzugsbehörden;
- ▶ Koordinationsprobleme innerhalb und zwischen den Behörden, zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen verschiedenen EU-Rechtsbereichen;
- ▶ Informationsmangel bei den Vollzugsbehörden und Informationsasymmetrien zwischen Vollzugsbehörden und Adressaten (z.B. Anlagenbetreibern);
- ▶ Unklare Rechts- und Verfahrensvorschriften;
- ▶ Mangelnder Vollzugswille bei den Mitgliedstaaten bzw. Bundesländern;
- ▶ Mangelnde Transparenz im Vollzugsverfahren (vor allem bei informalen Instrumenten).

Im **Immissionsschutz** sind Ressourcen- und Personalmangel sowie teilweise eine mangelnde Fachexpertise bei den Vollzugsbehörden die größten Probleme. Die Genehmigung von Industrieanlagen wird häufig priorisiert und zeitnah durchgeführt, die Regelüberwachung von Anlagen wird in mehreren Bundesländern aber nur unzureichend durchgeführt, da hierfür die Kapazitäten fehlen.

Beim Vollzug der **Abfallverbringungsverordnung** gibt es immer wieder klare Beweise für illegale Abfalltransporte. Die Gründe für diese Vollzugsprobleme liegen u.a. darin, dass einige EU-Mitgliedstaaten zu wenige Vor-Ort-Inspektionen durchführen und keine klaren Kriterien für die Durchführung von Inspektionen haben. Außerdem kooperieren Umweltbehörden, Zoll und Polizei in vielen Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Maße.

Fehlende Ressourcen und Personal bei den Vollzugsbehörden sind die Hauptgründe für einen unzureichenden Vollzug des **EU-Wasserrechts**. In einigen Bundesländern gibt es Anzeichen dafür, dass der Gewässerschutz hinter anderen Zielen, vor allem der (land-)wirtschaftlichen Nutzung, zurückstehen muss. Hinzu kommen Koordinationsprobleme, z.B. mit anderen Politikbereichen wie der Landwirtschaft oder mit den Behörden benachbarter Staaten.

Neben finanziellen Engpässen für Erhaltungsmaßnahmen von Naturschutzgebieten ist eine mangelnde Personalausstattung in einigen Bundesländern ein Problem für den Vollzug des **Naturschutzrechts**. Je nachdem, auf welcher Verwaltungsebene Naturschutzaufgaben angesiedelt sind, ist die Naturschutzverwaltung mehr oder weniger politischen Einflüssen unterworfen, was zu einer Priorisierung anderer Bereiche vor Naturschutzaspekten führen kann.

## Zielanalyse

Vor dem Hintergrund dieser Problemlage ergibt sich für die zu entwickelnden Regelungsalternativen aus dem 7. EU-Umweltaktionsprogramm (2013)<sup>1</sup> folgendes Ziel: Von den neun dort definierten Umweltschutzziele ist besonders das vierte für das vorliegende Vorhaben von Bedeutung: die Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der Union durch verbesserte Umsetzung. Dafür sollen folgende Strategien verfolgt werden: Verbesserung der Informationslage, Ausweitung von Kontroll- und Überwachungserfordernissen, Verbesserung der Beschwerdemöglichkeiten, Schaffung von Rechtsschutzmöglichkeiten.

## Theoretischer Bezugsrahmen und Entwicklung von Regelungsalternativen

Um Regelungsalternativen zu identifizieren, die die Problemlage adäquat adressieren und zur Zielerreichung beitragen, wurden die identifizierten Vollzugsprobleme in einen interdisziplinären theoretischen Bezugsrahmen eingeordnet. Aus den theoretischen Erklärungen der Vollzugsprobleme lassen sich wiederum Implikationen für die Entwicklung von Regelungsalternativen ableiten. Die theoretischen Ansätze, ihre Erklärungen für Vollzugsprobleme sowie daraus abgeleitete Implikationen finden sich in verkürzter Form in Tabelle I.

Aufbauend auf diesem theoretischen Rahmen identifiziert die Studie in der aktuellen Reformdiskussion Regelungsalternativen (siehe Tabelle I). Diese sind jedoch lediglich als erste Anstöße für mögliche Reformoptionen zu verstehen, die sich aus der unter dem Schlagwort „**Compliance Assurance**“ geführten Diskussion ergeben. Dahinter steht die Annahme, dass die Sicherstellung der Befolgung von Umweltrecht eine ganze Reihe von Aktivitäten entlang der Vollzugskette erfordert. Diese reichen von Informationen für die Adressaten von Umweltschutzvorschriften („**Compliance Promotion**“), über Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen („**Compliance Monitoring**“) bis zur Verfolgung und Sanktionierung von Umweltvergehen und -straftaten („**Enforcement**“). Mit Blick auf die beschränkten Ressourcen von Vollzugsbehörden ist eine möglichst risikobasierte Durchführung und effektive und effiziente Verzahnung dieser Maßnahmen sowie die behördeninterne und behördenübergreifende Kooperation erforderlich, um die Einhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften durch die Adressaten wirksam zu überwachen. Compliance Assurance betrachtet deshalb die gesamte Vollzugskette, um unterschiedliche Maßnahmen zu identifizieren und aufeinander abzustimmen, durch deren Zusammenwirken sich das Vollzugsergebnis verbessern lässt.

Tabelle I: Theoretischer Bezugsrahmen: Vollzugsprobleme und Lösungsansätze

Theorie	Erklärung für Vollzugsprobleme	Implikationen für die Entwicklung von Regelungsalternativen	Ansätze der aktuellen Reformdiskussion
Compliance: Enforcement-Ansatz	Nicht- oder Schlechtvollzug, um Kosten zu sparen oder bestimmte Akteure zu begünstigen	Funktionierendes Überwachungs- und Sanktionierungssystem notwendig	Effektivere Überwachungsmaßnahmen, Dokumentation von Überwachungsmaßnahmen, Rechtsdurchsetzung
Compliance: Management-Ansatz	Unzureichende Vollzugskapazitäten, unklare	Klarer und transparenter Rechtsrahmen sowie	Klarer Rechtsrahmen, Kooperation und Koordi-

<sup>1</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, Amtsblatt der Europäischen Union 354/171 vom 28.12.2013.

Theorie	Erklärung für Vollzugsprobleme	Implikationen für die Entwicklung von Regelungsalternativen	Ansätze der aktuellen Reformdiskussion
	re Vorgaben	ausreichende Ressourcen erforderlich	nation, ausreichende Ressourcenausstattung, Verbesserte Informationsbasis
Transaktionskostentheorie	Überwachungs-, Konflikt- und Durchsetzungskosten übersteigen die Ressourcen.	Berücksichtigung der Transaktionskosten bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens, transaktionskostenintensive Vorgaben nur, wenn notwendig	Informations- und risikobasierte Maßnahmen, Strategische Planung und Priorisierung
Agenturtheorie	Agenten nutzen gegebene Informationsasymmetrien zu ihrem Vorteil aus.	Abmilderung von Informationsasymmetrien durch geeignete Kontroll- und Anreizsysteme, eventuell Zertifizierung von Informationen durch Einbindung Dritter	Geeigneter Maßnahmenmix, Zielvorgaben, Anreizsystem
Positive Theorie der Regulierung	Vollzugsbehörden stehen unter dem Einfluss von Interessengruppen („regulatory capture“)	Unabhängige und unparteiische Behörden, Regelungen zur Verfahrenstransparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung	Überparteilichkeit der Behörden, Beteiligung und Transparenz

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Organisationsraster und Prüfkriterien

Prüfkriterien dienen in einer prospektiven Folgenabschätzung als Richtschnur, um die entwickelten Regelungsalternativen vergleichend zu bewerten. Die folgenden Prüfkriterien lehnen sich an die üblichen Bewertungskriterien an und wurden bei der Bewertung von Lösungsansätzen im Rahmen der standardisierten Befragung und der Dialogveranstaltungen herangezogen: Zielerreichbarkeit, Praktikabilität, innere Konsistenz, Akzeptanz, Kosten.

Um die zu diskutierenden Lösungsansätze anschlussfähig an die Diskussion auf der EU-Ebene zu halten, wurden sie den drei aus Sicht der EU-Kommission zentralen Bausteinen des Compliance Assurance Ansatzes zugeordnet:

- ▶ **Organisation:** Sinnvolle Verteilung der Aufgaben für Compliance Assurance Maßnahmen zwischen den für Umweltrecht zuständigen Vollzugsbehörden;
- ▶ **Vollzugsaktivitäten:** Unterschiedliche Eingriffsmaßnahmen zur Sicherstellung der Befolgung von Umweltrecht;
- ▶ **Gute Verwaltungspraxis:** Interaktionen zwischen Vollzugsbehörden untereinander sowie zwischen Behörden und der Öffentlichkeit.

## **Standardisierte Befragung**

Zur Unterstützung der Hintergrundstudie und zur Vorbereitung der Dialogveranstaltungen wurde online eine standardisierte Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Vollzugsbehörden durchgeführt. Im Fokus der Befragung standen Herausforderungen beim Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften, die auf EU-Rechtsakten basieren, und mögliche Maßnahmen zur Erleichterung des Vollzugs für die zuständigen Behörden. Der Schwerpunkt lag auf Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen. Der Fragebogen richtete sich grundsätzlich an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Vollzugsbehörden, die hierzu eine Einschätzung abgeben möchten. Es nahmen 189 Vollzugsfachleute aus allen Bundesländern und von verschiedenen Behördenebenen (kommunal, regional und Landesebene) an der Befragung teil.

### **Ergebnisse: Ausgangslage**

Die Auswertung der Einschätzung zur aktuellen Vollzugssituation bestätigt die im Rahmen der Hintergrundstudie vorgestellten und auf der EU-Ebene diskutierten Ursachen von Vollzugsproblemen für Deutschland:

#### **Organisation**

- ▶ Ein Großteil der Befragten nannte Ressourcen- und Personalmangel und damit zusammenhängende Schwierigkeiten wie Probleme bei der Stellenwiederbesetzung, der Neugewinnung von Mitarbeitern oder eine Überalterung der Belegschaft als die größte Herausforderung für den Vollzug.
- ▶ Je größer der Abstand zu anderen Behörden (in Bezug auf die Verwaltungsebene und geographische Zuständigkeit), desto schlechter gestalte sich laut Bewertung der Befragten die Zusammenarbeit und Koordination mit diesen Behörden.
- ▶ Als eine der größten Herausforderungen im Vollzug nannten die Befragten häufig die Unübersichtlichkeit des Rechtsrahmens: es gebe zu viele neue Rechtsregelungen, insbesondere die europäischen Regelungen werden als kaum überschaubar und komplex wahrgenommen. Diese Beurteilung hängt sicherlich auch damit zusammen, dass es aufgrund von Personalmangel und breiten Aufgabengebieten oft schwierig ist, mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen und der technischen Referenzdokumente Schritt zu halten – dies gaben vor allem Befragte aus dem Immissionsschutz an. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der unterschiedlichen Umsetzung und Handhabung in den Ländern, wie beispielsweise der Definition von Abfall.
- ▶ Die mangelnde Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Bereichen (insbesondere in der Landwirtschaft) wurde häufig bemängelt.

#### **Vollzugsaktivitäten**

- ▶ Die meisten Befragten gaben an, dass ihre Behörde (zumindest größtenteils) in der Lage sei, die gebotenen anlassbezogenen Kontrollen durchzuführen. Bei nicht-anlassbezogenen Kontrollen und Regelinspektionen komme es aber aufgrund von Personalmangel zu deutlichen Engpässen.
- ▶ Es gebe Probleme bei der Durchsetzung von Umweltrecht, u.a. weil es in anderen Behörden – z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Zoll – an Spezialeinheiten mit Umweltbezug fehle. Staatsanwaltschaften, die auch für viele andere Bereiche zuständig sind, seien häufig überlastet und so würden Strafverfahren im Umweltbereich eingestellt oder endeten bei Gericht mit geringen Bußgeldern.

## Gute Verwaltungspraxis

- Die Verfügbarkeit von Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug lässt Raum für Verbesserungen (laut Aussage der Befragten vor allem im Naturschutzbereich), wird aber nicht als das größte Problem bewertet.

## Ergebnisse: Lösungsansätze

Die Befragten wurden gebeten, eine Reihe verschiedener Lösungsansätze, die sich aus der Compliance Assurance Diskussion ableiten, in standardisierten Fragen zu bewerten. Außerdem hatten sie die Möglichkeit, Best Practice Beispiele und weitere Lösungsvorschläge zu nennen. Zusammenfassend lassen sich die folgenden durch die Befragten priorisierten Lösungsansätze ableiten. In Tabelle II sind die fünf Lösungsansätze aufgelistet, die bei den Befragten die höchste Zustimmung erhalten haben (bewertet als „Hilft bei unserer Arbeit“ oder „Könnte uns in Zukunft helfen“). Für jeden der Ansätze sind Anregungen für die konkretere Ausgestaltung aufgeführt („Mögliche Maßnahmen“), die aus der Bewertung in der Umfrage vorgeschlagener Maßnahmen oder aus den weiteren Anregungen der Befragten hervorgehen. Aus den Kommentaren der Befragten geht allerdings auch klar hervor, dass eine ausreichende Ausstattung mit Personal für sie die Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Vollzug darstellt.

Tabelle II: Standardisierte Befragung: priorisierte Lösungsansätze

	Lösungsansatz	Mögliche Maßnahmen
1	Informationsaustausch zwischen Behörden	Nutzung gemeinsamer Verfahrens- und technischer Leitfäden Einführung von Verfahrensweisen zum Informationsaustausch Bundesländerübergreifender Austausch von Vollzugsbehörden Task Forces zur Lösung prioritärer Probleme Austausch zwischen Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung
2	Verbesserung von Unterstützungsmaterialien (anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen)	Datenbank/Portal mit systematischer Sammlung von Leitfäden Immissionsschutz: technische Verfahren und Entwicklungen Leitfaden zu Abfalleinstufung Leitfaden zum Verschlechterungsverbot im Wasserrecht Leitfaden zum Artenschutz
3	Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen	Bessere Daten zum Umweltzustand Datenbank/-portal mit guten Such- und Filtermöglichkeiten Geoinformationssysteme Artenkartierung
4	Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit	Koordination von Überwachungstätigkeiten: gemeinsame Fallbesprechungen oder Inspektionen Zusammenarbeit in Umweltrechtsbereichs-übergreifenden Teams Einrichtung von Stabsstellen in der Justiz zur Verfolgung umweltrechtlicher Straftaten und Ordnungswidrigkeiten
5	Größere Ermessensspielräume	Ermessensspielräume für Behörden, um gezielt auf Normadressaten mit unterschiedlichem Verhalten und Motivationen eingehen zu können

Lösungsansatz	Mögliche Maßnahmen
	<p><u>vs.</u>                      Klare gesetzliche Sanktionsvorschriften, die den politischen Druck auf Umweltbehörden verringern</p>

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

## **Dialogveranstaltungen**

Ziel der Dialogveranstaltungen war es, die im Rahmen der Hintergrundstudie und Online-Befragung herausgearbeiteten Herausforderungen für den deutschen Vollzug und mögliche Lösungsansätze aus der europäischen Compliance-Assurance-Diskussion für die deutschen Vollzugsbehörden mit Praktikerinnen und Praktikern aus dem Bereichen Immissionsschutz, Abfall und Abfallverbringung, Wasser- und Bodenschutz sowie Naturschutz zu analysieren und zu bewerten.

Zur Vorbereitung der Veranstaltungen wurde bei der gezielten Einladung von Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine idealtypische Verteilung zwischen Behördentypen, Ländern und Umweltbereichen gebildet, die die unterschiedlichen Ausgangslagen berücksichtigt. Hierfür wurden 233 Behörden direkt angeschrieben. Daneben stand es Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Online-Befragung und/oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der im Schwerpunkt der Dialogveranstaltung stehenden Behörden frei, sich für Dialogveranstaltungen anzumelden.

Von den ursprünglich fünf geplanten Veranstaltungen konnten nur vier durchgeführt werden, da die Umweltministerien der Länder Baden-Württemberg und Bayern ihren Behörden empfohlen haben, sich nicht an der Online-Befragung und den Dialogveranstaltungen zu beteiligen, sodass die in München geplante Veranstaltung abgesagt werden musste. Das Umweltministerium Nordrhein-Westfalen hat hingegen die Behörden des Landes in einem Schreiben ermuntert, sich an der Befragung und den Veranstaltungen zu beteiligen.

Folgende Dialogveranstaltungen wurden durchgeführt: Dortmund (09.06.17); Berlin (22.06.17); Speyer (27.06.17); Hamburg (11.09.17). Insgesamt hatten sich 62 Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter für diese Veranstaltungen angemeldet und 48 teilgenommen. Mit Blick auf die Zusammensetzung waren 14 von 16 Bundesländern vertreten, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen zu 20 Prozent aus Landesmittelbehörden, zu 20 Prozent aus Sonderbehörden, zu 21 Prozent aus Kreisfreien Städten und zu 39 Prozent auf Landkreisen. Mit Blick auf eine mögliche Idealverteilung waren die Landkreise und die Sonderbehörden leicht überrepräsentiert. Mit Blick auf die Aufgabengebiete der Teilnehmerinnen und Teilnehmer – die je nach Stellung in der Behörde unterschiedliche Bereiche umfassen konnte – waren 51 Prozent im Bereich des Immissionsschutzes, 37 Prozent im Bereich der Abfall und Abfallverbringung, 39 Prozent im Bereich des Wasser- und Bodenschutz und 35 Prozent im Bereich des Natur- und Artenschutzes tätig.

## **Ablauf**

Zur Vorbereitung auf die Dialogveranstaltung erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vorab ein Diskussionspapier, das die Diskussion auf der EU-Ebene beleuchtet, ausgewählte Ergebnisse der Online-Befragung präsentiert und mögliche Dialogschwerpunkte vorschlägt.

Um einen möglichst offenen Diskurs zu ermöglichen, wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung gebeten, die Chatham House Rule zu beachten: *„Den Teilnehmenden ist die freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung gestattet, dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit von Rednerinnen und Rednern oder anderen Teilnehmenden preisgegeben werden dürfen, die diese Information zur Verfügung gestellt oder kommentiert haben.“*

Die Veranstaltung selbst gliederte sich in drei Blöcke. Der **erste Block** diente der Vorstellung des Projekthintergrunds und aktuellen Entwicklungen und Diskussionen auf der EU-Ebene.

Für den **zweiten Block** konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vier Diskussionsschwerpunkte wählen, die aus ihrer Sicht vor dem Hintergrund des Projekts und der Überlegungen auf der EU-Ebene besonders diskussionswürdig erschienen. Hierzu wurden vier Themen in den Bereichen „Organisation“, „Vollzugsaktivitäten“ und „Gute Verwaltungspraxis“ vorgeschlagen.

Für die Diskussion wurden die Teilnehmenden in zwei Gruppen aufgeteilt, um eine intensivere Diskussion zu ermöglichen und jeder und jedem die Möglichkeit zu geben, sich zu den ausgewählten Themen zu äußern. Beide Gruppen diskutierten alle vier Schwerpunkte an themenbezogenen Stellwänden.

Folgende Themen wurden für die Stellwanddiskussionen in den Veranstaltungen ausgewählt: Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit (viermal), Konsistenz des Rechtsrahmens (zweimal), Verbesserung des Zugangs zu Informationen (einmal), Entwicklung vollzugsfokussierter Strategien (zweimal), Aktive Ansprache von Normadressaten (zweimal), Verbesserung von Unterstützungsmaterialien (dreimal), Einbindung Dritter zur Entlastung der Vollzugsbehörden (zweimal).

Die Auswahl deckt sich mit den im Rahmen der Online-Befragung als verbesserungswürdig eingestuften Bereichen.

Im **dritten Block** wurden die Ergebnisse des zweiten Blocks mit Blick auf mögliche Optimierungsansätze vorgestellt und im Plenum diskutiert.

## Ergebnisse

Im **ersten Block** wurde in nahezu allen Veranstaltungen darauf verwiesen, dass man einen Großteil der Maßnahmen, die als Bestandteil des Compliance-Assurance-Ansatzes gelten, bereits explizit oder implizit durchführen würde. Allerdings würden die Möglichkeiten der einzelnen Vollzugsbehörden die gesamte Vollzugskette bei der Maßnahmenplanung und im Vollzug zu berücksichtigen durch die Personal- und Ressourcensituation erheblich eingeschränkt, weshalb Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen für die Adressaten von umweltrechtliche Verpflichtungen häufig zu kurz kommen würden.

Der **risikobasierte Ansatz** zur Planung von Inspektionstätigkeiten wurde in den meisten Diskussionsrunden als hilfreich eingestuft, da er den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern eine Orientierungshilfe böte und das Behördenhandeln transparenter mache. Vereinzelt wurde angemerkt, dass die Planung aufgrund von Personalmängeln nicht in der gebotenen Sorgfalt umgesetzt werden könnte, weshalb man sich die Frage stelle, ob der Aufwand gerechtfertigt sei.

EU-rechtliche **Vorgaben zur Ausgestaltung von Vollzugsbehörden und zur Durchführung von Vollzugsaktivitäten** wurden eher kritisch gesehen, da diese häufig folgenlos blieben (z.B. die Anforderungen die Behörden mit ausreichend Personal auszustatten) oder den Aufwand erhöhen würden (z.B. durch Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten).

Das größte Problem des EU-Umweltrechts aus Sicht des Vollzugs sind keine fehlenden Vorgaben zum Vollzugsverfahren sondern **Inkonsistenzen und Lücken des materiellen Rechts**, die nur unzureichend durch Leitfäden, Auslegungshilfen etc. aufgefangen würden. Dieses Problem würde durch den Föderalismus und Unterschiede in den landesrechtlichen Umsetzungen verschärft, so dass beispielweise die Frage, wie bestimmte Abfälle zu klassifizieren sind nicht auf der EU-Ebene oder der Bundesebene geregelt seien und die Vorschriften durch die Länder unterschiedlich ausgelegt würden. Deshalb sollte man sich auf der europäischen Ebene weniger um die Verfahrensseite kümmern und sich auf die Schließung von Lücken und Inkonsistenzen der materiellen Vorgaben fokussieren. Im Rahmen der Veranstaltungen konnten zahlreiche Beispiele für bereichsspezifische und bereichsüber-

greifende Inkonsistenzen gesammelt werden, die die großen Unterschiede bei der Umsetzung und Interpretation von EU-rechtlichen Vorgaben auf der Landesebene und durch die Vollzugsbehörden aufzeigen.

Folgende Ergänzungen wurden zu den Ergebnissen der Online-Befragung zu den aktuellen **Herausforderungen** des Vollzugs gemacht:

- ▶ **Personalsituation und Ressourcenverteilung** seien das größte Problem des Vollzugs. Ohne eine Mindestausstattung mit Personal könnten auch die Vorgaben des EU-Umweltrechts, die durch Planung und Organisation von Vollzugsaktivitäten zur Entlastung von Vollzugsbehörden beitragen sollen, nicht umgesetzt werden, so dass sie ins Leere laufen.
- ▶ Die **behördenübergreifende Zusammenarbeit** sei in vielen Bereichen verbesserungswürdig. Insbesondere der Austausch mit Strafverfolgungsbehörden und der Justiz wurde häufig als problematisch geschildert, weshalb man mit Blick auf den Aufwand und das zu erwartende Resultat (Einstellung, geringe Strafen) häufig von der Anzeige von Umweltstraftaten absehe.
- ▶ Für bestimmte Bereiche gäbe es **keine adäquaten Leitlinien und Auslegungshilfen** für den Vollzug. Diese würden häufig erst nach Inkrafttreten von Rechtsänderungen zur Verfügung gestellt. Außerdem sei mit Blick auf die Rechtsauslegung im eigenen Bundesland häufig unklar, ob man auf Leitlinien und Auslegungshilfen von anderen Ländern oder Bundesbehörden zurückgreifen könne.
- ▶ Es gebe nur **unzureichende Informationsmaterialien und -angebote** für Anlagenbetreiber und die Öffentlichkeit über umweltrechtliche Verpflichtungen, sodass diese oft nur unzureichend über ihre Pflichten informiert seien. Gleichwohl könne man voraussichtlich einen Großteil von Verstößen verhindern, wenn man diese besser informieren könnte.
- ▶ Der **Zugang zu Daten und Informationen** von anderen Behörden würde durch die Uneinheitlichkeit der Datenverwaltung und -aufbereitung erheblich erschwert.

Im **zweiten und dritten Block** wurden folgende Schwerpunkte und Lösungsansätze unter den Obergriffen „Organisation“, „Vollzugsaktivitäten“ und „Gute Verwaltungspraxis“ diskutiert:

### Organisation

- ▶ **Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit:** Im Rahmen der Diskussion wurden Voraussetzungen und Ansätze der Kooperation und Zusammenarbeit behandelt. Hierbei wurde darauf hingewiesen, dass häufig die Voraussetzungen für Kooperationen fehlen würden, da man nicht über die erforderliche Unterstützung durch Vorgesetzte oder übergeordnete Behörden verfüge und/oder keine Zeitressourcen zur Verfügung habe, um Kooperationsmaßnahmen durchzuführen. Grundsätzlich würde man es begrüßen, wenn man stärker miteinander kooperieren und behördenübergreifende Projekte und Überwachungsmaßnahmen durchführen würde. Es wurden mehrere Ansätze diskutiert, die der Verbesserung von Kooperationsbeziehungen dienen (z.B. gemeinsame Inspektionen, regelmäßiger Austausch mit Strafverfolgungsbehörden und der Justiz, Zusammenarbeit mit Arbeitsschutz- oder Landwirtschaftsbehörden etc.).
- ▶ **Konsistenz des Rechtsrahmens:** In den Veranstaltungen wurden regelmäßig Inkonsistenzen des Rechtsrahmens benannt und diskutiert. Hierbei wurde angemerkt, dass im Rechtsetzungsprozess die Vollzugssituation in den EU-Mitgliedstaaten und die Vollzugsperspektive der zuständigen Vollzugsbehörden nicht berücksichtigt würden, weshalb es bei der Umsetzung häufig zu größeren Problemen komme. Es wurden mehrere Vorschläge diskutiert, wie man der Ausgangssituation (z.B. Umgang mit Altfällen) und der Perspektive (z.B. Einschätzungs- und Ermessensspielräume) besser Rechnung tragen könnte.

- ▶ **Verbesserung des Zugangs zu Informationen:** In einer Veranstaltung wurde darüber diskutiert, wie der Zugang zu Informationen für die Vollzugsbehörden erleichtert werden kann. Hierbei wurde insbesondere angemerkt, dass Datenverwaltung und Datenaustausch nach Möglichkeit einem einheitlichen Ansatz folgen sollten, da die Vielzahl der verwendeten IT-Systeme und der damit verbundenen Inkompatibilitäten zu erheblichen Mehraufwänden führe. Darüber hinaus wurde auch über die Einrichtung von behördenübergreifenden Umweltdatenportalen diskutiert, die einen leichteren Zugang zu relevanten Umweltdaten ermöglichen könnten.

### Vollzugsaktivitäten

- ▶ **Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien:** In zwei Veranstaltungen wurde darüber diskutiert, wie vollzugsfokussierte Strategien entwickelt werden könnten, um die Durchführung von Vollzugsaufgaben zu strukturieren und den Personaleinsatz zu optimieren. Hierzu wurde angemerkt, dass den Behörden Freiraum bei der Aufstellung und Umsetzung von Strategien eingeräumt werden müsste, um die Ausgangslage vor Ort berücksichtigen zu können.
- ▶ **Aktive Ansprache von Normadressaten:** Ebenfalls in zwei Veranstaltungen wurde darüber diskutiert, wie die aktive Ansprache von Normadressaten verbessert werden könnte. Ein Grundproblem sei, dass kleinere Betriebe oder Reisegewerbe häufig nur unzureichend über ihre Verpflichtungen informiert seien, weshalb es regelmäßig zu Verstößen kommen wurde. Diese könnten häufig durch eine bessere Aufklärung vermieden werden, aber man würde nicht über die Ressourcen und das Material verfügen, um solche Aufklärungsmaßnahmen durchführen zu können. Deshalb wurden Maßnahmen diskutiert (z.B. einheitliche Online-Angebote in einfacher Sprache), die zur Verbesserung des Informationsstandes bei den Adressaten genutzt werden könnten.

### Gute Verwaltungspraxis

- ▶ **Verbesserung von Unterstützungsmaterial:** Im Rahmen von zwei Veranstaltungen wurde darüber diskutiert, wie das Unterstützungsmaterial für Vollzugsbehörden verbessert werden könnte. Hierbei wurde darauf hingewiesen, dass man durch unterschiedliche Regelungen und Auslegungen auf der Länderebene häufig nicht auf gemeinsame Materialien zurückgreifen könne und Leitfäden und andere Unterstützungshilfen häufig erst nach Inkrafttreten von Neuregelungen erstellt würden oder veraltet seien. Der Begriff Unterstützungsmaterial wurde in der Diskussion weit ausgelegt und schloss auch gemeinsame Software und Datenbanken zur einheitlichen Erfassung und Verwaltung von Daten ein. Denn erheblicher Mehraufwand würde durch EU-rechtliche Berichtspflichten erzeugt, für die es keine einheitlichen Vorlagen und Erhebungsinstrumente geben würde.
- ▶ **Einbindung Dritter zur Entlastung der Vollzugsbehörden:** Kontrovers wurde über die Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden diskutiert, da dieser Ansatz mitunter zu weiterem Personalabbau führen könnte. Gleichzeitig wurde aber auch betont, dass man in bestimmten Bereichen auf den Einsatz externer Gutachter im Kontext des Immissionssschutzes oder Ehrenamtlicher im Naturschutz angewiesen sei, um den Vollzugsaufgaben nachkommen zu können. Wichtig sei, dass hinter dem Einsatz Dritter entsprechende Überwachungs- und Sanktionssysteme bereitstehen, um Fehlentwicklungen begegnen zu können.

### Fazit

Die Online-Befragung und die Dialogveranstaltungen haben gezeigt, dass die befragten Vollzugsfachleute dem Vorhaben eines horizontalen Rechtsaktes eher skeptisch gegenüberstehen, da sie sich hiervon keine Verbesserung der Vollzugssituation in den Vollzugsbehörden in Deutschland versprechen.

Letztlich würde man schon eine Vielzahl der Elemente des Compliance-Assurance-Ansatzes explizit oder implizit anwenden, so dass hier aus der Perspektive der deutschen Vollzugsbehörden kein rechtlicher Regelungsbedarf zur Durchsetzung dieses Ansatzes bestehe. Gleichwohl wünscht man sich nicht-rechtliche Unterstützungsmaßnahmen durch die EU, den Bund und die Länder, die bei einer Umsetzung bestehenden Rechts im Sinne des Compliance-Assurance-Ansatzes helfen könnten.

### Rechtswissenschaftliche Bewertung

Der Bedarf für einen sektor- und medienübergreifenden „**Querschnittrechtsakt**“ auf europäischer Ebene, der weitreichende Mindestanforderungen für die Mitgliedstaaten beim Vollzug des Umweltrechts aufstellt, wird für die Situation in Deutschland nicht als dringlich eingeschätzt. Vielversprechender ist es, deshalb die theoretischen Überlegungen für einen „horizontalen Rechtsakt“ als politische Programmatik zu sehen und im Rahmen anstehender Novellierungen der einzelnen Rechtsakte jeweils zu prüfen, wie sinnvolle Compliance-Assurance-Anliegen in die vorhandenen sektoralen Regelungen integriert werden können.

Eine besondere Herausforderung für die **Konsistenz** und einen effektiven Vollzug des Umweltrechts besteht in der föderalen Struktur Deutschlands und deren Umsetzung. Fast der gesamte umweltrechtliche Normbestand wird in jedem Bundesland einzeln geregelt – auch wenn dies oft mit ähnlichen (und teilweise sogar identischen) Regelungen geschieht, so existiert doch ein abweichender Normbestand, der höhere Transaktionskosten auf allen Seiten verursacht. Über Vollzugshilfen – wie Leitfäden, Auslegungshilfen, etc. – kann teilweise kein Konsens zwischen den Ländern erzielt werden, so dass am Ende Vollzugshilfen im Entwurfsstadium verharren.

Angesichts der steigenden **Komplexität** des Umweltrechts wird die Herausforderung darin liegen, bei immer komplexeren Sachverhalten – und mit einem dementsprechend ausdifferenzierten Normbestand – die richtigen Priorisierungen im Vollzug vorzunehmen sowie Doppelregulierungen auf verschiedenen politischen Ebenen zu vermeiden. Dies setzt eine stärkere Koordinierung der unterschiedlichen Ebenen voraus.

### Verwaltungswissenschaftliche Bewertung

Aus den Ergebnissen der Dialogveranstaltungen in Kombination mit der standardisierten Befragung lassen sich Ansätze und konkrete Maßnahmen ableiten, die von Vollzugsfachleuten als potenziell hilfreich zur Verbesserung des Vollzugs von Umweltrecht eingestuft werden. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen, die keine Änderungen der Rechtslage erfordern, sondern auf eine stärkere Unterstützung und Koordination von Vollzugsbehörden abzielen. Folgende Ansätze und Maßnahmen wurden positiv aufgenommen:

- ▶ Einrichtung von **Wissensdatenbanken** für Vollzugsbehörden, um Informationen, Leitfäden, Auslegungshilfen etc. austauschen zu können;
- ▶ Angebot von **Online-Fortbildungsseminaren**, um die Kosten für Fortbildungsmaßnahmen für ressourcenschwache Behörden zu reduzieren und eine Vernetzung von Vollzugsfachleuten zu ermöglichen (können und sollen aber den persönlichen Austausch bei Fortbildungen nicht ersetzen und erfordern geschützte Zeitressourcen);
- ▶ **Bereitstellung von Softwaretools/Datenbanken** zur Erfüllung von Dokumentations- und Berichtspflichten
- ▶ **Abstimmung von Vollzugsaktivitäten** mit anderen Vollzugsbehörden, um beispielsweise gemeinsame Umweltinspektionen durchzuführen;
- ▶ Regelmäßiger **Austausch mit Staatsanwaltschaften, Polizei und Zoll**, um bei der Justiz ein besseres Verständnis von Umweltbelangen zu erzeugen;

- ▶ Förderung der Vernetzung der Vollzugsfachleute, z. B. durch Arbeitskreise, regelmäßige Treffen und Bereitstellung eines **Social-Media-Angebots** für Vollzugsbehörden, um Vollzugsfachleute miteinander zu vernetzen;
- ▶ **Hospitation/Rotation** von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschiedlicher Behörden, um Vollzugswissen auszutauschen und ein gemeinsames Problembewusstsein zu entwickeln.

Man muss darauf hinweisen, dass die Untersuchungsergebnisse die Perspektive der deutschen Vollzugsbehörden widerspiegeln. Die Perspektive deckt sich nicht zwingend mit der Perspektive der deutschen Regelungsadressaten oder der interessierten Öffentlichkeit. Dies zeigt sich beispielsweise bei der Frage, ob Öffentlichkeitsbeteiligung als hilfreich empfunden wird. Aus der Sicht der Vollzugsbehörden führen Beteiligungsprozesse oftmals zu einem erheblichen Mehraufwand und leisten aus ihrer Sicht nur einen kleinen Beitrag bei der Aufgabenerfüllung. Dies mag aus der Perspektive der interessierten Öffentlichkeit vollkommen anders bewertet werden, da Beteiligungsprozesse das Einspeisen von Präferenzen ermöglichen und das Vollzugshandeln transparenter machen. Insofern wäre für eine abrundende Bewertung aller Aspekte des Compliance-Assurance-Ansatzes die Einbindung weiterer Perspektiven erforderlich. Insbesondere mit Blick auf die Akzeptanz und Transparenz des Behördenhandelns empfehlen sich weitere Untersuchungen.

## Summary

European environmental law has been experiencing partly significant implementation problems in EU Member States for some time now. In order to improve the situation, the European Commission announced **horizontal legislation** in 2014 setting minimum requirements for environmental inspections and monitoring. The Commission has since deferred this proposal, announcing an **Action Plan** instead which identifies appropriate **solutions for improving implementation** in the Member States.

Given the EU level discussion of regulatory approaches and proposals, a return to the idea of horizontal legislation could lead to partly substantial changes in the implementation of EU environmental law by German environmental authorities. By means of a prospective impact assessment, this research project evaluates which approaches appear best suitable to reduce implementation problems of environmental law in Germany. The project focusses on the following four fields of EU environmental law, which exhibit varying degrees of regulation density and depth: emission protection, waste shipment, water protection and nature protection law.

Building on a legal and public administration scientific analysis (background study), civil servants from different competent authorities were asked in a survey to assess the current implementation situation and potential approaches. Various approaches for improving implementation were then discussed in four dialogue events with staff from local, regional and state level competent authorities from different German states.

### **Background study**

The background study analyses the current discussion of implementation problems and solution approaches on EU level and puts them into the context of scientific theories and discourses.

### **Legal analysis: Status quo of the implementation of EU regulation**

The following section shows the results of the legal analysis of the status quo in the EU, Germany and select federal states for the four above-mentioned fields.

For **emission protection law**, the Industrial Emissions Directive 2010/75/EU includes detailed provisions for the monitoring and inspection of facilities. These provisions shape German federal law, which is subsequently implemented on state level. There is however flexibility, which states take advantage of, in the design of monitoring plans and programs as well as in evaluation schemes for the frequency of inspections.

There are currently many EU legal provisions on the monitoring and surveillance of **waste shipments**, particularly on whether or not it is prohibited. The further design of provisions is currently still left primarily up to the Member States. It is especially interesting here to look at whether the control plans dictated since 2017 will help in reducing the implementation deficit.

In recent years, a restructuring of the German legal framework has led to a new systematization of **water law** on the German federal and state levels. Federal and state legislation is quite detailed on monitoring, and the powers granted to authorities are also quite detailed and go beyond the mere transposition of the Water Framework Directive 2000/60/EC.

In the area of **nature protection**, the transposition of the Birds Directive 2009/147/EC and the Habitats Directive 92/43/EEC was severely delayed in Germany. The primary pillar of monitoring is the general unfounded observation and monitoring function under the Habitats Directive. The Federal Agency for Nature Conservation and state authorities are to work together to implement the directive provisions. Monitoring functions on state level are in some cases executed by volunteers given power by the law.

## Implementation problems

Looking at the implementation problems described in reports by the European Commission or Member States and in public administration research, implementation problems can be found in all fields despite various densities of legal regulation. These problems can often be traced back to one or more of the following issues:

- ▶ Insufficient capacity in human resources in competent authorities;
- ▶ Coordination problems within and among authorities, between Member States and between various EU legal areas;
- ▶ Information deficits of competent authorities and information asymmetries between competent authorities and duty-holders (e.g. facility operators);
- ▶ Unclear legal and procedural rules;
- ▶ Reluctance to implement legislation by Member States or federal states;
- ▶ Insufficient transparency in the implementation process (especially concerning informal instruments).

Resource and personnel capacities as well as a lack of expertise in the competent authorities are two of the biggest problems in **emission protection**. While authorities are quick to issue permits for industrial facilities, the regular monitoring of facilities is insufficient in several federal states, due to a lack of capacity.

There still remains clear evidence of waste transports which are illegal under the **Waste Shipment Regulation**. The main enforcement problems here include insufficient on-site inspections by EU Member States and the lack of clear criteria for inspections. Furthermore, cooperation between environmental authorities, customs and the police is insufficient in many Member States.

Inadequate resources and insufficient personnel in implementation authorities are also the main contributors to insufficient implementation of **EU water law**. In some federal states there are also indications that agricultural interests override water protection. Coordination problems with other policy fields such as agriculture or with authorities from other countries are also prominent.

In addition to the limited financial resources allocated to protection measures for nature reserves, a personnel shortage in several federal states also creates implementation problems for **nature protection law**. Depending on which administrative tier is responsible for nature protection, protection authorities are subject to political influences to varying degrees. This can lead to a prioritization of other sectors over nature protection considerations.

## Goal analysis

The goal to improve the implementation of EU environmental law derives from the 7<sup>th</sup> EU Environmental Action Programme (2013)<sup>2</sup> and seeks to maximize the benefits of environmental law through better implementation and enforcement. The strategy to be used includes: improving access to information, expanding monitoring and surveillance requirements, improving the possibilities for complaints, and the creation of remedies.

## Theoretical framework and the development of regulatory alternatives

---

<sup>2</sup> Decision No. 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet', Official Journal of the European Union 354/171 of 28 December 2013.

To identify regulatory alternatives which adequately address the problem and achieve the stated goals, the identified implementation problems are first placed into an interdisciplinary theoretical framework. A theoretical explanation of the implementation problems allows us to draw implications for the development of regulatory alternatives. The theoretical approaches, their explanation of implementation problems as well as the resulting implications are concisely summarised in Table I.

Building on this theoretical framework, this study identifies regulatory alternatives in the current reform discussion (see Table I). However, these recommendations should rather be understood as first impetus for reform options, arising out of the discussion on the concept of “**compliance assurance**”. According to this concept ensuring compliance with environmental law requires a whole series of measures along the compliance chain. These measures range from information for the addressees of environmental protection provisions (“**compliance promotion**”), monitoring and surveillance measures (“**compliance monitoring**”) to the prosecution and sanctioning of environmental offences and crimes (“**enforcement**”). Given the limited resources of environmental authorities, they should ideally follow a risk-based approach. Moreover, an effective and efficient integration of different measures is necessary to ensure compliance with environmental legislation by duty-holders. Cooperation both within and between authorities is also vital here. Compliance assurance thus involves the entire compliance chain, as the identification and combination of various measures will improve implementation of environmental law.

Table I: Theoretical reference framework: Implementation problems and solution approaches

Theory	Explanation of implementation problems	Implications for the development of regulatory alternatives	Approaches from the current reform discussion
Compliance: Enforcement approach	Non- or poor implementation to cut costs or provide benefits to certain actors	Functioning monitoring and sanction system necessary	More effective monitoring measures, documentation of monitoring measures, enforcement
Compliance: Management approach	Insufficient implementation capacity, unclear regulation	Clear and more transparent legal framework and sufficient resources necessary	Clear legal framework, cooperation and coordination, sufficient resources, improved access to information
Transaction cost theory	Monitoring, conflict and implementation costs exceed resources	Consideration of transaction costs in the design of the legal framework, regulations with high transaction costs only when necessary	Information- and risk-based measures, strategic planning and prioritising
Principal-agent theory	Agents use information asymmetries to their own advantage	Reduce information asymmetries through appropriate control and system of incentives, possibly certification of information through third parties	Appropriate mix of measures; clear objectives, system of incentives
Positive theory of regulation	Competent authorities are influenced by interest groups (“regulatory capture”)	Independent and non-partisan authorities, regulations on procedural transparency and public participation	Non-partisanship of authorities, participation and transparency

Source: own table, FÖV.

## Dimensions of compliance assurance and evaluation criteria

Evaluation criteria offer a guideline for a prospective impact assessment, allowing for a comparative evaluation of the developed regulatory alternatives. The following criteria are based on typical evaluation criteria and were utilised in the evaluation of the solution approaches drawn from the standardised surveys and dialogue events: potential for goal achievement, feasibility, internal consistency, acceptability and cost.

In order to link the solution approaches discussed to the European discussion, they were organised into one of the three categories mentioned by the European Commission as central pillars of the compliance assurance approach:

- ▶ **Organisation:** sensible distribution of tasks for compliance assurance measures among authorities responsible for implementing environmental law;
- ▶ **Implementation activities:** different measures to ensure compliance with environmental law;
- ▶ **Good administrative practices:** Interactions between competent authorities and between authorities and the public.

## Online survey

A standardised online survey of the staff of different competent authorities was conducted to support the background study and the preparation of the dialogue events. The survey focussed on the challenges in implementing environmental legislation based on EU laws and on possible measures to improve the implementation by the competent authorities. Monitoring and surveillance measures were of particular interest here. The questionnaire was directed towards staff of competent authorities who were interested in offering their assessment. 189 civil servants from all federal states and various levels of authority (local, regional and state levels) participated in the survey.

### Results: Status quo

The results regarding the status quo of implementation confirmed the causes of implementation problems in Germany, as presented in the background study and discussed on EU level:

### Organisation

- ▶ A large portion of the respondents mentioned insufficient resource and personnel capacities and related issues as the largest challenge for implementation. Related issues include problems with replacing or hiring new staff or an aging staff.
- ▶ According to the survey results, cooperation and coordination between authorities becomes more difficult, the further apart authorities are (with regards to administrative level as well as geographical competence).
- ▶ Many respondents found one of the greatest challenges for implementation to be the lack of clarity of the legal framework and too many legal provisions. In particular European regulations were noted to be overwhelming and complex. This response is likely due in part to the lack of human resources capacities and wide areas of competence which make it difficult to keep up with the developments of the legal basis and technical reference documents. This was particularly so for staff in the area of emission protection. A further problem was found to be the difference in approaches of the states to implementation and handling, for example in the definition of waste.
- ▶ The insufficient consideration of environmental issues in other sectors (especially agriculture) was often criticised.

### Implementation activities

- ▶ Most of the respondents noted that their authorities (at least for the most part) were capable of event-related inspections. Non-event-related and routine inspections were noted to be difficult due to human resource deficiencies.
- ▶ There are problems with the implementation of environmental law, in particular because other authorities (e.g. public prosecutors, police, customs) lack special units for environmental issues. Public prosecutors are responsible for many issue areas and are often overloaded. Thus, environmental criminal proceedings are often dismissed or end with the payment of only a small fine.

### Good administrative practices

- ▶ The availability of data and information for appropriate implementation can be improved (according to the respondents, particularly in the area of nature protection). However, it is not seen as being the biggest problem.

### Results: Solution approaches

The survey asked respondents to assess various solution approaches based on the compliance assurance discourse through standardized items. They were also given the opportunity to reference best practice examples and recommend further solutions. The survey results point to the following approaches as priorities of the respondents. Table II lists the five approaches which received the highest share of positive survey responses (rated as “helps to do our work” or “could help in the future”). Each solution approach is accompanied by suggestions for its concrete design, based on survey responses regarding proposed measures or further suggestions by respondents. Significantly, many respondents noted the fundamental necessity of sufficient staffing for successful implementation.

Table II: Online survey: prioritised solution approaches

	Solution approach	Possible measures
1	Information exchange between authorities	Using common technical/procedural guidelines Establishing information exchange routines Exchange between competent authorities of different federal states Task forces for solving priority problems Exchange between environmental and agricultural administrations
2	Improved support materials (application-oriented guidance and training)	Database/portal with systematic collection of guidelines Emission protection: technical procedures and developments Guidelines for waste classification Guidelines for rule of non-deterioration in water protection law Guideline for protection of species
3	Improved availability of data and information	Improved data on the state of the environment Database/portal with good search and filter options Geo-information systems Species mapping
4	Improved cooperation	Coordination of monitoring activities: case-meetings or common in-

	Solution approach	Possible measures
	and collaboration	inspections Collaboration in teams from different environmental areas Introduction of units specialised in environmental crimes and offences within prosecution authorities
5	More discretionary powers	Increased discretionary powers to react adequately to different types of behaviour and motivation vs. Clear provisions for legal sanctions to reduce political pressure on environmental authorities

Source: own table, FÖV.

### Dialogue events

The goal of the dialogue events was to discuss the results of the background study and online survey with staff from competent authorities in the fields of emission protection, waste and waste shipment, water and soil protection as well as nature protection. Participants were asked to analyse and evaluate the identified challenges and potential solution approaches for German competent authorities based on the European compliance assurance discussion.

Preparation for the events included the targeted invitation of particular participants to achieve an ideal diversity across authority types, federal states and environmental fields which reflects the variety of the status quo. 233 authorities were directly contacted. In addition, participants of the online survey were also given the opportunity to register for the dialogue events.

Only four of the five originally planned events took place, as the environmental ministries of Baden-Wuerttemberg and Bavaria discouraged their authorities from participating in the online survey and dialogue events. Thus, the dialogue event planned in Munich was cancelled. In contrast, the Environmental Ministry of North Rhine-Westphalia encouraged its state authorities to participate in the survey and events.

The following dialogue events took place: Dortmund (9<sup>th</sup> June 2017); Berlin (22<sup>nd</sup> June 2017); Speyer (27<sup>th</sup> June 2017); Hamburg (11<sup>th</sup> September 2017). In total, 62 authority representatives registered for the events and 48 participated. 14 of the 16 German federal states were represented, with 20% coming from mid-level state authorities, 20% from special authorities, 21% from independent cities and 39% from districts. Overall, districts and special authorities were slightly overrepresented among the participants. With regards to the areas of competence, 51% of participants came from the area of emission protection, 37% from waste and waste shipment, 39% from water and soil protection, and 35% from species protection.

### Event structure

Participants received a discussion paper prior to the dialogue events providing information on the discussion on EU level, presenting select results of the online survey, and proposing possible focusses for the dialogue.

In order to achieve an open discourse, participants were asked to adhere to the Chatham House Rule: *“... participants are free to use the information received, but neither the identity nor the affiliation of the speaker(s), nor that of any other participant, may be revealed.”*

The events themselves were divided into three blocks. In the **first block**, the background of the project and current developments and discussions on EU level were presented.

In the **second block**, participants could choose four discussion focusses which they deemed to be particularly worthy of discussion in the context of the project and the EU level discourse. Four topics were proposed for each of the areas of “organization”, “implementation activities” and “good administrative practice”.

Participants were then divided into two groups in order to allow for more intensive discussion and to give every individual an opportunity to speak. Both groups discussed all four focus points using presentation walls.

The following themes were chosen for the presentation wall discussions: improvement of cooperation and collaboration (4 times), consistency of the legal framework (2 times), improved access to information (1 time), development of implementation-focussed strategies (2 times), active communication with duty holders (2 times), improved support materials (3 times) and the inclusion of third parties to relieve implementing authorities (2 times).

This selection mirrors the areas in need of improvement identified in the online survey.

In the **third block**, the results of the first two blocks were presented and collectively discussed with respect to possible optimisation approaches.

## Results

At almost all of the events, participants noted in the **first block** that a majority of the compliance assurance measures have already been explicitly or implicitly applied. However, the possibilities of competent authorities to consider the complete compliance chain in their planning of measures and implementation has been limited due to human and other resource issues. As a result, informative measures for addressees bound by environmental legal obligations often fall short.

In most of the discussions, a **risk-based approach** to the planning of inspections was found to be helpful, as it provides authorities with orientation and increases the transparency of authority activities. Some participants were sceptical of dedicating effort to the approach, as human resource deficiencies limit the ability of authorities to carefully and accurately apply measures.

Participants were also critical of EU legal **provisions on the structuring of competent authorities and the use of implementation activities**. These provisions are often not complied with (e.g. the requirements that authorities be sufficiently staffed) or would increase demands on authorities (e.g. through documentation or publication requirements).

The greatest problem with EU environmental law with respect to implementation is not a lack of provisions on implementation, but rather **inconsistency and loopholes in the substantive law**. These issues can only be partly alleviated through guidelines, interpretation assistance, etc. Federalism and variation in state implementation exacerbate the problems. For example, the definition and classification of certain types of waste is not regulated on the EU or federal levels, and state interpretations are inconsistent. Thus, the focus on EU level should be on resolving loopholes and inconsistencies in the substantive law rather than on procedures. During the events, numerous examples for area-specific and cross-sectoral inconsistencies were mentioned. These inconsistencies underline the large differences in the implementation and interpretation of EU legal provisions on state level and through competent authorities.

The following additions were made to the results of the online survey regarding the current **challenges** for implementation:

- ▶ **A lack of staff and resources** are the greatest challenges for implementation. The planning and organisation of implementation activities dictated by EU environmental legal provisions and intended to relieve authorities cannot be successful without a minimum level of staff.
- ▶ **Cross-sectoral cooperation** can be improved in many fields. In particular, the exchange between environmental authorities and prosecutors as well as the judiciary is often seen as deficient. The high effort and expected unsatisfactory results (dismissal of charges, inadequate fines) subsequently often discourage the reporting of environmental crimes.
- ▶ Certain fields also **lack adequate guidelines and interpretation assistance** for implementation. Furthermore, these tools are often only made available after legal changes enter into force. It is also often unclear whether competent authorities can use guidelines and interpretation assistance from other states or federal authorities.
- ▶ **Information material and services** related to environmental legal obligations available to facility operators and the public are insufficient. Thus, these actors are often not properly informed about their obligations. A large portion of violations could likely be prevented if addressees were better informed.
- ▶ Improved **access to the data and information** of other authorities could also alleviate inconsistencies in data management and preparation.

The following focuses and solution approaches in the areas of “organisation”, “implementation activities” and “good administrative practice” were discussed in the **second and third blocks**:

### Organisation

- ▶ **Improved cooperation and collaboration:** Prerequisites for and approaches to cooperation and collaboration were discussed at the events. It was mentioned that the prerequisites for cooperation are often lacking. The necessary support of supervising and superior authorities is absent and/or there are no time resources available to apply cooperation measures. In general, stronger cooperation and joint projects and surveillance measures would be welcomed. Several approaches were discussed for how to improve cooperation relationships (e.g. common inspections, regular exchange with prosecutors and the judiciary, collaboration with health and safety or agricultural authorities, etc.).
- ▶ **Consistency of the legal framework:** The inconsistency of the legal framework was a recurring topic during the dialogue events. It was noted, that in the legislative process there is no consideration for the implementation situation in the Member States or for the perspective of the competent authorities. This often leads to significant implementation problems. Multiple suggestions were discussed for how the initial situation (e.g. handling of old cases) and the perspective of competent authorities (e.g. assessment and discretionary powers) could be better taken into account.
- ▶ **Improvement of access to information:** An improved access to information for competent authorities was discussed during one of the events. It was particularly noted, that data management and data exchange should ideally follow a consistent approach, as having a variety of IT systems with associated incompatibilities creates additional efforts for authorities. Furthermore, the introduction of a joint environmental data portal for authorities was discussed as a potential way to improve access to relevant environmental data.

## Implementation activities

- ▶ **Development of compliance assurance strategies:** During two of the events participants discussed to what extent compliance assurance strategies can help in structuring implementation activities and optimising staff deployment. It was noted here that authorities must be given freedom to establish and implement strategies within local circumstances.
- ▶ **Active communication with duty-holders:** The improvement of communication with duty-holders was addressed at two of the events. A fundamental issue is that smaller businesses and travelling traders are often poorly informed about their obligations, and thus often violate regulations. These violations could often be prevented if the actors were better informed. However, informational resources and materials are not made available. Thus, measures were discussed for improving the information available to duty-holders (e.g. uniform online resources using simple language).

## Good administrative practice

- ▶ **Improvement of support materials:** The improvement of support materials for implementing authorities was discussed at two of the events. It was noted that different regulations and structures could hinder the use of joint materials on state level. Furthermore, guidelines and other support materials are often only created after new regulations enter into force or are outdated. Support materials were understood as a broad concept also including joint software and databases for uniformly collecting and managing data. These could be helpful as European legal reporting requirements have created significant additional efforts for competent authorities. There are also no uniform templates or survey instruments for this.
- ▶ **Inclusion of third parties to relieve implementing authorities:** The inclusion of third parties to relieve implementing authorities was a source of controversy, as it could lead to additional cuts in human resources. At the same time, it was emphasised that certain fields rely on external experts to carry out implementation activities (e.g. in the context of emission protection or volunteers in nature protection). According to the participants it is important here that involvement of third parties is backed by monitoring and sanctioning systems in order to tackle negative developments.

## Conclusion

The online survey and dialogue events showed that staff from competent authorities are rather sceptical about the proposition of horizontal legislation, as they do not expect it to improve implementation in Germany. Ultimately, a number of elements of the compliance assurance approach are already explicitly or implicitly utilised. Thus, from the perspective of German competent authorities, there is no need to impose legal obligations requiring the implementation of this approach. Nevertheless, non-legal support measures would be welcomed from the EU, the federal government and states to assist in the implementation of existing regulations under the compliance assurance approach.

## Legal evaluation

This study does not identify an urgent need in Germany for a cross-sectoral horizontal legal act on European level, which imposes far-reaching minimum requirements for Member States in implementing environmental law. Rather, it is more promising to view the theoretical consideration of a “horizontal legal act” as a political programme, and to evaluate individual legal acts in the context of forthcoming amendments regarding the viability of integrating compliance assurance issues into these existing sectoral regulations.

The German federal structure presents a particular challenge for the **consistency** and effective implementation of environmental law. Almost the entirety of environmental legal norms is determined on state level. Even when regulations appear similar (or sometimes even identical), there is a difference in the normative circumstances, leading to higher transaction costs for all parties. States are also in some cases unable to agree on implementation support materials such as guidelines, interpretation assistance, etc., and thus they never pass the drafting stage.

Given the increasing **complexity** of environmental law provoked by ever more complex circumstances, the challenge is to prioritize in implementation and to avoid overlapping regulations on different political levels. Stronger coordination between different levels is a necessity here.

### **Assessment from a public administration perspective**

Based on the results of the dialogue events combined with those of the online survey, it is possible to derive approaches and concrete measures found to be potentially helpful in improving the implementation of environmental law by competent authorities. These are measures which demand no legal amendments, but rather aim to provide support and coordination for competent authorities. The following approaches and measures were regarded positively:

- ▶ Establishment of a **knowledge database** for implementing authorities for the exchange of information, guidelines, interpretation assistance, etc.;
- ▶ Offer of **online training seminars** to reduce the costs of training measures for authorities with limited resources and to allow for the networking of implementation experts (this could and should not replace personal exchange and requires protected time resources);
- ▶ Establishment of **software tools and databases** to fulfil documentation and reporting requirements;
- ▶ **Coordination of implementation activities** with other competent authorities e.g. in order to conduct joint environmental inspections;
- ▶ Regular **exchange with public prosecutors, police and customs** in order to achieve a better understanding of environmental issues in the judiciary;
- ▶ Support for the networking of implementation experts, e.g. through working groups, regular meetings and the creation of a **social media platform** to connect implementing authorities;
- ▶ **Work shadowing/rotation** of staff from different authorities in order to exchange implementation knowledge and develop a common problem awareness.

It is important to point out that the results of this analysis mirror the perspective of the staff from competent authorities, mostly at regional or local level. This perspective does not necessarily coincide with the perspective of duty-holders or the interested public. This is e.g. reflected in the question of whether the inclusion of the public is helpful in implementation. Competent authorities often see participatory processes as unhelpful because they often require more effort while only offering a small contribution to improve their work. The public may have a very different view here, as participatory processes allow for the inclusion of their preferences and create a more transparent implementation process. Thus, the incorporation of further points of view would be necessary for a complete evaluation of all aspects of the compliance assurance approach. Further investigation is particularly recommended on the acceptance and transparency of authority activities.

## 1 Einleitung

Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens ist die Feststellung, dass das europäische Umweltrecht seit längerem unter teilweise erheblichen Vollzugsproblemen in den EU-Mitgliedstaaten leidet, sowie die daraufhin ergriffenen bzw. angekündigten Maßnahmen der EU-Kommission. Die hohe Zahl von Vertragsverletzungsverfahren sowie Beschwerden und Petitionen im Umweltbereich machen deutlich, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene häufig funktionierende Kontroll- und Überwachungssysteme fehlen, die Anwendungsprobleme adressieren und beheben.

Um die unterschiedlichen Ursachen für Vollzugsprobleme anzugehen, sieht das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) vom 20. November 2013<sup>3</sup> für die Zeit bis 2020 eine stärkere Harmonisierung von Kontroll- und Überwachungsmechanismen, Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung in den Mitgliedstaaten und eine Verbesserung des Austausches und der Koordination auf der EU-Ebene vor. Zur Umsetzung dieser Ziele hat die EU-Kommission in 2014 einen horizontalen Rechtsakt angekündigt, der rund 40 Verordnungen und Richtlinien erfassen soll und Rahmenregelungen für Umweltinspektionen vorsieht. Dies bedeutet, dass Verfahrensregelungen für den Vollzug unterschiedlicher Umweltrechtsgebiete vereinheitlicht werden sollen. Solche Regelungen werden sich voraussichtlich u.a. auf Risikoabschätzungen und Vor-Ort-Inspektionen sowie die damit verbundenen Vollzugsmaßnahmen erstrecken. Erste Regelungsvorschläge hierzu wurden von der EU-Kommission bereits im Dezember 2014 in Rahmen eines Workshops mit dem IMPEL-Netzwerk<sup>4</sup> vorgestellt. Mit Blick auf die aktuellen Entwicklungen in der EU hat die EU-Kommission dieses Vorhaben zunächst zurückgestellt und beschlossen, dass lediglich ein Aktionsplan aufgestellt werden soll, der geeignete Lösungsansätze zur Verbesserung der Vollzugsituation in den Mitgliedstaaten identifiziert.<sup>5</sup>

Mit Blick auf die in der Diskussion befindlichen Regelungsansätze und -vorschläge könnte es im Falle eines Wiederaufgreifens der Idee eines horizontalen Rechtsaktes zu teilweise erheblichen Veränderungen des Vollzugs von EU-Umweltrecht durch die deutschen Umweltbehörden kommen. Deshalb sollte im Rahmen dieses Forschungsvorhabens durch eine prospektive Folgenabschätzung geklärt werden, welche Lösungsansätze zielführend erscheinen, um die Probleme beim Vollzug von EU-Umweltrecht in Deutschland abzumildern.

Hierzu wurde zunächst eine Hintergrundstudie angefertigt, die die aktuelle Diskussion zu Vollzugsproblemen und Lösungsansätzen auf der EU-Ebene analysiert und in den Kontext wissenschaftlicher Regelungstheorien und -debatten einordnet (siehe Kap. 2. Hintergrundstudie).

Darauf aufbauend wurde eine standardisierte Online-Befragung von Vollzugsbehörden durchgeführt, um die europäische Problem- und Lösungsansatzdiskussion mit der deutschen Ausgangslage abzugleichen und mögliche Präferenzen für bestimmte Lösungsansätze zu ermitteln (siehe Kap. 3. Standardisierte Befragung).

Abschließend wurden vier Dialogveranstaltungen mit Vertreterinnen und Vertretern von Vollzugsbehörden durchgeführt, um die Ergebnisse der Online-Befragung zu diskutieren und mögliche Lösungsansätze für die deutsche Ausgangssituation zu diskutieren (siehe Kap. 4. Dialogveranstaltungen).

---

<sup>3</sup> Vgl. Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. EU L 354 vom 28.12.2013, S. 171.

<sup>4</sup> European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, vgl. <http://www.impel.eu>, zuletzt abgerufen am 30.11.2017.

<sup>5</sup> European Commission: Communication from the Commission on an Action Plan on Environmental Compliance Assurance, DG ENV E.4, 15.02.2017. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_env\\_066\\_environmental\\_compliance\\_assurance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_env_066_environmental_compliance_assurance_en.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.08.2017.

Die in diesem Prozess identifizierten Ansätze werden im Abschlusskapitel dieses Berichts vorgestellt und in den Gesamtkontext der Diskussion auf der EU-Ebene eingeordnet (siehe Kap. 5. Gesamtergebnis).

## 2 Hintergrundstudie

### 2.1 Ziel der Hintergrundstudie

Das europäische Umweltrecht leidet seit längerem unter teilweise erheblichen Vollzugsproblemen. Die hohe Zahl von Vertragsverletzungsverfahren sowie Beschwerden und Petitionen im Umweltbereich machen deutlich, dass auf mitgliedstaatlicher Ebene häufig funktionierende Kontroll- und Überwachungssysteme fehlen, die Anwendungsprobleme adressieren und beheben. Auch wenn die Ursachen hierfür in den einzelnen Umweltbereichen und EU-Mitgliedstaaten stark variieren, können sie häufig auf mangelnde politische Unterstützung, Ressourcen-, Informations- und Kompetenzprobleme bei den Vollzugsbehörden sowie fehlendes Umweltbewusstsein bei den Adressaten zurückgeführt werden.<sup>6</sup>

Um die unterschiedlichen Ursachen für Vollzugsprobleme zu adressieren, sieht das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) vom 20. November 2013<sup>7</sup> für die Zeit bis 2020 eine stärkere Harmonisierung von Kontroll- und Überwachungsmechanismen, Maßnahmen zur Kapazitätsentwicklung in den Mitgliedstaaten und eine Verbesserung des Austauschs und der Koordination auf EU-Ebene vor, um die Effizienz und Effektivität von Kontrollen zu verbessern. Die EU-Kommission hat hierzu 2014 einen horizontalen Rechtsakt angekündigt, der rund 40 Verordnungen und Richtlinien erfassen soll und allgemeine Rahmenregelungen für Umweltinspektionen vorsieht. Allerdings enthielt weder das Arbeitsprogramm für 2016 noch für 2017 eine Ankündigung eines solchen Rechtsaktes.<sup>8</sup> Grundsätzlich stellt sich die Frage, mit welchen Maßnahmen die Vollzugssituation insgesamt verbessert werden kann. Die EU-Kommission spricht im Arbeitsprogramm von 2017 davon, dass sie „ihre Arbeit im Bereich der Anwendung, Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts intensivieren“ wolle und kündigt Maßnahmen zur „Unterstützung der Einhaltung der Umweltvorschriften in den Mitgliedstaaten“ an.<sup>9</sup> Hierzu wurde ein Aktionsplan für das 3. Quartal 2017 angekündigt, der inzwischen auf das nächste Jahr verschoben wurde.<sup>10</sup> Ziele dieses Aktionsplanes sind:

- ▶ Die Identifikation und Entwicklung von guten Praktiken und Standards zur Unterstützung der Einhaltung von EU-Umweltrecht in den Mitgliedstaaten;
- ▶ Unterstützung von Verpflichteten bei der Umsetzung ihrer umweltrechtlichen Verpflichtungen;
- ▶ Verbesserung der Kooperation und Koordination von Akteuren entlang der Vollzugskette (insbesondere zwischen Aufsichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden und der Justiz) sowie der europäischen Netzwerke dieser Akteure;
- ▶ Verbesserung des Umgangs von Vollzugsbehörden mit Beschwerden der Öffentlichkeit über Umweltvergehen;

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu u.a. IMPEL: Challenges in the practical implementation of EU environmental law and how IMPEL could help overcome them, Final Report, 23 March 2015, S. 6.

<sup>7</sup> Vgl. Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, ABl. EU L 354 vom 28.12.2013, S. 171.

<sup>8</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2016, COM (2015) 610 final, 27.10.15; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2017, COM(2016) 710 final, 25.10.2016.

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2017, COM(2016) 710 final, 25.10.2016, S. 18.

<sup>10</sup> Vgl. European Commission: Communication from the Commission on an Action Plan on Environmental Compliance Assurance, DG ENV E.4, 15.02.2017. Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_env\\_066\\_environmental\\_compliance\\_assurance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_env_066_environmental_compliance_assurance_en.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.08.2017.

- ▶ Vertiefung des Verständnisses über die Stärken und Schwächen in den Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Verbesserung der Befolgung von EU-Umweltrecht.

Die vorliegende Hintergrundstudie beschreibt und analysiert die aktuelle Reformdiskussion zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts auf europäischer Ebene und die damit verbundenen Grundannahmen über die Entstehung von Vollzugsproblemen. Sie dient als Ausgangspunkt für eine prospektive Folgenabschätzung, um Reformmaßnahmen zu identifizieren, die geeignet sind, das Vollzugsergebnis in den Mitgliedstaaten zu verbessern, und ihre möglichen Auswirkungen auf das Vollzugsergebnis und die Vollzugsstrukturen in Deutschland zu untersuchen.

### 2.1.1 Prospektive Folgenabschätzung

Inzwischen gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze zur Abschätzung der Folgen von Regelungsvorhaben, die vom Stadium des Regelungsvorhabens und den mit der Folgenabschätzung verbundenen Untersuchungsfragen abhängig sind. Das Spektrum und der Fokus von Folgenabschätzungen können sehr stark variieren und der Abschätzung unterschiedlicher Auswirkungen auf unterschiedliche Bereiche (Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft etc.) in Form von Nutzen (Verbesserung der Wirtschaftsleistung, des Umweltzustands etc.) und Kosten (Bürokratiekosten, Umweltkosten etc.) dienen.<sup>11</sup> Grundsätzlich kann dabei zwischen drei Formen der Folgenabschätzung unterschieden werden:

- ▶ Prospektive Folgenabschätzung: Maßnahmen befinden sich noch im Planungsstadium und es gibt noch keinen konkreten Regelungsentwurf, so dass im Vorfeld der Entwurfserstellung alternative Regelungsmöglichkeiten geprüft werden können.
- ▶ Begleitende Folgenabschätzung: Es liegt bereits ein konkreter Regelungsentwurf vor, dessen Folgen für unterschiedliche Bereiche untersucht werden.
- ▶ Retrospektive Folgenabschätzung: Die zu untersuchenden Regelungen sind bereits in Kraft getreten, so dass ihre tatsächlichen Folgen für unterschiedliche Bereiche ermittelt werden können.<sup>12</sup>

Auf europäischer und nationaler Ebene sind bestimmte Formen der begleitenden Folgenabschätzung für bestimmte Bereiche verpflichtend vorgesehen. Beispielsweise ist die EU nach Art. 191 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>13</sup> bei der Ausarbeitung ihrer Umweltpolitiken dazu verpflichtet, die Vorteile und Belastungen eines möglichen Tätigwerdens bzw. Nichttätigwerdens der Union zu ermitteln und diese bei der Abwägung von Regelungsalternativen zu berücksichtigen. Ausgangspunkt für Folgenabschätzungen der EU sind die „Impact Assessment Guidelines“ der EU-Kommission vom 15. Januar 2009,<sup>14</sup> die sich gerade in einem Review-Prozess befinden.<sup>15</sup> Diese sehen eine Ermittlung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen von Regelungsvorhaben vor.<sup>16</sup> Auf nationaler Ebene sieht § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bun-

---

<sup>11</sup> Vgl. u.a. Dunlop/Radaelli: Handbook of Regulatory Impact Assessment, 2016; Prognos: Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich, 2013; OECD: Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis, 2008.

<sup>12</sup> Vgl. u.a. Härtel: Handbuch Europäische Rechtsetzung, S. 335.

<sup>13</sup> Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 83/01 vom 30.03.2010).

<sup>14</sup> Vgl. Europäische Kommission: Impact Assessment Guidelines, 2009. Abrufbar unter [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf). Zuletzt abgerufen am 11.08.2016.

<sup>15</sup> Vgl. Europäische Kommission: Public consultation on the revision of the Commission's Impact Assessment guidelines, 2014. Abrufbar unter [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation\\_2014/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_en.htm). Zuletzt abgerufen am 11.08.2016.

<sup>16</sup> Vgl. Europäische Kommission: Impact Assessment Guidelines, 2009. Abrufbar unter [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf). Zuletzt abgerufen am 11.08.2016. S. 31.

desministerien (GGO)<sup>17</sup> ebenfalls unterschiedliche Formen der Folgenabschätzung für Regelungsentwürfe der Bundesregierung vor. Diese reichen von der Darstellung der beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen, der Prüfung der Nachhaltigkeit des Vorhabens, der Berechnung des Erfüllungsaufwands und der Kosten für Wirtschaft und Verbraucher, sowie i.V.m. § 2 GGO der Vereinbarkeit mit der Gleichstellung der Geschlechter.

Mit Blick auf die Ausgangslage des Forschungsvorhabens kann nur eine prospektive Folgenabschätzung vorgenommen werden, da bislang keine Regelungsentwürfe von Seiten der EU-Kommission veröffentlicht wurden. Diese wird sich mit Blick auf den Untersuchungsschwerpunkt auf das Vollzugsergebnis und die Vollzugsstruktur in Deutschland fokussieren, um vorzugswürdige Regelungsansätze zur Verbesserung des Vollzugsergebnisses zu identifizieren. Eine monetäre Quantifizierung der Nutzen und Kosten dieser Ansätze ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht möglich. Vielmehr können lediglich vorzugswürdige Regelungsoptionen identifiziert werden, die sich positiv auf die Effektivität, Effizienz und Verfahrens- und Rechtssicherheit des Vollzugsergebnisses und der Vollzugsstruktur auswirken (siehe Kap. 2.9).

Die Untersuchung wird sich am Aufbau einer prospektiven Folgenabschätzung (pFA)<sup>18</sup> nach *Böhret* und *Konzendorf* orientieren. Dieser Ansatz ist nicht als ein Ansatz zu verstehen, der sich nur auf Gesetze oder Verordnungen im engeren Sinne fokussiert, sondern alle Formen von Regelungsalternativen von Gesetzen, über Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Verträgen bis zu Absprachen und freiwilligen Maßnahmen abdeckt. Das heißt, eine Regelung muss nicht zwingend eine Rechtsvorschrift sein, sondern könnte auch unverbindliche Maßnahmen umfassen, die der Verbesserung der Problemlage dienen. Letztlich geht es darum, die Regelungsform und -option zu identifizieren, die am besten geeignet ist, das Ausgangsproblem zu lösen.

Das Vorgehen bei einer pFA lässt sich in drei unterschiedliche Phasen einteilen: Konzeptionsphase, Durchführungsphase und Auswertungsphase.

- ▶ **Konzeptionsphase:** In der Konzeptionsphase wird zunächst das Regelungsfeld einer Problem- und Zielanalyse unterzogen. Darauf aufbauend werden Regelungsalternativen identifiziert und geeignete Prüfkriterien zu deren Bewertung abgeleitet. Darüber hinaus werden erste Untersuchungsschwerpunkte festgelegt, die den Rahmen der Folgenabschätzung für unterschiedliche Regelungsfelder bilden. Um auch eigene Daten zur Bewertung der Regelungsalternativen generieren zu können, werden in dieser Phase zudem geeignete Erhebungsinstrumente entwickelt. Typische Fragestellungen in der Konzeptionsphase lauten:
  - ▶ Wie lässt sich die Problemsituation im jeweiligen Regelungsfeld beschreiben?
  - ▶ Besteht in einem abgrenzbaren Bereich ein Regelungsbedarf?
  - ▶ Welche alternativen Regelungsmöglichkeiten bestehen?
  - ▶ Welche Prüfkriterien sind für eine Folgenabschätzung geeignet?
  - ▶ Welche Erhebungsinstrumente sollten für die Folgenabschätzung eingesetzt werden?
- ▶ **Durchführungsphase:** In der Durchführungsphase werden die Erhebungsinstrumente eingesetzt, um die Regelungsalternativen unter Einbindung von Expertinnen und Experten sowie Normadressaten vor dem Hintergrund unterschiedlicher Szenarien bewerten zu können. Als

---

<sup>17</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren, Stand 01.08.2011. Abrufbar unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf?__blob=publicationFile). Zuletzt abgerufen am 11.08.2016.

<sup>18</sup> Vgl. u.a. Böhret/Konzendorf: *Moderner Staat – moderne Gesellschaft, Leitfaden Gesetzesfolgenabschätzung*, Bundesministerium des Inneren 2000; Böhret/Konzendorf: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung*, Baden-Baden, 2001, S. 5 ff.

Maßstab werden dabei die in der Konzeptionsphase abgeleiteten Prüfkriterien angelegt. Typische Fragestellungen in der Durchführungsphase lauten:

- ▶ Welche Folgen sind mit den jeweiligen Regelungsmöglichkeiten verbunden?
- ▶ Welche Regelungsalternativen sind zur Problemlösung geeignet?
- ▶ **Auswertungsphase:** In der Auswertungsphase werden die Ergebnisse der Durchführungsphase zusammengetragen und ausgewertet, um die geeignetsten Regelungsvarianten zu identifizieren.

Den verschiedenen Fragestellungen können unterschiedliche Verfahren und Instrumente zugeordnet werden, die im Rahmen einer pFA zur Anwendung kommen. Tabelle 1 gibt hierzu einen Überblick.

Tabelle 1: Struktur, Verfahren und Instrumente der pFA

Zeitpunkt	Verfahren und Instrumente
<i>Konzeptionsphase</i>	
	<b>Problemfeldanalyse:</b> Bestimmung der Problemlage und ihrer Ursachen im Regelungsfeld;
	<b>Zielanalyse:</b> Festlegung von Zielen, die durch das Regelungsvorhaben erreicht werden sollen und Einordnung der Ziele in eine Zielhierarchie; Identifikation von Faktoren, von denen die Zielerreichung abhängt
	<b>Entwicklung von Regelungsalternativen:</b> Präzisierung des Regelungsbedarfs sowie Identifikation und Zusammenstellung möglicher Regelungsalternativen
	<b>Auswahl geeigneter Prüfkriterien:</b> Festlegung der Kriterien, die zur vergleichenden Prüfung der Regelungsalternativen angelegt werden sollen
	<b>Erstellung von Szenarien:</b> Auswahl von Untersuchungsschwerpunkten, für die in der Durchführungsphase unterschiedliche Anwendungsszenarien entwickelt werden
<i>Durchführungsphase</i>	
	<b>Folgenermittlung:</b> Anwendung der Prüfkriterien auf die entwickelten Regelungsalternativen zur Ermittlung der Folgen unter Einbeziehung von Expertinnen und Experten sowie Normadressaten
<i>Auswertungsphase</i>	
	<b>Auswertung der erhobenen Daten:</b> Die erhobenen Daten werden ausgewertet und geeignete Regelungsalternativen ermittelt

Vgl. Böhret/Konzendorf: Moderner Staat – moderne Gesellschaft, Leitfaden Gesetzesfolgenabschätzung, Bundesministerium des Inneren 2000, S. 9.

Die vorliegende Hintergrundstudie ist der Konzeptionsphase zuzuordnen. Sie dient der Problem- und Zielanalyse in ausgewählten Umweltrechtsbereichen, der Identifikation erster Regelungsalternativen sowie der Festlegung der Prüfkriterien.

### 2.1.2 Problemfeldanalyse

Wie im vorigen Abschnitt dargestellt, wird eine pFA durchgeführt, wenn in der Praxis eine konkrete Problemstellung identifiziert wurde, die einen Regelungsbedarf erkennen lässt. In diesem Kapitel wird das Problemfeld „Vollzug von EU-Umweltrecht“ in drei Schritten analysiert. Auf eine rechtliche Analyse des Status Quo in der EU, Deutschland und den Bundesländern folgt eine Analyse der Vollzugsprob-

leme in der Praxis, die von der EU-Kommission, bzw. den Mitgliedstaaten geschildert wurden. Abschließend werden die Vollzugsprobleme in einen theoretischen Rahmen eingebettet. Dafür werden verschiedene wissenschaftliche Theorien herangezogen, die die empirisch vorhandenen Probleme erklären können und Anhaltspunkte für die Entwicklung von Regelungsalternativen bieten. Der besondere Fokus der Problemfeldanalyse liegt auf vier Bereichen des Umweltrechts, die im folgenden Abschnitt dargestellt werden.

### **2.1.3 Untersuchungsschwerpunkte**

Aufgrund der Vielzahl der Regelungsbereiche, die von einem möglichen horizontalen Rechtsakt zum EU-Umweltrecht erfasst werden sollen, ist zunächst eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf ausgewählte Bereiche erforderlich, die für eine Folgenabschätzung geeignet sind.

Grundsätzlich ist das EU-Umweltrecht durch unterschiedliche Regelungsdichten und -tiefen gekennzeichnet. Um ein möglichst repräsentatives Bild zu bekommen, werden in dieser Studie sowohl Bereiche analysiert, die bereits umfangreiche Vorschriften für den Vollzug – insbesondere im Kontext von Umweltinspektionen – aufweisen, als auch Bereiche, die über weniger detaillierte Vorgaben zu Überwachungs- und Kontrollinstrumenten verfügen. Die verschiedenen Untersuchungsschwerpunkte sollen als Szenarien fungieren, sodass die Auswirkungen eines horizontalen Rechtsakts vor dem Hintergrund unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen geprüft werden können. Folgende Regelungsbereiche wurden entsprechend ausgewählt:

- ▶ Genehmigung von Industrieanlagen (Richtlinie 2010/75/EU über Industriemissionen)
- ▶ Abfallverbringung (Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfall)
- ▶ Wasserrecht (insbesondere Erreichung eines guten Gewässerzustandes im Sinne der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik)
- ▶ Naturschutzrecht (insbesondere Erhaltungszustand der FFH- und Vogelschutzgebiete im Sinne der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen)

Die Bereiche „Genehmigung von Industrieanlagen“ und „Abfallverbringung“ weisen umfangreiche und detaillierte EU-rechtliche Vorgaben für den Vollzug, insbesondere im Bereich Umweltinspektionen auf, während die Bereiche „Wasser-“ und „Naturschutzrecht“ eher durch Rahmenregelungen für den Vollzug gekennzeichnet sind.

## **2.2 Rechtliche Analyse: Status Quo des Vollzugs von EU-Regelungen**

Im Bereich des Umweltrechts und Umweltschutzes lässt sich eine Vielzahl von Bereichen identifizieren, die durch EU-Richtlinien geregelt sind. Dabei unterscheidet sich die Regelungsdichte und -tiefe zum Teil beachtlich, wie die Auswahl der Untersuchungsschwerpunkte widerspiegelt. Im Folgenden werden zunächst die rechtlichen Rahmenregelungen zu Umweltinspektionen und Überwachungs- und Kontrollinstrumenten im Bereich des Immissionsschutzrechts, des Abfallverbringungsrechts, des Wasserrechts sowie des Naturschutzrechts auf EU-Ebene und nationaler Ebene skizziert. Mit Blick auf die unterschiedliche Umsetzung dieser Vorgaben in den Ländern werden außerdem exemplarisch die Rahmenregelungen in Baden-Württemberg und Sachsen skizziert, die als Beispiele für die unterschiedliche Umsetzung der Vorgaben durch die Länder fungieren. Hierbei wird vereinzelt bereits auf Vollzugsprobleme eingegangen, die im darauffolgenden Abschnitt aufgegriffen werden. Erfolge und Defizite der bislang eingesetzten Instrumente zur Vollzugssicherung können so verglichen und Rückschlüsse auf zukünftige Anforderungen an diese Instrumente gezogen werden, die im Rahmen der pFA berücksichtigt werden sollten.

## 2.2.1 Immissionsschutzrecht

### 2.2.1.1 Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU

Auf europäischer Ebene ist die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU (IED)<sup>19</sup> der zentrale Rechtsakt, in dem die Zulassung von Anlagen, ihr Betrieb, ihre Stilllegung sowie ihre Überwachung geregelt ist. In Erwägungsgrund (26) wird die Konzeption des Überwachungs- und Kontrollsystems wie folgt umrissen: „Zur wirksamen Durchführung und Durchsetzung dieser Richtlinie sollten die Betreiber regelmäßig der zuständigen Behörde über die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben berichten müssen. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass der Betreiber und die zuständige Behörde im Falle der Nichtbeachtung dieser Richtlinie jeweils die notwendigen Maßnahmen treffen und ein System von Umweltinspektionen einführen. Die Mitgliedstaaten sollten gewährleisten, dass ausreichend Personal bereitgestellt wird, das über die notwendigen Fähigkeiten und Qualifikationen verfügt, um diese Inspektionen effektiv durchzuführen.“

Art. 3 Nr. 22 IED definiert „Umweltinspektionen“ als „alle Maßnahmen, einschließlich Besichtigungen vor Ort, Überwachung der Emissionen und Überprüfung interner Berichte und Folgedokumente, Überprüfung der Eigenkontrolle, Prüfung der angewandten Techniken und der Eignung des Umweltmanagements der Anlage, die von der zuständigen Behörde oder in ihrem Namen zur Prüfung und Förderung der Einhaltung der Genehmigungsaufgaben durch die Anlagen und gegebenenfalls zur Überwachung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt getroffen werden“.

Gemäß Art. 21 Abs. 1 IED treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, damit die zuständige Behörde alle Genehmigungsaufgaben regelmäßig überprüft und diese gegebenenfalls im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen der IED auf den neuesten Stand bringt.

Nach Art. 21 Abs. 2 IED müssen Betreiber auf Anfrage der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats alle für die Überprüfung der Genehmigungsaufgaben erforderlichen Informationen übermitteln. Hierzu zählen ausdrücklich insbesondere die Ergebnisse der Emissionsüberwachung sowie sonstige Daten, die einen Vergleich des Betriebs der Anlage mit den besten verfügbaren Techniken gemäß der Beschreibung in den geltenden BVT-Schlussfolgerungen und mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionswerten ermöglichen. Diese im Zuge der Überwachung oder Inspektionen erlangten Informationen sollen von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats für die Überprüfung der Genehmigungsaufgaben herangezogen werden. Die IED setzt demnach ein Monitoring der relevanten Informationen durch die jeweilige Behörde voraus. Dies stellt die Grundlage für eine Überprüfung der Genehmigungsaufgaben dar.

Die Anforderungen an die Ausgestaltung der eigentlichen „Umweltinspektionen“ im Sinne des Art. 3 Nr. 22 IED beschreibt Art. 23 IED. Hiernach erfordert die Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten ein System für Umweltinspektionen von Anlagen einführen, das die Prüfung der gesamten Bandbreite an Auswirkungen der betreffenden Anlagen auf die Umwelt umfasst. Art. 23 IED enthält einen Sicherstellungsauftrag an die Mitgliedstaaten, dass die Betreiber den zuständigen Behörden jede notwendige Unterstützung dabei gewähren, etwaige Vor-Ort-Besichtigungen und Probenahmen durchzuführen und die zur Erfüllung ihrer Pflichten im Rahmen dieser Richtlinie erforderlichen Informationen zu sammeln.

Hierfür sieht Art. 23 Abs. 2 IED einen Umweltinspektionsplan vor, der alle Anlagen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene abdeckt, und dessen regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Aktualisierung. Abs. 3 nennt die Mindestanforderungen für bzw. Mindestinhalte an solche

---

<sup>19</sup> Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Verminderung und Vermeidung der Umweltverschmutzung) (Neufassung), ABl. EU L 334 vom 17.12.2010, S. 17 (IED).

Umweltinspektionspläne. Hierzu gehören beispielsweise eine allgemeine Bewertung der wichtigen Umweltprobleme und Verfahren für routinemäßige und nicht routinemäßige Umweltinspektionen.

Des Weiteren bestimmt Art. 23 Abs. 4 IED, dass die zuständige Behörde auf der Grundlage der Inspektionspläne regelmäßig Programme für routinemäßige Umweltinspektionen erstellt, in denen auch die Häufigkeit der Vor-Ort-Besichtigungen für die verschiedenen Arten von Anlagen angegeben ist. Die Häufigkeit der Vor-Ort-Besichtigungen richtet sich grundsätzlich nach einer systemischen Beurteilung der mit der Anlage verbundenen Umweltrisiken. Zudem werden die (Mindest-)Kriterien für diese systemische Beurteilung näher ausgeführt. Außerdem ist vorgesehen, dass nach Verstößen zusätzliche Vor-Ort-Besichtigungen durchgeführt werden müssen.

Nicht routinemäßige Umweltinspektionen sind gemäß Art. 23 Abs. 5 IED bei Beschwerden wegen ernsthaften Umweltbeeinträchtigungen, bei ernsthaften umweltbezogenen Unfällen und Vorfällen sowie bei Verstößen gegen die Vorschriften vorgesehen, um sobald wie möglich und gegebenenfalls vor der Ausstellung, Erneuerung oder Aktualisierung einer Genehmigung Untersuchungen vorzunehmen.

Art. 23 Abs. 6 IED sieht vor, dass die zuständige Behörde nach jeder Vor-Ort-Besichtigung einen Bericht erstellt, der die relevanten Feststellungen bezüglich der Einhaltung der Genehmigungsaufgaben durch die betreffende Anlage und Schlussfolgerungen zur etwaigen Notwendigkeit weiterer Maßnahmen enthält.

Es ist zudem vorgesehen, dass jeder Bericht dem betreffenden Betreiber binnen zwei Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung übermittelt wird und binnen vier Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung gemäß der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG<sup>20</sup> zugänglich gemacht wird.

Zusammenfassend beinhaltet das unionsrechtliche Rahmenwerk der insofern zentralen IED detaillierte Vorgaben an die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umweltinspektion: Aufgabe der Mitgliedstaaten ist es hiernach, ein System von Umweltinspektionen zu etablieren. Hierzu soll ein Umweltinspektionsplan erstellt werden, der als Bestandsaufnahme über Anlagen einerseits und zur Festlegung der Inspektionsroutinen andererseits dient. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sollen die Inspektionen durchführen, und zwar einerseits durch Sichtung und Auswertung von Informationen, andererseits durch routinemäßige sowie gegebenenfalls außer der Reihe stattfindenden Vor-Ort-Terminen.

### **2.2.1.2 Bundes-Immissionsschutzrecht**

#### **Zentrale Überwachungsvorschriften im Bundesimmissionsschutzrecht: §§ 52, 52a BImSchG**

Die IED wird – wie schon ihre Vorläufer-Richtlinien wie die IVU-Richtlinie<sup>21</sup> – in Deutschland insbesondere durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)<sup>22</sup> umgesetzt. Zentrale Normen des Überwachungs- und Kontrollsystems sind die §§ 52f. BImSchG.

§ 52 Abs. 1 S. 2-8 sowie Abs. 1a und 1b BImSchG dienen der Umsetzung der Vorgaben der IED.<sup>23</sup> Obgleich bereits 2001 eingefügt, gilt dies heute auch für die Regelungen des Abs. 1 S. 3, 4 BImSchG.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EG L 41 vom 14.02.2003, S. 26 (Umweltinformationsrichtlinie).

<sup>21</sup> Richtlinie 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL), ABl. EG Nr. L 24 vom 29. Januar 2008, S. 8.

<sup>22</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 76 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

<sup>23</sup> Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 2.

Gemäß § 52 Abs. 1 S. 1 BImSchG ist es Aufgabe der zuständigen Behörden, die Durchführung des BImSchG und der auf ihm beruhenden Rechtsverordnungen zu überwachen. S. 2 sieht vor, dass sie die dafür erforderlichen Maßnahmen treffen und bei deren Durchführung Beauftragte einsetzen können. Die regelmäßige Überprüfung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen nach § 4 BImSchG und ggfs. deren Anpassung durch nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG hat das Ziel, die Genehmigungen auf dem neuesten Stand zu halten,<sup>25</sup> also bei einer Weiterentwicklung der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen diese im Sinne des EU-Rechts zu aktualisieren.<sup>26</sup> § 52 Abs. 1 BImSchG stellt eine reine Aufgabennorm dar, welche die zuständigen Behörden zur Überwachung verpflichtet und verleiht darüber hinaus keine Befugnisse zum Eingriff in die Rechte Dritter.<sup>27</sup> „Überwachen“ meint in diesem Sinne das Sammeln und Aufbereiten von Informationen über die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Vorgaben.

Die Absätze 2, 3 und 6 sehen dagegen verschiedene Eingriffsrechte vor, wie z.B. das Recht, Zutritt zu den Grundstücken, auf denen Anlagen betrieben werden, für die Vornahme von Prüfungen oder zur Gefahrenabwehr zu verlangen.<sup>28</sup> Zur Immissionsermittlung gemäß BImSchG und den angegliederten Rechtsverordnungen ist dieses Recht auch für nichtverantwortliche Personen anwendbar.<sup>29</sup> Zur letztgenannten Gruppe zählen insbesondere Eigentümer oder Besitzer von Grundstücken, sofern es um die Feststellung von Einwirkungen geht, die von Anlagen anderer Grundstücke ausgehen.<sup>30</sup>

Nach ergangener Grundverfügung, die sich auf die Ermächtigungsgrundlage der Absätze 2, 3 und 6 stützt, können die einzuhaltenden Pflichten auch im Wege der Zwangsvollstreckung erzwungen werden.<sup>31</sup> Vorsätzliches und fahrlässiges Zuwiderhandeln stellt gemäß § 62 Abs. 2 Nr. 4, 5 BImSchG eine Ordnungswidrigkeit dar, die gemäß § 62 Abs. 4 i.V.m. Abs. 3 Nr. 1b) BImSchG nach Ermessen der Behörde mit einer Geldbuße in den dort festgelegten Grenzen geahndet werden kann.

§ 52a BImSchG stellt die fast wortgetreue Umsetzung des Art. 23 IED dar (vgl. oben 2.2.1.1). Sie regelt Überwachungspläne und Überwachungsprogramme für Anlagen, die der IED unterliegen. In der Richtlinie als „Inspektionen“ bezeichnet, sieht die Vorschrift detaillierte Vorgaben zu Überwachungsplänen und Überwachungsprogrammen vor, die als Monitoring-Instrument Anlässe, Abstände und Berichte der Überprüfungsmaßnahmen regeln.

Gemäß § 52a Abs. 1 BImSchG müssen die zuständigen Behörden entsprechende Überwachungspläne aufstellen, die die in Nr. 1 bis Nr. 6 beschriebenen Mindestinhalte aufweisen<sup>32</sup> und somit eine Bestandsaufnahme und übergreifende Überwachungsaufgaben enthalten.

Die Überwachungspläne dienen gemäß § 52a Abs. 2 S. 1 BImSchG als Grundlage für die von den zuständigen Behörden regelmäßig zu erstellenden bzw. zu aktualisierenden

---

<sup>24</sup> Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 9, m.w.N. auf BT-Drs. 14/4599, 130.

<sup>25</sup> Vgl. § 52 Abs. 1 S. 3 BImSchG.

<sup>26</sup> Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 9.

<sup>27</sup> Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 5f.

<sup>28</sup> § 52 Abs. 2 BImSchG; BVerwG, Urteil vom 25. August 1999 (8 C 12/98), BVerwGE 109, 272-283, juris Rn. 38, zuletzt abgerufen am 19.04.2016.

<sup>29</sup> § 52 Abs. 6 BImSchG; Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 48 f.

<sup>30</sup> Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 48.

<sup>31</sup> Jarass, BImSchG, § 52 Rn. 59.

<sup>32</sup> Jarass, BImSchG, § 52a Rn. 4.

Überwachungsprogramme, in denen auch die Zeiträume angegeben sind, in denen Vor-Ort-Besichtigungen stattfinden müssen. In welchem zeitlichen Abstand Anlagen vor Ort besichtigt werden müssen, richtet sich – wie von der IED vorgegeben – nach einer systematischen Beurteilung der mit der Anlage verbundenen Umweltrisiken insbesondere anhand der in S. 2 Nr. 1 bis 3 genannten Kriterien, wie zum Beispiel möglicher Umweltauswirkungen einer Anlage nach ihren Emissionswerten und -typen.

§ 52a Abs. 3 BImSchG legt Höchstgrenzen für zeitliche Abstände zwischen zwei Vor-Ort-Besichtigungen fest: je nach Risikostufe der Anlage zwischen einem und drei Jahren, bei einem schwerwiegendem Verstoß gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung jedoch auch binnen sechs Monaten nach dessen Feststellung.

Wie von Art. 23 Abs. 5 IED vorgezeichnet führen nach § 52a Abs. 4 BImSchG Beschwerden wegen ernsthafter Umweltbeeinträchtigungen, bei Ereignissen mit erheblichen Umweltauswirkungen und bei Verstößen gegen die Vorschriften dieses Gesetzes oder der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ebenfalls zu einer anlassbezogenen Überwachung.

Die Ergebnisse der Überwachung werden gemäß § 52a Abs. 5 BImSchG nach jeder Vor-Ort-Besichtigung einer Anlage durch einen Bericht der zuständigen Behörde mit den relevanten Feststellungen über die Einhaltung der Genehmigungsanforderungen nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und der Nebenbestimmungen nach § 12 BImSchG sowie mit Schlussfolgerungen, ob weitere Maßnahmen notwendig sind, festgehalten. Der Bericht ist dem Betreiber innerhalb von zwei Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung durch die zuständige Behörde zu übermitteln. Die Öffentlichkeit soll innerhalb von vier Monaten nach der Vor-Ort-Besichtigung Zugang zu dem Bericht erhalten.

#### **Weitere relevante Vorschriften im BImSchG**

Der in § 1 BImSchG ausgeführte Gesetzeszweck ist es, die genannten Güter – Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter – vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und das Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. Gemäß § 1 Abs. 2 BImSchG dient das Gesetz, soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen sowie dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden. Diese Betonung des integrierten Umweltschutzes entspricht der IED.<sup>33</sup>

Eine besondere Bedeutung für die Konkretisierung der Überwachungsmaßnahmen kommt den sogenannten „BVT-Merkblättern“ zu. Diese sind Dokumente der EU-Kommission, die die besten verfügbaren Techniken (BVT) zur Vermeidung und Verminderung von Umweltauswirkungen eines Wirtschaftszweiges beschreiben. Sie werden nach Art. 13 der IED für bestimmte Tätigkeiten aufgrund eines Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten, betroffenen Industriezweigen, Nichtregierungsorganisationen und der EU-Kommission erstellt und müssen bei Anlagengenehmigungen berücksichtigt werden.<sup>34</sup>

Die entsprechende Definition des § 3 Abs. 6a BImSchG orientiert sich an Art. 3 Nr. 12 IED.

Ebenso verhält es sich mit § 3 Abs. 6b BImSchG, der den Begriff der „BVT-Schlussfolgerungen“ etabliert: Diese bilden den wichtigsten Teil der BVT-Merkblätter, weil sie entweder verbindlich sind

---

<sup>33</sup> Jarass, BImSchG, § 1 Rn. 2.

<sup>34</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 111.

oder durch untergesetzliche Regelungen bzw. Einzelfallentscheidungen für verbindlich erklärt werden.<sup>35</sup> Sie beinhalten gemäß § 3 Abs. 6b Nr. 3 i.V.m. Nr. 1, Nr. 2 BImSchG auch diejenigen Überwachungsmaßnahmen, die zu der Beschreibung der BVT und den assoziierten Emissionswerten gehören. Die BVT-Schlussfolgerungen und mit ihnen die Überwachungsmaßnahmen werden in Deutschland primär durch das untergesetzliche Regelwerk umgesetzt, und zwar im Einzelnen gem. § 7 Abs. 1a, b BImSchG durch Rechtsverordnungen sowie gem. § 48 Abs. 1a, 1b BImSchG durch Verwaltungsvorschriften.<sup>36</sup>

§ 5 BImSchG enthält die sogenannten Grundpflichten der Anlagenbetreiber. Diese umfassen die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen unter Vermeidung von und Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen<sup>37</sup> sowie Abfallvermeidung oder dessen schonende Beseitigung<sup>38</sup> und sparsame, effiziente Energieverwendung<sup>39</sup>. Zur Sicherstellung der Erfüllung dieser Grundpflichten kann die Bundesregierung durch Rechtsverordnung aufgrund § 7 Abs. 1 BImSchG vorschreiben, dass die verschiedenen Stadien der Anlagenerrichtung und des -betriebs sowie die betreibereigene Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen bestimmten Anforderungen genügen müssen.

Insbesondere sieht § 7 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG eine Duldungspflicht der Anlagenbetreiber hinsichtlich der Vornahme bestimmter sicherheitstechnischer Prüfungen sowie bestimmter Prüfungen von sicherheitstechnischen Unterlagen vor, deren Verfahren durch Rechtsverordnung näher zu bestimmen sei. Diesen bundeseigenen Vorschriften, die mit dem Satz 2 des § 7 Abs. 1 BImSchG um das Konzept des integrierten Umweltschutzes ergänzt wurden,<sup>40</sup> werden die Absätze 1a und 1b zur Seite gestellt, nach denen der Ordnungsgeber für die Durchsetzung von BVT-Schlussfolgerungen zu sorgen hat.<sup>41</sup> Dies stellt eine Umsetzung der Art. 15 Abs. 3, 4 i.V.m. Art. 17 Abs. 2, 3 IED dar und ist als konkretisierende Erlasspflicht der grundständigen Verordnungsermächtigung aus Abs. 1 zu verstehen.<sup>42</sup>

Neben der behördlichen Überwachung gemäß § 52 BImSchG sehen die §§ 26 bis 29 BImSchG die Möglichkeit der betreibereigenen Überwachung zur Ermittlung von Immissionen und Emissionen vor. Die Behörde hat grundsätzlich die Wahl zwischen der behördlichen und der betreibereigenen Überwachung.<sup>43</sup> Ein Vorgehen nach der einen Alternative der Überwachung schließt ein späteres Vorgehen nach der anderen nicht aus, sofern dies erforderlich ist.<sup>44</sup> Auch im Rahmen der betreibereigenen Überwachung finden sich Bestandteile der Umsetzung der IED. § 29a BImSchG wiederum regelt behördliche Befugnisse zur Anordnung sicherheitstechnischer Prüfungen durch den Anlagenbetreiber und dient damit der Umsetzung der sogenannten Seveso-III-Richtlinie.<sup>45</sup> Die Norm setzt die Inspektionsverpflichtung aus Art. 20 der Seveso-III-Richtlinie um.<sup>46</sup>

---

<sup>35</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 111.

<sup>36</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 113a.

<sup>37</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 BImSchG.

<sup>38</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG.

<sup>39</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG.

<sup>40</sup> Jarass, BImSchG, § 7 Rn. 2, 4.

<sup>41</sup> Jarass, BImSchG, § 7 Rn. 15 ff.

<sup>42</sup> Jarass, BImSchG, § 7 Rn. 15 ff.

<sup>43</sup> Jarass, BImSchG, § 26 Rn. 3.

<sup>44</sup> Jarass, BImSchG, § 26 Rn. 3.

<sup>45</sup> Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, ABl. EU L 197 vom 24.07.2012, S.1 ff.

<sup>46</sup> Jarass, BImSchG, § 29a Rn. 2a.

## Zwischenfazit

Zentrale Kontroll- und Überwachungsinstrumente zur Umsetzung der Unionsvorschriften über Industrieemissionen finden sich insbesondere in §§ 52, 52a BImSchG. Daneben enthalten auch die Vorschriften der §§ 3, 5 und 7 BImSchG relevante Aspekte, die jedoch stärker den Hintergrund für die einzelnen Monitoring-Maßnahmen und ihre Voraussetzungen beinhalten. Die Überwachung gemäß § 52 BImSchG ist für die Reduktion von Vollzugsdefiziten in Bezug auf die EU-Vorschriften unabdingbar; das Sammeln und Aufbereiten von Informationen durch die zuständigen Behörden, den Anlagenbetreiber selbst (Eigenüberwachung) oder durch Beauftragte (als Verwaltungshelfer, nicht als Beliehene) ist Voraussetzung der Bestandsaufnahme, die eine Bewertung von Anwendungs- und Vollzugsdefiziten erst ermöglicht. Durch Bußgeldvorschriften bewehrt, können die Mitwirkungspflichten der Anlagenbetreiber notfalls mit Zwang durchgesetzt werden.

### 2.2.1.3 Länderregelungen im Immissionsschutzrecht

#### Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat 2013 einen Überwachungsplan nach der IED bzw. dem BImSchG erstellt.<sup>47</sup>

Dieser gilt für das gesamte Bundesland Baden-Württemberg (vgl. § 52a Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) und wird vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg erstellt, regelmäßig überprüft und soweit erforderlich aktualisiert.<sup>48</sup> Entsprechend § 52a Abs. 1 Nr. 2 BImSchG<sup>49</sup> erfolgt eine allgemeine Bewertung der wichtigen Umweltprobleme im Geltungsbereich des Plans, die Baden-Württemberg im jährlichen Bericht „Umweltdaten Baden-Württemberg“<sup>50</sup> darstellt.<sup>51</sup> Das gemäß § 52a Abs. 1 Nr. 3 BImSchG<sup>52</sup> erforderliche Anlagenverzeichnis<sup>53</sup> umfasst die immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen gemäß § 3 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV)<sup>54</sup> sowie nach Abwasser- und Abfall- bzw. Kreislaufwirtschaftsrecht.<sup>55</sup>

---

<sup>47</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Überwachungsplan Baden-Württemberg, Stand 1.10.2013; abrufbar unter: [http://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3\\_Umwelt/Schutz\\_nat%C3%BCrlicher\\_Lebensgrundlagen/Luft/IE-Richtlinie/Ueberwachungsplan\\_Baden-Wuerttemberg.pdf](http://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3_Umwelt/Schutz_nat%C3%BCrlicher_Lebensgrundlagen/Luft/IE-Richtlinie/Ueberwachungsplan_Baden-Wuerttemberg.pdf), zuletzt abgerufen am 20.04.2016.

<sup>48</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 2. (Fn. 47).

<sup>49</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 3a) IED.

<sup>50</sup> Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz, Umweltdaten 2015 Baden Württemberg, abrufbar unter: <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/255315/> zuletzt abgerufen am 20.04.2016.

<sup>51</sup> Der Bericht stellt zugleich den „Umweltzustandsbericht“ gem. § 31 UVwG BW dar: Umweltverwaltungsgesetz vom 25.11.2014, das zuletzt am 13.08.2015 geändert worden ist (GBl. S. 785, 793).

<sup>52</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 3c) IED.

<sup>53</sup> Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Überwachung von Industrieanlagen, abrufbar unter: <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/> zuletzt abgerufen am 20.04.2016.

<sup>54</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes / Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 973, 3756), die durch Artikel 3 der Verordnung vom 28. April 2015 (BGBl. I S. 670) geändert worden ist.

<sup>55</sup> Anlagen gemäß § 9 Absatz 1 Nr. 3 IZÜV (Industriekläranlagen-Zulassungs- und Überwachungsverordnung vom 2. Mai 2013 (BGBl. I S. 973, 1011, 3756), die durch Artikel 321 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist); Deponien (Deponieklassen I - IV). gemäß § 47 Absatz 7 KrWG (Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist).

## Zuständige Behörde

Die immissionsschutzrechtliche Überwachung der in dem Überwachungsplan aufgeführten Anlagen liegt in der alleinigen Zuständigkeit der Regierungspräsidien.<sup>56</sup> Die Regierungspräsidien koordinieren außerdem die Überwachung durch die unteren Verwaltungsbehörden im Rahmen derer Zuständigkeit (z.B. in bodenschutzrechtlichen Belangen und Baurecht).<sup>57</sup> Auch für die Aufstellung der Überwachungsprogramme gemäß § 52a Abs. 1 Nr. 4 BImSchG<sup>58</sup> sind die vier Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen zuständig.<sup>59</sup> Zuständige Behörde für die Erstellung, Überprüfung und Aktualisierung des Überwachungsplans nach § 52 Abs. 1b und § 52a BImSchG ist das Umweltministerium.<sup>60</sup>

## Überwachungsintervalle

Die gemäß § 52a Abs. 1 Nr. 4 i.V.m. Abs. 3 BImSchG festzulegenden Überwachungsintervalle je nach anlagenbezogenem Umweltrisiko werden in Baden-Württemberg nach dem Bewertungsschema „Syburian“<sup>61</sup> bestimmt. Hierbei erfolgt eine in elf Einzelkriterien unterteilte Beurteilung, bei der jeweils Gewichtungspunkte vergeben werden, die in die Risikobewertung einfließen. Zu den elf Einzelkriterien gehören beispielsweise „Relevanz Luft“, „Relevanz Anlagensicherheit“, „Empfindlichkeit der örtlichen Umgebung“, „Bisherige Einhaltung der Genehmigungsaufgaben und Regelkonformität“ sowie „Bereitschaft zur Regeleinhaltung“. Diesen Kriterien wird eine Punkteskala zugeordnet, deren Abstufungen mit 0 (geringe Relevanz) bis 3 (erhöhte Relevanz) bewertet werden.

### Beispiel: Einzelkriterium „Bereitschaft zur Regeleinhaltung“<sup>62</sup>

Punkte – Definition

0 – Mängelbeseitigungen und Eigenüberwachung erfolgen allein durch den Betreiber gemäß seiner Betreiberpflichten

1 – eine Mängelbeseitigung und Eigenüberwachung erfolgt nach Revisionsschreiben durch die Behörde

2 – die Mängelbeseitigung und die Eigenüberwachung erfolgen erst nach Revisionsschreiben und anschließender behördlicher Anhörung

3 – eine Mängelbeseitigung erfolgt erst nach einer behördlichen Anordnung

Nach Auswertung dieser Kriterien ergibt sich aus der ermittelten Gesamtpunktzahl für eine Anlage das Inspektionsintervall (Häufigkeit der Vor-Ort-Besichtigung): Das Inspektionsintervall beträgt bis 12

---

<sup>56</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 8 (Fn. 47), vgl. auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung Baden-Württemberg (ImSchZuVO) vom 11. Mai 2010

<sup>57</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 8 (Fn. 47), vgl. auch für das Baurecht: § 48 Abs.1 iVm. § 46 Abs. 1 Nr. 3 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO) in der Fassung vom 5. März 2010 iVm. § 15 Abs.1 Landesverwaltungs-gesetz Baden-Württemberg (LVG) vom 14.10.2008 (GBl. S. 313), in Kraft getreten am 01.01.2009, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.06.2015 (GBl. S. 585) m.W.v. 14.07.2015. für das Bodenschutzrecht: § 16 Abs. 2 Nr. 3 iVm. Abs.3 Gesetz zur Ausführung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (Landes-Bodenschutz- und Altlastengesetz - LBodSchAG) vom 14. Dezember 2004.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 3c) IED.

<sup>59</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 3 (Fn. 47), vgl. auch § 2 Abs. 1 Nr. 1 ImSchZuVO.

<sup>60</sup> § 2 Abs. 6 ImSchZuVO.

<sup>61</sup> Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Anhang 2: Bewertungsschema SYBURIAN, abrufbar unter: <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/beurteilung.pdf?command=downloadContent&filename=beurteilung.pdf> zuletzt abgerufen am 20.04.2016; Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 3ff. (Fn. 47).

<sup>62</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 6. (Fn. 47).

Punkte drei Jahre, von 13 bis 17 Punkten zwei Jahre und von 18 bis 32 Punkten (= Maximalpunktzahl) ein Jahr.<sup>63</sup>

Das Verfahren für die Überwachung aus besonderem Anlass gem. § 52a Abs. 1 Nr. 5 BImSchG<sup>64</sup> ist demgegenüber weit weniger detailliert ausgearbeitet und sieht eng orientiert am Gesetzeswortlaut „erforderlichenfalls“ anlassbezogene Vor-Ort-Besichtigungen vor, in denen die Behörde im Einzelfall über den Umfang der Ermittlungen entscheidet.<sup>65</sup>

### **Berichte**

Für den gemäß § 52a Abs. 5 BImSchG<sup>66</sup> erforderlichen Bericht über die Vor-Ort-Besichtigung ist die Vorschrift wortlautgetreu in den Überwachungsplan übernommen<sup>67</sup> und durch den Musterplan (Anhang 3 des Überwachungsprogramms) präzisiert.<sup>68</sup>

Zu den Bestimmungen über die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden bestimmt der Überwachungsplan, dass die Regierungspräsidien diese koordinieren.<sup>69</sup>

Gemeinsam mit den unteren Verwaltungsbehörden werde hierzu festgelegt, welche Behörden im Rahmen einer Vor-Ort-Besichtigung zu beteiligen sind.<sup>70</sup> Seitens der Regierungspräsidien erfolge mindestens sechs Wochen vor der Vor-Ort-Besichtigung eine Mitteilung an die zu beteiligenden Behörden (z.B. untere Wasserbehörde, untere Bodenschutzbehörde oder untere Baurechts-/Brandschutzbehörde); anschließend werde durch das Regierungspräsidium der Überwachungsbericht unter Mitwirkung der anderen Behörden erstellt.<sup>71</sup>

Die Überwachungsberichte stellen die jeweiligen Regierungspräsidien online als pdf-Dokumente zum Download bereit.<sup>72</sup>

### **Sachsen**

In Sachsen wurde der Überwachungsplan durch einen ca. halbseitigen Erlass vom 30. Mai 2013 umgesetzt, der in die Homepage des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft integriert und somit dort abrufbar ist.<sup>73</sup> Dabei wird hinsichtlich der Programme für regelmäßige Überwachungen darauf verwiesen, dass diese auf der Grundlage der Bewertungsmatrix „Systematische Beurteilung von Umweltrisiken für Anlagen nach der IE-Richtlinie gemäß § 52a BImSchG“ erstellt werden. Diese Bewertungsmatrix enthält – vergleichbar wie das in Baden-Württemberg genutzte Bewertungsschema „Syburian“ – mehrere Einzelkriterien. In der Abstufung der Punktevergabe fällt jedoch auf, dass die Abstufung nicht fließend in vier Schritten von 0 bis 3 erfolgt, sondern in vier Schritten von 0, 1, 3 und 5. Die Höchstpunktzahl liegt hierdurch mit 42 höher als in Baden-Württemberg mit 32 Punk-

---

<sup>63</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 7. (Fn. 47).

<sup>64</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 3e), Abs. 5 IED.

<sup>65</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 7. (Fn. 47).

<sup>66</sup> Vgl. Art. 23 Abs. 6 IED.

<sup>67</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 8. (Fn. 47).

<sup>68</sup> Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Anhang 3: Muster des Berichtes über eine Vor-Ort-Besichtigung, abrufbar unter: [http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/bericht\\_vob.pdf?command=downloadContent&filename=bericht\\_vob.pdf](http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/bericht_vob.pdf?command=downloadContent&filename=bericht_vob.pdf)

<sup>69</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 8. (Fn. 47).

<sup>70</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 9. (Fn. 47).

<sup>71</sup> Überwachungsplan Baden-Württemberg, S. 9. (Fn. 47).

<sup>72</sup> Beispiel: abrufbar unter: <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225640/> zuletzt abgerufen am 20.04.2016.

<sup>73</sup> Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie, abrufbar unter: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/luft/33327.htm> zuletzt abgerufen am 20.04.2016.

ten. Allerdings ist in Folge auch die Skala für die Risikostufen anders ausgestaltet, welche die Überwachungsintervalle festlegt.

Die Zuständigkeit richtet sich nach dem Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz (AGImSchG)<sup>74</sup> in Verbindung mit der hierauf beruhenden Sächsischen Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (SächsImSchZuVO)<sup>75</sup>. Demnach ist die Landesdirektion Sachsen grundsätzlich für alle emissionshandlungspflichtigen Anlagen und alle Anlagen mit Betriebsbereichen in denen gefährliche Stoffe<sup>76</sup> tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind.<sup>77</sup> Für die die Landkreise und Kreisfreien Städte als untere Immissionsschutzbehörden bleibt demnach nur ein sehr eingeschränkter Anwendungsbereich.

Ein wesentlicher Unterschied im Vergleich zu der Behördenpraxis in Baden-Württemberg ist der Umgang mit den Umweltinspektionsberichten. Soweit ersichtlich können die Berichte der Vor-Ort-Besichtigungen online nicht aktiv im Internet zur Verfügung gestellt werden. In dem Erlass vom 30. Mai 2013 heißt es demensprechend auch lediglich: „Weitergehende Informationen zu den IED-Anlagen, insbesondere zu den Überwachungsprogrammen und den sich daraus ableitenden Überwachungsintervallen sowie zu den Ergebnissen der Überwachungen können bei den zuständigen Behörden eingesehen oder erfragt werden.“<sup>78</sup>

#### **2.2.1.4 Zwischenfazit Immissionsschutzrecht**

Für das Immissionsschutzrecht existieren durch die IED relativ detaillierte Vorgaben an die Überwachung und Inspektion der Anlagen. Diese Vorgaben prägen das Bundesrecht, welches von den Ländern umgesetzt wird. In der Ausgestaltung der Überwachungspläne und Überwachungsprogramme, des Bewertungsschemas für die Häufigkeit von Inspektion besteht jedoch ein Ausgestaltungsspielraum, den die Länder wahrnehmen. Wie sich bei der aktiven Veröffentlichung aller Umweltinspektionsberichte einerseits<sup>79</sup> und der Möglichkeit der Einsichtnahme andererseits zeigt, liegen auch bei der Information der Öffentlichkeit unterschiedliche Konzepte zugrunde. Zu einer seitens der Anlagenbetreiber befürchteten Prangerwirkung durch die Veröffentlichung von Umweltinspektionsberichten ist es – soweit ersichtlich – bisher nicht gekommen.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> Ausführungsgesetz zum Bundes-Immissionsschutzgesetz und zum Benzinbleigesetz (AGImSchG) vom 4. Juli 1994, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (SächsGVBl. S. 245, 264) geändert worden ist, auch in Verbindung mit § 6 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes über die Verwaltungsorganisation des Freistaates Sachsen (Sächsisches Verwaltungsorganisationsgesetz – SächsVwOrgG) vom 25. November 2003 (SächsGVBl. S. 899), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 15. Dezember 2006 (SächsGVBl. S. 515, 521) geändert worden ist.

<sup>75</sup> Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten zur Ausführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, des Benzinbleigesetzes, des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes und der aufgrund dieser Gesetze ergangenen Verordnungen, vom 26. Juni 2008.

<sup>76</sup> Im Sinne von § 3 Abs. 5a BImSchG.

<sup>77</sup> § 3 Abs.1 SächsImSchZuVO.

<sup>78</sup> Zur Veröffentlichung von Umweltinspektionsberichten siehe auch die Rechtsprechung des OVG Münster, Beschl. v. 06.11.2014- 8 B 1101114 und Beschl. v. 04.08.2015 - 8 B 328/15.

<sup>79</sup> Diesen Weg geht u.a. auch Nordrhein-Westfalen. Beispielhaft sei hier auf die Umweltinspektionsberichte der Bezirksregierung Arnsberg verwiesen, abrufbar unter: [http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/u/umweltinspektionen\\_5/do\\_inspektionsberichte/index.php](http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/u/umweltinspektionen_5/do_inspektionsberichte/index.php), zuletzt abgerufen am 26.04.2016.

<sup>80</sup> Halmschlag, Nach der Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie (IR-RL) – Aufgaben des Vollzugs, I+E 2014, S. 48.

## 2.2.2 Abfallverbringungsrecht

### 2.2.2.1 Abfallverbringungsverordnung 1013/2006/EG

Grenzüberschreitende Abfallverbringung ist auf EU-Ebene durch die Verordnung 1013/2006/EG über die Verbringung von Abfällen (VVA) geregelt,<sup>81</sup> welche die zuvor geltende Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993<sup>82</sup> ersetzte.<sup>83</sup>

Für die anwendbaren Vorschriften über die Überwachung und die Kontrolle unterscheidet die VVA ebenfalls zwischen dem Transport ausschließlich innerhalb eines Mitgliedstaates und der Verbringung, die ein zwischenstaatliches Element enthält.<sup>84</sup> Für letztere ist wiederum danach zu unterscheiden, ob eine Verbringung in einen anderen EU-Mitgliedstaat erfolgt oder in Drittstaaten.

Nach Erwägungsgrund (13) der VVA gilt dabei für die Überwachung und die Kontrolle der Verbringung von Abfällen **innerhalb eines Mitgliedstaats**, dass diese grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich des Mitgliedstaates fallen. Allerdings werden die nationalen Regelungsgeber gleichzeitig zur Sicherstellung der Kohärenz mit den Gemeinschaftsregelungen aufgerufen, um ein hohes Schutzniveau für Umwelt und menschliche Gesundheit sicherzustellen. Nach Art. 33 Abs. 1 VVA sind die Überwachung und die Kontrolle der Verbringung ausschließlich innerhalb des Zuständigkeitsbereichs eines Mitgliedstaats auch durch diesen in geeigneter Weise und unter Beachtung der genannten Kohärenz-anforderung in Bezug auf die gemeinschaftliche Regelung zu regeln. In Art. 33 Abs. 1 VVA heißt es konkret, die nationalen Regelungen müssten „der gemeinschaftlichen Regelung nach den Titeln II und VII Rechnung tragen.“ In den Titeln II und VII der VVA finden sich die im Folgenden dargestellten Vorschriften über die Überwachung und die Kontrolle der Verbringung mit zwischenstaatlichen Implikationen. Durch die Regelung in Art. 33 Abs. 1 VVA finden sie somit für die nationalen Regelungen mittelbar Anwendung.

Nach Art. 33 Abs. 2 VVA teilen die Mitgliedstaaten der EU-Kommission ihre Regelungen für die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen mit. Die Unterrichtung der anderen Mitgliedstaaten erfolgt durch die EU-Kommission. Auf diese Weise kann die Kohärenz der mitgliedstaatlichen Regelungen zur innerstaatlichen Verbringung gefördert werden.

Die Regelungen der VVA zur **Verbringung mit einem zwischenstaatlichen Element** sind - entsprechend dem Regelungsschwerpunkt der Verordnung – dagegen wesentlich umfangreicher.

Für die anwendbaren Vorschriften über ein Überwachungs- und Kontrollverfahren bei einer **Verbringung zwischen EU-Mitgliedstaaten** unterscheidet die VVA zunächst für das anwendbare Verfahren v.a. zwischen Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung. Während Abfälle zur Verwertung

---

<sup>81</sup> Verordnung (EG) 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. EG L 190 vom 12.7.2006, S. 1 ff.; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 660/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. EU L 189 vom 27.6.2014, S. 135. Diese Verordnung wird ergänzt durch die von der EU-Kommission erlassene Verordnung (EG) Nr. 1418/2007 vom 29. November 2007 über die Ausfuhr von bestimmten in Anhang III oder IIIA der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates aufgeführten Abfällen, die zur Verwertung bestimmt sind, in bestimmte Staaten, für die der OECD-Beschluss über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nicht gilt, ABl. EU L 316 vom 4.12.2007, S. 6 ff.

<sup>82</sup> Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EWG L 30 vom 06.02.1993, S.1.

<sup>83</sup> Grundlage der Richtlinie ist das Basler Übereinkommen (UN-Konvention) vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung, sowie der Beschluss des OECD-Rates über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen (C(2001)107/FINAL).

<sup>84</sup> Siehe hierzu die Bestimmung des Geltungsbereichs der VVA in Art. 1 Abs. 2 VVA, sowie die Definition der „Verbringung“ in Art. 2 Nr. 34 VVA. Der Titel der Vorgängerverordnung (EWG) Nr. 259/93 lautete daher auch auf die Verbringung von Abfällen „in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft“.

gem. Art. 3 Abs. 2 VVA im Wesentlichen den allgemeinen Informationspflichten nach Art. 18 VVA unterliegen, gilt gem. Art. 3 Abs. 1 VVA für Abfälle zur Beseitigung sowie die in Art. 3 Abs. 1 lit. b VVA genannten Abfälle zur Verwertung das Verfahren über die Notifizierung und Zustimmung. Beide Verfahren unterscheiden sich hinsichtlich der Überwachungs- und Kontrolldichte im Hinblick auf Vorschriften des Umweltschutzes. Das Verfahren zur Notifizierung und Zustimmung ist dabei im Grundsatz wesentlich weitreichender in den Überwachungs- und Kontrollbedürfnissen.

Die Kontrolle der Einhaltung von Regelungen zum Umweltschutz bei der Verbringung zwischen EU-Mitgliedstaaten im **Verfahren der Notifizierung und Zustimmung** kann dabei nach dem in der VVA vorgesehenen Verfahren in zeitlicher Hinsicht an verschiedenen Stellen ansetzen.

Zunächst kann eine Kontrolle bereits während des Notifizierungsverfahrens ansetzen. Für dieses Verfahren enthalten die Art. 10 bis 12 VVA in Titel II besondere Regelungen, die allerdings nach der Überschrift des zweiten Titels<sup>85</sup> nur für die Verbringung zwischen EU-Mitgliedstaaten gelten. Nach diesen Vorschriften können die Behörden am Bestimmungs-, am Verbringungsort, sowie ggf. die für die Durchfuhr zuständige Behörde im Falle eines Widerspruchs zu Vorschriften des Umweltrechts

- ▶ **Auflagen** für die Verbringung erteilen (Art. 10 Abs. 1 VVA, z.B. zur Einhaltung bestimmter Vorschriften des Umweltrechts) oder
- ▶ **Einwände** gegen die Verbringung zur Beseitigung (Art. 11 Abs. 1 lit. b VVA) oder zur Verwertung (Art. 12 Abs. 1 lit. b VVA) erheben.

Das Notifizierungsverfahren impliziert damit ein Kontrollelement im Hinblick auf die Einhaltung von Vorschriften des Umweltrechts als Voraussetzung für die beschriebenen Verfahren. Indes unterscheidet sich die Notifizierung von einer vorherigen Genehmigung, sodass im Falle einer bloßen Kenntnisnahme durch die Behörde, die für die Entgegennahme der Notifizierung zuständig ist, die Verbringung auch ohne Kontrolle stattfinden kann. Hierfür regelt Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 VVA, dass nach einer Frist von 30 Tagen die Zustimmung der für die Durchfuhr zuständigen Behörde fingiert wird (stillschweigende Zustimmung). Eine entsprechende Regelung besteht indes nicht für die Behörden am Versand- und am Bestimmungsort, sodass hier stets eine ausdrückliche Zustimmung mit oder ohne Auflagen oder die Erhebung von Einwänden erfolgen muss (vgl. Art. 9 Abs. 1 UAbs. 1 VVA). Diese muss stets schriftlich erfolgen und mit Gründen versehen sein, sodass eine Kontrolle der Einhaltung u.a. einer umweltgerechten Behandlung eigentlich unumgänglich ist.

Titel VII mit den Art. 49 ff. VVA benennt zusätzliche Anforderungen an die Verbringung. Nach Art. 49 Abs. 1 VVA haben die an der Verbringung Beteiligten die umweltgerechte Behandlung der Abfälle einzuhalten. Umweltgerechte Behandlung meint dabei insbesondere gemäß Art. 49 Abs. 1 S. 2 VVA die Einhaltung der Vorschriften der Abfallgesetzgebung der Gemeinschaft. Eine weitere Definition erfolgt nicht (jedoch zusätzlich in Art. 49 Abs. 2 VVA speziell für die Ausfuhr in Drittstaaten, dazu unten). Die in Anhang VIII zur VVA enthaltenen Leitlinien zur umweltgerechten Behandlung scheinen als Umkehrschluss aus Art. 49 Abs. 2 UAbs. 4 VVA indes nur für die Ausfuhr aus der EU zur Grundlage einer Kontrolle der umweltgerechten Behandlung gemacht werden zu können.

Art. 49 Abs. 1 VVA gilt dabei auch für die Einhaltung bei einer zwischenstaatlichen Verbringung innerhalb der EU, was aus Art. 50 Abs. 1 VVA folgt. Art. 50 VVA enthält den Auftrag an die Mitgliedstaaten, die Vorschriften der Verordnung durch **Sanktionen** durchsetzungsfähig zu machen, und erteilt hierzu einen Kontrollauftrag. Die Art der Sanktionen wird indes – wie in sehr vielen europäischen Rechtsak-

---

<sup>85</sup> Die Überschrift des Titels II lautet „Verbringung innerhalb der Gemeinschaft mit oder ohne Durchfuhr durch Drittstaaten“. Nach der in Art. 2 Nr. 34 VVA gelieferten Definition der „Verbringung“ (s. hierzu Fn. 84) und im Gegensatz zur Überschrift von Titel III („Verbringung ausschließlich innerhalb der Mitgliedstaaten“) beschränkt sich der Anwendungsbereich des Titel II auf Verbringungen mit einem zwischenstaatlichen Element.

ten üblich – nicht vorgegeben; sie werden lediglich beschrieben und sollen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein. Auf deutscher Ebene erfolgt die Sanktionierung durch Straf- und Bußgeldbewehrungen nach § 18 bis § 19 Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG)<sup>86</sup> sowie § 326 Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB).<sup>87</sup>

Gemäß Art. 50 Abs. 2 VVA sind unter anderem Kontrollen von Anlagen und Unternehmen gemäß Artikel 13 der Richtlinie 2006/12/EG<sup>88</sup> und die stichprobenartige Kontrolle von Verbringungen von Abfällen oder der damit verbundenen Verwertung oder Beseitigung vorzusehen. Dies bedeutet, dass die Kontrollen zur Einhaltung der Verordnung sowohl örtlich am Ort der genannten Anlagen als auch zeitlich während der Verbringung – dies jedoch nur stichprobenartig – ansetzen sollen.<sup>89</sup>

Die dabei gewählte Formulierung „unter anderem“ deutet darauf hin, dass die Kontrolltätigkeit der Mitgliedstaaten auch weiter gehen kann und sich nicht auf die Kontrolle dieser Anlagen beschränken muss.

Diese Kontrollen nach Art. 50 VVA setzen in zeitlicher Hinsicht regelmäßig später an, was aus Art. 50 Abs. 3 VVA folgt. Nach Art. 50 Abs. 3 VVA kann die Verbringungskontrolle insbesondere am Herkunfts-ort der Abfälle, am Bestimmungsort, an den Außengrenzen der Union, sowie während der Verbringung innerhalb der Union vorgenommen werden. Die Kontrollen von Verbringungen sollen gemäß Art. 50 Abs. 4 VVA die Prüfung von Unterlagen, Identitätsprüfungen und gegebenenfalls die Kontrolle der Beschaffenheit der Abfälle umfassen. Hierbei handelt es sich um Zeitpunkte der Kontrolle, die in der Mehrzahl der Fälle dem Notifizierungsverfahren zeitlich nachgelagert sein werden, da der zu verbringende Abfall für die Kontrolle bereits angefallen sein muss.

Im Jahre 2014 wurde die VVA im Hinblick auf Vollzugsdefizite<sup>90</sup> bei den Kontrollen bzgl. der Einhaltung der Vorschriften der Verordnung nach Art. 50 VVA durch Einfügung des Abs. 2a dahingehend geändert, dass die Mitgliedstaaten erstmals bis zum 1. Januar 2017 sog. Kontrollpläne für die nach Art. 50 VVA durchzuführenden Kontrollen aufzustellen haben. Die Kontrollpläne haben zum Ziel eine „adäquate Planung der Kontrollen von Verbringung von Abfällen“ zu ermöglichen.<sup>91</sup> Sie sollen „auf einer Risikobewertung beruhen und eine Reihe von Schlüsselementen umfassen“,<sup>92</sup> die in Art. 50 Abs. 2a S. 5 VVA<sup>93</sup> aufgezählt werden. Hierzu gehören insbesondere die Ziele und Prioritäten der Kon-

<sup>86</sup> S. dazu unter 2.2.2.2.

<sup>87</sup> Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13.04.2017 (BGBl. I S. 872) geändert worden ist.

<sup>88</sup> Diese wurde durch die neue Richtlinie 2008/98/EG mit Wirkung zum 12.12.2010 aufgehoben, vgl. Art. 41 RL 2008/98/EG. Dennoch enthält die VVA auch in der konsolidierten Fassung des Art. 50 Abs. 2 VVA vom 26.05.2014 nach wie vor den Verweis auf Art. 13 der Richtlinie 2006/12/EG. Die konsolidierte Fassung ist abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1013-20140526&from=DE>, zuletzt abgerufen am 8.6.2016.

<sup>89</sup> Durch den Verweis auf Art. 13 der Richtlinie 2006/12/EG sind demnach folgende Anlagen von Kontrollen nach der VVA betroffen:

Anlagen und Unternehmen, die die in Anhang II A der Richtlinie 2006/12/EG genannten Maßnahmen der Beseitigung durchführen (Art. 9 der Richtlinie 2006/12/EG),

Anlagen und Unternehmen, die die in Anhang II B der Richtlinie 2006/12/EG genannten Maßnahmen der Verwertung durchführen (Art. 10 der Richtlinie 2006/12/EG),

Anlagen und Unternehmen, die gewerbsmäßig Abfälle einsammeln oder befördern oder die für die Beseitigung oder Verwertung von Abfällen für andere sorgen (Händler oder Makler) (Art. 12 der Richtlinie 2006/12/EG).

<sup>90</sup> Vgl. Erwägungsgründe (1) und (2) der Verordnung (EU) Nr. 660/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. EU L 189 vom 27.6.2014, S. 135 sowie das Impact Assessment für die Verordnung (EU) Nr. 660/2014 vom 11.07.2013 (SWD(2013) 268 final), abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013SC0268> sowie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013SC0267>, zuletzt abgerufen am 29.05.2017.

<sup>91</sup> Erwägungsgrund (2) der Verordnung (EU) Nr. 660/2014.

<sup>92</sup> Erwägungsgrund (2) der Verordnung (EU) Nr. 660/2014.

<sup>93</sup> Vgl. auch Erwägungsgrund (2) der Verordnung (EU) Nr. 660/2014.

trollen, einschließlich einer Beschreibung, wie diese Prioritäten ausgewählt wurden, das erfasste geografische Gebiet, Informationen über die geplanten Kontrollen sowie die den einzelnen an Kontrollen beteiligten Behörden zugewiesenen Aufgaben. Es ist auch vorgesehen, dass Regelungen für die Zusammenarbeit zwischen den an Kontrollen beteiligten Behörden im jeweiligen Mitgliedstaat, in anderen Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls mit Behörden in Drittländern enthalten sind. Schließlich sind Angaben zu den Schulungen der Kontrolleure sowie zu den personellen, finanziellen und sonstigen Ressourcen für die Umsetzung des betreffenden Kontrollplans vorgesehen. Die Kontrollpläne sind mindestens alle drei Jahre zu überprüfen und gegebenenfalls zu aktualisieren (Art. 50 Abs. 2a S. 5 VVA). Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass durch die Einführung der Kontrollpläne ein europäischer Mindeststandard für die Durchsetzung des Abfallverbringungsrechts gesetzt wird, der auf einer Risikobewertung basiert. Hierdurch sollen gleiche Bedingungen innerhalb der EU gewährleistet werden, damit „Ausführer von illegalen Abfällen ihre Abfälle [nicht] über diejenigen Mitgliedstaaten mit den wenigsten Kontrollen versenden („Port Hopping“).“<sup>94</sup>

Schließlich kann in zeitlicher Hinsicht wohl meist am Ende des Verfahrens stehend, eine einmal erteilte Zustimmung zur Verbringung nach Art. 9 Abs. 8 VVA auch **widerrufen** werden, wenn z.B. Auflagen nach Art. 10 VVA zur Einhaltung von Umweltschutzvorschriften bei der Verbringung nicht eingehalten werden. Dies erfordert allerdings nicht zwingend eine Überwachung oder eine Kontrolle seitens der zuständigen Behörden, da die Vorschrift nur darauf abstellt, dass sie von gewissen Umständen Kenntnis erlangt hat. Diese Kenntniserlangung ist auch durch Dritte möglich.<sup>95</sup> Der Widerruf ist dabei auch nach erfolgter Verbringung möglich (vgl. Art. 9 Abs. 8 lit. d VVA: „Abfälle in einer Weise verbracht [...] wurden“).

Für die Verbringung innerhalb der EU nach dem **Verfahren der allgemeinen Informationspflicht** nach Art. 18 VVA setzt die Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften wesentlich unregelmäßiger an und ist wesentlich eingeschränkter. Dies folgt daraus, dass der Verbringung der diesem Verfahren unterliegenden Abfälle die Vermutung eines geringeren Gefährdungspotentials innewohnt. Für Verbringungen nach diesem Verfahren gilt, dass sie lediglich die erforderlichen Dokumente mitführen müssen (vgl. Art. 18 Abs. 1 und Anhang VII der VVA). Nach Art. 18 Abs. 3 VVA obliegt es den jeweiligen Mitgliedstaaten zu entscheiden, ob sie zum Zwecke der besseren Kontrolle, Durchsetzung, Planung oder statistischen Erhebung diese Dokumente im nationalen Recht verankern.<sup>96</sup>

Für die Verbringung aus einem EU-Mitgliedstaat in einen Drittstaat (**Ausfuhr aus der EU**) gelten im Wesentlichen die oben beschriebenen Verfahren des Titels II mit den für die unterschiedlichen Verfahren genannten Überwachungs- und Kontrollinstrumenten. Für Ausfuhren in EFTA-Staaten folgt dies aus Art. 35 Abs. 1 VVA, für Ausfuhren in Nicht-EU-Staaten, in denen der OECD-Beschluss gilt, aus Art. 40 Abs. 1 VVA.<sup>97</sup>

Als Überwachungsvorschrift für die Ausfuhr lässt sich für Ausfuhren auch Art. 49 Abs. 2 VVA lesen. Danach muss die Behörde am Versandort innerhalb der EU die Einhaltung einer umweltgerechten Behandlung des Abfalls im Empfängerstaat sicherstellen. Der Wortlaut der Vorschrift ist indes hinsichtlich der Mittel, die der Behörde hierfür zur Verfügung stehen, etwas unglücklich und spricht von

<sup>94</sup> Impact Assessment (Folgenabschätzung) für die Verordnung (EU) Nr. 660/2014 vom 11.07.2013, Zusammenfassung, (SWD(2013) 267 final), S. 4., abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52013SC0267>, zuletzt abgerufen am 29.05.2017.

<sup>95</sup> S. hierzu z.B. die Verpflichtung von Empfängern nach § 4 Abs. 4 AbfVerbrG die zuständigen Behörden über Unstimmigkeiten zu informieren; dazu auch unter 2.2.2.2.

<sup>96</sup> Eine entsprechende Regelung, die die Übermittlung jedoch nur auf vorheriges Anfordern der Behörde in Deutschland verpflichtend macht, findet sich in § 12 Abs. 5 AbfVerbrG; dazu auch unter 2.2.2.2.

<sup>97</sup> Die Ausfuhr in andere Drittstaaten, für die der OECD-Beschluss nicht gilt (Art. 36 und 37 VVA), die Ausfuhr in überseeische Ländern oder Gebiete (Art. 40 VVA) sowie die Ausfuhr in die Antarktis (Art. 39 VVA), die jeweils teilweise bzw. komplett verboten sind, wird vorliegend zum Zwecke der Einfachheit ausgespart.

einem Sich-Bemühen der Behörde (engl. „endeavour“). Weiterhin kann die Behörde Vorschriften zu diesem Zwecke machen und die Ausfuhr auch gänzlich untersagen. Auch diese Vorschriften implizieren wiederum ein Kontrollelement hinsichtlich der Einhaltung der „Behandlung der Abfälle in umweltgerechter Weise“. Für die Einhaltung einer umweltgerechten Behandlung regelt Art. 49 Abs. 2 UAbs. 2 VVA, dass diese angenommen werden *kann* (vgl. UAbs. 3), wenn nachgewiesen ist, dass die erhaltende Anlage im Drittstaat die Abfälle im Einklang mit Standards zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt betrieben wird, die denen der EU im Wesentlichen entsprechen. Nach UAbs. 3 ist dies jedoch nicht allein ausschlaggebend, vielmehr verweist UAbs. 4 auf die im Anhang VIII enthaltenen Leitlinien für eine umweltgerechte Behandlung.

Für die Verbringung von Abfällen aus einem Drittstaat in die EU (**Einfuhr in die EU**) gelten ebenfalls im Wesentlichen die oben beschriebenen Verfahren des Titels II mit den für die unterschiedlichen Verfahren genannten Überwachungs- und Kontrollinstrumenten. Für Einfuhren aus Staaten, die Vertragsparteien des „Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung“<sup>98</sup> sind, folgt dies aus Art. 42 Abs. 1 VVA, sowie für Einfuhren aus Staaten, in denen der OECD-Beschluss gilt, aus Art. 44 Abs. 1 VVA.<sup>99</sup> Weiterhin sieht Art. 49 Abs. 3 VVA für Einfuhren vor, dass die Behörde am Bestimmungsort innerhalb der EU die Einhaltung der Vorschriften der Abfallgesetzgebung bei der Behandlung der Abfälle während der gesamten Verbringung, ggf. durch „Ergreifen der erforderlichen Maßnahmen“, im äußersten Falle durch eine Untersagung, sicherzustellen hat. Dies impliziert wiederum eine Überwachung und eine Kontrolle durch die Behörde.

Auf der EU-Ebene werden die Regelungen der VVA durch so genannte „Correspondents' Guidelines“ erläutert und konkretisiert.<sup>100</sup> Hierbei handelt es sich um rechtlich unverbindliche Auslegungshilfen, die die von den Anlaufstellen der Mitgliedstaaten verabschiedet werden und die gemeinsame Auffassung zur Auslegung der Vorschriften der VVA wiedergeben. Sie sollen allen Beteiligten, insbesondere den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, die Umsetzung erleichtern. Bisher wurden zehn Correspondents' Guidelines erarbeitet.

#### **2.2.2.2 Abfallverbringungsgesetz**

Auf nationaler Ebene sind Überwachungs- und Kontrollinstrumente zur Abfallverbringung nach der Abfallverbringungsverordnung (VVA) auf EU-Ebene im Abfallverbringungsgesetz (AbfVerbrG)<sup>101</sup> geregelt.<sup>102</sup> Da es sich bei der VVA um eine Verordnung handelt, die unmittelbare Geltung beansprucht, ist eine (vollständige) Umsetzung nicht erforderlich.<sup>103</sup> Das AbfVerbrG enthält daher v.a. konkretisierende Regelungen für die von den Mitgliedstaaten auszufüllenden Bereiche. Nach dem in § 1 AbfVerbrG definierten Geltungsbereich, gilt das Gesetz allerdings nur für die **Verbringung mit einem zwi-**

---

<sup>98</sup> Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989.

<sup>99</sup> Die Anwendbarkeit für Einfuhren aus anderen Staaten ist aus den in Fn. 97 genannten Gründen nicht Teil der Bearbeitung.

<sup>100</sup> Siehe DG Environment, <http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/guidance.htm>, aufgerufen am 12.12.2017.

<sup>101</sup> Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen 1) und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung 2) vom 19. Juli 2007 (BGBl. I S. 1462), das zuletzt durch Artikel 626 Absatz 1 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

<sup>102</sup> Weitere relevante Vorschrift für die Abfallverbringung ist die Abfallverbringungsgebührenverordnung. Da es in der Gebührenverordnung jedoch vornehmlich um die Kostendeckung hinsichtlich öffentlicher Leistungen für die notifizierungsbedürftige Verbringung nach dem AbfVerbrG geht (vgl. § 1 AbfVerbrGebV), ist sie nicht Gegenstand dieser Bearbeitung. Weiterhin werden die Bußgeldtatbestände nach § 18 AbfVerbrG in der Abfallverbringungsbußgeldverordnung (AbfVerbrBußV) konkretisiert. Auf diese wird im Folgenden eingegangen, sofern dies für die Bearbeitung relevant ist.

<sup>103</sup> Insofern unterscheidet sich das Abfallverbringungsrecht von dem bereits unter 2.2.1 dargestellten Immissionsschutzrecht, das einer Umsetzung auf Ebene der Mitgliedstaaten bedarf.

**schstaatlichen Element.** Daraus folgt, dass die Verbringung innerhalb des Bundesgebiets ohne Durchfuhr durch einen anderen Staat gem. Art. 33 VVA der Regelung durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)<sup>104</sup> vorbehalten bleibt.<sup>105</sup>

Auch das AbfVerbrG unterscheidet entsprechend der VVA nach den dort bestimmten Verfahrensarten. Das Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung regeln die §§ 3 und 4 AbfVerbrG, das Verfahren der allgemeinen Informationspflichten bestimmt sich nach § 5 AbfVerbrG.

Für das Notifizierungsverfahren kann die zuständige Behörde zum Zwecke der Kontrolle nach § 3 Abs. 3 AbfVerbrG und Art. 4 Abs. 2 Nr. 3 VVA bestimmte **Unterlagen und Informationen zusätzlich anfordern.**

Das AbfVerbrG bezieht indes auch die Beteiligten am Verbringungsverfahren in das Kontrollverfahren mit ein. So normiert § 4 Abs. 4 AbfVerbrG gewisse **Prüf- und Unterrichtspflichten** für den Betreiber der Anlage, der die Abfälle erhält. Dieser ist bei Unstimmigkeiten, die auf eine illegale Verbringung im Sinne des Art. 2 Nr. 35 lit. d) VVA hindeuten, dazu verpflichtet, die zuständige Behörde hiervon zu unterrichten. Folge von Unstimmigkeiten, die zugleich einen Widerrufsgrund nach Art. 9 Abs. 8 VVA darstellen, ist der Widerruf der Zustimmung der Behörde zu der Verbringung.<sup>106</sup> In der Normierung dieser Prüf- und Kontrollpflichten seitens des Empfängers geht das AbfVerbrG über die EU-Vorgaben hinaus, die lediglich Unterrichtspflichten für den Fall der Zurückweisung von Abfällen enthalten.<sup>107</sup> Für das Verfahren der allgemeinen Informationspflichten gelten nach § 5 Abs. 2 AbfVerbrG vergleichbare Prüf- und Unterrichtspflichten.

Ein Verstoß gegen die Unterrichtspflichten sowohl nach § 4 oder § 5 AbfVerbrG ist nach § 18 Abs. 1 Nr. 5 AbfVerbrG bußgeldbewehrt. Dies fördert die Zusammenarbeit der Beteiligten mit den Behörden und somit den Vollzug der VVA.

Das AbfVerbrG implementiert den Kontrollauftrag der Abfallverbringungsverordnung aus Art. 50 Abs. 2 VVA, indem § 11 Abs. 1 AbfVerbrG die Durchführung dieser **Kontrollen** durch die zuständigen Landesbehörden festschreibt. Da mehrere Bundesländer von einer Verbringung in oder aus dem Bundesgebiet betroffen sein können, legt § 14 AbfVerbrG fest, dass für „Maßnahmen“ zuständig diejenige Behörde ist, in deren Landesgebiet die Abfälle erstmals verwertet oder beseitigt werden sollen bzw. in deren Landesgebiet die Verbringung beginnen soll. Kontrollen hingegen können nach § 11 Abs. 2 AbfVerbrG zusätzlich die Landesbehörden durchführen, in denen sich der Abfall befindet (d.h. auch während der Verbringung). Zusätzlich kontrollbefugt sind als Bundesbehörden das Bundesministerium der Finanzen und die ihm zugewiesenen Zolldienststellen, sowie das Bundesamt für Güterverkehr.

Beim Verdacht eines Verstoßes gegen Bestimmungen der VVA oder des AbfVerbrG, insbesondere der Verdacht einer illegalen Verbringung, sind gemäß § 11 Abs. 3 die erkennenden Behörden verpflichtet, entsprechend Art. 50 Abs. 3 VVA auch die zuständigen Landes- bzw. Bundesbehörden am Bestimmungsort, Versandort bzw. für die Durchfuhr (gem. § 14 AbfVerbrG) zu unterrichten.

Die nach Art. 50 Abs. 2a VVA seit dem 1. Januar 2017 aufzustellenden Kontrollpläne regelt der neue § 11a AbfVerbrG.<sup>108</sup> Demnach mussten die Länder für ihr Gebiet bis zum 1. Januar 2017 entsprechende Kontrollpläne erstellen und diese Pläne mindestens alle drei Jahre überprüfen und gegebenenfalls aktualisieren.

---

<sup>104</sup> Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 4. April 2016 (BGBl. I S. 569) geändert worden ist.

<sup>105</sup> Vgl. Häberle, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 1 AbfVerbrG, Rn. 1, 212. EL Januar 2017.

<sup>106</sup> Dazu auch unter 2.2.2.1.

<sup>107</sup> Siehe dazu die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 16/5384, S. 15.

<sup>108</sup> Vgl. zum Gesetzgebungsverfahren BR-Drs. 239/16 vom 06.05.16 sowie <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/740/74018.html>.

§ 12 AbfVerbrG sieht Maßnahmen zur **Überwachung** vor, die gem. § 12 Abs. 1 AbfVerbrG insbesondere durch die zuständigen Behörden gemäß § 14 Abs. 1, 2 und 4 in bilateraler oder multilateraler Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden anderer Staaten gemäß Artikel 50 Abs. 5 VVA zur Verhinderung und Ermittlung illegaler Verbringungen durchgeführt werden. § 12 Abs. 3 AbfVerbrG sieht die Anwendung von § 47 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vor. Insbesondere wird danach die zuständige Behörde zur Probenentnahme und –Untersuchung bei transportierten Abfällen sowie zur Einsichtnahme in Unterlagen ermächtigt, damit Kontrollen zielführend durchgeführt werden können.

Nach § 13 AbfVerbrG können die zuständigen Behörden Anordnungen im Einzelfall zur Durchsetzung der VVA treffen.

Nach § 16 Abs. 2 AbfVerbrG erstellt das Umweltbundesamt die Berichte gemäß § 51 VVA über die Durchführung des Abfallverbringungsrechts und übermittelt sie an die EU-Kommission. Dieses muss die dafür erforderlichen Informationen von den zuständigen Behörden anfordern (vgl. § 16 Abs. 2 S. 2 AbfVerbrG: „auf Anfrage“). Darüber hinaus ist das Umweltbundesamt als Anlaufstelle („Focal Point“) im Sinne von Art. 5 des „Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung“ dafür zuständig, die nach Artikel 13 des Basler Übereinkommens erforderlichen Informationen zu übermitteln. Dies betrifft vor allem die Angaben im Notifizierungsformular. Hierdurch soll ein Daten- und Informationsaustausch zwischen der Anlaufstelle, den Bundesländern sowie den internationalen Gremien unmittelbar und ohne Zeitverzögerung gewährleistet werden.<sup>109</sup>

Weitere Konkretisierung hat der Vollzug der Abfallverbringungsverordnung durch die „Vollzugshilfe zur Abfallverbringung“ erhalten, die von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) erarbeitet und zuletzt 2017 fortgeschrieben wurde.<sup>110</sup> Dieses – rechtlich nicht verbindliche – Dokument kommentiert die Bestimmungen zum Abfallverbringungsrecht.

Ebenfalls ohne rechtliche Verbindlichkeit legt die „Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zolldienststellen und Abfallbehörden im Rahmen der Verbringung von Abfällen“<sup>111</sup> weitere Konkretisierungen fest, die ebenfalls von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) abgestimmt wurden.

Für den **innerstaatlichen Transport von Abfällen in Deutschland** gelten die Vorschriften der Abfallverbringungsverordnung im Hinblick auf die Kohärenzanforderung, sowie im Hinblick auf die in Titel II und VII enthaltenen Vorschriften wie bereits erörtert zumindest mittelbar.<sup>112</sup> Im deutschen Recht erfolgt die Regelung zur Kontrolle und Überwachung in § 47 KrWG.

### 2.2.2.3 Länderregelungen im Abfallverbringungsrecht

Die Abfallwirtschaft unterfällt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG der konkurrierenden Gesetzgebung. Landesrechtliche Bestimmungen auf dem Gebiet der Abfallverbringung sind somit möglich. Durch die weitreichenden Vorgaben der VVA und des KrWG existiert allerdings nur ein geringer Regelungsspiel-

---

<sup>109</sup> Vgl. hierzu die Homepage des Umweltbundesamts zu den Aufgaben der Anlaufstelle Basler Übereinkommen, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/grenzueberschreitende-abfallverbringung/anlaufstelle-basler-uebereinkommen#textpart-2> zuletzt abgerufen am 29.05.2017.

<sup>110</sup> LAGA, Mitteilung 25 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA): Vollzugshilfe zur Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und zum Abfallverbringungsgesetz vom 19. Juli 2017 (AbfVerbrG) (Vollzugshilfe zur Abfallverbringung), Stand: Mai 2017; abrufbar unter: <https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Mitteilungen.html>, zuletzt abgerufen am 12.12.2017.

<sup>111</sup> LAGA, Handlungsanleitung für die Zusammenarbeit der Zolldienststellen und Abfallbehörden im Rahmen der Verbringung von Abfällen, Stand: Februar 2008; abrufbar unter: [https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Informationen.htmlHandlungsanleitung\\_Zoll\\_02\\_2008.pdf](https://www.laga-online.de/Publikationen-50-Informationen.htmlHandlungsanleitung_Zoll_02_2008.pdf), zuletzt abgerufen am 8.6.2016.

<sup>112</sup> S. oben unter 2.2.2.1.

raum, der gesetzlich noch ausgefüllt werden kann. Der Vollzug des Abfallverbringungsrechts obliegt nach Art. 83 GG den Ländern.

## **Baden-Württemberg**

Zuständige Landesbehörde nach § 11 Abs. 1 AbfVerbrG für die Kontrollen nach Art. 50 Abs. 2 VVA ist die Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (SAA). Sie übernimmt die Aufgaben im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nach dem AbfVerbrG und der VVA.<sup>113</sup> Die SAA ist Beliehene (vgl. § 12 Abs. 2 LAbfG BW<sup>114</sup>) und als solche gem. 20 LAbfG BW für die Auswertung der Notifizierungs- und Begleitformulare, sowie nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 LAbfG BW für die nach dem AbfVerbrG durchzuführenden Kontrollen zuständig. Nach § 24 Abs. 2 LAbfG BW hat sie die Einhaltung der Vorschriften des AbfVerbrG zu überwachen und die notwendigen Anordnungen zu treffen.

## **Sachsen**

Zuständige Landesbehörde nach § 11 Abs. 1 AbfVerbrG für die Kontrollen nach Art. 50 Abs. 2 VVA sind nach § 13a iVm. § 13 Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz (SächsABG)<sup>115</sup> und § 1 ABoZuVO<sup>116</sup> die Landesdirektion Sachsen als obere Abfallbehörde und das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft als oberste Abfallbehörde.

Verstöße gegen das AbfVerbrG nach dem Bußgeldtatbestand werden genauer in der Verwaltungsvorschrift „Bußgeldkatalog Umweltschutz“ geregelt.<sup>117</sup>

### **2.2.2.4 Zwischenfazit Abfallverbringungsrecht**

Von Seiten des EU-Rechts gibt es für die Abfallverbringung viele Vorgaben für die Überwachung und die Kontrolle, v.a. hinsichtlich des „Ob“. Die Ausgestaltung bleibt im Wesentlichen den Mitgliedstaaten überlassen. Von besonderem Interesse wird sich in diesem Zusammenhang im Hinblick auf die Verbesserung von Vollzugsdefiziten die Ausarbeitung und Umsetzung der Kontrollpläne bis 2017 erweisen. Es bleibt abzuwarten, welche Konzepte die Länder hierbei verfolgen, insbesondere hinsichtlich der Dichte der Kontrollen sowie der Zusammenarbeit mit Bundesbehörden wie den Zolldienststellen. Es ist zu erwarten, dass die Länder im Herbst 2016 entsprechende Entwürfe veröffentlichen.

## **2.2.3 Wasserrecht**

### **2.2.3.1 Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG**

Die Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)<sup>118</sup> will umfassenden Gewässerschutz und eine gute Qualität aller europäischen Gewässer binnen 15 Jahren erreichen. Ihr oberstes Ziel ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz der Binnenoberflächengewässer, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers. Zweck dieses Ordnungsrahmens ist insbesondere die „Ver-

---

<sup>113</sup> Vgl. [http://www.saa.de/grabf\\_grenzueber\\_abfallverbr.php](http://www.saa.de/grabf_grenzueber_abfallverbr.php), zuletzt abgerufen am 8.6.2016.

<sup>114</sup> Landesabfallgesetz (LAbfG) vom 14. Oktober 2008 (GBl. 370), das zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (GBl. S. 802, 809) geändert worden ist.

<sup>115</sup> Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 1999 (SächsGVBl. S. 261), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Juni 2013 (SächsGVBl. S. 451) geändert worden ist.

<sup>116</sup> Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Zuständigkeiten bei der Durchführung abfallrechtlicher und bodenschutzrechtlicher Vorschriften vom 26. Juni 2008.

<sup>117</sup> Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft über Ordnungswidrigkeiten gegen die Umwelt (Bußgeldkatalog Umwelt) vom 17. Februar 2008; abrufbar unter: [https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/klima/Bussgeldkatalog\\_Umweltschutz.pdf](https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/download/klima/Bussgeldkatalog_Umweltschutz.pdf), zuletzt abgerufen am 8.6.2016.

<sup>118</sup> Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik; ABl. EG L 327 vom 22.12.2000, S. 1ff.

meidung einer weiteren Verschlechterung sowie Schutz und Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt“<sup>119</sup>

Die WRRL ist durch vier wesentliche Prinzipien bzw. Zielsetzungen gekennzeichnet, die im Hinblick auf die Umsetzung in nationales Recht zu Neuerungen geführt haben:

- ▶ Sie etablierte geographisch Flussgebietseinheiten, ggfs. grenzüberschreitend, innerhalb derer die erforderlichen Verwaltungsvereinbarungen zu koordinieren sind.<sup>120</sup>
- ▶ Um die Gesamtbelastung durch Einträge und Einleitungen in die Gewässer übergreifender bewerten zu können, wurde ein kombinierter Ansatz für Punktquellen und diffuse Quellen eingeführt.<sup>121</sup>
- ▶ Das Kostendeckungsprinzip hinsichtlich Wasserdienstleistungen soll entsprechend dem Verursacherprinzip Anreize zu einer effizienten und ressourcenschonenden Wassernutzung und -bewirtschaftung setzen.<sup>122</sup>
- ▶ Beste verfügbare Techniken (BVT, BAT) als Standard für Emissionsbegrenzungen, um die Weiterentwicklung solcher Techniken zu fördern.<sup>123</sup>

### **Zentrale Vorschriften der WRRL zur Errichtung eines Überwachungs- und Kontrollsystems**

Im Hinblick auf die Überprüfung der Umweltauswirkungen menschlicher Tätigkeiten, der Überwachung des Zustands der Gewässer und der Zielerreichung zentrale Vorschriften sind die Artikel 5, 8 und 11 der WRRL, die sich zu den Pflichten der Mitgliedstaaten und den Vollzugsfristen äußern.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Spiegelstrich 2 WRRL sorgt jeder Mitgliedstaat für die Flussgebietseinheiten und -teileinheiten in seinem Hoheitsgebiet für eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers gemäß den Anhängen II und III. Diese enthalten genaue Vorgaben an das jeweilige Vorgehen – unter anderem an die Beschreibung der einzelnen Gewässer, die Ermittlung der Belastungen, die Beurteilung der Auswirkungen und die Prüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten.

Die erste Überprüfung war gem. Art. 5 Abs. 2 WRRL bis 2004 abzuschließen, die erneute Überprüfung bis spätestens 2013; seitdem ist eine fortlaufende Überprüfung alle sechs Jahre vorgesehen.

Art. 8 WRRL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten Überwachungsprogramme zum Gewässerzustand aufstellen, damit ein zusammenhängender und umfassender Überblick über den Zustand der Gewässer in jeder Flussgebietseinheit gewonnen werden kann.

Umfasst von den Programmen werden Oberflächengewässer, Grundwasserkörper und Schutzgebiete.

Die Anforderungen des Anhangs V der WRRL legen die Ausgestaltung der Überwachung dar. Hierbei sind unter anderem Vorgaben an die Gestaltung einer überblicksartigen bzw. einer operativen Überwachung, die Überwachung zu Ermittlungszwecken sowie an die Überwachungsfrequenz vorgesehen.

Art. 11 WRRL sieht vor, dass die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer Bestandsaufnahme ein Maßnahmenprogramm festlegen, um die Ziele der WRRL zu verwirklichen. Der Regelungsspielraum

---

<sup>119</sup> Vgl. Art. 1 Abs.1 WRRL.

<sup>120</sup> Art. 3 Abs. 1 WRRL.

<sup>121</sup> Art. 10 WRRL.

<sup>122</sup> Art. 9 WRRL.

<sup>123</sup> Art. 10 WRRL.

sieht die Möglichkeit vor, auf nationalen Rechtsvorschriften basierende Maßnahmen ebenso einzubeziehen, wie zwischenstaatliche, flussgebietseinheitsbezogene Maßnahmen.

Im Rahmen der Zielerreichung haben die Mitgliedstaaten gemäß § 11 Abs. 5 WRRL dafür zu sorgen, dass eine absehbare Verfehlung der Ziele umfassend ergründet wird und Zusatzmaßnahmen ergriffen werden.

### **Ergänzungen durch die RL 2008/105/EG<sup>124</sup> sowie RL 2013/39/EU<sup>125</sup>**

Mit der Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik knüpfte die EU an die in der WRRL formulierten Ziele und Anforderungen für einen guten chemischen Gewässerzustand an. In dieser Richtlinie wurden für nach der WRRL besonders problematisch eingestufte Stoffe – „prioritäre Stoffe“ – Umweltqualitätsnormen festgelegt, die zur Erreichung eines guten chemischen Gewässerzustandes einzuhalten sind.

Nach Überprüfung der Liste prioritärer Stoffe entschied die EU-Kommission, dass ihre Änderung unter Ergänzung und Anpassung zur Erreichung der wasserpolitischen EU-Ziele erforderlich sei.<sup>126</sup> Durch die Richtlinie 2013/39/EU wurden daraufhin im Kern vor allem Umweltqualitätsnormen für weitere prioritäre Stoffe festgelegt und die Monitoring-Vorschriften ergänzt.<sup>127</sup>

### **2.2.3.2 Wasserhaushaltsgesetz**

Auf Bundesebene wurde die WRRL durch das Siebte Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz<sup>128</sup> in Bundesrecht überführt und dieses anschließend neu bekanntgemacht.<sup>129</sup> Den Transformationspflichten hinsichtlich Grundwasserschutz (gemäß der Grundwasser-Richtlinie 2006/118/EG<sup>130</sup>) und Hochwasserschutz gemäß der Hochwasserrichtlinie 2007/60/EG (HWRL)<sup>131</sup> kam der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31.07.2009<sup>132</sup> nach.

### **Zentrale Vorschriften im Wasserrecht des Bundes: Das WHG<sup>133</sup>**

Im Wasserhaushaltsgesetz war aufgrund der damaligen Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes aufgrund Art. 75 Grundgesetz (GG) zunächst keine umfassende Umsetzung der WRRL möglich; in der Fassung von 2002 wurden nur die wesentlichen Grundsätze der Richtlinie übernommen und insbe-

---

<sup>124</sup> Richtlinie 2008/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien des Rates 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG und 86/280/EWG sowie zur Änderung der Richtlinie 2000/60/EG, ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 84ff.

<sup>125</sup> Richtlinie 2013/39/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. August 2013 zur Änderung der Richtlinien 2000/60/EG und 2008/105/EG in Bezug auf prioritäre Stoffe im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EU L 226 vom 24.08.2013, S. 1 ff.

<sup>126</sup> Erwägungsgrund (7) RL 2013/39/EU.

<sup>127</sup> Heiß, Umweltbundesamt, Präsentation „Richtlinie 2013/39/EG\* - Ergebnisse“, abrufbar unter: [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/0B1E0FF3F64A169FC1257B1100322052/\\$file/13%20Christiane%20Heiss.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/0B1E0FF3F64A169FC1257B1100322052/$file/13%20Christiane%20Heiss.pdf) zuletzt abgerufen am 21.04.2016.

<sup>128</sup> ÄndG VII vom 18.06.2002, BGBl. I S. 1914 ff. vom 24.06. 2002).

<sup>129</sup> Datum der Neubekanntmachung: 19.08.2002; BGBl. I. S.3245.

<sup>130</sup> Richtlinie 2006/118/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 zum Schutz des Grundwassers vor Verschmutzung und Verschlechterung, ABl. EG L 372 vom 27.12.2006, S. 19 ff.

<sup>131</sup> Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. EG L 288 vom 06.11.2007, S. 27 ff.

<sup>132</sup> BGBl. I S. 2585 vom 06.08.2009; vgl. Czychowski/Reinhardt, WHG, Einl. Rn. 12.

<sup>133</sup> Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217) geändert worden ist.

sondere Regelungsaufträge an die Länder erteilt.<sup>134</sup> Das Wasserrecht des Bundes erfuhr dann 2009 eine grundlegende Neugestaltung durch das Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts.<sup>135</sup> Ihren Ursprung hat die Neuordnung in der Föderalismusreform von 2006, die die Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern neu geordnet hat – insbesondere der Bereich des Umweltschutzes war von den Kompetenzverschiebungen betroffen, der im Zuge der Abschaffung der Rahmengesetzgebung von der Rahmenkompetenz in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz überführt wurde.<sup>136</sup> Der Bund machte nicht zuletzt aufgrund der Schwierigkeiten, die bei der Umsetzung von europäischem Recht in deutsches Recht bei bestehender Rahmengesetzgebung deutlich geworden waren,<sup>137</sup> von seiner neuen Kompetenz Gebrauch.<sup>138</sup> Die Wasserrechtsreform zielte daher auch auf eine verbesserte Umsetzung des Unions-Wasserrechts in einheitlicher Form statt auf zwei Stufen durch Bund und Länder.<sup>139</sup>

### Umsetzung der WRRL im Einzelnen

Die gemäß Art. 3 WRRL vorgesehene Aufteilung der vom Regelungsbereich der WRRL umfassten Gewässer in Flussgebietseinheiten war dem deutschen Wasserrecht zuvor unbekannt und wurde im Rahmen des Siebten Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz zunächst als § 1b, im Rahmen des WHG als § 7 neu aufgenommen. § 7 Abs. 1 S. 2 WHG listet für den Geltungsbereich des WHG insgesamt zehn Flussgebietseinheiten namentlich auf, deren konkreter Zuschnitt sich überwiegend unmittelbar aus den hydrologisch orientierten Vorgaben der WRRL und des § 3 Nr. 15 WHG ergeben.<sup>140</sup>

Entsprechend Art. 3 Abs. 4, 5 WRRL sieht § 7 Abs. 3 Nr. 1 WHG vor, dass die zuständigen Behörden der Länder die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne mit den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinieren, in deren Hoheitsgebiet die Flussgebietseinheiten ebenfalls liegen. Nr. 2 erfordert Bemühungen zur Koordination auch mit Nichtmitgliedstaaten.

§§ 82, 83 WHG etablieren anstelle der zuvor existierenden, jedoch verwaltungspraktisch wenig genutzten wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne die in der WRRL avisierten Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne als planungsrechtliche Instrumente innerhalb des Wasserhaushaltsrechts.<sup>141</sup> Nach § 82 Abs. 5 WHG sind unter anderem die Überwachungsprogramme zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, wenn sich aus der Überwachung oder sonstigen Erkenntnissen das Ver-

---

<sup>134</sup> BMUB, Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/deutschland/umsetzung-der-wrrl-in-deutschland/> zuletzt abgerufen am 26.04.2016.

<sup>135</sup> BGBl I S. 2585 vom 06.08.2009.

<sup>136</sup> BMUB, Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, abrufbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/deutschland/umsetzung-der-wrrl-in-deutschland/> zuletzt abgerufen am 11.05.2016.

<sup>137</sup> Vgl. Pressemitteilung des BMUB Nr. 210/04 vom 08.07.2004, abrufbar unter: <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/juergen-trittin-laender-fuer-versaemnisse-beim-wasserrecht-verantwortlich/>, zuletzt abgerufen am 26.04.2016.

<sup>138</sup> BMUB, Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/deutschland/umsetzung-der-wrrl-in-deutschland/> zuletzt abgerufen am 11.05.2016.

<sup>139</sup> BMUB, Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland, <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/deutschland/umsetzung-der-wrrl-in-deutschland/> zuletzt abgerufen am 11.05.2016.

<sup>140</sup> Czychowski/Reinhardt, WHG, § 7 Rn. 7.

<sup>141</sup> Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82 Rn. 1

fehlen der Bewirtschaftungsziele ergibt. Die Bewirtschaftungspläne für jede Flussgebietseinheit nach § 83 WHG sind gemäß Absatz 4 mit einem Vorlauf von drei Jahren zu erstellen und die verschiedenen Erarbeitungsstufen jeweils zu veröffentlichen, wobei binnen sechs Monaten nach der jeweiligen Veröffentlichung jede Person schriftlich Stellung nehmen kann. Die Zuständigkeit für die Aufstellung der Bewirtschaftungspläne richtet sich nach Landesrecht.<sup>142</sup> Der Bewirtschaftungsplan muss unter anderem eine Karte der Überwachungsnetze sowie die Darstellung der Ergebnisse der Überwachungsprogramme gemäß Art. 8 und Anhang V WRRL enthalten.<sup>143</sup>

§§ 100 bis 102 WHG regeln unter dem Dachbegriff der Gewässeraufsicht Überwachungs Vorschriften. Die ursprünglich im WHG eher knappe Regelung in § 21 WHG a.F. wurde bereits durch vorhergehende Änderungsgesetze vielfach geändert und erweitert. Spezifische Überwachungs Vorschriften der WRRL wurden durch das Siebte Änderungsgesetz zum WHG im jeweiligen sachlichen Regelungskontext ergänzt. Die damaligen Regelungen zur Gewässeraufsicht wurden in modifizierter Form in die §§ 100 ff. übernommen.<sup>144</sup> Die detaillierten Regelungen zu den Anforderungen an die Überwachung und die Reichweite der behördlichen Befugnisse gehen über die bloße Umsetzung der WRRL aufgrund dieser längeren, bundesrechtlichen Entstehungsgeschichte hinaus.

§ 100 WHG definiert die Aufgaben der Gewässeraufsicht, die Gewässer und die Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zu überwachen sowie nach pflichtgemäßem Ermessen der zuständigen Behörde im Einzelfall notwendige Maßnahmen zur Vermeidung von Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts zu ergreifen.

### 2.2.3.3 Länderregelungen im Wasserrecht

#### Baden-Württemberg

Nach eigenen Angaben begann Baden-Württemberg früh mit einer konsequenten Umsetzung der WRRL.<sup>145</sup> Zunächst erfolgte in den Jahren 2002 bis 2004 eine Bestandsaufnahme der Gewässer und die Anpassung der Monitoringprogramme an die Vorgaben der WRRL und die Belastungssituation.<sup>146</sup> Basierend auf diesen Erkenntnissen wurden bis zum Jahr 2009 Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme unter aktiver Beteiligung der Öffentlichkeit aufgestellt.<sup>147</sup>

Nachdem der Landtag von Baden-Württemberg 2009 den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der WRRL zugestimmt hatte, konnte der erste Bewirtschaftungszyklus gemäß WRRL beginnen.<sup>148</sup> Um die Umsetzung der WRRL in Baden-Württemberg zu koordinieren, wurde unter anderem eine Projektgruppe WRRL“ eingerichtet, die über ihre Homepage über die (aktualisierten) Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme, die Öffentlichkeitsbeteiligung und

---

<sup>142</sup> Czychowski/Reinhardt, WHG, § 83 Rn. 10.

<sup>143</sup> Czychowski/Reinhardt, WHG, § 83 Rn. 19.

<sup>144</sup> Czychowski/Reinhardt, WHG, § 100, Rn. 1.

<sup>145</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Baden-Württemberg, Zwischenbericht 2012, abrufbar unter: <http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/101559/Zwischenbericht%20WRRL%202012.pdf>, S. 31, zuletzt abgerufen am 17.05.2016.

<sup>146</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Baden-Württemberg, Zwischenbericht 2012 (siehe FN 145), S. 5.

<sup>147</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Baden-Württemberg, Zwischenbericht 2012 (siehe FN 145), S. 5.

<sup>148</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Baden-Württemberg, Zwischenbericht 2012, abrufbar unter: <http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/101559/Zwischenbericht%20WRRL%202012.pdf>, S. 13, zuletzt abgerufen am 17.05.2016.

weitere Hintergrunddokumente des ersten und zweiten Bewirtschaftungszyklus 2010 bis 2015 bzw. 2016 bis 2021 informiert.<sup>149</sup>

Vor dem Hintergrund der Neuordnung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen im Bereich des Wasserhaushalts<sup>150</sup> und der entsprechenden Neuregelung des Wasserrechts auf Bundesebene 2009 wurde 2013 auch das Wasserrecht des Landes Baden-Württemberg neu geordnet.<sup>151</sup>

§ 75 Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG BW) regelt entsprechend §§ 100, 101 WHG die allgemeine Gewässeraufsicht für alle wasserwirtschaftlich bedeutsamen Vorgänge, auferlegte Verpflichtungen und die Abwehr von Gefahren. Zuständig sind hierfür die Wasserbehörden nach § 80 Abs. 2 WG und somit die unteren Verwaltungsbehörden nach § 15 Landesverwaltungsgesetz (LVG), d.h. insbesondere die Landratsämter und in den neun Stadtkreisen die Gemeinden (= „kreisfreie Städte“) sowie die Regierungspräsidien als höhere Wasserbehörden und das das Umweltministerium als oberste Wasserbehörde.

Der gemäß § 76 WG BW auf Landesebene eingerichtete gewässerkundliche Dienst unterstützt die Wasserbehörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in dem vom Umweltministerium festgelegten Umfang. Trägerin des gewässerkundlichen Dienstes ist gem. § 76 S. 3 WG BW die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW).

## Sachsen

In Sachsen wurden 2009 Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme erstmals final erstellt und 2015 unter Beteiligung der Öffentlichkeit<sup>152</sup> aktualisiert.<sup>153</sup> Die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne sowie Zwischenberichte und art- oder gewässerspezifische Teiluntersuchungen sind der Öffentlichkeit über die Homepage des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zugänglich.<sup>154</sup>

Die §§ 106 ff. SächsWG<sup>155</sup> regeln die Gewässeraufsicht. Wie bei dem baden-württembergischen wird hierbei auf die bundesrechtlichen Regelungen der §§ 100 ff. WHG aufgesetzt und erweitert. So können beispielsweise Anordnungen nach § 100 Abs. 1 Satz 2 WHG auch bereits bei dem Verdacht einer Gewässergefährdung oder der Gefährdung einer öffentlichen Hochwasserschutzanlage erlassen werden, vgl. § 106 Abs.1 S. 1 SächsWG.

### 2.2.3.4 Zwischenfazit Wasserrecht

In den letzten Jahren gab es aufgrund der Abschaffung der Rahmengesetzgebung eine Neu-Systematisierung des Wasserrechts auf Bundes- und Landesebene. Die detaillierten bundes- und lan-

---

<sup>149</sup> Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, Projektgruppe WRRL, abrufbar unter: <http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/119433/> zuletzt abgerufen am 17.05.2016.

<sup>150</sup> Siehe unter Kap. 2.2.3.2.

<sup>151</sup> Gesetz zur Neuordnung des Wasserrechts in Baden-Württemberg vom 27. November 2013, vgl. LT-Drs. 15/4404 vom 03.12.2013; vgl. auch Gesetzentwurf, LT-Drs. 15/3760 vom 09.07.2013.

<sup>152</sup> Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft „Wasser, Wasserwirtschaft – Entwürfe aktualisierte Bewirtschaftungspläne u. Maßnahmenprogramme (2. Bewirtschaftungszeitraum)“ abrufbar unter: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/14640.htm> zuletzt abgerufen am 26.04.2016.

<sup>153</sup> Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft: „Wasser, Wasserwirtschaft – Bewirtschaftungspläne / Maßnahmenprogramme“ abrufbar unter: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/14706.htm> zuletzt abgerufen am 26.04.2016.

<sup>154</sup> Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft: „Wasser, Wasserwirtschaft – Maßnahmen umsetzen“, abrufbar unter: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/14706.htm>, zuletzt abgerufen am 17.05.2016.

<sup>155</sup> Sächsisches Wassergesetz vom 12. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 503), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 29. April 2015 (SächsGVBl. S. 349) geändert worden ist.

desrechtlichen Regelungen zu den Anforderungen an die Überwachung und die behördlichen Befugnisse gehen über die bloße Umsetzung der WRRL hinaus.

## 2.2.4 Naturschutzrecht

Die Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG<sup>156</sup> und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG (FFH-RL)<sup>157</sup> bilden die zentralen Vorschriften des europäischen Naturschutzrechtes. Beide beruhen auf den Säulen des Gebietsschutzes und des gebietsunabhängigen Artenschutzes. Die Gebiete, welche die Mitgliedstaaten aufgrund der beiden Richtlinien als besondere Schutzgebiete auszuweisen haben, formen die „Natura 2000“-Gebiete.<sup>158</sup> Der Zusammenhalt dieses Netzes soll mittels Instrumenten der Kontrolle und Überwachung, Wiederansiedlung einheimischer Arten, Ansiedlung nicht heimischer Arten sowie Forschung und Bildung verstärkt werden.<sup>159</sup>

### 2.2.4.1 Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG

Die Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG regelt den Schutz wildlebender Vogelarten und verbietet beispielsweise das Bejagen und Töten, das Stören der Brut und die Beeinträchtigung bestimmter Lebensräume.<sup>160</sup> Hierzu bestimmt die Richtlinie die Rahmenkriterien für die Schutzwürdigkeit von Populationen,<sup>161</sup> legt verbotene Fang- und Jagdmethoden fest<sup>162</sup> und bestimmt die Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen für die Mitgliedstaaten<sup>163</sup>

Die Vogelschutzrichtlinie enthält nur wenige anlassbezogene Überwachungsvorschriften. So müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 6 Abs. 3 UAbs. 4 Vogelschutzrichtlinie in regelmäßigen Abständen überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung vom Vermarktungsverbot i. S. des Art. 6 Abs. 3 UAbs. 1 Vogelschutzrichtlinie noch vorliegen.<sup>164</sup> Auch die Regelung des Art. 7 Abs. 4 S. 1 Vogelschutzrichtlinie lässt sich entsprechend als Überwachungsauftrag deuten,<sup>165</sup> obgleich sie schwächer formuliert ist. Demnach „vergewissern sich“ (engl.: shall ensure) die Mitgliedstaaten, dass bei der Jagdausübung die Grundsätze für eine vernünftige Nutzung und eine ökologisch ausgewogene Regulierung der Bestände der betreffenden Vogelarten eingehalten werden und dass diese Jagdausübung hinsichtlich der Bestände dieser Arten mit den übergeordneten Zielen nach Art. 2 Vogelschutzrichtlinie vereinbar ist.

---

<sup>156</sup> Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung), ABl. EG L 20 vom 26.01.2010, S. 7, welche die mehrfach und erheblich geänderte Vorgängerrichtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 aufhob.

<sup>157</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EWG L 206 vom 22.7.1992, S. 7 (FFH-RL), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinien 73/239/EWG, 74/557/EWG und 2002/83/EG im Bereich Umwelt anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens, ABl. EG L 363 vom 20.12.2006, S. 368.

<sup>158</sup> Natürliche Lebensräume (Natura 2000), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1462129087529&uri=URISERV:l28076> zuletzt abgerufen am 01.05.2016.

<sup>159</sup> Natürliche Lebensräume (Natura 2000), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1462129087529&uri=URISERV:l28076> zuletzt abgerufen am 01.05.2016.

<sup>160</sup> Vgl. z.B. Art. 4 Abs. 1 S. 4 Vogelschutzrichtlinie: Erklärung geeigneter Gebiete zu Schutzgebieten; Art. 5 a) bis e) Vogelschutzrichtlinie: Schaffung von Verbotsregelungen durch die Mitgliedstaaten z.B. gegen das Fangen und Töten geschützter Vogelarten; Art. 8 Vogelschutzrichtlinie: Untersagung wahllos wirkender Jagdmethoden.

<sup>161</sup> Vgl. Art. 1 Vogelschutzrichtlinie: wildlebende heimische Vogelarten; der Katalog der betreffenden Arten ist den Anhängen I bis III der Richtlinie zu entnehmen.

<sup>162</sup> Art. 8 Vogelschutzrichtlinie i.V.m. Anhang IV der Richtlinie.

<sup>163</sup> Art. 9 Vogelschutzrichtlinie.

<sup>164</sup> Vgl. Stüber, Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie und die Umsetzung in Bundesrecht, NuR 2000, S. 245 ff. (249) zur weitgehend identischen Rechtslage bei der Vorgängerrichtlinie 79/409/EWG.

<sup>165</sup> Stüber, Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie und die Umsetzung in Bundesrecht, NuR 2000, S. 245 ff. (249).

Dass die Vogelschutzrichtlinie darüber hinaus keine weiteren Monitoring-Instrumente enthält, liegt daran, dass der aus dem englischen Rechtsraum übernommene Trend zur fortlaufenden Überprüfung durch Verfahrenselemente erst später in das EU-Recht Eingang gefunden hat.<sup>166</sup> Ferner fehlt es bei der Überwachung im Naturschutzrecht im Gegensatz beispielsweise zum anlagenbezogenen Immissionschutzrecht an einem Anlagenbetreiber, dem eine Eigenüberwachung auferlegt werden kann, so dass nur staatliche Überwachungsaufgaben verbleiben.<sup>167</sup>

#### 2.2.4.2 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG

Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie soll dazu beitragen, die biologische Vielfalt in den Mitgliedstaaten durch Festlegung eines gemeinsamen Rahmens für die Erhaltung der wildlebenden Pflanzen und Tiere und der Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse aufrechtzuerhalten.<sup>168</sup> Dies geschieht insbesondere durch die Ausweisung besonderer Schutzgebiete. Art. 3 FFH-RL bestimmt die Errichtung der Natura-2000-Gebieten, die gemäß Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL auch die Schutzgebiete der Vogelschutzrichtlinie beinhalten. Anhang I und Anhang II der FFH-RL zählen die Lebensräume und Arten auf, deren Erhaltung besonderer Schutzgebiete bedarf. Dabei werden verschiedene dieser Gebiete als „prioritäre“ natürliche Lebensraumtypen oder prioritäre (bedrohte) Arten definiert; Anhang IV enthält eine Aufzählung der besonders streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten.<sup>169</sup>

Es bestehen folgende – anlasslose – Überwachungs- und Kontrollinstrumente:

- ▶ Art. 11 FFH-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Erhaltungszustand der Arten und Gebiete unter besonderer Berücksichtigung der prioritären Lebensraumtypen und Arten regelmäßig zu überwachen.
- ▶ Sofern sie es aufgrund dieser Überwachung für erforderlich halten, treffen die Mitgliedstaaten gem. Art. 14 Abs.1 FFH-RL die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V der FFH-RL sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind. Werden derartige Maßnahmen für erforderlich gehalten, so müssen sie nach Art. 14 Abs. 2 FFH-RL die Fortsetzung der Überwachung gemäß Art. 11 FFH-RL beinhalten. Art. 14 Abs. 2 FFH-RL zählt zudem weitere Maßnahmen wie „Vorschriften bezüglich des Zugangs zu bestimmten Bereichen“ auf, die ergriffen werden *können*. Diese sind jedoch primär den materiellen Ver- und Geboten zuzuordnen und nicht den Überwachungsinstrumenten an sich. Es liegt jedoch nahe, dass diese Maßnahmen auch entsprechende Überwachungs- und Kontrollinstrumente der Mitgliedstaaten nach sich ziehen (können).
- ▶ Gemäß Art. 12 Abs. 4 FFH-RL führen die Mitgliedstaaten ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a) genannten streng zu schützenden Tierarten ein. Demnach leiten die Mitgliedstaaten anhand der gesammelten Informationen diejenigen weiteren Untersuchungs- oder Erhaltungsmaßnahmen ein, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass der unbeabsichtigte Fang oder das unbeabsichtigte Töten keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben.

---

<sup>166</sup> Stüber, Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie und die Umsetzung in Bundesrecht, NuR 2000, S. 245 ff. (245).

<sup>167</sup> Stüber, Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie und die Umsetzung in Bundesrecht, NuR 2000, S. 245 ff. (246).

<sup>168</sup> Natürliche Lebensräume (Natura 2000), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1462129087529&uri=URISERV:l28076> zuletzt abgerufen am 02.05.2016.

<sup>169</sup> Natürliche Lebensräume (Natura 2000), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1462129087529&uri=URISERV:l28076> zuletzt abgerufen am 02.05.2016.

Art. 17 FFH-RL statuiert die umfassende Informationspflicht der Mitgliedstaaten an die EU-Kommission. Alle sechs Jahre müssen die Mitgliedstaaten einen Bericht über die Durchführung der im Rahmen dieser Richtlinie durchgeführten Maßnahmen erstellen. Der Bericht soll insbesondere Informationen über die in Art. 6 Abs. 1 FFH-RL genannten Erhaltungsmaßnahmen, die Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Erhaltungszustand der geschützten Lebensraumtypen und Arten sowie die wichtigsten Ergebnisse der Überwachung gemäß Art. 11 FFH-RL enthalten.

Zudem schreibt Art. 16 Abs. 2 FFH-RL vor, dass die Mitgliedstaaten der EU-Kommission alle zwei Jahre Berichte über die nach Art. 16 Abs. 1 FFH-RL genehmigten Ausnahmen vorlegen. Diese Monitoringberichte enthalten unter anderem Angaben zur jeweils zuständigen Kontrollbehörde (Art. 16 Abs. 3 lit. d) FFH-RL) und den jeweils eingesetzten Kontrollmaßnahmen einschließlich der erzielten Ergebnisse (Art. 16 Abs. 3 lit. e) FFH-RL).

### 2.2.4.3 Bundesnaturschutzgesetz

Die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie werden in Deutschland durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)<sup>170</sup> umgesetzt. Die Umsetzung und insbesondere die Gebietsauswahl für Natura 2000 verlief schleppend<sup>171</sup> und wurde im Wesentlichen erst 2004 nach mehrfachen Sanktionen auf europäischer Ebene<sup>172</sup> abgeschlossen.<sup>173</sup>

Neben der Umsetzung der Naturschutz-Richtlinien im BNatSchG setzt auch die Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV)<sup>174</sup> Vorschriften der Vogelschutz- und FFH-Richtlinien und weiterer naturschutzrelevanter europäischer Sekundärrechtsakte um.<sup>175</sup> Dabei enthält die BArtSchV in den Anhängen die Listen national geschützter Tier- und Pflanzenarten (teilweise) über die europäisch geschützten Arten hinaus.<sup>176</sup>

Entsprechend der in Art. 11 FFH-RL vorgesehenen Überwachung des Erhaltungszustands bestimmt § 6 BNatSchG, dass der Bund und die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Natur und Landschaft beobachten. Die Beobachtung umfasst nach § 6 Abs. 3 BNatSchG insbesondere den Zustand von Landschaften, Biotopen und Arten zur Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen sowie den Erhaltungszustand der natürlichen Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse einschließlich des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a FFH-RL aufgeführt Tierarten sowie der europäischen Vogelarten und ihrer Lebensräume.

---

<sup>170</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 421 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

<sup>171</sup> Zur (schleppenden) Umsetzung der Richtlinien: de Witt, 4. Teil: Europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung - Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sowie Artenschutz, abrufbar unter: <http://dewitt-berlin.de/4-teil-europarechtliche-vorgaben-und-ihre-umsetzung-vogelschutz-und-ffh-richtlinie-sowie-artenschutz/> zuletzt abgerufen am 03.05.2016; Schumacher/Schumacher, FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie: Kritik der Europäischen Kommission an der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, abrufbar unter: [http://www.naturschutzrecht.net/Online-Zeitschrift/Nrpo\\_03Heft1.pdf](http://www.naturschutzrecht.net/Online-Zeitschrift/Nrpo_03Heft1.pdf) S. 3, zuletzt abgerufen am 03.05.2016.

<sup>172</sup> Vgl. auch EuGH, Urteil vom 17.09.1987, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache 412/85, Rec. 1987 S. 3503; EuGH, Urteil vom 11.12.1997, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache C-83/97, Rec. I-7197, Rn. 2; EuGH Urteil vom 11.09.2001, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Rechtssache C-71/99, Rec. I-5814, Rn. 1

<sup>173</sup> Commission, Report from the commission on the implementation of the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep\\_habitats/docs/memberstates\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/memberstates_summary_en.pdf), zuletzt abgerufen am 09.05.2016, S. 42; Haber, Zur Problematik europäischer Naturschutzrichtlinien, Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt (München), 2007, S. 95 ff. (100).

<sup>174</sup> Bundesartenschutzverordnung vom 16. Februar 2005 (BGBl. I S. 258, 896), die zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 95) geändert worden ist.

<sup>175</sup> Tholen, Das Artenschutzregime der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie im deutschen Recht, S. 28.

<sup>176</sup> Tholen, Das Artenschutzregime der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie im deutschen Recht, S. 28.

Die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder sollen ihre Beobachtungsmaßnahmen nach § 6 Abs. 4 BNatSchG aufeinander abstimmen. Soweit in Rechtsvorschriften nichts anderes bestimmt ist, werden die Aufgaben des Bundes gem. § 6 Abs. 5 BNatSchG durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) wahrgenommen. Es wurde dementsprechend auf Bundesebene ein Konzept erarbeitet, denen die Länder im Rahmen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) 2008 zustimmten.<sup>177</sup> Eine Abstimmung mit überschneidenden Gebieten des Wasserrechts findet ebenfalls im Rahmen der LANA statt, bei der organisatorische und inhaltliche Aspekte der FFH-, der Vogelschutz- sowie der WRRL Berücksichtigung finden.<sup>178</sup>

Im Übrigen trifft § 3 Abs. 2 BNatSchG die allgemeine Regelung, dass – soweit nichts anderes bestimmt ist – die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden die Einhaltung der Vorschriften des BNatSchG und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften überwachen und nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen treffen, um deren Einhaltung sicherzustellen.<sup>179</sup>

#### 2.2.4.4 Länderregelungen im Naturschutzrecht

##### Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat 2007 seine Gebietsmeldungen für Natura 2000 an die EU abgeschlossen.<sup>180</sup> Es wurden auch Arten- und Biotophilskonzepte als Handlungsanleitungen für die landesweite Umsetzung gezielter Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen erarbeitet, um dem Ziel des günstigen Erhaltungszustands gemäß FFH-RL näherzukommen. Nach Aussage der Landesregierung werden die bestehenden Berichtspflichten eingehalten und die Berichte veröffentlicht.<sup>181</sup>

Das Gesetz zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz – LNatSchG BW)<sup>182</sup> dient zur Umsetzung der Vorgaben der Vogelschutz- sowie der FFH-RL in Baden-Württemberg.<sup>183</sup> Das LNatSchG ist in Struktur und Inhalt eng an das BNatSchG angelehnt, weicht zum Teil aber auch davon ab bzw. geht darüber hinaus.<sup>184</sup>

<sup>177</sup> Sachteleben/Behrens, Konzept zum Monitoring des Erhaltungszustandes von Lebensraumtypen und Arten der FFH-Richtlinie in Deutschland, BfN-Skripten Nr. 278/2010.

<sup>178</sup> Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung, Bericht der LANA - LAWA Kleingruppe „Monitoring“ als Vorlage für die 67. UMK: „Eckpunkte für die organisatorische und inhaltliche Zusammenarbeit der Umweltverwaltungen beim Monitoring nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der FFH-Richtlinie sowie der EG-Vogelschutzrichtlinie“, abrufbar unter: <http://www.la-na.de/servlet/is/17735/LANA-LAWA-Bericht-Monitoring.pdf?command=downloadContent&filename=LANA-LAWA-Bericht-Monitoring.pdf>, zuletzt abgerufen am 23.05.2016.

<sup>179</sup> Für die Überwachung der Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. EG L 61 vom 3.3.1997, S. 1, die zuletzt durch die Verordnung (EG) Nr. 709/2010 (Abl. L 212 vom 12.8.2010, S. 1, geändert worden ist, ist insbesondere relevant, dass nach § 49 BNatSchG das Bundesministerium der Finanzen und die von ihm bestimmten Zollbehörden bei der Überwachung des Verbringens von Tieren und Pflanzen mitwirken, die einer Ein- oder Ausfuhrregelung nach Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft unterliegen, sowie bei der Überwachung von Besitz- und Vermarktungsverboten im Warenverkehr mit Drittstaaten. § 51 BNatSchG regelt die Inverwahrungnahme, Beschlagnahme und Einziehung durch die Zollbehörden im Rahmen ihrer zollamtlichen Überwachung.

<sup>180</sup> NABU Baden-Württemberg, EU-Richtlinien elementar für Naturschutz, „EU-Naturschutz darf nicht aufgeweicht werden!“, abrufbar unter: <https://baden-wuerttemberg.nabu.de/natur-und-landschaft/natura-2000/18928.html> zuletzt abgerufen am 09.05.2016.

<sup>181</sup> Mitteilung der Landesregierung, LT-Drs. 15/7930 vom 13.01.2016, S. 49 (52).

<sup>182</sup> Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft vom 23. Juni 2015, Gesetzblatt für Baden-Württemberg 2015, S. 585-628 vom 13.07.2015.

<sup>183</sup> Mitteilung der Landesregierung, LT-Drs. 15/7930 vom 13.01.2016.

<sup>184</sup> z.B.: Abweichend von § 34 Abs. 6 S. 1 BNatSchG sind auch Projekte, die von Behörden durchgeführt werden, der Naturschutzbehörde anzuzeigen, vgl. § 38 Abs. 4 NatSchG BW.

Mit der Vogelschutzgebietsverordnung (VSG-VO)<sup>185</sup> wurde auf Landesebene die Festlegung der Vogelschutzgebiete gemäß Vogelschutzrichtlinie verfügt und die Zielsetzung gemäß den europäischen Vorgaben geregelt. Inzwischen sind zahlreiche Gebiete ausgewiesen und für diese die erforderlichen Managementpläne entsprechend Vogelschutz- und FFH-RL<sup>186</sup> nach einem einheitlichen Plan erstellt worden.<sup>187</sup> Diese Managementpläne bilden die Grundlage für landesweit einheitliche Vorgehensweisen zum Beispiel zur Beurteilung der Zulässigkeit von Plänen und Projekten, wie dem Bau eines Gebäudes oder auch geplante touristische Nutzungen, und sind außerdem Grundlage für vertragliche Vereinbarungen mit den Landnutzern.<sup>188</sup> Dabei überlagern sich die Gebiete nach europäischem Naturschutzrecht teilweise mit den auf Landesrecht beruhenden Schutzgebieten und gesetzlich geschützten Biotopen; ebenso gibt es Überlagerungen von FFH- und Vogelschutzgebieten.<sup>189</sup>

Zuständig für die Beobachtungs- und Überwachungsaufgaben nach § 6 BNatSchG<sup>190</sup> ist nach § 8 LNatSchG BW die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (LUBW). Darüber hinaus sieht das LNatSchG die folgenden Überwachungsmaßnahmen vor:

- ▶ Die höheren und unteren Naturschutzbehörden – und somit nach § 57 LNatSchG die Regierungspräsidien und die unteren Verwaltungsbehörden<sup>191</sup> – können gem. § 67 LNatSchG hauptamtliche Kräfte für den Außendienst bestellen (**hauptamtlicher Naturschutzdienst**).<sup>192</sup> Diese haben insbesondere die Schutzgebiete zu betreuen und deren Besucher über die Besonderheiten und Gefährdungen zu informieren. Sie sollen im Rahmen ihrer Überwachungsaufgabe Verletzungen der Vorschriften zum Schutz der Natur und der Landschaft verhüten, feststellen und bei der Verfolgung von Rechtsverletzungen mitwirken. Bestellt werden können unter anderem Bedienstete der unteren Verwaltungsbehörden sowie anderer Stellen und Behörden, soweit sie hauptamtlich in der Betreuung der Naturschutzgebiete tätig sind.<sup>193</sup>
- ▶ Zur Unterstützung der Naturschutzbehörden können die unteren Naturschutzbehörden nach § 66 LNatSchG auch geeignete Personen ehrenamtlich für den Naturschutzdienst (**ehrenamtlicher Naturschutzdienst**) einsetzen. Die Mitglieder des ehrenamtlichen Naturschutzdienstes können auch von der höheren Naturschutzbehörde für besondere Aufgaben bestellt werden.<sup>194</sup> Im Gegensatz zu den hauptamtlichen Naturschutzwarten (auch „Ranger“ genannt)<sup>195</sup> können die ehrenamtlichen Warte keine Platzverweise oder Verwarnungen gem. §§ 56 f. des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)<sup>196</sup> erteilen. Nach § 68 Abs. 3 LNatSchG sind sie allerdings berechtigt, Personen, die einer Rechtsverletzung verdächtig sind, zur Feststellung der Persona-

---

<sup>185</sup> Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten vom 05.02.2010

<sup>186</sup> Sowie gemäß § 36 Abs. 6 NatSchG BW.

<sup>187</sup> Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg, Erstellung der Managementpläne, abrufbar unter: <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/59480/>, zuletzt abgerufen am 23.05.2016.

<sup>188</sup> Mitteilung der Landesregierung, LT-Drs. 15/7930 vom 13.01.2016, S. 48.

<sup>189</sup> Landtag Baden-Württemberg, Mitteilung der Landesregierung, Drucksache 15/7930 vom 13.01.2016, S. 48.

<sup>190</sup> Vgl. Art. 11 FFH-RL.

<sup>191</sup> Nach § 15 ff. Landesverwaltungsgesetz (LVG), d.h. insbesondere die Landratsämter und in den neun Stadtkreisen die Gemeinden (= „kreisfreie Städte“).

<sup>192</sup> Siehe hierzu im Einzelnen: Kratsch/Schumacher, Erläuterungen zu § 69 LNatSchG.

<sup>193</sup> Kratsch/Schumacher, § 69 LNatSchG, Rn. 1.

<sup>194</sup> Vgl. hierzu auch: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der rechtliche Status ehrenamtlicher Naturschutzhelfer in den Ländern – Personenkreis, Mitwirkungsrechte und Entschädigungsregelungen (Sachstand WD 7 – 131/07) abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407062/3a8c7f97a7ccb6ed148504a44d40acf4/wd-7-131-07-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.08.2016.

<sup>195</sup> Kratsch/Schumacher, § 69 LNatSchG, Rn.1.

<sup>196</sup> Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das durch Artikel 4 Absatz 55 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist.

lien anzuhalten. Weitere hoheitliche Befugnisse können ausdrücklich nicht übertragen werden.<sup>197</sup>

- ▶ Zudem haben nach § 4 Abs. 4 LNatSchG die **Forstschutzbeauftragten** nach dem Waldgesetz für Baden-Württemberg (LWaldG BW)<sup>198</sup> im Rahmen ihrer Dienstaufgaben die Einhaltung des Naturschutzes zu überwachen. Forstschutzbeauftragte sind einerseits die Bediensteten im forstlichen Revierdienst der unteren Forstbehörden und der Körperschaften sowie andererseits Privatforstbedienstete, sofern sie eine für Forstbedienstete des Landes vorgeschriebene Ausbildung oder eine gleichwertige Ausbildung mit Erfolg abgeschlossen haben und durch die Forstbehörde auf Antrag des Waldbesitzers nach § 80 LWaldG BW verpflichtet wurden.

Korrespondierende Behördliche Befugnisse, Duldungspflichten sowie Auskunfts- und Einsichtsrechte sind in § 52 LNatSchG BW geregelt.

### Sachsen

Durch das Gesetz zur Bereinigung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 6. Juni 2013<sup>199</sup> wurde das Sächsische Naturschutzgesetz (SächsNatSchG)<sup>200</sup> neu erlassen.

Die wichtigsten Regelungen zur Überwachung sind:

- ▶ Nach § 43 Abs. 1 SächsNatSchG sollen die unteren Naturschutzbehörden geeignete Personen als **ehrenamtliche Kreisnaturschutzbeauftragte und Naturschutzhelfer** auf die Dauer von fünf Jahren bestellen. Die obere Naturschutzbehörde kann zudem Landesnaturschutzbeauftragte bestellen. Die Naturschutzbeauftragten und die Naturschutzhelfer haben nach § 43 Abs. 3 SächsNatSchG die Aufgabe,
  1. geschützte Teile von Natur und Landschaft zu überwachen sowie festgesetzte Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen oder zu überwachen,
  2. Natur und Landschaft zu beobachten und Schäden und Gefährdungen abzuwenden oder, wo dies nicht möglich oder zulässig ist, die zuständige Naturschutzbehörde zu informieren,
  3. Beiträge zur Dokumentation innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches zu liefern.
- ▶ Für besondere Aufgaben oder bestimmte Gebiete können geeignete Personen als **hauptamtliche Naturschutzwarte** bestellt werden. Sie haben innerhalb ihres Wirkungsbereiches die Aufgabe,
  1. Besucher der freien Landschaft über die Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft zu informieren,
  2. die Einhaltung und Durchsetzung der in Nummer 1 genannten Vorschriften zu überwachen,
  3. Zuwiderhandlungen gegen mit Strafe oder Geldbuße bedrohte Rechtsvorschriften zu unterbinden und bei der Verfolgung von Verstößen mitzuwirken.

§ 43 Abs. 6 SächsNatSchG regelt die Befugnisse der Naturschutzbeauftragten, Naturschutzhelfer und Naturschutzwarte.

---

<sup>197</sup> Die Befugnisse der ehrenamtlichen Naturschutzhelfern sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet, vgl. hierzu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der rechtliche Status ehrenamtlicher Naturschutzhelfer in den Ländern – Personenkreis, Mitwirkungsrechte und Entschädigungsregelungen (Sachstand WD 7 – 131/07), S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/407062/3a8c7f97a7ccb6ed148504a44d40acf4/wd-7-131-07-pdf-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.08.2016.

<sup>198</sup> Waldgesetz für Baden-Württemberg (Landeswaldgesetz - LWaldG) in der Fassung vom 31. August 1995,

<sup>199</sup> SächsGVBl. 2013 S. 451.

<sup>200</sup> Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege im Freistaat Sachsen (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG) vom 6. Juni 2013, SächsGVBl. 2013 S. 451.

Naturschutzbehörden sind gem. § 46 SächsNatSchG das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft als oberste Naturschutzbehörde, die Landesdirektion Sachsen als obere Naturschutzbehörde, sowie die Landratsämter und die Kreisfreien Städte als untere Naturschutzbehörden. Die Aufgaben der Naturschutzfachbehörden Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie sowie dem Staatsbetrieb Sachsenforst als Amt für Großschutzgebiete (bspw. in den Nationalparks und Biosphärenreservaten) und dem Staatsbetrieb Staatliche Betriebsgesellschaft für Umwelt und Landwirtschaft kann das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft durch Rechtsverordnung bestimmen.

#### 2.2.4.5 Zwischenfazit Naturschutzrecht

Die Arten- und Gebietsschutzvorschriften der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sind in Deutschland insgesamt stark verzögert implementiert worden. Wichtigster Baustein der Überwachung ist die allgemeine – anlasslose – Beobachtungs- und Überwachungsaufgabe im Rahmen der FFH-Richtlinie. Bei der Umsetzung der Vorgaben sollen das Bundesamt für Naturschutz und Landesbehörden zusammenarbeiten. Auf Landesebene wird teilweise auf ehrenamtliche Personen gesetzt, die kraft Gesetz entsprechende Befugnisse erhalten.

### 2.3 Exkurs: Vollzugsstrukturen der Umweltverwaltungen in den Bundesländern

Die Ausführungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in den Untersuchungsbereichen haben gezeigt, dass die Umsetzung EU-rechtlicher Verpflichtungen in den Ländern unterschiedlich geregelt ist. Diese Unterschiede finden sich auch in den Vollzugsstrukturen wieder, weshalb der folgende Abschnitt die unterschiedlichen Vollzugsstrukturen der Länder kurz skizziert, da diese Auswirkungen auf den Vollzug und das Vollzugsergebnis haben. Die Vollzugsstrukturen in den Bundesländern unterscheiden sich relativ stark voneinander. In allen Bundesländern wurden in den frühen 2000ern die Umweltverwaltungen reformiert. Die Reformvorhaben und die daraus resultierenden heutigen Vollzugsstrukturen lassen sich grob in zwei Modelle einteilen, ein zweistufiges und ein dreistufiges.<sup>201</sup> In einer Reihe von Bundesländern (Schleswig-Holstein, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen) ist die Verwaltung auf zwei Stufen konzentriert, ohne eine allgemeine Mittelinstanz. Dadurch sind vermehrt Sonderbehörden vorhanden, die im Laufe der Reformen aber oft zusammengeführt oder in Landesbetriebe umgewandelt wurden. Bei dreistufigen Systemen (in Bayern, Hessen, NRW, Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Rheinland-Pfalz) sind staatliche Mittelinstanzen vorhanden, die sich allerdings aufgrund ihrer Aufgaben und strukturellen Ansiedelung unterscheiden. Die Mittelinstanzen können dabei regional oder funktional ausgerichtet sein oder aus einem zentralen Landesverwaltungsamt bestehen.<sup>202</sup>

- ▶ **Baden-Württemberg:** Die Umweltverwaltung ist dreistufig aufgebaut und in die allgemeine Verwaltung integriert. Auf der obersten Ebene sind das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (u.a. Immissions- und Gewässerschutz) und das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (u.a. Naturschutz) für Umweltangelegenheiten zuständig. Als einzige Fachbehörde im Umweltbereich berät die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) die beiden Ministerien. Die höhere Umweltverwaltung ist den vier Regierungspräsidien zugeordnet, in denen die Fachkompetenzen gebündelt sind. Umweltschutzaufgaben sind aber weitgehend dezentralisiert und werden von den Landratsämtern bzw. Kommunalverwaltungen der Stadtkreise als unterste Verwaltungsebene übernommen.<sup>203</sup>
- ▶ **Bayern** hat eine dreistufige Umweltverwaltung, die innerhalb der allgemeinen Verwaltung verankert ist und durch eine Reihe von Sonderbehörden ergänzt wird. Die Umweltverwaltung

---

<sup>201</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 14

<sup>202</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 14-15

<sup>203</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 28-30.

besteht aus dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, den Bezirksregierungen der sieben Regierungsbezirke und den Landratsämtern in den Landkreisen bzw. den Stadtverwaltungen in den kreisfreien Städten. Anders als in Baden-Württemberg gibt es keine weitreichende Kommunalisierung der Aufgaben. Neben der generellen Verwaltung erfüllen Sonderbehörden Aufgaben im Umweltbereich, dazu gehört vor allem das Landesamt für Umwelt, aber auch regional und funktional ausgerichtete Behörden wie die Wasserwirtschaftsämter.<sup>204</sup>

- ▶ **Berlin** hat eine zweistufige Verwaltungsstruktur, bestehend aus den Senatsverwaltungen und den zwölf Bezirken mit ihren jeweiligen Bezirksämtern. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt ist die obere Verwaltungsebene. Auf der unteren Ebene ist in die Bezirksämter jeweils ein Umweltamt integriert.<sup>205</sup>
- ▶ **Brandenburg:** Die Umweltverwaltung ist zweistufig aufgebaut. Die oberste Landesbehörde für Umweltangelegenheiten ist das Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft. Eine Reihe von Fachbehörden erfüllen Aufgaben des Umweltschutzes, darunter das Landesumweltamt (LfU). Es ist unter anderem mit dem Vollzug in den Bereichen Immissionsschutz, Klimaschutz, Naturschutz und Wasserschutz betraut. Auf der unteren Ebene führen die Landkreise und kreisfreien Städte umweltbezogene Aufgaben aus.<sup>206</sup>
- ▶ **Bremen** hat eine einstufige Verwaltung. Die Umweltbehörde untersteht dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr. Als nachgeordneter Betrieb betreut der Umweltbetrieb Bremen Parks und Grünanlagen.<sup>207</sup>
- ▶ **Hamburg:** Die Verwaltungsstruktur ist zweistufig. In der Umweltverwaltung besteht die obere Ebene aus der Behörde für Umwelt und Energie, die ministerielle, Vollzugs- und Fachaufgaben erfüllt. Auf der unteren Ebene nehmen die sieben Hamburger Bezirke umweltpolitische Zuständigkeiten wahr. Zudem berät der Naturschutzrat zu Fragen des Naturschutzes.<sup>208</sup>
- ▶ **Hessen:** Die Umweltverwaltung ist in drei Ebenen gegliedert: das Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, die drei Regierungspräsidien und die Landkreise bzw. Stadtkreise. Fachaufgaben sind weitgehend in die Regierungspräsidien eingegliedert. Sie erfüllen Aufgaben des Umweltschutzes und aus den Bereichen Forsten, Landwirtschaft und Naturschutz. Aufgaben des Wasserschutzes werden von den Kreisen wahrgenommen. Als Sonderbehörde berät das Landesamt für Naturschutz, Umwelt und Geologie die Landesregierung und ihre nachgeordneten Behörden. Außerdem gibt es mehrere Landesbetriebe, z.B. den Landesbetrieb Hessen-Forst.<sup>209</sup>
- ▶ **Mecklenburg-Vorpommern** hat eine zweistufige allgemeine Verwaltung und verfügt im Umweltressort über mehrere Sonderbehörden. Die obere Ebene wird vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz gebildet, die untere von den kommunalen Behörden. Vier Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StÄLU) sind für den Vollzug von Umweltvorschriften zuständig, dazu zählen Naturschutz, Gewässeraufsicht, Immissionsschutz und Abfallwirtschaft. Diese Sonderbehörden sind zwar territorial zugeschnitten, sind aber hauptsächlich funktional organisiert und übernehmen teilweise Aufgaben für das ganze Bun-

---

<sup>204</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 89, 94-96.

<sup>205</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 156-157.

<sup>206</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 162-164.

<sup>207</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 160-161.

<sup>208</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 167-168.

<sup>209</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 170-171; Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Nachgeordnete Behörden, abrufbar unter: <https://umweltministerium.hessen.de/ueber-uns/nachgeordnete-behoerden> (zuletzt abgerufen am 05.05.16).

desland.<sup>210</sup> Als Fachbehörde berät zudem das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG) die Ministerien, StÄLU und Kreise. Das Umweltministerium hat außerdem die Fachaufsicht über mehrere Nationalparkämter und Großschutzgebiete.<sup>211</sup>

- ▶ **Niedersachsen:** Die Umweltverwaltung Niedersachsens hat seit der Abschaffung der Regierungsbezirke 2004 eine zweistufige Struktur. Dabei wird die obere Ebene vom Umweltministerium, die untere von den kommunalen Gebietskörperschaften gebildet. Die zweistufige Struktur wird durch eine Reihe von Sonderbehörden ergänzt, dazu gehören u.a. der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), die Großschutzgebiete und die Gewerbeaufsichtsämter, die für den Immissionsschutz zuständig sind.<sup>212</sup> Im Gewässer- und Naturschutz übernehmen außerdem die Kommunen zahlreiche Aufgaben.<sup>213</sup>
- ▶ **Nordrhein-Westfalen** verfügt über eine dreistufige Umweltverwaltung, die aus dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, den fünf Bezirksregierungen und den Kreisen bzw. kreisfreien Städten besteht. Dem Ministerium ist zusätzlich eine Reihe von Fachbehörden unterstellt, die nach Fachbereichen und in einigen Fällen auch regional aufgegliedert sind. Dazu gehören u.a. das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV), Forstämter und die Chemischen Landes- und Staatlichen Veterinäruntersuchungsämter. Für den Immissionsschutz und Naturschutz sind vor allem die Kreise und kreisfreien Städte zuständig, der Gewässerschutz ist Aufgabe der Bezirksregierungen.<sup>214</sup>
- ▶ **Rheinland-Pfalz:** Die Verwaltungsstruktur ist dreistufig aufgebaut, allerdings sind die Mittelinstanzen eher funktional organisiert. In der Umweltverwaltung bildet das Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten die obere Ebene und die Kreisverwaltungen bzw. Verwaltungen der kreisfreien Städte die untere. Die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion, zwei Struktur- und Genehmigungsdirektionen und das Landesuntersuchungsamt übernehmen die Funktion von Landesoberbehörden. Obwohl sie territorial zugeschnitten sind, übernehmen sie in bestimmten Bereichen jeweils Aufgaben für das gesamte Bundesland. Die beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen (Nord und Süd) übernehmen einige umweltbezogenen Aufgaben, darunter die Gewerbeaufsicht und die Aufsicht der Wasser- und Abfallwirtschaft. Die Forstverwaltung besteht aus dem Landesbetrieb Landesforsten und 45 Forstämtern auf der unteren Ebene.<sup>215</sup>
- ▶ **Saarland:** Seit einer Verwaltungsstrukturreform im Jahr 2008 liegt die Zuständigkeit für den Vollzug von Umweltrecht im Saarland vollständig auf der Landesebene. Neben dem Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz sind drei nachgeordnete Fachbehörden Teil der Umweltverwaltung. Das Landesamt für Umwelt und Arbeitsschutz (LUA) ist untere Naturschutz-, Wasser- und Bodenschutzbehörde und außerdem für den Bereich Abfallverbringung zuständig. Außerdem nehmen das Landesamt für Vermessung, Geoinformation und Landentwicklung und der SaarForst Landesbetrieb Aufgaben im Umweltbereich wahr.<sup>216</sup>

---

<sup>210</sup> Vgl. Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern: Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt, abrufbar unter: [http://www.stalu-mv.de/cms2/StALU\\_prod/StALU/de/start/index.jsp](http://www.stalu-mv.de/cms2/StALU_prod/StALU/de/start/index.jsp) (zuletzt abgerufen am 09.08.2016).

<sup>211</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 174-176.

<sup>212</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 45, 61-63.

<sup>213</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 74, 77.

<sup>214</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 109, 116-118, 123-127; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen: Zuständigkeiten Umweltverwaltung, abrufbar unter: <https://www.umwelt.nrw.de/ministerium-verwaltung/aufbau-und-aufgaben/zustaendigkeiten-umweltverwaltung/> (zuletzt abgerufen am 05.05.16).

<sup>215</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 180-181.

<sup>216</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 183.

- ▶ **Sachsen** hat eine dreistufige Umweltverwaltung. Das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) ist die oberste Behörde, darunter folgt die Landesdirektion Sachsen mit drei Dienstsitzen für die drei Direktionsbezirke und die Landratsämter,<sup>217</sup> die als Vollzugsbehörden auftreten und die staatlichen Aufgaben als Weisungsaufgaben übertragen bekommen. Zur allgemeinen Verwaltung kommen einige Sonderbehörden und Staatsbetriebe hinzu, darunter das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie als Fachbehörde. Für den Immissionsschutz ist hauptsächlich die Landesdirektion zuständig, die Gewässerschutzverwaltung ist dreistufig organisiert, als Sonderbehörde spielt außerdem das Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie eine wichtige Rolle.<sup>218</sup>
- ▶ **Sachsen-Anhalt**: Die Verwaltung ist in drei Stufen gegliedert. Im Umweltbereich bildet das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie die oberste und die Landratsämter bzw. die Bürgermeisterämter der kreisfreien Städte die unterste Ebene. Das Landesverwaltungsamt als Mittelbehörde ist in drei Standorte aufgegliedert, die aber verschiedene Aufgaben übernehmen und somit eher funktional als territorial organisiert sind. Es ist für den einheitlichen Verwaltungsvollzug verantwortlich. Hinzu kommt eine Reihe von Sonderbehörden, darunter das Landesamt für Umweltschutz, der Landesbetrieb für Hochwasserschutz und Wasserwirtschaft, der Landesforstbetrieb und mehrere Großschutzgebiete.<sup>219</sup>
- ▶ **Schleswig-Holstein** hat eine zweistufige Verwaltungsstruktur. In der Umweltverwaltung bildet das Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume die obere und die Landkreise und kreisfreien Städte die untere Ebene. Der Vollzug ist im Umweltbereich weitgehend kommunalisiert. Neben der allgemeinen Verwaltung gibt es einige Sonderbehörden, die umweltbezogene Aufgaben übernehmen: darunter das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, der Landesbetrieb für Küstenschutz, Nationalpark und Meeresschutz und das Landeslabor.<sup>220</sup>
- ▶ **Thüringen**: Die Verwaltung gliedert sich in drei Stufen. In der Umweltverwaltung ist das Ministerium für Umwelt, Energie und Naturschutz die oberste Behörde, die Mittelinstanz wird von einem zentralen Landesverwaltungsamt gebildet und die untere Ebene von den Landkreisen und kreisfreien Städten. Viele umweltbezogene Aufgaben sind kommunalisiert, dazu zählen Natur- und Immissionsschutz. Andere Aufgaben wie der Gewässerschutz fallen in die Zuständigkeit des Landesverwaltungsamts. Die allgemeine Verwaltungsstruktur wird durch die Landesanstalt für Umwelt und Geologie (TLUG) und die nationalen Naturlandschaften ergänzt.<sup>221</sup>

## 2.4 Vollzugsprobleme

Im Folgenden werden empirische Befunde zu Vollzugsproblemen zusammengetragen – bei der Umsetzung von europäischem Umweltrecht allgemein, sowie in den oben genannten Untersuchungsschwerpunkten (vgl. 2.1.3). Dabei wird sowohl die Vollzugssituation in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten als auch in Deutschland und in den Bundesländern berücksichtigt.

---

<sup>217</sup> bzw. Stadtverwaltungen der Kreisfreien Städte.

<sup>218</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 146-150.

<sup>219</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 185-186; Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie Sachsen-Anhalt: Behörden und Einrichtungen, abrufbar unter: <http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/ministerium/behoerden-und-einrichtungen/> (zuletzt abgerufen am 05.05.16).

<sup>220</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 189-191; Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume: Behörden und zugeordnete Institutionen, abrufbar unter: [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Ministerium/BehoerdenInstitutionen/BehoerdenInstitutionen\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Ministerium/BehoerdenInstitutionen/BehoerdenInstitutionen_node.html) (zuletzt abgerufen am 05.05.16).

<sup>221</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 194-196.

Bei der Analyse der Vollzugsprobleme sollen nicht nur die formalen Instrumente des Vollzugs berücksichtigt werden, sondern auch informale Interaktionen zwischen den zuständigen Behörden und den Adressaten. Informale Instrumente sind dadurch gekennzeichnet, dass sie nicht durch den Willen der Adressaten mit Zwang durch das staatliche Gewaltmonopol durchgesetzt werden können. Vielmehr sind sie Tauschbeziehungen zwischen den beteiligten Akteuren, die sich durch eine rechtliche Unverbindlichkeit auszeichnen und bewusst als Alternative zu formalen Instrumenten gewählt werden, um Kosten zu sparen oder Informationsprobleme abzumildern.<sup>222</sup>

Auch bei der Folgenermittlung müssen informale Strukturen und Verfahren berücksichtigt werden, da diese Praktiken häufig Regelungsreformen widerstehen, so dass sich zwar der Regelungsrahmen ändern, aber der Vollzugsstil derselbe bleiben kann.<sup>223</sup>

#### 2.4.1 Bereichsübergreifende Vollzugsprobleme

Der Vollzug des Umweltrechts gehört zu den Bereichen, in denen schon früh Diskrepanzen zwischen Rechtsrahmen und praktischem Vollzug empirisch untersucht wurden. Seit den 1970er Jahren beschäftigen sich Studien mit der Vollzugssituation in Deutschland.<sup>224</sup> Maßgeblich hierfür war eine vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in Auftrag gegebene verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zur Vollzugssituation im Bereich Luftreinhaltung und Gewässerschutz, die auf umfangreichen Befragungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der zuständigen Behörden basierte und die Ursachen für Vollzugsprobleme zum Gegenstand aufzeigen sollte. Fast 30 Jahre später hat der SRU erneut eine ähnliche Untersuchung für die Bereiche Immissionsschutz, Gewässerschutz und Naturschutz in Auftrag gegeben, die sich damit auseinandersetzt, welche Auswirkungen Reformen der Umweltverwaltungen der Bundesländer in den frühen 2000er Jahren auf das Vollzugsergebnis haben.<sup>225</sup> Zwar haben sich der Umweltzustand und die Rahmenbedingungen des Umweltrechts und der Umweltverwaltung vor dem Hintergrund einer zunehmenden Europäisierung erheblich verändert, jedoch scheinen die allgemeinen Ursachen für Vollzugsprobleme in Deutschland nahezu gleich geblieben zu sein: so werden ein Mangel an Personal und fachlicher Expertise sowie Koordinationsprobleme nach wie vor als Hauptgründe genannt.<sup>226</sup> In einem Gutachten zur Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung aus 2016 werden diese Feststellungen noch einmal bestätigt.<sup>227</sup>

<sup>222</sup> Im Rahmen der Implementationsforschung von Mayntz und Bohne zum Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften wurde festgestellt, dass informales Verwaltungshandeln – z.B. Vorverhandlungen zu Anlagenehmigungen – eine zentrale Rolle bei der Abmilderung von Vollzugsproblemen einnimmt. Vgl. Mayntz u.a.: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart 1978; Bohne: Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes, Berlin 1981; Bohne: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, Verwaltungsarchiv 1984, 343.

<sup>223</sup> Vgl. u.a. Bauer: Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat. Das Beispiel der Gasnetz-zugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, Berlin 2014, S. 49; Döhler: Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany, West European Politics 25: 101.

<sup>224</sup> Vgl. u.a. Winter: Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, Berlin 1975; Mayntz: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 1977, 10: S. 51-66; Mayntz: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978.

<sup>225</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007.

<sup>226</sup> Vgl. Mayntz: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978, S. 45ff.; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, 206ff.

<sup>227</sup> Vgl. Bogumil (u.a.): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 22.08.2016. Abrufbar unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m->

Für die europäische Ebene wurde die Vollzugssituation vor allem durch das IMPEL-Netzwerk untersucht, das sich dem verbesserten Vollzug von EU-Umweltrecht verschrieben hat.<sup>228</sup> In einer Studie von 2006, die vom IMPEL-Netzwerk und den Umweltministerien Frankreichs, Deutschlands, der Niederlande und Spaniens sowie den Umweltämtern Dänemarks, Schwedens sowie Englands und Wales in Auftrag gegeben wurde, wird der Vollzug von Umweltgenehmigungen und -inspektionen in acht Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien) auf der Basis von Experteninterviews in den zuständigen Behörden untersucht.<sup>229</sup> Auch in einer 2015er IMPEL-Studie werden Ursachen für Vollzugsprobleme des EU-Umweltrechts in den Mitgliedstaaten aufgezeigt.<sup>230</sup>

Die EU-Kommission hat 2016 eine Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik in den EU-Mitgliedstaaten vorgenommen und 28 länderspezifische Berichte sowie eine zusammenfassende Mitteilung in 2017 veröffentlicht.<sup>231</sup>

Grundtenor dieser Studien und Berichte ist, dass rechtliche, organisatorische, technick- und personalbedingte Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb Deutschlands zwischen den Bundesländern, zu einem uneinheitlichen Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften geführt haben.<sup>232</sup> Diese Ursachen von Vollzugsproblemen werden im Folgenden näher beleuchtet.

#### **2.4.1.1 Ressourcen- und Personalmangel**

Als Hauptgrund für Vollzugsprobleme werden in nahezu allen Studien und Berichten eine mangelnde Ressourcen- und Personalausstattung gesehen. Die EU-Kommission kommt in ihrer Mitteilung von 2017 zum Stand der Umsetzung des EU-Umweltrechts zu dem Ergebnis, dass das Fehlen von finanziellen und personellen Ressourcen bei den Vollzugsbehörden ein zentrales Umsetzungshindernis darstellt.<sup>233</sup>

In Deutschland gibt es zu wenig Personal in den Vollzugsbehörden, sodass Überwachungsaufgaben nur unzureichend wahrgenommen werden – in manchen Bundesländern ist die Situation drastischer als in anderen. Die vorgesehenen regelmäßigen Kontrollen konnten deshalb nicht in der Häufigkeit

---

[um/intern/Dateien/Dokumente/1\\_Ministerium/Aufgaben\\_und\\_Organisation/160822\\_Gutachten>Weiterentwicklung\\_Umweltverwaltung.pdf](#). Zuletzt abgerufen am 08.08.2017, S. 66 ff.

<sup>228</sup> Vgl. <http://www.impel.eu>, zuletzt abgerufen am 30.11.2017.

<sup>229</sup> Vgl. Böhne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006.

<sup>230</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015.

<sup>231</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, COM(2017) 63 final; Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, Länderbericht Deutschland, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, {COM(2017) 63 final}, 03.02.2017, SWD(2017) 38 final.

<sup>232</sup> Vgl. Mayntz: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978, S. 60 f. und 713.

<sup>233</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, COM(2017) 63 final, S.-15.

und Intensität durchgeführt werden, wie es aus Sicht der Vollzugsbehörden angemessen gewesen wäre, um die Umsetzung umweltrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten.<sup>234</sup> Vor allem fehlt es oft an Fachpersonal mit der nötigen technischen Expertise, um komplexe Sachverhalte bewerten zu können. Durch Reformen der Umweltverwaltungsstrukturen in allen Bundesländern seit Anfang der 2000er Jahre wurden die Ressourcen weiter reduziert, was zu einer Einschränkung und Qualitätseinbußen bei der Aufgabenwahrnehmung geführt hat.<sup>235</sup> In einem Fall wird sogar darauf verwiesen, dass aufgrund der Arbeitsbelastung im Bereich des Immissionsschutzes die „Aufrechterhaltung systematischer Regelkontrollen“ nicht mehr möglich sei und ein Betrieb „theoretisch alle 20 Jahre einmal kontrolliert“ würde.<sup>236</sup> Auch die nötige technische Ausstattung, um die zur Überwachung erforderlichen Messungen durchführen zu können, fehlt oftmals.<sup>237</sup>

Auch für die Situation in anderen Mitgliedstaaten werden unzureichende Ressourcen und Kapazitäten bei den zuständigen Vollzugsbehörden bemängelt, sodass die technisch und rechtlich komplexen Verfahren nicht adäquat durchgeführt werden.<sup>238</sup> Aufgrund der begrenzten Ressourcen führen die Vollzugsbehörden Vor-Ort-Inspektionen oft nicht so häufig durch wie in den Rechtsvorschriften vorgegeben, sondern richten sich dabei nach den vorhandenen Ressourcen – Vollzug nach Kassenlage.<sup>239</sup>

#### **2.4.1.2 Koordinationsprobleme**

Auch eine mangelnde Koordination und Kooperation steht in vielen Kontexten einem effektiven Vollzug im Weg.<sup>240</sup> Koordinationsprobleme entstehen einerseits bereits auf EU-Ebene, wo im Prozess des Richtlinienerlasses eine Abstimmung zwischen den Regelungsgebieten bisher unzureichend erfolgt, andererseits in (und zwischen) den Mitgliedstaaten zwischen den unterschiedlichen Gesetzgebungs- und Vollzugsebenen und -organen. Aus Sicht der EU-Kommission ist die unwirksame Koordinierung zwischen lokalen, regionalen und nationalen Behörden eine zentrale Ursache von Umsetzungsdefiziten in den Mitgliedstaaten.<sup>241</sup> Für Deutschland kommt sie zu dem Ergebnis, dass im Abfallbereich „unklare Zuständigkeiten und Überschneidungen auf verschiedenen föderalen Ebenen und bei den Ministerien eine Umsetzungsbarriere darstellen.“<sup>242</sup>

Grundsätzlich lassen sich Koordinationsprobleme in vier Bereiche unterteilen:

---

<sup>234</sup> Vgl. Mayntz: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007.

<sup>235</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007.

<sup>236</sup> Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 73.

<sup>237</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007.

<sup>238</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015, S. 6.

<sup>239</sup> Vgl. Böhne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006, S. 518 f.

<sup>240</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015, S. 17.

<sup>241</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, COM(2017) 63 final, S.-14.

<sup>242</sup> Vgl. Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, Länderbericht Deutschland, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, {COM(2017) 63 final}, 03.02.2017, SWD(2017) 38 final, S. 7.

- ▶ **Koordination innerhalb einer Vollzugsbehörde:** Organisationsbedingte Probleme innerhalb der Aufsichtsbehörde erschweren den Ablauf von Aufsichtsverfahren.<sup>243</sup> Außerdem werden mögliche Synergien zwischen verschiedenen Umweltbereichen oft nicht genutzt, weil bereichs- und technikspezifische Regelungen zu einer Fragmentierung der Vollzugsansätze führen.
- ▶ **Koordination und Kooperation zwischen Behörden:** Wenn die Zuständigkeit für bestimmte Umweltbereiche zwischen unterschiedlichen Behörden zersplittert ist, gibt es häufig eine fehlende Koordination zwischen diesen Behörden, wodurch beispielsweise Genehmigungs- und Überwachungsmaßnahmen unzureichend aufeinander abgestimmt werden.
- ▶ **Koordination und Kooperation mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten:** Besonders die Kooperation von Behörden unterschiedlicher Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten findet oft nicht ausreichend statt. Die unterschiedlichen Standards und eine mangelnde Verfahrensharmonisierung schaffen außerdem ungleiche Wettbewerbsbedingungen.
- ▶ **Koordination zwischen Umweltrecht und anderen EU-Rechtsbereichen:** Potenzielle Synergien zwischen bestimmten Bereichen des Umweltrechts mit anderen Rechts- und Politikbereichen werden oft nicht genutzt. So könnten beispielsweise Inspektionen für verschiedene Rechtsbereiche gemeinsam durchgeführt werden (z.B. Gewässermonitoring im Rahmen der WRRL und der FFH-RL). Auch der Bereich der Chemikalieninspektionen, der in dieser Studie nicht schwerpunktmäßig betrachtet wird, bietet Potenzial zur Koordinierung mit anderen Rechtsbereichen, die aufgrund fehlender EU-Vorgaben und -Leitlinien noch ungenutzt bleiben. Die gesetzlich vorgeschriebenen Expositionsszenarien könnten z.B. auch für Fragen von Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz oder die industrielle Umweltverschmutzung interessant sein.<sup>244</sup> Teilweise erschweren die Richtlinien selbst den Vollzugsbehörden die Nutzung von solchen Synergieeffekten, beispielsweise wenn unterschiedliche Fristen für die Kontrollen vorgegeben sind. Teilweise würde der rechtliche Rahmen die Koordination aber auch zulassen, die Potenziale werden von den Vollzugsbehörden aber nicht genutzt.

### 2.4.1.3 Informationsmangel und -asymmetrien

Den Vollzugsbehörden fehlen häufig Informationen über die zu überwachenden Anlagen und es gibt Informationsasymmetrien zwischen Anlagenbetreibern und Aufsichtsbehörden.<sup>245</sup> Der Informationsstand bei den Vollzugsbehörden ist oft unzureichend, um Entscheidungen strategisch zu planen, Verfahren einzuleiten und Entscheidungen durchzusetzen. Gleichzeitig sind die Normadressaten zum Teil nicht ausreichend über die möglichen Rechtsfolgen bei umweltrechtlichen Verstößen informiert und es fehlt das Problembewusstsein.<sup>246</sup> Aus Sicht der EU-Kommission ist der Mangel an Wissen und Daten eine zentrale Ursache von Umsetzungsproblemen in den Mitgliedstaaten.<sup>247</sup>

---

<sup>243</sup> Vgl. Mayntz: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978, S. 60 f. und 713.

<sup>244</sup> Milieu Ltd./PACE/Risk and Policy Analysts Ltd. (2011); Inspection requirements for REACH and CLP. Final Report.

<sup>245</sup> Vgl. Mayntz: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978, S. 60 f. und 46f.

<sup>246</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015, 17.

<sup>247</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, COM(2017) 63 final, S.-15.

#### 2.4.1.4 Unklare Vorschriften

Die bereits zitierte IMPEL-Studie von 2006 kommt zu dem Ergebnis, dass die Effektivität des Verfahrens desto besser ist, je präziser und verständlicher die Verfahrensvorschriften sind.<sup>248</sup> Dies gilt sowohl für die Vorschriften des EU-Umweltrechts als auch für die Verfahrensvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten oder Regionen, die mit dem Vollzug betraut sind (beispielsweise die deutschen Bundesländer). Klare Vorschriften sind zwar keineswegs ein Garant für einen effektiven Vollzug (siehe Kap. 2.4.1.1), sind aber eine wichtige Voraussetzung für einen gleichmäßigen Vollzug und somit gleiche Wettbewerbsbedingungen. Hinzu kommen Probleme beim Umgang mit der Komplexität des EU-Umweltrechts und potenzielle Konflikte zwischen diesem und anderen Politikfeldern und Rechtsetzungsvorhaben, z.B. zwischen Naturschutz- und Jagdrecht.<sup>249</sup> Für Normadressaten als juristische Laien ist die Befolgung der komplexen EU-Vorgaben teilweise nur schwer möglich.

Für Deutschland stellt die EU-Kommission beispielsweise im Abfallbereich fest, dass der rechtliche Rahmen uneinheitlich umgesetzt worden sei, da in den Ländern unterschiedliche Modelle praktiziert würden, weshalb der Umgang mit dem Transport von Bau- und Abrissabfällen, die als Ressourcen wiederverwendet werden sollen, vollkommen unterschiedlich geregelt worden sei.<sup>250</sup>

#### 2.4.1.5 Mangelnder Vollzugswille

Neben diesen strukturellen Problemen identifizieren einige Studien auch einen gewissen Unwillen bei manchen Mitgliedstaaten, EU-Umweltrecht angemessen und vollumfänglich zu vollziehen – zum Teil, weil Umweltbelange hinter anderen, oft wirtschaftlichen, Erwägungen zurückstehen. Dies geht aus Expertengesprächen in Deutschland<sup>251</sup> und anderen EU-Mitgliedstaaten<sup>252</sup> hervor. Beispielsweise wird im Gutachten zur Vollzugssituation in Baden-Württemberg geschildert, dass auf der Ebene der Landratsämter politische Interventionen in die Gewerbeaufsicht durch den Landrat häufiger vorkommen würden, um Wirtschaftsförderung zu betreiben.<sup>253</sup> Auf der Ebene der Mitgliedstaaten merkt die EU-Kommission beispielsweise in ihrem Länderbericht für Rumänien das, dass im Abfallbereich die Umsetzung von EU-Umweltrecht deutlich verzögert worden sei und die Anstrengungen zur Bekämpfung illegaler Aktivitäten in diesem Bereich hinter dem erforderlichen Maß und den bestehenden Möglichkeiten zurückbleiben würden.<sup>254</sup>

<sup>248</sup> Vgl. Bohne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006, S. 518 f.

<sup>249</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015, 17.

<sup>250</sup> Vgl. Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, Länderbericht Deutschland, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, COM(2017) 63 final, 03.02.2017, SWD(2017) 38 final, S. 7.

<sup>251</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007.

<sup>252</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015.

<sup>253</sup> Vgl. Bogumil (u.a.): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 22.08.2016. Abrufbar unter: [https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-intern/Dateien/Dokumente/1\\_Ministerium/Aufgaben\\_und\\_Organisation/160822\\_Gutachten\\_Weiterentwicklung\\_Umweltverwaltung.pdf](https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-intern/Dateien/Dokumente/1_Ministerium/Aufgaben_und_Organisation/160822_Gutachten_Weiterentwicklung_Umweltverwaltung.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.08.2017, S. 43.

<sup>254</sup> Vgl. European Commission: Commission Staff Working Document, The EU Environmental Implementation Review – Country Report – Romania, Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The EU Environmental Implementation Review: Common Challenges and how to combine efforts to deliver better results, {Com(2017) 63 final}, 03.02.2017, SWD(2017) 55 final, S. 7 ff.

Teilweise fehlt der politische Wille, die Vollzugsbehörden mit den nötigen Kompetenzen und Ressourcen auszustatten. Diese fehlenden Befugnisse bei einigen Vollzugsbehörden und ein scheinbarer Unwille zur Sanktionierung (geringe Bußgelder etc.) führen dazu, dass Rechtsbrüche oft nur unzureichend verfolgt und sanktioniert werden.<sup>255</sup> Im Gutachten zur Vollzugssituation in Baden-Württemberg wird darauf hingewiesen, dass der Vollzug auf der Ebene der Landratsämter durch die Personalknappheit die Züge einer „Mangelwirtschaft“ trage, die durch „Fremdbestimmung“ gekennzeichnet sei, weshalb Pflichten, deren Nichterledigung keine Außenwirkung haben und deren Nichterfüllung keine Beschwerden erzeugen, nicht mehr erfüllt würden.<sup>256</sup>

#### **2.4.1.6 Mangelnde Transparenz**

Informale Instrumente wie z.B. Vorverhandlungen mit Anlagenbetreibern in Genehmigungsverfahren spielen in verschiedenen Bereichen des Umweltrechts eine zentrale Rolle zur Verbesserung der Verfahrenseffizienz, aber sie finden in der Regel ohne Öffentlichkeitsbeteiligung und hinter verschlossenen Türen statt.<sup>257</sup> Das birgt die Gefahr von Absprachen zwischen Behörden und Normadressaten zu Lasten Dritter.

Beispielsweise merkt die EU-Kommission in ihrem Länderbericht zu Rumänien mehrfach an, dass es an Transparenz zu Organisation, Verfahren und Entscheidungen im Umweltbereich fehle und diese dringend verbessert werden müsste, um die Umsetzungssituation zu verbessern.<sup>258</sup>

### **2.4.2 Vollzugsprobleme in den Untersuchungsschwerpunkten**

#### **2.4.2.1 Vollzugsprobleme im Bereich des Immissionsschutzes**

Da die Industrieemissions-Richtlinie 2010/75/EU relativ neu ist und erst bis 2013 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden musste, gibt es bisher nur wenige Analysen zu deren Vollzug. Die folgenden Ausführungen stützen sich daher vor allem auf die im März 2016 erschienene Auswertung der nationalen Umsetzungsberichte durch die EU-Kommission.<sup>259</sup> Diese Auswertung enthält allerdings kaum Informationen zu praktischen Umsetzungsschritten und -problemen, sondern fast ausschließlich zur rechtlichen Umsetzung. Laut ihrer eigenen Berichte führen alle Mitgliedstaaten sowohl Routineinspektionen als auch unangekündigte Inspektionen gemäß der Vorgaben der IED durch. Sie erstellen Inspektionsprogramme für ihre Routineinspektionen (außer Luxemburg) und kommunizieren die Ergebnisse an den Anlagenbetreiber. Gemäß der IED sollen die Mitgliedstaaten in diesen Inspektionsprogrammen die Häufigkeit von Vor-Ort-Besichtigungen für verschiedene Arten von Anlagen nach

---

<sup>255</sup> Vgl. IMPEL: Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and how IMPEL Could Help Overcome Them, 2015, S. 17.

<sup>256</sup> Vgl. Bogumil (u.a.): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 22.08.2016. Abrufbar unter: [https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/1\\_Ministerium/Aufgaben\\_und\\_Organisation/160822\\_Gutachten\\_Weiterentwicklung\\_Umweltverwaltung.pdf](https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/1_Ministerium/Aufgaben_und_Organisation/160822_Gutachten_Weiterentwicklung_Umweltverwaltung.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.08.2017, S. 67 ff.

<sup>257</sup> Vgl. Bohne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006, S. 518 f.

<sup>258</sup> Vgl. European Commission: Commission Staff Working Document, The EU Environmental Implementation Review – Country Report – Romania, Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The EU Environmental Implementation Review: Common Challenges and how to combine efforts to deliver better results, {Com(2017) 63 final}, 03.02.2017, SWD(2017) 55 final, S. 18, 24 und 28.

<sup>259</sup> Vgl. Europäische Kommission: Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID – Industrial Emissions Directive, Final Report, 2016.

dem von der Anlage ausgehenden Umweltrisiko ausrichten (vgl. 2.2.1.1). Zur praktischen Umsetzung dieses risikobasierten Ansatzes liegen bisher noch keine Berichte vor.<sup>260</sup>

Für die deutschen Bundesländer gibt es detailliertere Analysen der Vollzugssituation. Allerdings beziehen sich diese Studien von 2007<sup>261</sup> noch auf das vorherige Regime für Industrieemissionen. Im Folgenden beziehen wir uns auf diese Studien, unter der Annahme, dass sich zwar die Rechtsgrundlagen, aber nicht die Vollzugsstrukturen grundlegend geändert haben. Die Problemanalyse für die Bundesländer ist also mit Vorsicht zu genießen, es ist aber davon auszugehen, dass die Vollzugsprobleme zumindest teilweise weiterbestehen – vor allem, wenn sie nicht durch den Inhalt der Regelungen an sich, sondern durch andere Faktoren entstanden sind. Die Vollzugssituation in den deutschen Bundesländern ist – nach dem Stand von 2007 – unterschiedlich. In mehreren Bundesländern wird den Genehmigungen von Industrieanlagen, auf Kosten anderer Aufgaben des Immissionsschutzrechts, die höchste Priorität eingeräumt, da hier ein großer politischer Druck hinsichtlich der Dauer von Genehmigungsverfahren herrscht.<sup>262</sup> Die Dauer der Genehmigungsverfahren konnte von Anfang der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er auch tatsächlich in fast allen Bundesländern reduziert werden.<sup>263</sup> Andere Aufgaben, vor allem die Regelüberwachung von Anlagen, können aber nicht (mehr) systematisch wahrgenommen werden. In NRW finde beispielsweise „[n]ach Aussage von Mitarbeitern der Immissionsschutzverwaltung [...] aufgrund von Personalmangel keine Regelüberwachung mehr statt. Lediglich die anlassbezogene Überwachung und die [...] vorgeschriebene Überwachung von Anlagen nach der IVU-Richtlinie würden tatsächlich vollzogen“.<sup>264</sup> In Baden-Württemberg, Niedersachsen und Sachsen ist die Lage ähnlich. Es gibt aber auch Bundesländer, darunter Bayern, in denen (noch) von einer umfassenden Anlagenüberwachung auszugehen ist – die Auswirkungen von Personaleinsparungen machen sich aber auch hier bemerkbar.<sup>265</sup>

Als Gründe für Vollzugsprobleme beim Immissionsschutz werden genannt:

- ▶ **Ressourcen- und Personalmangel:** Personelle Unterbesetzung, fehlende Kapazitäten und mangelnde Fachexpertise werden als Hauptgründe für Vollzugsprobleme bei der Genehmigung von Industrieanlagen in Deutschland genannt. Besonders durch Reformen der Verwaltungsstrukturen in den frühen 2000er Jahren hat sich die Personalsituation in vielen Bundesländern verschärft. Aufgrund von akutem Personalmangel werden hauptsächlich die drängendsten Aufgaben wahrgenommen, vor allem die Anlagengenehmigung. Die Routineüberwachung von Anlagen in regelmäßigen Abständen und andere Kontroll- und Planungsaufgaben werden in einigen Bundesländern nur noch unzureichend ausgeführt.<sup>266</sup> Gleichzeitig wurden im Laufe der Reformen weite Teile der Immissionsschutzaufgaben kommunalisiert. Auf der Ebene der kommunalen Körperschaften fehlen aber oft das Fachwissen und der interdisziplinäre Sachverstand, um Anlagengenehmigungen und -überwachungen kompetent durchzuführen. In vielen kleineren Landkreisen gibt es zudem nur wenige Anträge auf Anlagengenehmigungen, so dass das Personal nicht die nötigen Erfahrungen und Routinen entwickeln kann, um die großindustrielle Anlagenzulassung angemessen durchzuführen.<sup>267</sup> Da die Anforderungen an die zu-

---

<sup>260</sup> Vgl. Europäische Kommission: Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID – Industrial Emissions Directive, Final Report, 2016, S. 85.

<sup>261</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007; Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007.

<sup>262</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 73.

<sup>263</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 145.

<sup>264</sup> Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 124.

<sup>265</sup> Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 98.

<sup>266</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 32, 73, 124, 149.

<sup>267</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007, Nr. 168.

ständigen Behörden mit der neuen IED noch gestiegen sind, ist davon auszugehen, dass hier auch weiterhin Probleme auftreten.

- ▶ **Informationsmangel:** Verknüpft mit Personalmangel und personellen Umverteilungen ist ein Mangel an Fachexpertise und Informationen. In Baden-Württemberg ist beispielsweise im Rahmen von Umstrukturierungen viel vorhandenes Wissen über Industriezweige und den Stand der Technik verlorengegangen, weil entsprechend qualifizierte Mitarbeiter anderen Aufgaben zugeteilt wurden und die verbleibenden eine viel größere Bandbreite von Branchen abdecken müssen als zuvor.<sup>268</sup>
- ▶ **Komplexe Anforderungen:** Im Gegensatz zu manch anderen Bereichen des EU-Umweltrechts macht die IED detaillierte Vorgaben. Hier ist das Problem also weniger, dass es keine genauen Vorgaben gibt, sondern eher, dass zuständige Behörden Probleme haben, den komplexen Anforderungen in Bezug auf Genehmigungen und Anlagenüberwachung gerecht zu werden. Aus Berichten der Mitgliedstaaten geht zum Beispiel hervor, dass sich die nationalen Vollzugsbehörden für die Genehmigung von Ausnahmeregelungen mehr Hilfestellungen von der EU-Kommission wünschen, um die Kosten-Nutzen-Analyse für solche Ausnahmen durchführen zu können.<sup>269</sup>
- ▶ **Mangelnder Vollzugswille:** Besonders dort, wo die Zuständigkeit für die Anlagengenehmigung und -überwachung auf kommunaler Ebene angesiedelt ist, besteht ein potenzieller Konflikt zwischen den Umweltzielen der IED und der kommunalen Standortpolitik.<sup>270</sup> Dies kann zu einer laxen Auslegung der Vorgaben führen.
- ▶ **Mangelnde Transparenz:** Im Immissionsschutz spielen informelle Vorverhandlungen zwischen Vollzugsbehörden und Anlagenbetreibern eine große Rolle. Sie garantieren effiziente Verfahren und verringern finanzielle und politische Risiken. In den meisten Mitgliedstaaten findet aber kaum eine Öffentlichkeitsbeteiligung in dieser Phase statt – außer in Schweden, wo die Einbindung der Öffentlichkeit gesetzlich verpflichtend ist. Hieran ist problematisch, dass die Vorverhandlungen große Auswirkungen auf die später formal erteilten Genehmigungen und die darin enthaltenen Auflagen haben. Die Öffentlichkeit kann in dieser formalen Phase des Verfahrens also höchstens noch auf technische Details Einfluss nehmen.<sup>271</sup> Deutschland ist ein typisches Beispiel eines solchen Systems, bei dem sich Behörden und Anlagenbetreiber häufig schon in informellen Vorverhandlungen auf Genehmigungsaufgaben einigen. In Interviews mit Mitarbeitern von Vollzugsbehörden in Deutschland 1998 gaben 60 % der Befragten an, dass sich Behörde und Anlagenbetreiber oft oder immer in den Vorverhandlungen auf die Genehmigungsaufgaben einigen.<sup>272</sup> Gleichzeitig wird die Öffentlichkeit nur selten in diesen Schritt eingebunden.<sup>273</sup> Dies birgt die Gefahr, dass die Anlagenbetreiber schwächere Auflagen erfüllen müssen, als sie sonst durchzusetzen gewesen wären – insbesondere da Umweltverbände und die Öffentlichkeit wenig Einfluss auf das offizielle Verfahren haben, wenn sie nicht

---

<sup>268</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 33.

<sup>269</sup> Vgl. Europäische Kommission: Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID – Industrial Emissions Directive, Final Report, 2016, S. 84.

<sup>270</sup> Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007, Nr. 168; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 212.

<sup>271</sup> Vgl. Bohne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006, S. 518 f.

<sup>272</sup> Vgl. Bohne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006, S. 220f.

<sup>273</sup> Vgl. Bohne: The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union, Alphen aan den Rijn 2006, S. 222f.

schon in die Vorverhandlungen mit eingebunden waren.<sup>274</sup> Es ist allerdings empirisch nicht erwiesen, wie häufig diese Gefahr eintritt.

#### 2.4.2.2 Vollzugsprobleme im Bereich Abfallverbringung

Für den Vollzug der Abfallverbringungsvorgaben ergibt sich ein gemischtes Bild. In Bezug auf die Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG), die den rechtlichen Rahmen für die Abfallregelungen der EU setzt, kommen die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen weitgehend nach. Dies geht aus der Auswertung von Fragebögen zum Umsetzungsstand im Zeitraum von 2007 bis 2009 hervor, die die Mitgliedstaaten auf Beschluss der EU-Kommission hin ausfüllen mussten.<sup>275</sup> Demnach haben die Mitgliedstaaten gemäß der Richtlinie Abfallwirtschaftspläne ausgearbeitet – auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene – und Schritte in Richtung der Inlandsentsorgung unternommen.

Andererseits werden auch Probleme deutlich: Während die meisten Mitgliedstaaten zwar weitgehend autark in Bezug auf die Abfallentsorgung sind, gilt dies aber weitaus weniger für gefährliche Abfälle. Im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum liegt hier keine wesentliche Entwicklung vor.<sup>276</sup> Des Weiteren verpflichtet die Abfallrahmenrichtlinie die Mitgliedstaaten, die folgenden Prioritäten in der Abfallwirtschaft zu setzen: nach Möglichkeit Vermeidung von Abfallproduktion, ansonsten eine Weiterverwertung und als letzte Möglichkeit die Deponie von Abfall. Während in einigen Mitgliedstaaten kaum Abfall deponiert wird (mitteleuropäische und skandinavische Staaten, einschließlich Deutschland), ist die Deponierung in der EU als Ganzes noch die am häufigsten verwendete Methode bei Haushaltsabfällen. Das deutet darauf hin, dass die Priorisierung der Abfallverbringungsverfahren in den meisten Mitgliedstaaten nicht entsprechend der Richtlinie umgesetzt wird. Es gibt allerdings eine leichte Verbesserung verglichen mit der Situation im vorherigen Berichtszeitraum. Deutschland, wo nur 1 % der Abfälle deponiert werden, kann hier als good practice Beispiel gelten – vor allem, wenn man sich vor Augen führt, dass es mehrere Mitgliedstaaten gibt, in denen um die 90 % der Haushaltsabfälle deponiert werden. In Deutschland wird der Großteil der Abfälle recycelt (über 60 %), oder verbrannt (32 %), entweder mit oder ohne Energiegewinnung.<sup>277</sup>

Für den Vollzug der Abfallverbringungsverordnung (1013/2006/EG), auf der in der vorliegenden Untersuchung ein besonderer Fokus liegt, ergibt sich ein eher negatives Bild. Eine 2009 im Auftrag der EU-Kommission erschienene Studie weist auf signifikante Vollzugsprobleme hin.<sup>278</sup> Die EU-Abfallverbringungsverordnung verbietet sämtliche Exporte von gefährlichen Abfällen in Länder außerhalb der OECD und von zur Beseitigung bestimmten Abfällen in Länder außerhalb der EU/EFTA. Dennoch gibt es immer wieder klare Beweise für illegale Abfalltransporte in Entwicklungsländer, aber auch zwischen Mitgliedstaaten. Für diese Transporte fehlen oft die Dokumente oder Abfall wird absichtlich falsch klassifiziert: beispielsweise als Gebrauchsgüter – vor allem bei Elektroschrott – oder als unbedenklicher Abfall der „grünen Liste“. Zudem kommt es vor, dass Drogen, Waffen oder geschützte Arten in Abfalltransporten geschmuggelt werden.<sup>279</sup>

---

<sup>274</sup> Vgl. Bohne: *The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union*, Alphen aan den Rijn 2006, S. 502f.

<sup>275</sup> Vgl. Consortium ESWI: *Preparation of implementation reports on waste legislation, including the Waste Shipment Regulation – Final Implementation Report For the Waste Framework Directive 2006/12/EC*, 2012.

<sup>276</sup> Vgl. Consortium ESWI: *Preparation of implementation reports on waste legislation, including the Waste Shipment Regulation – Final Implementation Report For the Waste Framework Directive 2006/12/EC*, 2012, S. 22.

<sup>277</sup> Vgl. Consortium ESWI: *Preparation of implementation reports on waste legislation, including the Waste Shipment Regulation – Final Implementation Report For the Waste Framework Directive 2006/12/EC*, 2012, S. 24 ff.

<sup>278</sup> Vgl. IEEP, BIO Intelligence Service und Ecologic Institute: *Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections*, 2008.

<sup>279</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: *Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks*, Final report, 2010, S. 10.

Die Abfallverbringungsverordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zu bestimmten Anforderungen an ihre Inspektionssysteme, damit diese einen effektiven Vollzug sicherstellen können. Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den Inspektions- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten und zum Teil ernstzunehmende Lücken im Vollzug gibt. Dazu gehören beispielsweise eine nicht ausreichende Anzahl von Vor-Ort-Inspektionen und das Fehlen von klaren Kriterien für die Durchführung von Inspektionen.<sup>280</sup> Da es sich bei der Abfallverbringung per Definition um ein grenzüberschreitendes Phänomen handelt, liegt eine große Gefahr in den Unterschieden im Vollzug. So weichen Exporteure beispielsweise auf die Häfen von Mitgliedstaaten mit geringeren Kontrollen aus, um ihre illegalen Transporte durchführen zu können. Gleichzeitig führen unzureichende Kontrollen in einem Mitgliedstaat zu mehr Arbeit für die Behörden im jeweiligen anderen Staat, durch den der Abfall anschließend transportiert wird.<sup>281</sup>

Als Gründe für die Vollzugsprobleme bei der Abfallverbringung werden benannt:

- ▶ **Ressourcen- und Personalmangel:** Den zuständigen Behörden fehlt es an Ressourcen und Kapazitäten. Durchsetzungsmaßnahmen finden oft als Reaktion auf Beschwerden und Hinweise von öffentlichen oder privaten Organisationen statt. Nur selten werden gesonderte Kapazitäten für proaktive Inspektionen zur Verhinderung von illegalen Abfalltransporten bereitgestellt. Im Bereich der Abfalltransporte spielen auch Zoll und Polizei eine große Rolle; das Personal bei diesen Behörden ist aber meist nur unzureichend im Umweltrecht geschult.<sup>282</sup>
- ▶ **Koordinationsprobleme:** Die Kooperation zwischen Umweltbehörden, Zoll und Polizei findet nur begrenzt statt, obwohl illegale Abfalltransporte in manchen Fällen mit ernsthaft organisierter Kriminalität (wie Drogenhandel und Geldwäsche) in Zusammenhang stehen.<sup>283</sup> Zudem sind die Kompetenzen in vielen Mitgliedstaaten über verschiedene Verwaltungsebenen verteilt, was einen effektiven Vollzug erschwert.<sup>284</sup>
- ▶ **Informationsmangel und -asymmetrien:** Den zuständigen Behörden fehlt es oft an den nötigen Daten und Informationen, um Abfallströme effektiv kontrollieren zu können. Zudem ist die Klassifizierung von Abfall nach den EU-Vorgaben ein komplexes Phänomen: Die Unterscheidung, ob es sich bei elektronischen Geräten und Geräteteilen und Kraftfahrzeugen und -teilen um Gebrauchsgüter oder Schrott handelt, ist oft nicht eindeutig.<sup>285</sup> Die Exporteure sind im Informationsvorteil gegenüber den Behörden und haben ein wirtschaftliches Interesse daran, ihre Informationen nicht mit den Behörden zu teilen, um falsch klassifizierten Abfall exportieren zu dürfen.
- ▶ **Unklare Vorschriften:** Die zum Teil schwachen und unklaren Rechtsvorschriften werden in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt, was zu einem uneinheitlichen Vollzug führt. Zudem fehlen klare Kriterien für die Häufigkeit und Qualität von Inspektionen.<sup>286</sup>

<sup>280</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008.

<sup>281</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

<sup>282</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 24.

<sup>283</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 83.

<sup>284</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 8.

<sup>285</sup> BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 10f.

<sup>286</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 7.

- ▶ **Mangelnder Vollzugswille:** Wie oben bereits erwähnt, gibt es für Mitgliedstaaten Anreize, kein strenges Inspektionssystem aufzusetzen: Exporteure weichen zum Beispiel auf die Häfen eines Staates mit weniger Kontrollen aus, um illegale Transporte durchführen zu können. Das kann für diesen Staat einen Wettbewerbsvorteil bedeuten. Außerdem tritt eine Art Trittbrettfahrerproblem auf: Solange Abfalltransporte im Nachbarstaat kontrolliert werden, durch den sie vorher oder anschließend transportiert werden, werden die Ziele der Abfallverbringungsverordnung erreicht, ohne dass der betreffende Mitgliedstaat dafür Ressourcen aufwenden muss. Wenn in einem Staat aber kaum kontrolliert wird, ist eine stärkere Kontrolle im benachbarten Staat nötig. Durch ein schwaches Kontrollsystem können also zu Lasten anderer Mitgliedstaaten Kosten eingespart werden.

#### 2.4.2.3 Vollzugsprobleme im Bereich Wasserrecht

Die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wurde nur von wenigen Mitgliedstaaten innerhalb der vorgesehenen Frist rechtlich umgesetzt. Außerdem bestehen bei zahlreichen Mitgliedstaaten erhebliche Unzulänglichkeiten in der Umsetzung. Aus einer Auswertung von nationalen Berichten an die EU-Kommission<sup>287</sup> geht hervor, dass auf dem Stand von 2004 nur bei einem geringen Anteil der Wasserkörper in der EU die für 2015 gesetzten Ziele schon erreicht waren und bei vielen das Risiko einer Nicht-Erreichung gegeben war. In einigen Mitgliedstaaten wurden bis 2004 nur für 1% der Gewässer die Ziele erreicht. Für die Oberflächengewässer ist davon auszugehen, dass bis 2015 nur ca. 50 % den angestrebten guten ökologischen Zustand erreicht haben.<sup>288</sup>

Die Vollzugssituation in den deutschen Bundesländern stellt sich unterschiedlich dar, überall hat aber eine Ressourcenverknappung durch Reformen der Verwaltungsstruktur stattgefunden. In Baden-Württemberg beispielsweise kann dennoch davon ausgegangen werden, dass im Gewässerschutz Kontrollen und Vor-Ort-Inspektionen vorschriftsmäßig durchgeführt werden.<sup>289</sup> In anderen Bundesländern wie Sachsen und Bayern lassen sich Vollzugsprobleme erkennen.<sup>290</sup> Im Bereich des Trinkwassers sind Verfahrensvorgaben für die Häufigkeit und Dokumentation von Inspektionen vorhanden, werden aber nicht immer umgesetzt. Die Kontrolle von landwirtschaftlicher Ausbringung von Düngemitteln etc., auch Teil der wasserrechtlichen EU-Vorgaben, funktioniert laut einer vergleichenden Studie von 2013 gut. Die Inspektoren bringen das nötige Fachwissen mit und sind gut geschult, Kontrollen können bei Verstößen gezielt erhöht werden und es gibt ein weitreichendes Informationsprogramm, um Landwirte über die Vorgaben zu informieren.<sup>291</sup>

Insbesondere werden folgende Probleme in den Mitgliedstaaten oder auch in den deutschen Bundesländern benannt:

- ▶ **Ressourcen- und Personalmangel:** Die Ressourcenausstattung der Vollzugsbehörden ist in den Mitgliedstaaten recht unterschiedlich. Während z.B. die britische Trinkwasserbehörde (Drinking Water Inspectorate) ausreichende Kapazitäten hat, gibt es vor allem in Mitgliedsta-

---

<sup>287</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, 2007.

<sup>288</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen, 2012.

<sup>289</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 37f.

<sup>290</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 101, 149.

<sup>291</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, S. 51.

ten mit finanziellen Problemen wie Spanien und Polen Engpässe.<sup>292</sup> Bei der Bewirtschaftung von Flüssen stellen nicht ausreichende Finanzmittel für Investitionen bei der Behandlung von kommunalem Abwasser ein Hindernis für die Erfüllung der Anforderungen dar. In den deutschen Bundesländern wurden im Laufe der Verwaltungsreformen Anfang der 2000er Jahre auch im Gewässerschutz Personal- und Ressourceneinsparungen vorgenommen. Dies hat z.B. in Bayern dazu geführt, dass es sowohl bei der Überwachung von Gewässern als auch bei der Beratung der Industrie zu Qualitätseinbußen gekommen ist.<sup>293</sup> Teilweise fehlt für die komplexen Anforderungen der WRRL auch die nötige Fachexpertise – besonders wenn die Aufgaben bei lokalen Behörden angesiedelt sind.<sup>294</sup>

► **Koordinationsprobleme:**

- **Koordination innerhalb und zwischen Behörden:** Der strukturelle Aufbau der Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten unterscheidet sich stark. Teilweise haben die Behörden breitgefächerte Aufgaben, was die Gefahr mit sich bringt, dass bestimmte Aufgaben vernachlässigt werden. Andere Behörden sind sehr spezialisiert – manche sogar auf den Vollzug einer einzelnen Richtlinie (z.B. die britische Trinkwasserbehörde). Das bringt zwar einen hohen Grad an Fachwissen mit sich, erfordert aber auch eine gute Koordination mit anderen Behörden und Rechtsbereichen.<sup>295</sup>
- **Koordination mit anderen Politikbereichen:** Die verschiedenen EU-Rechtsakte mit überschneidenden Sachgebieten (z.B. mit dem Chemikalienrecht) sind teilweise wenig kompatibel, da die Zielsetzungen und zeitlichen Fristen oft nicht aufeinander abgestimmt sind. Die Analyse von Gewässern im Rahmen der WRRL und der FFH-RL kann beispielsweise aufgrund verschiedener Fristen nicht zusammen durchgeführt werden. Auch zwischen Wasserrecht und Bereichen außerhalb des Umweltrechts, vor allem der Landwirtschaft, gibt es Spannungen, teilweise schon auf EU-rechtlicher Seite, aber auch durch die Umsetzung in den Mitgliedstaaten. So sieht die WRRL auf dem Gebiet der Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete einen integrierten Ansatz vor, bei dem Landwirtschaft, Gewässerschutz etc. gleichermaßen berücksichtigt werden sollen. Die Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten spiegeln das aber nicht immer wider. So wurde in einigen Fällen Einheiten ohne klare Verbindung zur Wasserbewirtschaftung und ohne Rückkopplung zum Einsatzgebiet die Zuständigkeit für die Umsetzung der WRRL übertragen.<sup>296</sup> Dadurch kam es zu überlappenden Ansätzen und teilweise Maßnahmen und Entscheidungen, die mit den Richtlinienzielen nicht zu vereinbaren waren. Besonders mit dem landwirtschaftlichen Bereich kommt es zu Koordinations-schwierigkeiten. Während über 90 % der Bewirtschaftungspläne des ersten Zyklus nahe legen, dass die Landwirtschaft ein erheblicher Belastungsfaktor für die Flusseinzugsgebiete ist, mangelt es im Allgemeinen den Plänen an Entschlossenheit, den Belas-

<sup>292</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, S. 8f.

<sup>293</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 101.

<sup>294</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, S. 49; Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 149.

<sup>295</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, S. 8.

<sup>296</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, 2012, S. 9

tungen durch die Landwirtschaft entgegenzutreten und an einer befriedigenden Einbindung der Landwirte bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie.<sup>297</sup> Außerdem haben die Mitgliedstaaten die von der EU gebotenen Finanzierungsmöglichkeiten, die zur Förderung von wasserpolitischen Zielen genutzt werden können, bisher nicht umfassend ausgeschöpft.<sup>298</sup>

- ▶ **Grenzüberschreitende Kooperation:** Im Gewässerschutz ist außerdem die grenzüberschreitende Kooperation von besonderer Bedeutung, um einen integrierten Schutz gesamter Gewässer zu erreichen. Diese Kooperation gelingt teilweise, so z.B. im Bereich der internationalen Zusammenarbeit der Rheinuferstaaten durch die Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR).<sup>299</sup> Sie funktioniert jedoch nicht immer reibungslos. In ihrer Studie zur Modernisierung der Umweltverwaltung merken Bauer u.a. beispielsweise an, dass die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der sächsischen Behörden mit denen in Tschechien und Polen sich sehr schwierig darstellt, vor allem aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzungen der Arbeitsgruppen.<sup>300</sup>
- ▶ **Informationsmangel:** Die Datenlage zum Zustand von Oberflächengewässern in den Bewirtschaftungsplänen ist unzureichend. In den Plänen, die der EU-Kommission bis 2009 vorgelegt wurden, wird bei ca. 15 % der Oberflächenwasserkörper in der EU der ökologische Zustand und bei 40 % der chemische Zustand als „unbekannt“ angegeben.<sup>301</sup> Auf dieser Grundlage ist es weder für die Mitgliedstaaten möglich, zielgerichtete Bewirtschaftungspläne auszuarbeiten (wenn sie auch selbst diese Informationen nicht zur Verfügung haben), noch kann die EU-Kommission den Vollzug angemessen beurteilen. Hinzu kommt, dass die meisten Bewirtschaftungspläne keine genauen Angaben zu den Kosten für die Umsetzung der Maßnahmen und zu ihrer Finanzierung machen – ebenfalls eine mangelhafte Grundlage für die Umsetzung von Maßnahmen.<sup>302</sup>
- ▶ **Mangelnder Vollzugswille:** Der Zeitplan zur Umsetzung der WRRL war ambitioniert,<sup>303</sup> was für viele Mitgliedstaaten eine Herausforderung darstellte. Die verspätete und unzureichende Umsetzung der WRRL in einigen Mitgliedstaaten lässt aber auch auf mangelnden politischen Willen schließen. Eine Prüfung der EU-Kommission hat ergeben, „dass viele Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen danach ausrichten, ‚was bereits eingeführt und/oder geplant ist‘ und ‚was machbar ist‘, ohne den aktuellen Zustand der Wasserkörper und die in den Bewirtschaftungsplänen aufgezeigten Belastungen zu berücksichtigen, die das Erreichen eines ‚guten Zustands‘ verhindern“.<sup>304</sup> Dies reicht nicht aus, um die gesteckten Ziele zu erreichen und ist gleichzeitig nicht kosteneffizient. Zum Teil wird auch deutlich, dass Vorgaben zwar formell richtig umgesetzt werden, die Umwelt aber scheinbar nicht die höchste Priorität hat. Aus Interviews mit

<sup>297</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, 2012.

<sup>298</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie - Maßnahmen zum Erreichen eines guten Gewässer-zustands in der EU und zur Verringerung der Hochwasserrisiken, 2015, S. 10f.

<sup>299</sup> Vgl. Tiroch/Kirschner, Überblick über das Wasserrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 14.

<sup>300</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 149f. (S. 152).

<sup>301</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, 2012, S. 8.

<sup>302</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, 2012.

<sup>303</sup> Vgl. Art. 24 WRRL, wonach die Richtlinie bis zum 22. Dezember 2003 – und damit drei Jahre nach ihrer Verkündung umzusetzen war.

<sup>304</sup> Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie - Maßnahmen zum Erreichen eines guten Gewässer-zustands in der EU und zur Verringerung der Hochwasserrisiken, 2015, S. 5.

zuständigen Behördenmitarbeitern in Niedersachsen – geführt im Rahmen einer 2007 erschienenen Studie – geht beispielsweise hervor, dass bei der Einstufung von Gewässern gemäß der WRRL „Niedrigeinstufung die Regel“ war. Damit sollte „die Nutzbarkeit des Gewässers erhalten und der Interventionsaufwand der WRRL gering gehalten werden“. <sup>305</sup> Ähnliches lässt sich bei den Flussbewirtschaftungsplänen beobachten: Hier haben Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Frist zur Herstellung eines guten Zustands der Gewässer zu verlängern. In den Bewirtschaftungsplänen müssen dazu ausführliche Gründe angeführt werden. In der Praxis werden Ausnahmeregelungen aber häufig dazu genutzt, bisherige Praktiken und Wassernutzungen fortzusetzen, ohne dass ein Plan zum Erreichen der Richtlinienziele formuliert wird. <sup>306</sup> In beiden Fällen suchen sich Mitgliedstaaten also Schlupflöcher, die ihnen weiterhin eine Nutzung von Gewässern mit umweltschädlichen Auswirkungen ermöglichen.

- ▶ **Fehlende Internalisierung von Kosten:** Die fehlende Internalisierung von Umweltkosten wird als ein möglicher Grund gesehen, weshalb Wasser bisher nicht nachhaltig genutzt wird, auch wenn über die WRRL bereits eine begrenzte Internalisierung der Kosten erfolgt. <sup>307</sup> In einigen Mitgliedstaaten und Sektoren werden z.B. keine Wasserverbrauchsmessungen durchgeführt, sodass es keine transparenten Gebührenordnungen und Anreize für eine effiziente Wassernutzung gibt. Dies führt teilweise zu einer ineffizienten Nutzung und Verschwendung von Wasser, besonders in Gebieten, in denen Wasser hauptsächlich zu Bewässerungszwecken in der Landwirtschaft eingesetzt wird – oft mit veralteten Wasserinfrastrukturen. <sup>308</sup> Dabei gibt die Wasserrahmenrichtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten eine Wassergebührenpolitik umsetzen müssen, die die Prinzipien der Kostendeckung und das Verursacherprinzip berücksichtigt. <sup>309</sup>

#### 2.4.2.4 Vollzugsprobleme im Bereich Naturschutzrecht

Für den Bereich des Naturschutzes veröffentlichte die EU-Kommission 2015 einen Bericht über den Zustand der geschützten Gebiete im Zeitraum von 2007 bis 2012. <sup>310</sup> Der Bericht basiert auf Bewertungen durch die Mitgliedstaaten und Daten der Europäischen Umweltagentur. Es werden die Gebiete berücksichtigt, die unter die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie fallen. Die EU-Kommission hat außerdem die Vogelschutz- und FFH-Richtlinien in einem Prozess von 2015 bis 2016 einem sog. „Fitness Check“ unterzogen, in dem diese evaluiert werden. <sup>311</sup> Die Berichte kommen zu dem Ergebnis, dass sich, im Vergleich zum Zeitraum davor, keine wesentlichen Veränderungen bzw. Verbesserungen in den Bereichen Artenschutz, Schutz von Vogelarten und von Lebensräumen ergeben haben. Als allgemeiner Trend lässt sich feststellen, dass Lebensräume und Arten, die schon vorher in gutem Zustand waren bzw. eine stabile Population hatten, auch weiterhin in gutem Zustand sind. Lebensräume und

<sup>305</sup> Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 76.

<sup>306</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, 2012, S. 7.

<sup>307</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, 2007.

<sup>308</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie - Maßnahmen zum Erreichen eines guten Gewässer-zustands in der EU und zur Verringerung der Hochwasserrisiken, 2015, S. 11.

<sup>309</sup> Vgl. Art. 9 WRRL.

<sup>310</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union – Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2007-2012 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie und Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie, 2015.

<sup>311</sup> Vgl. Europäische Kommission: Evaluationsstudie zur Unterstützung des Fitness Checks der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie, Entwurffassung der ersten Ergebnisse, 2015.

Arten in ungünstigem Zustand verschlechtern sich aber größtenteils weiter. Damit scheint ein Erreichen der in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2020 festgelegten Ziele unmöglich, zumindest wenn sich die Entwicklung ähnlich fortsetzt.

Im Naturschutz spielt das Natura-2000-Netz eine wesentliche Rolle für den Erhalt von Arten und Lebensräumen, jedoch wird sein Potenzial noch nicht voll ausgeschöpft. Das Natura-2000-Netz besteht aus besonderen Schutzgebieten (BSG) nach der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie (als SAC – Special Areas of Conservation bezeichnet). Im Berichtszeitraum hat die Anzahl der ausgewiesenen Gebiete deutlich zugenommen, allerdings wurden gleichzeitig die nötigen Erhaltungsmaßnahmen nicht ausreichend eingeführt. So fehlten Ende 2012 noch für die Hälfte der Natura-2000-Gebiete umfassende Bewirtschaftungspläne.<sup>312</sup>

In Deutschland erfolgte die Umsetzung der FFH-Richtlinie erst verspätet und die in der Richtlinie geforderten Management-Pläne sind noch unvollständig.<sup>313</sup> Dennoch ist der Vollzug der EU-Naturschutz-Vorgaben laut einer vergleichenden Studie von 2013<sup>314</sup> positiv hervorzuheben. Der Vollzug in Deutschland ist demnach durch eine kontinuierliche und regelmäßige Überwachung, die Nachverfolgung von Beschwerden oder Ermittlungsergebnissen und Untersuchungen anhand von Stichproben charakterisiert. Es gibt ausgeprägte Teilnahmemöglichkeiten und Konsultationsprozesse und eine hohe Transparenz. Die Studie stellt vor allem die Umsetzung des Natura-2000 Regimes in Schleswig-Holstein als positives Beispiel heraus: In einem intensiven Prozess wurden dabei die betroffenen Gruppen aus der Region (z.B. aus den Bereichen Landwirtschaft, Forst, Wassermanagement und Tourismus) mit einbezogen, was zu einer hohen Akzeptanz der Naturschutzgebiete in der Bevölkerung beigetragen hat. Besonders hervorgehoben werden die sogenannten „Lokalen Aktionen“.<sup>315</sup> Unter diesem Stichwort bietet Schleswig-Holstein lokalen Bündnissen aus Naturschutz, Kommunen und Landnutzern weitreichende Unterstützung an.<sup>316</sup>

Aus diesen Berichten und aus einer Studie zur Vollzugssituation in Deutschland<sup>317</sup> lassen sich folgende Probleme im Vollzug des Naturschutzrechts ableiten:

- **Ressourcen- und Personalmangel:** Die Mitgliedstaaten investieren oft zu wenig in die ausgewiesenen Schutzgebiete, sodass sich der Erhaltungszustand nicht ausreichend verbessern kann.<sup>318</sup> Oft gibt es finanzielle Engpässe. Angebote wie das LIFE-Programm<sup>319</sup> der EU zur För-

---

<sup>312</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union – Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2007-2012 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie und Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie, 2015.

<sup>313</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, S. 66-67.

<sup>314</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013,

<sup>315</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, S. 185-190.

<sup>316</sup> Vgl. Deutscher Verband für Landschaftspflege: Lokale Aktionen in Schleswig-Holstein – regionale Netzwerke zur Umsetzung von NATURA 2000, abrufbar unter: <http://schleswig-holstein.lpv.de/lokale-aktionen.html> (zuletzt abgerufen am 09.08.16).

<sup>317</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007.

<sup>318</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union – Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2007-2012 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie und Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie, 2015, S. 17.

derung von Umweltmaßnahmen führen zu einem Anstieg der Mittel, dies hat aber noch keinen ausreichenden Einfluss.<sup>320</sup> In mehreren deutschen Bundesländern ist die Naturschutzverwaltung außerdem personell unterbesetzt, so wurde z.B. in Baden-Württemberg bei einer gestiegenen Anzahl ausgewiesener Naturschutzgebiete die Personalausstattung nicht aufgestockt. In der Folge wird „[a]ngesichts der hohen Arbeitsbelastung der Naturschutzverwaltung [...] der Zustand eines Schutzgebietes, eines geschützten Biotops, von Ausgleichs- oder Ersatzvornahmen oder ähnlichem nicht mehr systematisch geprüft“.<sup>321</sup> Auch in Sachsen leidet die untere Naturschutzverwaltung unter einer relativ schwachen Personalausstattung, sodass insbesondere bei der Umsetzung des Natura-2000-Regimes Umsetzungsprobleme entstanden sind.<sup>322</sup>

- ▶ **Koordinationsprobleme:** Die Vollzugsbehörden in den Mitgliedstaaten sind teilweise sehr spezialisiert und haben spezifische Expertise, die Koordination mit anderen Behörden und Rechtsbereichen ist dann allerdings eine Herausforderung; andere haben breitgefächerte Aufgaben, was die Gefahr einer Vernachlässigung bestimmter Pflichten mit sich bringt.<sup>323</sup> Im Naturschutzbereich könnten außerdem Verbindungen mit anderen EU-Politikbereichen wie der Agrar-, Fischerei- oder Regionalpolitik hergestellt werden, auch bei den Finanzierungsmöglichkeiten. Diese möglichen Synergien werden aber oft nicht genutzt.<sup>324</sup>
- ▶ **Unklare Vorschriften:** Neben diesen ungenutzten Synergien bestehen auch Anschlusschwierigkeiten und Konflikte mit anderen EU-Rechtsbereichen, sodass die Rechtslage unübersichtlich ist und der Naturschutz oft hinter anderen Zielen zurückbleibt. Zu diesen Politikbereichen zählen (zum Teil) die Kohäsions-, Energie- und Transportpolitik.<sup>325</sup>
- ▶ **Mangelnder Vollzugswille:** Insgesamt wurden von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Natura-2000-Regimes viele neue Naturschutzgebiete ausgewiesen. Mangende Erhaltungsmaßnahmen deuten aber darauf hin, dass die EU-Vorgaben nur formal erfüllt wurden, der politische Wille zu weiterreichenden Maßnahmen aber fehlte.<sup>326</sup> Innerhalb einiger Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg, NRW) lässt sich außerdem beobachten, dass die Naturschutzverwaltung im Laufe von durchgeführten Reformen an fachlicher Unabhängigkeit verloren und die Politisierung zugenommen hat. In NRW beispielsweise hängt der Naturschutz stark vom Willen der

<sup>319</sup> LIFE steht für „L'Instrument Financier pour l'Environnement“ – Finanzinstrument für die Umwelt.

<sup>320</sup> Vgl. Europäische Kommission: Evaluationsstudie zur Unterstützung des Fitness Checks der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie, Entwurffassung der ersten Ergebnisse, 2015, 2.

<sup>321</sup> Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 46.

<sup>322</sup> Vgl. Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 150.

<sup>323</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013, 185-190, S. 8.

<sup>324</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union – Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2007-2012 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie und Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie, 2015, S. 17; Europäische Kommission: Evaluationsstudie zur Unterstützung des Fitness Checks der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie, Entwurffassung der ersten Ergebnisse, 2015, S. 6.

<sup>325</sup> Vgl. Europäische Kommission: Evaluationsstudie zur Unterstützung des Fitness Checks der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie, Entwurffassung der ersten Ergebnisse, 2015, S. 7.

<sup>326</sup> Vgl. Europäische Kommission: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union – Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2007-2012 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie und Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie, 2015, S. 17.

Kommunalpolitik ab und fällt deshalb sehr unterschiedlich aus. Aufgrund von unterschiedlicher Ressourcenausstattung und Politisierung gibt es dort Kreise mit integrierten Umweltämtern, aber auch Kreise, in denen faktisch kein Umweltschutz stattfindet. In den Worten eines Mitarbeiters der Umweltverwaltung in NRW: der Vollzug sei „so gut wie der Landrat“.<sup>327</sup>

## 2.5 Theoretischer Bezugsrahmen

Im vorangehenden Kapitel wurden Vollzugsprobleme dargestellt, die das Problemfeld „Vollzug des EU-Umweltrechts“ charakterisieren und die aus Berichten der EU-Kommission, bzw. einzelner Mitgliedstaaten und Analysen der Vollzugssituation in Deutschland hervorgehen. Die wichtigsten Gründe für Vollzugsprobleme und uneinheitlichen Vollzug in den verschiedenen Mitgliedstaaten oder auch Bundesländern sind demnach: Ressourcen- und Personalmangel, Koordinationsprobleme, Informationsmangel und -asymmetrien, unklare Vorschriften und ein mangelnder Vollzugswille bei den Mitgliedstaaten bzw. Vollzugsbehörden.

Im Folgenden soll geprüft werden, welche wissenschaftlichen Theorien die genannten Vollzugsprobleme erklären helfen/abbilden und darauf aufbauend Anhaltspunkte für die Entwicklung geeigneter Regelungsalternativen liefern können. Der theoretische Bezugsrahmen ist interdisziplinär angelegt, da Vollzugsprobleme durch unterschiedliche Ursachen ausgelöst werden können.

### 2.5.1 Compliance-Theorie

Die Compliance-Theorie befasst sich mit der Frage, unter welchen Bedingungen Regelungen eingehalten werden. Mit dem Begriff „**Compliance**“ wird im Kontext der Compliance-Theorie erfasst, in welchem Maß sich Normadressaten – meist Staaten – an die mit einem Abkommen verbundenen Auflagen halten und die zu dessen Implementierung vorgenommenen Maßnahmen beachten.<sup>328</sup> Bei EU-Vorschriften zum Umweltrecht stehen zunächst die Mitgliedstaaten als die zur Umsetzung auf der nationalen Ebene verpflichteten Akteure im Mittelpunkt des Ansatzes. Mit Blick auf die föderale Struktur der Bundesrepublik kann damit auch der Vollzug der nationalen Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften durch die Bundesländer erfasst werden. Wenn EU-Vorschriften Normen enthalten, die sich direkt an Individuen oder Unternehmen richten, bilden diese die letzte Stufe der Normadressaten – auch hier stellt sich die Frage, unter welchen Umständen sie sich an die Vorgaben halten. Die Compliance-Theorien beschäftigen sich aber v.a. mit der Compliance von Staaten.

Grundsätzlich lassen sich zwei zentrale Compliance-Theorien<sup>329</sup> voneinander abgrenzen, die nach der Ursache für die Nicht-Compliance unterschieden werden können<sup>330</sup>: der **Enforcement-Ansatz** und

---

<sup>327</sup> Bauer u.a.: Modernisierung der Umweltverwaltung, Berlin 2007, S. 126.

<sup>328</sup> Jacobson/Brown Weiss: A framework for analysis, in: Brown Weiss/Jacobson: Engaging countries: Strengthening compliance with international environmental accords, 1998, S. 4.

<sup>329</sup> In eine ähnliche Richtung wie die Compliance Theorie geht der politikwissenschaftliche „Misfit“-Ansatz. Hierbei ist die Grundannahme, dass die Wahrscheinlichkeit einer Nicht- oder Schlechtumsetzung von EU-Richtlinien mit der Diskrepanz zwischen nationalen Regelungsstrukturen, Regelungsverfahren und Regelungstradition steigt, wenn so genannte „misfits“ zwischen nationalen Strukturen und europäischen Rechtsvorschriften bestehen. Vgl. hierzu u.a. Knill/Lenschow, Compliance with Europe: The Implementation of EU Environmental Policy and Administrative Traditions in Britain and Germany, Journal of European Public Policy 1998, 597; Katharina Holzinger, Christoph Knill und Bas Arts (Hrsg.): Environmental Policy Convergence in Europe? The Impact of International Institutions and Trade, Cambridge 2008.

<sup>330</sup> Zahlreiche Studien untersuchen die Compliance mit EU-(Umwelt)Recht auch mittels quantitativer Methoden. Dabei wird die „Compliance“ unterschiedlich operationalisiert. Die Ergebnisse dieser Studien legen nahe, dass zumeist eine Kombination aus den im Enforcement-Ansatz und den im Management-Ansatz benannten Faktoren für das Compliance-Niveau in den Mitgliedstaaten entscheidend ist. Vgl. Perkins/Neumayer (2007), Knill/Lenschow (1998) sowie für einen guten Überblick über Ergebnisse und Art der Operationalisierung Toshkov (2010).

der **Management-Ansatz**.<sup>331</sup> Während der Enforcement-Ansatz davon ausgeht, dass die Compliance freiwillig und bewusst unterlassen wird, um Vollzugskosten zu vermeiden, nimmt der Management-Ansatz an, dass Länder unfreiwillig defektieren, z.B. weil sie über unzureichende personelle Kapazitäten in den zuständigen Vollzugsbehörden verfügen.<sup>332</sup> Im Folgenden werden die beiden Ansätze skizziert.

Der **Enforcement-Ansatz** basiert auf Erkenntnissen der Spieltheorie und der Theorie kollektiver Handlungen. Staaten werden als rationale Akteure verstanden, die Kosten und Nutzen einer internationalen Kooperation gegeneinander abwägen. Demnach defektieren Staaten, wenn die Befolgungskosten höher sind als die Kosten einer Defektion.<sup>333</sup> Nach dem Enforcement-Ansatz kann es für einen Staat rational sein, sich im umweltrechtlichen Bereich nicht compliant zu verhalten, um einen Wettbewerbsvorteil für die eigenen Unternehmen herauszuschlagen. Kollektive Gewinne durch Kooperation können nur dann generiert werden, wenn Staaten von einer Defektion abgeschreckt werden, weil beispielsweise ein Vertragsverletzungsverfahren droht. **Überwachung und Sanktionierung** sind dabei die zentralen Elemente.<sup>334</sup> Durch effektive Sanktionen werden die Kosten der Defektion erhöht. Für die Vollzugssituation in Deutschland bedeutet dies, dass für die Bundesländer unter Umständen ein Anreiz besteht, sich defektiv zu verhalten, um Kosten zu sparen oder Standortvorteile für Unternehmen zu generieren.

Im Gegensatz zum Enforcement-Ansatz wird im **Management-Ansatz** davon ausgegangen, dass Staaten die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen prinzipiell einhalten möchten, es ihnen aufgrund ökonomischer oder politischer Beschränkungen aber nicht gelingt. Ein anderer Grund für einen schlechten Vollzug können unklare rechtliche Vorgaben sein. Besonders wenn Ziele statt konkreter Maßnahmen definiert werden, wie es gerade im EU-Umweltrecht häufig der Fall ist, sind Staaten unsicher bezüglich der besten Strategie zur Erreichung der Ziele. Nach dem Management-Ansatz kann eine höhere Compliance durch **capacity building**, eine geeignete **Norminterpretation** und **Transparenz** erzielt werden.<sup>335</sup>

Neben dem Enforcement-Ansatz und dem Management-Ansatz gibt es noch den **konstruktivistischen Ansatz**. Bei dem konstruktivistischen Ansatz wird davon ausgegangen, dass politische Akteure sich an bestimmte internationale Abkommen halten, weil sie die jeweiligen Normen für berechtigt halten und diese internalisiert haben.<sup>336</sup> Angewendet auf den Fall europäischen Umweltrechts würde das bedeuten, dass die politischen Akteure die Legitimation der EU als gesetzgebende Instanz anerkennen und deshalb bereit sind, die von ihr erlassenen Gesetze möglichst schnell und korrekt umzusetzen und

<sup>331</sup> Diese Begriffe wurden erstmals etabliert im Austausch zwischen Chayes/Chayes: The new sovereignty. Compliance with international regulatory agreements, 1995, und Downs/Rocke/Barsoom: Is the good news about compliance good news about cooperation?, International Organization 1996, S. 379-406.

<sup>332</sup> Vgl. Börzel: Guarding the treaty: The compliance strategies of the European Commission, in: Börzel/Cichowski: The State of the European Union, 2003, S. 198.

<sup>333</sup> Vgl. Underdal: Explaining compliance and defection: Three models, European Journal of International Relations 1998, S. 5-30 (7). Nach diesem Ansatz kann es für Staaten durchaus von Interesse sein, ein Abkommen zu unterzeichnen, dieses dann aber nicht umzusetzen bzw. sich nicht an die Vorgaben zu halten. Siehe dazu Tallberg: Paths to compliance. Enforcement, management, and the European Union, International Organization 2002, S. 609-643 (611).

<sup>334</sup> Underdal: Explaining compliance and defection. Three models, European Journal of International Relations 1998, S. 5-30 (12) sowie Downs/Rocke/Barsoom: Is the good news about compliance good news about cooperation, International Organization 1996, S. 379-406 (386 f.); für weitere Verweise vgl. Tallberg: Paths to compliance. Enforcement, management, and the European Union, International Organization, 2002, S. 609-643 (612).

<sup>335</sup> Tallberg: Paths to compliance. Enforcement, management, and the European Union, International Organization 2002, 56 (3), S. 609-643 (609).

<sup>336</sup> Für eine Übersicht s. Checkel (2004).

anzuwenden. Diese Internalisierung ist allerdings schwer zu messen,<sup>337</sup> deswegen soll dieser Ansatz hier nur am Rande berücksichtigt werden.

Die empirische Analyse der Vollzugsprobleme in der EU und besonders in Deutschland hat einige Problemlagen identifiziert, die sich mithilfe der Compliance Theorie erklären lassen. Im Sinne des Enforcement-Ansatzes ließ sich teilweise ein mangelnder Vollzugswille der Mitgliedstaaten, Bundesländer oder Vollzugsbehörden erkennen, die umweltrechtlichen Vorgaben angemessen umzusetzen. Bei der Abfallverbringung scheinen manche Mitgliedstaaten ihren Inspektionsverpflichtungen nicht nachzukommen, weil sie so Kosten sparen können. Im Naturschutz und beim Schutz von Flussgebieten werden oft andere – vor allem wirtschaftliche – Interessen vorrangig bedient, während die Vorgaben formal soweit erfüllt werden, dass keine Sanktionen drohen. Zu schwache Rechts- und Verfahrensvorschriften erlauben den Mitgliedstaaten, die Vorgaben formal zu erfüllen (und damit compliant zu sein), womit die eigentliche Zielsetzung der Regelungen jedoch nicht erreicht wird. Im Sinne des Management-Ansatzes führen unklare Vorschriften aber auch zu Interpretationsproblemen auf Seiten der Mitgliedstaaten. So entsteht ein ungleichmäßiger und teils unzureichender Vollzug. Wie schon zuvor erwähnt, werden Ressourcen- und Personalmangel durchgängig als die größten Probleme in der Umsetzung von EU-Umweltrecht gesehen. Laut des Management-Ansatzes führen diese dazu, dass es den Mitgliedstaaten nicht gelingt, ihre Verpflichtungen zu erfüllen, wofür es viele empirische Hinweise gibt.

Folgende Erklärungen lassen sich aus der Compliance-Theorie für die identifizierten Vollzugsprobleme ableiten:

- ▶ Der Nicht- oder Schlechtvollzug von Regelungen des EU-Umweltrechts wird unter Umständen von einzelnen Mitgliedstaaten und Vollzugsbehörden bewusst in Kauf genommen, um Kosten zu sparen oder bestimmte Akteure zu begünstigen.
- ▶ Der Nicht- oder Schlechtvollzug von Regelungen des EU-Umweltrechts kann auch auf unzureichende Vollzugskapazitäten in den Mitgliedstaaten und zuständigen Vollzugsbehörden oder unklare Vorgaben zurückzuführen sein.

Folgende Annahmen lassen sich aus der Compliance-Theorie für die **Entwicklung von Regelungsalternativen** ableiten:

- ▶ Ein effektives Vollzugssystem setzt voraus, dass es ein funktionierendes Überwachungs- und Sanktionierungssystem gibt, das den Nicht- bzw. Schlechtvollzug durch Mitgliedstaaten und die zuständigen Vollzugsbehörden erfasst – z.B. in Form von Monitoringsystemen und Vertragsverletzungsverfahren.
- ▶ Ein effektives Vollzugssystem setzt voraus, dass der Rechtsrahmen klar und transparent aufgebaut ist und die zuständigen Vollzugsbehörden mit ausreichenden Ressourcen für einen effektiven Vollzug ausgestattet sind.

### 2.5.2 Transaktionskosten

Die Transaktionskostentheorie baut auf der Feststellung auf, dass jede Interaktion mit spezifischen **Informations-, Verhandlungs-, Entscheidungs- und Durchsetzungskosten** verbunden ist. Diese

---

<sup>337</sup> In den meisten Studien wird der konstruktivistische Ansatz über die Haltung der Bevölkerung gegenüber der EU erfasst. Eine Alternative bieten Perkins/Neumayer (2007a) an: Zusätzlich zur Haltung der Bevölkerung gegenüber der EU erheben sie die Unterzeichnung anderer Umweltabkommen durch einen Staat. Dies dient als Proxy für die Internalisierung umweltpolitischer Zielsetzungen. Vgl. Perkins/Neumayer (2007a), S.24f.

werden als Transaktionskosten bezeichnet.<sup>338</sup> Dabei verhalten sich alle Akteure opportunistisch und eigennutzorientiert. Zu den Transaktionskosten zählt alles, was „Reibung“ bei Interaktionen in sozialen Systemen verursacht.<sup>339</sup> Der Kostenbegriff ist hierbei relativ weit gefasst und umfasst neben Sachkosten auch Personalkosten, Zeitaufwände für Informationsbeschaffung und Verhandlungen, Bürokratiekosten sowie Kosten für eventuelle Gerichtsverfahren etc. Institutionen spielen für alle Interaktionen eine zentrale Rolle, da sie die Spielregeln für Transaktionen darstellen und damit wesentlichen Einfluss auf die anfallenden Kosten nehmen. Das Ziel der Transaktionskostentheorie ist, zu erklären, warum Transaktionen in bestimmten **institutionellen Arrangements** mehr oder weniger effizient abgewickelt werden. Ein institutionelles Arrangement gilt dann als effizient, wenn die bei der Transaktion anfallenden Kosten geringer sind als bei einem anderen institutionellen Arrangement. Die dabei zugrunde gelegte Analyseeinheit ist die Transaktion. Solche Transaktionen sind beispielsweise die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung oder die Durchführung einer Umweltinspektion. Mit Blick auf die Problemanalyse stehen Überwachungs-, Konflikt- und Durchsetzungskosten im Mittelpunkt der Betrachtung.

Der empirisch beobachtete Zeit- und Ressourcenmangel ist also nicht zwangsweise nur durch eine zu niedrige Ressourcenausstattung bedingt, sondern kann im Sinne der Transaktionskostentheorie auch auf Rechtsvorschriften zurückzuführen sein, die zu hohe Transaktionskosten verursachen. Es wurde beispielsweise festgestellt, dass verschiedene Rechtsbereiche und Vollzugsstrukturen nicht aufeinander abgestimmt sind, sodass potenzielle Synergien ungenutzt bleiben und es zu Reibungsverlusten kommt. Ein Beispiel hierfür wäre, dass Laboranalysen von Gewässern im Rahmen des Naturschutz- und Wasserrechts aufgrund unterschiedlicher Fristen nicht zusammen durchgeführt werden können, was die Transaktionskosten unnötig erhöht.

Folgende Erklärungen lassen sich aus der Transaktionskostentheorie für die identifizierten Vollzugsprobleme ableiten:

- ▶ Der Vollzug von Vorschriften des EU-Umweltrechts ist mit Überwachungs-, Konflikt- und Durchsetzungskosten für die Vollzugsbehörden verbunden. Übersteigen diese Kosten die Ressourcen der Vollzugsbehörde, kommt es zu Nicht- oder Schlechtvollzug.
- ▶ Die Transaktionskosten werden auch durch die Ausgestaltung des EU-Umweltrechts beeinflusst, so dass der Umfang der Transaktionskosten in den unterschiedlichen Regelungsbereichen des EU-Umweltrechts variieren kann, weil beispielsweise bestimmte Überwachungs- oder Berichtspflichten vorgesehen sind, die sich als besonders kostenintensiv erweisen.

Folgende Punkte lassen sich aus der Transaktionskostentheorie für die **Entwicklung von Regelungsalternativen** ableiten:

- ▶ Bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens zum Vollzug des EU-Umweltrechts sollten die Auswirkungen auf die Transaktionskosten berücksichtigt werden, um unnötige Transaktionskosten zu vermeiden und einen effizienten Vollzug zu ermöglichen.
- ▶ Transaktionskostenintensive Vorgaben sollten nur vorgesehen werden, wenn sie für einen effektiven Vollzug notwendig sind.

---

<sup>338</sup> Die vorliegende Darstellung der Transaktionskostentheorie stützt sich im Wesentlichen auf Ebers/Gotsch: Institutionenökonomische Theorien der Organisation, in: Kieser/Ebers: Organisationstheorien, 2006, S. 277 ff.; weiterführend Williamson: The Mechanisms of Governance, 1996.

<sup>339</sup> Williamson: The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting, 1985, S. 19.

### 2.5.3 Agenturtheorie

Die Agenturtheorie betrachtet Organisationen und ihre Umweltbeziehungen als ein **Netzwerk von Verträgen**.<sup>340</sup>

Im Zentrum der Agenturtheorie steht die Rolle des Vertrags in Austauschbeziehungen zwischen einem **Auftraggeber (Prinzipal)** und einem **Auftragnehmer (Agent)**. Es wird angenommen, dass beide Vertragspartner versuchen, bei der Gestaltung und Erfüllung der Verträge ihren Nutzen zu maximieren. Das Prinzipal-Agenten-Verhältnis ist dabei durch **ungleich verteilte Information** und **divergierende Interessen** gekennzeichnet: der Agent verfügt über mehr Informationen bzgl. seiner Qualifikation, seiner Absichten und seines Leistungsverhaltens als der Prinzipal. Dadurch besteht die Gefahr, dass der Agent Ziele verfolgt, die nicht unbedingt mit denen des Prinzipals identisch sind. Der Prinzipal befindet sich damit in einer ambivalenten Situation: Die Vorteile der Aufgabenübertragung an einen geeigneten Vertragspartner stehen dem Risiko eines opportunistischen Verhaltens des Agenten gegenüber. Dieses Dilemma versucht die Agenturtheorie zu lösen: Sie stellt die Frage, wie durch institutionelle Regelungen sichergestellt werden kann, dass der Agent eine Leistung erbringt, die dem vereinbarten Auftrag im Sinne des Prinzipals entspricht.<sup>341</sup>

Mit Blick auf die Vollzugssituation im Umweltrecht befinden sich Vollzugsbehörden und Adressaten in einer Prinzipal-Agenten-Beziehung. Die Vollzugsbehörde erwartet von den Adressaten ein bestimmtes Verhalten und ist aufgrund rechtlicher Regelungen auch in der Lage, dieses Verhalten notfalls zu erzwingen. In der empirischen Problemanalyse wurden einige Punkte deutlich, die auf Probleme in der Prinzipal-Agenten-Beziehung zwischen Vollzugsbehörden und Normadressaten hinweisen. So wurden Informationsdefizite und -asymmetrien in fast allen betrachteten Bereichen als Problem benannt. Bei der Abfallverbringung verfügen beispielsweise die Exporteure über genauere Informationen über die transportierten Güter bzw. Abfälle als die Vollzugsbehörden. Häufig weisen sie Elektroschrott als Gebrauchsgüter aus, um ihn in Entwicklungsländer exportieren zu können – für die Vollzugsbehörden ist die Unterscheidung aufgrund fehlender Informationen oft nicht eindeutig.

Die Agenturtheorie sucht wie die Transaktionstheorie nach Vertragsgestaltungen, die sich durch geringe Vereinbarungskosten, Steuerungs- und Kontrollkosten, Garantiekosten und Residualkosten auszeichnen.<sup>342</sup> Ein in der Agenturtheorie optimaler Vertrag löst die Anreiz-, Kontroll- und Informationsprobleme so, dass durch das Leistungsverhalten des Agenten eine pareto-optimale Allokation bewirkt wird. Als mögliche Lösungen, um Agenturkosten zu reduzieren, werden üblicherweise eine Ergebnisbeteiligung, eine direktive Verhaltenssteuerung sowie eine Verbesserung des Informationssystems benannt. Hierbei spielen Dritte oftmals eine entscheidende Rolle, indem sie für den Prinzipal Überwachungsaufgaben übernehmen und Informationen verifizieren. Eine wichtige Rolle spielen auch Anreizsysteme, die den Agenten zum gewünschten Handeln bringen sollen. Wenn nämlich das Nichtbefolgen von Regelungen dem Normadressaten – beispielsweise dem Anlagenbetreiber – Vorteile bringt (z.B. wirtschaftliche Vorteile gegenüber der Konkurrenz) und keine nennenswerten Sanktionen drohen, besteht ein Anreiz gegen Regelungen zu verstoßen. Um diesem entgegenzuwirken, kann der Prinzipal sowohl positive als auch negative Anreize setzen. Ein Beispiel für ein positives Anreizsystem ist

<sup>340</sup> Die Agenturtheorie ist mit ihrer deskriptiven und stärker empirisch geprägten Ausrichtung von der eher normativen Strömung der Prinzipal-Agenten-Theorie abzugrenzen (Vgl. hierzu ausführlicher Ebers/Gotsch: Institutionenökonomische Theorie der Organisationen, in: Kieser/Ebers: Organisationstheorien, 2006, S. 259). Die vorliegende Darstellung der Agenturtheorie orientiert sich an Ebers/Gotsch Institutionenökonomische Theorie der Organisationen, in: Kieser/Ebers: Organisationstheorien, 2006, S. 258 ff.; weiterführend siehe Erlei/Leschke/Sauerland: Neue Institutionenökonomik, 2007, S.103ff.

<sup>341</sup> Ebers/Gotsch: Institutionenökonomische Theorie der Organisationen, in: Kieser/Ebers: Organisationstheorien, 2006, S. 260 f.

<sup>342</sup> Jensen/Meckling: Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure, in: Jensen, M.C.: A theory of the firm. Governance, residual claims, and organizational forms, 2000, S.86.

die Bindung von Agrarzahlungen an Umweltauflagen (Cross-Compliance), ein negativer Anreiz kann die Belegung unerwünschter Verhaltensweisen mit Geldbußen sein.

Folgende Erklärung lässt sich aus der Agenturtheorie für die identifizierten Vollzugsprobleme ableiten:

- ▶ Probleme beim Vollzug des EU-Umweltrechts werden dadurch verursacht, dass Agenten gegebene Informationsasymmetrien zu ihrem Vorteil ausnutzen.
- ▶ Die Nicht- oder mangelhafte Befolgung von Regelungen des EU-Umweltrechts wird von einzelnen Adressaten – wie Individuen und Unternehmen – bewusst in Kauf genommen, um Kosten zu sparen oder sich andere Vorteile zu verschaffen – wenn also Anreize zu einer Nicht-Befolgung bestehen.

Folgende Punkte lassen sich aus der Agenturtheorie für die **Entwicklung von Regelungsalternativen** ableiten:

- ▶ Der Rechtsrahmen des EU-Umweltrechts sollte darauf ausgerichtet sein, Informationsasymmetrien zwischen den zuständigen Behörden und Adressaten durch geeignete Kontrollsysteme (z.B. Melde- und Zertifizierungspflichten) abzumildern.
- ▶ Geeignete Anreizsysteme können das Verhalten der Adressaten – beispielsweise der Wassernutzer oder Anlagenbetreiber – in die gewünschte Richtung lenken. Dabei können sowohl positive als auch negative Anreize (Sanktionen) eingesetzt werden.
- ▶ Sollten die zuständigen Behörden nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügen, um die Überwachung der Adressaten zu gewährleisten, dann sollten unter Umständen Dritte in die Überwachung eingebunden werden, indem sie Informationen zertifizieren.

#### 2.5.4 Normative und Positive Regulierungstheorie

Nach der „**Normativen Theorie der Regulierung**“ sind staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen gerechtfertigt, wenn Marktversagen vorliegt und sich kein pareto-optimales Marktgleichgewicht ohne Eingriffe einstellen kann.<sup>343</sup> Mit Blick auf den Umweltbereich stellen so genannte „externe Effekte“ einen Fall des Marktversagens dar.<sup>344</sup> Externe Effekte entstehen, wenn das Handeln eines Marktakteurs Einfluss auf den Nutzen eines anderen Akteurs nimmt, ohne dass dieser Einfluss von dem Verursacher in seinem Entscheidungskalkül berücksichtigt wird. Ein klassisches Beispiel für negative externe Effekte sind Emissionen, die durch Industrieanlagen im Produktionsprozess verursacht werden und die Umwelt negativ beeinflussen. Staatliche Eingriffe haben hier das Ziel, die Entstehung externer Effekte zu unterbinden bzw. deren Kosten bei den Verursachern zu internalisieren. Ein klassisches Beispiel hierfür sind Abwassergebühren. Wie aus der empirischen Problemanalyse für den Wasserbereich hervorgegangen ist, sieht die EU-Kommission im Fehlen einer verbrauchsorientierten Preisstruktur für Wasser in einigen Mitgliedstaaten tatsächlich ein Vollzugsproblem. Das Grundproblem einer rein normativen Betrachtungsweise ist, dass vorausgesetzt wird, dass der Staat ohne eigene Interessen handelt und Marktversagen so korrigieren kann, dass eine pareto-optimale Allokation erreicht wird.

Die „**Positive Theorie der Regulierung**“ widerspricht diesen Annahmen. Sie geht davon aus, dass der Staat und die Regulierungsbehörden über unvollständige Information und begrenzte Ressourcen verfügen und damit im Regelfall nicht in der Lage sind, wohlfahrtsmaximierende Entscheidungen zu tref-

---

<sup>343</sup> Vgl. u.a. Fritsch /Wein/Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2007, S. 89 ff.; Knieps: Wettbewerbsökonomie, 2008, S. 11.

<sup>344</sup> Vgl. Fritsch/Wein/Ewers: Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2007, S. 90 ff.

fen, selbst wenn sie es wollten.<sup>345</sup> Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass Gesetzgeber und Regulierungsbehörden eigene Interessen verfolgen. Sie wollen ihren Bestand erhalten und müssen hierzu Regulierungserfolge vorweisen. Die Regulierungsadressaten wiederum wollen die Regulierung zu ihren Gunsten beeinflussen, weshalb sie an einem kooperativen Verhältnis zum Gesetzgeber und den Regulierungsbehörden interessiert sind.<sup>346</sup> Regulierung ist damit nicht per se im Gemeinwohlinteresse, sondern kann auch dem Schutz von Partikularinteressen dienen. Dem Begriff des „Marktversagens“ wird der Begriff des „Regulierungsversagens“ gegenübergestellt.<sup>347</sup>

Dieses kooperative Verhältnis kann dazu führen, dass Gesetzgeber und/oder Regulierungsbehörden wohlfahrtssuboptimale Entscheidungen im Sinne der Regulierungsadressaten treffen. Dieser Zustand wird auch als „**regulatory capture**“ bezeichnet, da Gesetzgeber oder Regulierungsbehörden zu Gefangenen der Regulierungsadressaten werden und in deren Interesse handeln. Gegen die Positive Theorie wird vorgebracht, dass sie keine allgemeingültigen Aussagen zur Regulierung liefert, da es sehr wohl Beispiele für wohlfahrtsfördernde Regulierung gibt.<sup>348</sup>

Aus der empirischen Problemanalyse lässt sich zwar nicht direkt erkennen, ob bei manchen Vollzugsbehörden im Umweltbereich ein „regulatory capture“ vorliegt – was auf der Grundlage von Berichten der Mitgliedstaaten selbst auch eher schwierig ist, es liegen aber teilweise die Voraussetzungen dafür vor. So wurde in mehreren Bereichen ein mangelnder Wille der Behörden festgestellt, die EU-Vorgaben vollumfänglich umzusetzen. Im Naturschutz waren beispielsweise Tendenzen zu erkennen, dass andere Ziele – vor allem wirtschaftliche – vor den eigentlichen Zielen der Regelungen priorisiert wurden. Außerdem ließ sich bei informellen Vorverhandlungen zu Anlagengenehmigungen ein Mangel an Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung feststellen, was die Gefahr mit sich bringt, dass die Vollzugsbehörde im Sinne des Anlagensbetreibers und zu Lasten des Gemeinwohls handelt, ohne dass die Öffentlichkeit einschreiten oder sich auch nur informieren kann.

Folgende Erklärung lässt sich aus der Positiven Regulierungstheorie für die identifizierten Vollzugsprobleme ableiten:

- ▶ Nicht- oder Schlechtvollzug kann durch einen so genannten „regulatory capture“ erzeugt werden.

Folgende Kriterien lassen sich aus der Normativen und Positiven Regulierungstheorie für die **Entwicklung von Regelungsalternativen** ableiten:

- ▶ Mit Blick auf mögliche Beeinflussung von politischer und privater Seite sollten die zuständigen Behörden ihre Aufgaben unabhängig und unparteiisch wahrnehmen können.
- ▶ Der Rechtsrahmen sollte Regelungen zur Verfahrenstransparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Veröffentlichung von Verfahrensergebnissen vorsehen, um es für Behörden und Unternehmen riskanter zu machen, Spielräume für Absprachen zu Lasten Dritter auszunutzen.

---

<sup>345</sup> Vgl. u.a. Lodge/Wegrich: Managing regulation. Regulatory analysis, politics and policy, 2012, S. 29; Noll: The politics of regulation, in: Schmalensee/Willig: Handbook of industrial organization, 2008, S. 1257; Baldwin/Cave/Lodge: Understanding regulation. Theory, strategy and practice, 2011, S. 43; Littlechild: Regulation, customer protection and customer engagement, 2011, S. 11.

<sup>346</sup> Vgl. u.a. Stigler: The theory of economic regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, 1971, S. 3-21; Peltzman: Toward a more general theory of regulation, Journal of Law and Economics, 1976, S. 211-240.; Baldwin/Cave/Lodge: Understanding regulation. Theory, strategy and practice, 2011, S. 43 ff.

<sup>347</sup> Joskow: Deregulation. Where do we go from here?, 2009, S. 14.

<sup>348</sup> Knieps: Wettbewerb in Netzen. Zum Zusammenspiel von normativer und positiver Theorie der Regulierung, in: Vanberg/Gehrig/Tscheulin: Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, 2010, S. 98.

### 2.5.5 Informale Organisation

Wie zu Beginn des Kapitels zu den Vollzugsproblemen schon angesprochen, lassen sich unter den Konzepten der „**Informalen Organisation**“ und des „informalem Verwaltungshandelns“ Strukturen und Interaktionen verstehen, die als Alternative oder Ergänzung zu förmlichen Verwaltungsverfahren fungieren und beim Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften regelmäßig vorzufinden sind,<sup>349</sup> um Verfahrenskosten zu reduzieren oder Informationsprobleme durch Tauschgeschäfte abzumildern. Ein typisches Beispiel sind Sanierungsabsprachen, bei denen die zuständige Behörde auf den Erlass einer förmlichen Verfügung verzichtet, wenn der Anlagenbetreiber sich bereit erklärt, innerhalb eines bestimmten Zeitraums freiwillig zu sanieren.<sup>350</sup>

Die informale Organisation besitzt eine **Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion**: In Vollzugssituationen kann der Rückgriff auf informale Verfahren und Absprachen nicht nur sinnvoll sein, um die Vollzugsaufgabe zu erfüllen, sondern mit Blick auf die Verfahrensökonomie sogar geboten sein, wenn formale Verfahren zu einem geringeren Zielerreichungsgrad führen oder die mit ihnen verbundenen Transaktionskosten die Kosten informaler Verfahren und Absprachen erheblich übersteigen.<sup>351</sup> Allerdings bergen sie aufgrund ihrer Intransparenz auch die Gefahr, dass nichtbeteiligte Drittinteressen beeinträchtigt werden oder dass sie eine erpresserische Form einnehmen.<sup>352</sup> Insofern kann informales Verwaltungshandeln sowohl **funktional als auch dysfunktional** wirken.

Folgende Erklärung lässt sich aus der informalen Organisation für die identifizierten Vollzugsprobleme ableiten:

- ▶ Informales Verwaltungshandeln kann zu Intransparenz führen und einen regulatory capture begünstigen.

Mit Blick auf die Entwicklung von Regelungsalternativen ist zu bedenken, dass informale Absprachen weiterhin getroffen werden und trotz einer neuen Regelung einen Einfluss auf das Vollzugsergebnis haben können.

### 2.5.6 Zusammenfassung

Aus den zuvor dargestellten Theorieansätzen wurden unterschiedliche Annahmen über die Ursachen von Vollzugsproblemen und Ansätze für die Entwicklung von Regelungsalternativen abgeleitet. Um die unterschiedlichen Bausteine nun wieder zusammenzuführen, eignet sich eine Einordnung der verschiedenen Theorieansätze in das Modell des akteurzentrierten Institutionalismus. Dieser liefert kein geschlossenes Erklärungsmodell, sondern eine Forschungsheuristik, um unterschiedliche Interaktionsbeziehungen und Interaktionsergebnisse im politisch-administrativen Umfeld zu beschreiben und

---

<sup>349</sup> Vgl. u.a. Mayntz u.a.: Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes, Stuttgart 1978; Bohne: Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionssschutzes, Berlin 1981; Bohne: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, Verwaltungsarchiv 1984, 343.

<sup>350</sup> Vgl. Bohne: Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes, Verwaltungsarchiv 1984, 354.

<sup>351</sup> Vgl. Schulze-Fielitz: Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, in: Dose/Voigt: Kooperatives Recht, 1995, S. 227; Bauer: Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat. Die Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, Berlin 2014, S. 221.

<sup>352</sup> Vgl. Bohne: Der informale Regulierungsstaat am Beispiel der Energiewirtschaft, in: Franzius, C. u.a. (Hrsg): Beharren - Bewegen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag, Berlin 2015, S. 529 (545); Bauer: Die Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, Berlin 2014, S. 231f.

zu erklären.<sup>353</sup> Die zuvor genannten Ursachen für Vollzugsprobleme und auch die Lösungsansätze lassen sich den Kategorien des Modells zuordnen: dem institutionellen Kontext, den Akteuren, ihrer Akteurskonstellation und ihren Interaktionsformen.

- ▶ **Institutioneller Kontext:** Institutionen im Sinne dieses Ansatzes sind alle geschriebenen und ungeschriebenen Regeln, die das Entscheidungsverhalten der Akteure strukturieren. Sie wirken sich nicht deterministisch auf das Handeln der Akteure aus, da diese sich bewusst dazu entscheiden können, Regeln zu verletzen, wenn sie die zu erwartenden Konsequenzen nicht fürchten und/oder in Kauf nehmen. Folgende Annahmen lassen sich zum institutionellen Kontext aus den zuvor dargelegten Theoriebausteinen ableiten: Der Rechtsrahmen zum Vollzug des EU-Umweltrechts
  - ▶ beeinflusst, wie stark sich private Interessen im Sinne des Enforcement-Ansatzes und der Positiven Regulierungstheorie durchsetzen können, indem er das Überwachungs- und Sanktionierungssystem auf europäischer und nationaler Ebene ausgestaltet;
  - ▶ beeinflusst im Sinne des Management-Ansatzes und der Transaktionskostentheorie den Ressourcenaufwand des Vollzugs bei den Vollzugsbehörden dadurch, dass er Vollzugsmaßnahmen und Berichtspflichten vorschreibt, die mit spezifischen Transaktionskosten verbunden sind. Unter Umständen überschreiten diese Kosten die Ressourcenkapazitäten der Vollzugsbehörden, so dass es zu Nicht- oder Schlechtumsetzung kommt;
  - ▶ beeinflusst im Sinne der Agenturtheorie die Informationslage zwischen zuständigen Vollzugsbehörden und Adressaten und trägt mehr oder minder stark zur Reduktion von Informationsasymmetrien bei;
- ▶ **Akteure:** Der akteurzentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass alle Akteure im Regelungsumfeld eigene Ziele und Interessen verfolgen und sich durch ihre Fähigkeiten, Problemwahrnehmung und Präferenzen unterscheiden. Dies gilt auch für komplexe Akteure wie Behörden, Unternehmen oder Verbände. Folgende akteursbezogenen Aspekte lassen sich aus den zuvor dargestellten Theorieansätzen ableiten:
  - ▶ **Interessen:** Mitgliedstaaten, die zuständigen Vollzugsbehörden und Adressaten von Rechtsvorschriften verfolgen im Sinne des Enforcement-Ansatzes, der positiven Regulierungstheorie und der Agenturtheorie ihre eigenen Interessen beim Vollzug des EU-Umweltrechts.
  - ▶ **Ressourcen:** Die zuständigen Vollzugsbehörden verfügen nur über begrenzte Vollzugsressourcen. Dies spielt in der Compliance-Theorie und der Positiven Theorie der Regulierung eine zentrale Rolle.
- ▶ **Akteurskonstellationen:** Die Akteure eines Regelungsfeldes befinden sich je nach Problemsituation in unterschiedlichen Konstellationen zueinander, die von einem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis bis zu einem gleichrangigen Kooperationsverhältnis reichen können. Mit Blick auf die umweltrechtliche Vollzugssituation besteht zumindest formal im Regelfall ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen der zuständigen Vollzugsbehörde und dem Adressaten, aber Informationsprobleme und/oder Informationsasymmetrien können die-

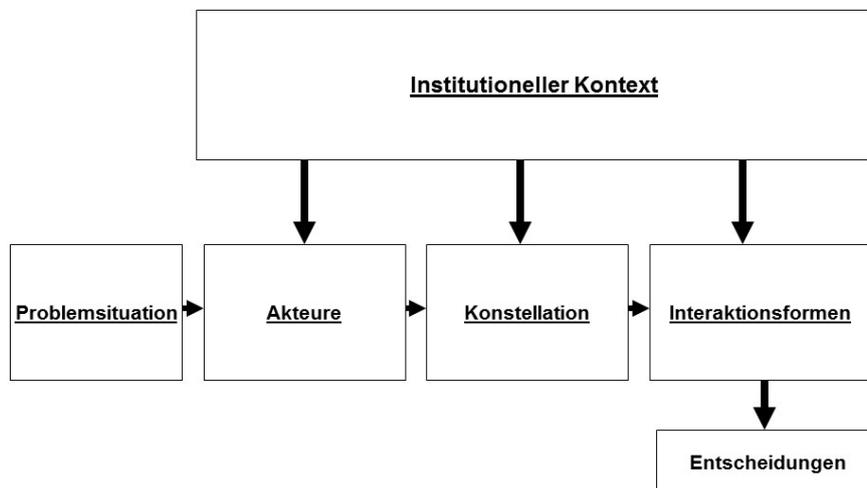
---

<sup>353</sup> Vgl. hierzu u.a. Böhne: Gegenstand, Methode und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft, in: Die Verwaltung 2014, S. 159-189; Bauer: Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat. Die Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, Berlin 2014, S. 35 ff.

se Akteurskonstellation verändern. Mit Blick auf die zuvor dargelegten Theorieansätze ergeben sich folgende Annahmen zur Akteurskonstellation im Vollzug des EU-Umweltrechts:

- ▶ Die formale Akteurskonstellation zwischen den zuständigen Vollzugsbehörden und den Adressaten der entsprechenden Rechtsvorschriften ist im Sinne der Normativen Regulierungstheorie hierarchisch, aber
  - ▶ Neben formalen Konstellationen können auch informale Konstellationen bestehen, die der Überwindung von Informations- und Ressourcenproblemen und/oder nach der positiven Theorie der Regulierung der Durchsetzung von gemeinwohlschädigenden Partikularinteressen dienen.
- ▶ **Interaktionsformen:** Abhängig vom institutionellen Bezugsrahmen, den Fähigkeiten und Präferenzen der Akteure, sowie ihrer Akteurskonstellation stehen den Akteuren unterschiedliche Handlungsoptionen zur Verfügung. Die Wahl einer Handlungsoption erfolgt aus strategischen Gesichtspunkten, z.B. um Ressourcen zu schonen oder einen Konflikt zu vermeiden. Mit Blick auf den Vollzug des EU-Umweltrechts lassen sich folgende Annahmen zu den Interaktionsformen ableiten:
- ▶ Der Rechtsrahmen sieht ein Spektrum unterschiedlicher Interaktionsformen im Vollzug vor, die von Informationsmaßnahmen, über Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen bis zu Vollstreckungsmaßnahmen reichen können.
  - ▶ Neben den formalen Interaktionen finden unterschiedliche informale Interaktionen zwischen Vollzugsbehörden und Adressaten statt, die sich auf die formalen Interaktionen auswirken oder diese ersetzen.

Abbildung 1: Akteurzentrierter Institutionalismus



© Scharpf: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 85.

Die vorgestellten Theorieansätze und der akteurzentrierte Institutionalismus verdeutlichen, dass das Vollzugsergebnis nicht nur durch die Rechtsvorschriften, sondern auch durch die Eigenschaften und Interessen der zuständigen Behörden und Adressaten, sowie ihre Konstellationen und ihre Interakti-

onsformen beeinflusst wird. Im Rahmen der Folgenabschätzung müssen diese Faktoren berücksichtigt werden. Bei der Erarbeitung und Bewertung von Reformoptionen ist es also von zentraler Bedeutung, abzuschätzen, wie Rechtsvorschriften sich im Geflecht der Akteure, ihrer Interessen und ihrer Interaktionsbeziehungen auswirken würden, denn nur in diesem Kontext können Vorschriften einen Einfluss auf das Vollzugsergebnis haben.<sup>354</sup>

## 2.6 Zielanalyse

Wie im Abschnitt zur Folgenabschätzung (siehe Kap. 2.1.1) gezeigt wurde, gibt es eine Reihe von unterschiedlichen Folgenabschätzungen, die von der Abschätzung der Bürokratiekosten über die Auswirkungen auf kleinere und mittlere Unternehmen oder die Gleichstellung von Frauen und Männern reichen können. Insofern beeinflussen die Fragestellung und der Fokus der pFA die Zielanalyse und die Festlegung der Prüfkriterien (siehe Kap. 2.9), wie im Folgenden dargelegt wird.

Im Rahmen der Zielanalyse werden die Ziele, die durch das Regelungsvorhaben oder Maßnahmen erreicht werden sollen, bestimmt. Darüber hinaus wird geprüft, wovon die Zielerreichung abhängig ist. Die identifizierten Ziele sollten möglichst präzise formuliert und ggf. auch operationalisiert werden. Darüber hinaus müssen sie in eine hierarchische Ordnung gebracht werden, d.h. es sollte geprüft werden, welches Ziel das Oberziel ist, welche Unterziele dieses Oberziel unterstützen und ob sich eine Gewichtung der einzelnen Zielsetzungen vornehmen lässt.<sup>355</sup> Eine präzise Formulierung der Ziele dient v.a. dazu, spätere Regelungsalternativen auf ihren Beitrag zur Zielerreichung hin prüfen zu können. Eine Hierarchisierung der Ziele ist insofern wichtig, als mit den zu entwickelnden Regelungsalternativen jeweils unterschiedliche Zielsetzungen erreicht werden können.

Ausgangspunkt dieser pFA ist die Annahme, dass Regelungen auf EU-Ebene erlassen werden, um die Vollzugssituation in den Mitgliedstaaten dort zu verbessern, wo tatsächlich auch Verbesserungsbedarf besteht. Der vorige Abschnitt (siehe Kap. 2.5.6) hat gezeigt, dass die Umsetzungsfolgen solcher Regelungen in den Mitgliedstaaten durch die dort vorliegenden Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Im Mittelpunkt des Forschungsvorhabens stehen daher intendierte und nichtintendierte Umsetzungsfolgen solcher Regelungen für Deutschland in Bezug auf die Regelungsziele. Bei der Entwicklung der Prüfkriterien (siehe Kap. 2.9) für die pFA ist daher darauf zu achten, dass die in Frage kommenden Regelungsalternativen zu einer substantiellen Verbesserung der Zielerreichung beitragen müssen, ein Verbleib beim Status Quo oder sogar eine Verschlechterung des Vollzugsergebnisses sind mit Blick auf die Zielerreichung auf jeden Fall zu vermeiden.

Die Zielsetzung eines entsprechenden EU-Rechtsakts ist zunächst die Harmonisierung und Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts und seines Vollzugs in den Mitgliedstaaten, wo entsprechender Verbesserungsbedarf besteht. Dabei ist eine Verbesserung des Vollzugs und der Befolgung des EU-Umweltrechts natürlich kein Selbstzweck, sondern dient dem Erreichen der übergeordneten Zielsetzungen der EU-Umweltpolitik.

Die Oberziele der EU-Umweltpolitik ergeben sich dabei aus Art. 191 Abs. 1 AEUV:

- ▶ Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- ▶ Schutz der menschlichen Gesundheit;
- ▶ umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- ▶ Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

<sup>354</sup> Vgl. hierzu u.a. Meuleman: Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate, Impact Assessment and Project Appraisal, 2015, Vol. 33, No. 1, 4.

<sup>355</sup> Böhret/Konzendorf (2001), S. 10 f.

Diese recht weit gefassten Oberziele werden in Umweltaktionsprogrammen, die über mehrere Jahre Zielvorgaben für die Umweltpolitik der EU machen, weiter konkretisiert. Die rechtliche Grundlage für diese Programme ergibt sich aus Art. 192 Abs. 3 AEUV, der vorsieht, dass Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Union allgemeine Aktionsprogramme beschließen, in denen die vorrangigen Ziele der EU-Umweltpolitik festgelegt werden.

Die hinter dem zu analysierenden Regelungsvorhaben stehenden Ziele ergeben sich aus dem 7. EU-Umweltaktionsprogramm (UAP) aus 2013, das die Ziele der EU-Umweltpolitik bis 2020 definiert.<sup>356</sup> Das 7. UAP sieht in Artikel 2 neun Umweltschutzziele vor:

1. Schutz, Erhaltung und Verbesserung des Naturkapitals der Union;
2. Übergang zu einer ressourceneffizienten, umweltschonenden und wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaftsweise in der Union;
3. Schutz der Unionsbürger vor umweltbedingten Belastungen, Gesundheitsrisiken und Risiken für die Lebensqualität;
4. Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der Union durch verbesserte Umsetzung;
5. Verbesserung der Wissens- und Faktengrundlage für die Umweltpolitik der Union;
6. Sicherung von Investitionen für Umwelt- und Klimapolitik und Berücksichtigung von Umweltkosten unter Beachtung etwaiger nachteiliger sozialer Auswirkungen;
7. Verbesserung der Einbeziehung von Umweltbelangen in andere Politikbereiche und kohärente Gestaltung von Politikansätzen;
8. Förderung der Nachhaltigkeit der Städte in der Union;
9. Verbesserung der Fähigkeit der Union, wirksam auf internationale Umwelt- und Klimaprobleme einzugehen.

Für das vorgesehene Regelungsvorhaben zur Verbesserung der Befolgings- und Vollzugssituation ist Ziel Nr. 4 „**Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der Union durch verbesserte Umsetzung**“ von besonderer Bedeutung, das im Anhang des 7. UAP in den Rn. 56 bis 65 erläutert wird.<sup>357</sup>

Die Grundannahme hinter dieser Zielvorgabe ist, dass die Nichtbefolgung von Umweltrecht nicht nur zur erheblichen Beeinträchtigung von Gesundheit und Umwelt führt, sondern auch Vorteile für den Gemeinsamen Binnenmarkt verhindert, die in gleichen Bedingungen für die Marktteilnehmer, Förderung von Innovationen und einer Vorreiterrolle europäischer Unternehmen bestehen. Die Kosten der Nichtanwendung werden einschließlich der Kosten für Vertragsverletzungsverfahren mit rund 50 Mrd. Euro beziffert. Da der Umweltbereich der Bereich des Acquis mit den meisten Vertragsverletzungsverfahren ist, soll die Verbesserung der Anwendung des Umweltrechts bis 2020 oberste Priorität genießen. Hierzu sollen folgende Strategien verfolgt werden:

- 1. Verbesserung der Informationslage:** Die Art und Weise, wie Informationen über die Anwendung des EU-Umweltrechts gesammelt werden, soll verbessert werden, um die breite Öffentlichkeit und Umweltfachleute über die nationale und lokale Vollzugssituation in Kenntnis zu setzen.

---

<sup>356</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, Amtsblatt der Europäischen Union 354/171 vom 28.12.2013.

<sup>357</sup> Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“, Amtsblatt der Europäischen Union 354/171 vom 28.12.2013, S. 189 ff.

- 2. Ausweitung von Kontroll- und Überwachungserfordernissen:** Kontroll- und Überwachungserfordernisse sollen auf das gesamte Umweltrecht der Union ausgeweitet werden. Die Kapazitäten zur Unterstützung von Kontrollen auf Unionsebene sollen unter Rückgriff auf bestehende Strukturen ausgebaut werden, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern, auf Unterstützungsgesuche der Mitgliedstaaten reagieren zu können und dort zu ermitteln, wo die berechtigte Sorge besteht, dass Überwachungen und Kontrollen in den Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden. Hierzu soll das System der gegenseitigen Begutachtung, der Weitergabe bewährter Verfahren sowie der Vereinbarung von gemeinsamen Kontrollen zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden.
- 3. Verbesserung der Beschwerdemöglichkeiten:** Die Art und Weise, wie Beschwerden über die Anwendung des Unionsrechts auf nationaler Ebene behandelt und beigelegt werden, soll verbessert werden.
- 4. Schaffung von Rechtschutzmöglichkeiten:** Unionsbürger sollen in Umweltfragen effektiven Zugang zu den Gerichten erlangen und Verfahren zur außergerichtlichen Streitbeilegung gefördert werden.

Darüber hinaus beabsichtigt die EU-Kommission, verstärkt darauf zu achten, dass die Rechtsvorschriften des EU-Umweltrechts dem neusten Stand der Wissenschaft entsprechen, kohärent und für ihre Zwecke geeignet sind und Vollzugserfahrungen aus den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, die dazu dienen, die Wirksamkeit zu verbessern.

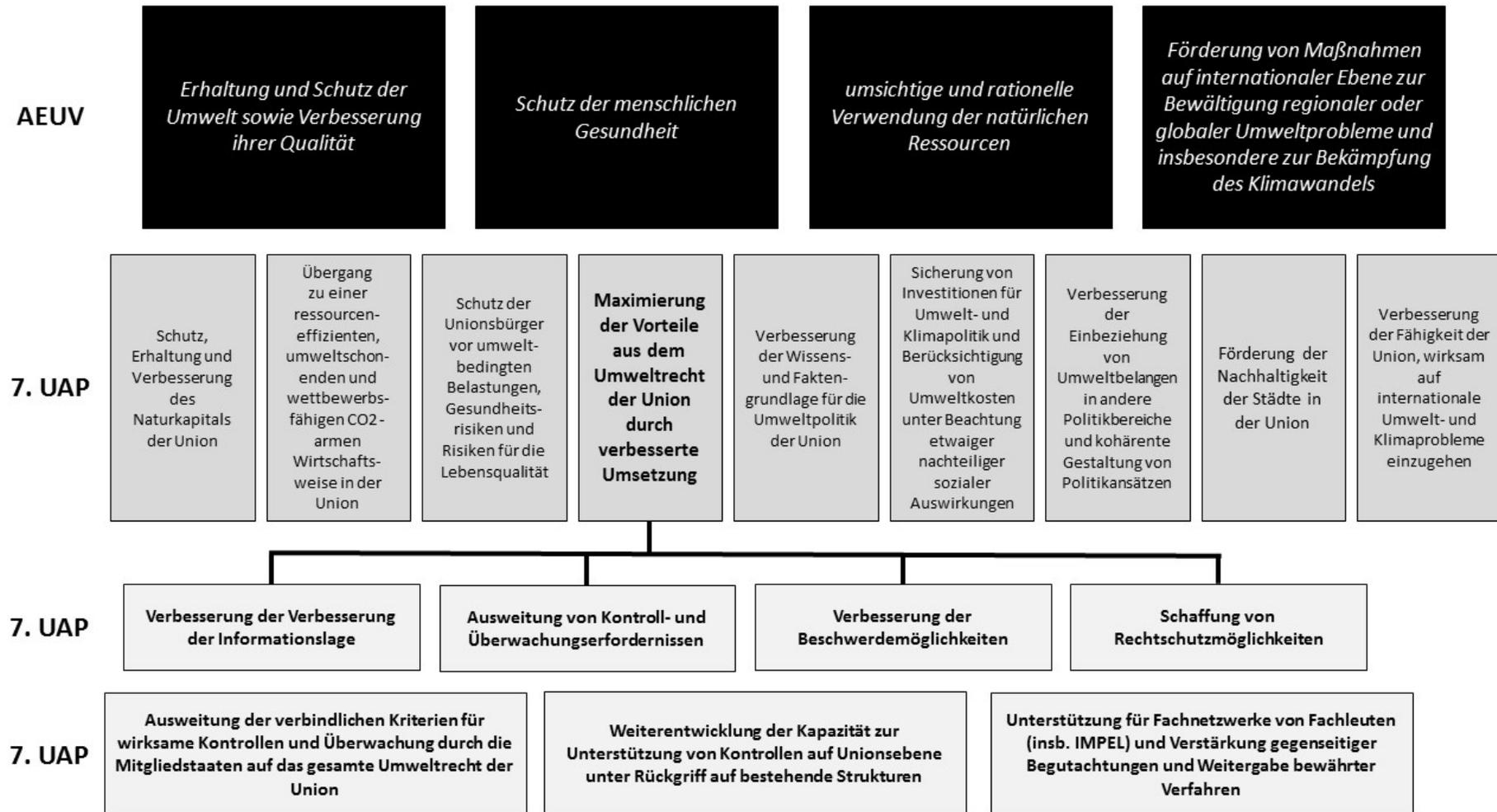
Mit Blick auf den Erlass eines möglichen Rechtsakts sieht das 7. UAP in Rn. 65 des Anhangs bereits folgende Maßnahmen vor:

- ▶ „Ausweitung der verbindlichen Kriterien für wirksame Kontrollen und Überwachung durch die Mitgliedstaaten auf das gesamte Umweltrecht der Union und
- ▶ Weiterentwicklung der Kapazität zur Unterstützung von Kontrollen auf Unionsebene unter Rückgriff auf bestehende Strukturen sowie
- ▶ Unterstützung für Netzwerke von Fachleuten, wie etwa das IMPEL, und Verstärkung von gegenseitigen Begutachtungen und der Weitergabe bewährter Verfahren im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz und Effektivität der Kontrollen.“

Bei der Entwicklung von Regelungsalternativen sind in erster Linie das Ziel Nr. 4 „Maximierung der Vorteile aus dem Umweltrecht der Union durch verbesserte Umsetzung“ des 7. UAP sowie die damit verbundenen Umsetzungsstrategien und Maßnahmen zu berücksichtigen, da sie sich auf den Regelungsbereich fokussieren, um die Erreichung der anderen mittelfristigen Ziele und Oberziele der EU-Umweltpolitik zu fördern.

Es lässt sich also folgender Zielbaum für einen möglichen EU-Rechtsakt oder die Maßnahmen des Aktionsplans ableiten:

Abbildung 2: Zielbaum



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

## 2.7 Exkurs: Grenzen europäischer Vorgaben an Verwaltungsverfahren und -organisation der Mitgliedstaaten

Bei der Entwicklung von Regelungsalternativen ist zu berücksichtigen, inwieweit europäische Vorgaben an das Verwaltungsverfahren und an die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten und eine Verlagerung von Vollzugskompetenzen auf die europäische Ebene zulässig sind.<sup>358</sup> Hierbei sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- ▶ Die in Art. 5 EUV niedergelegten Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,
- ▶ das in Art. 4 EUV verankerte Gebot zur Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten sowie
- ▶ der Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie.

### 2.7.1 Prinzipien des Art. 5 AEUV

Das Prinzip der **begrenzten Einzelermächtigung** des Art. 5 EUV reduziert die Regelungskompetenz der EU auf Regelungen zur Verwirklichung der in den europäischen Verträgen niedergelegten Ziele. Nach überwiegender Auffassung existiert zwar keine ausdrückliche Ermächtigung, durch europäische Rechtsvorschriften das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsorganisation sachgebietsübergreifend zu regeln,<sup>359</sup> aber es ist allgemein anerkannt, dass sich entsprechende Regelungskompetenzen als Annex aus den bereichsspezifischen Sachkompetenzen ergeben, so dass grundsätzlich entsprechende Gestaltungspielräume auf europäischer Ebene bestehen.<sup>360</sup>

Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** des Art. 5 AEUV darf die EU in den Bereichen der geteilten Zuständigkeit nur tätig werden, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“

Nach dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** des Art. 5 AEUV dürfen „die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinaus[gehen].“ Auch das Verhältnismäßigkeitsprinzip stellt eine Kompetenzausübungsschranke dar,<sup>361</sup> welche nicht nur grundrechtsbezogen den einzelnen Bürger schützt, sondern auch im Verhältnis zwischen EU und Mitgliedstaat Anwendung findet.<sup>362</sup>

### 2.7.2 Gebot der Achtung der nationalen Identität

Darüber hinaus hat die Union gem. Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV die jeweilige nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“ Die Wortwahl macht

---

<sup>358</sup> Bei den folgenden Anmerkungen handelt es sich im Wesentlichen um eine geringfügig überarbeitete Zusammenfassung des gleichlautenden Abschnitts aus Ziekow/Bauer/Willwacher/Keimeyer/Graichen : Harmonisierungsbedarf im Rahmen der Administration des EU-Emissionshandels als System der Mehrebenenverwaltung, Climate Change 26/2015, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2015, S. 120-129.

<sup>359</sup> Eingehend m. w. N. Guckelberger/Geber: Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?, S. 146 ff.; Kahl: in: Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer, Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung, S. 61; v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 305.

<sup>360</sup> Classen in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 197 AEUV Rn. 12.

<sup>361</sup> Trstenjak/Beysen: Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012, S. 265 (266).

<sup>362</sup> Calliess, in: Calliess/Ruffert, Art. 5 EUV, Rn. 46; Trstenjak/Beysen: Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung, EuR 2012, S. 265 (267); vgl. auch BVerfGE 89, 155 (212) (Maastricht-Urteil).

deutlich, dass es hierbei nur um wesentliche, den Aufbau und das Eigenverständnis des Staates prägende Entscheidungen geht.<sup>363</sup> Zur Verfassungsidentität Deutschlands gehören insbesondere die Grundentscheidungen des verfassungsgebenden Gesetzgebers, die in der sogenannten Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegt sind. Hierdurch sind sowohl die Prinzipien des Art. 20 GG als auch des Art. 1 GG in Bezug genommen. Aus Sicht des BVerfG müssen deshalb bestimmte wesentliche Bereiche zur demokratischen Gestaltung bei den Mitgliedstaaten verbleiben. In den langen Beispielskatalogen des BVerfG<sup>364</sup> wird jedoch weder die Verwaltungsorganisation noch das Verwaltungsverfahren genannt. Vielmehr unterliegen weder Verwaltungsverfahren noch Verwaltungsorganisation einem besonderen Veränderungsschutz, sondern können jederzeit einfachrechtlich oder sogar auf untergesetzlicher Ebene abgeändert werden. Mithin stellen sie keinen Teil der nationalen Identität i.S.d. Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV dar.

Art. 4 Abs. 2 S. 1 EUV beinhaltet jedoch noch einen weiteren Teilaspekt: Demnach achtet die Union auch die regionale und lokale Selbstverwaltung als Teil der nationalen Identität. Da in Deutschland in der „Ewigkeitsklausel“ des Art. 79 Abs. 3 GG auch die Gliederung des Bundes in Länder und die „grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ genannt sind, findet diese Formulierung ihren nationalen Anknüpfungspunkt, so dass die „regionale Selbstverwaltung“ zur deutschen Verfassungsidentität gehört.<sup>365</sup> Das Gebot der Achtung der regionalen Selbstverwaltung könnte deshalb die Möglichkeit europäischer Vorgaben an die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten begrenzen.

Dementsprechend lassen sich in vielen Rechtsakten der Union zwar Ansätze von zentralisierenden Regelungen finden. Soweit ersichtlich sind diese jedoch stets entweder mit Ausnahmen versehen oder verlangen nur einen einheitlichen Ansprechpartner, ohne die Verteilung der innerstaatlichen Zuständigkeiten direkt zu regeln:

- ▶ Eine der weitgehendsten Vorgaben enthalten Art. 35 Elektrizitätsbinnenmarkt-Richtlinie 2009/72/EG<sup>366</sup> und Art. 39 Gasbinnenmarkt-Richtlinie 2009/73/EG.<sup>367</sup> Demnach hat jeder Mitgliedstaat „auf nationaler Ebene eine einzige nationale Regulierungsbehörde“ zu benennen. Die folgenden Absätze ermöglichen jedoch die Benennung anderer Regulierungsbehörden auf regionaler Ebene, sofern es für Vertretungszwecke und als Ansprechpartner auf europäischer Ebene einen einzigen Vertreter gibt.
- ▶ Als weiteres Beispiel kann Art. 6 der Dienstleistungs-Richtlinie<sup>368</sup> herangezogen werden. Demnach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass Dienstleistungserbringer zahlreiche Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, über einheitliche Ansprechpartner abwickeln können. Es ist jedoch klargestellt, dass die

<sup>363</sup> Puttler, in: Calliess/Ruffert, Art. 4 EUV Rn. 15; Stelkens: Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht (EuR), in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2014, Rn. 140.

<sup>364</sup> BVerfGE 123, 367, 358: „Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis.“

<sup>365</sup> Puttler, in: Calliess/Ruffert, Art. 4 EUV Rn. 19.

<sup>366</sup> Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 55.

<sup>367</sup> Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG, ABl. L 211 vom 14.8.2009, S. 94.

<sup>368</sup> Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36.

„Schaffung einheitlicher Ansprechpartner [...] nicht die Verteilung von Zuständigkeiten und Befugnissen zwischen Behörden innerhalb der nationalen Systeme [berührt].“<sup>369</sup>

Im Ergebnis stellen solche Mittellösungen Eingriffe in die Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten dar,<sup>370</sup> die sich in der konkreten Ausgestaltung jedoch rechtfertigen lassen.

Im Zusammenhang mit dem Gebot der Achtung der nationalen Identität wird zudem die Zulässigkeit europäische Vorgaben an die Unabhängigkeit bzw. Weisungsfreiheit von bestimmten Verwaltungsbehörden wie die Regulierungsbehörden für Elektrizität und Erdgas und die Datenschutzaufsicht diskutiert.<sup>371</sup> Im Ergebnis kommen die meisten Beiträge zu dem Ergebnis, dass die EU-rechtliche Vorgabe der Weisungsfreiheit mit dem Verfassungsrecht vereinbar ist, wenn sie sich auf den Vollzug EU-rechtlicher Vorschriften beschränkt und der Vollzugsprozess und die Vollzugsergebnisse für Betroffene und die Öffentlichkeit nachvollziehbar und transparent ausgestaltet sind.<sup>372</sup>

### 2.7.3 Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie?

Welche Anforderungen darüber hinaus an eine Regelung des Verfahrens durch die europäische Ebene zu stellen sind, ist Bestandteil eines jahrzehntealten Diskurses. Diese wurde vor dem Vertrag von Lissabon unter dem Schlagwort „**Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten**“ geführt und konnte kein einheitliches Verständnis entwickeln.<sup>373</sup> Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon wird der Diskurs anhand der neuen Verträge weitergeführt – insbesondere anhand der Artikel 291 und 197 AEUV.

Da in Art. 291 Abs. 1 AEUV festgelegt wird, dass die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung des Unionsrechts „nach innerstaatlichem Recht“ zu ergreifen haben, soll das zuvor entwickelte Prinzip der Verwaltungsautonomie nunmehr ausdrücklich im Primärrecht verankert worden sein.<sup>374</sup> Zwar wird auch von Gegnern dieser Lesart anerkannt, dass in diesem Artikel zumindest „auch Spuren des Subsidiaritätsprinzips“ zu verortet sind.<sup>375</sup> Die normative Bindekraft der Bestimmung gehe jedoch nicht über das Subsidiaritätsprinzip des Art. 5 Abs. 3 EUV hinaus. Art. 291 AEUV befasse sich vielmehr – vergleichbar wie Art. 290 AEUV – nur mit der Rechtssetzung von Durchführungsrechtsakten und nicht mit der administrativen Tätigkeit im Einzelfall.<sup>376</sup> Eine grundlegende Änderung der Vollzugsstruktur der EU sollte hierdurch nicht erfolgen.<sup>377</sup>

---

<sup>369</sup> Kritisch zur Dienstleistungs-Richtlinie: v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 501; Scholz: Supranationale Dienstleistungsfreiheit und nationales Verwaltungsrecht, in: Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, Festschrift für Reiner Schmidt, S. 169ff.

<sup>370</sup> v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 501.

<sup>371</sup> Vgl. u.a. Gärditz: Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen; AöR, Band 135 (2010) S. 251–288 (283f.); Bull: Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde – Zum Urteil des EuGH vom 9. 3. 2010 in Sachen Datenschutzaufsicht, EuZW 2010, S. 488-494; Bauer/Seckelmann: Zentral dezentral oder egal? Eine rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Analyse der Aufteilung der Regulierungsaufgaben zwischen Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, DÖV 2014, S. 951-960.

<sup>372</sup> Bauer/Seckelmann: Zentral dezentral oder egal? Eine rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Analyse der Aufteilung der Regulierungsaufgaben zwischen Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden, DÖV 2014, S. 951-960, 956 f.

<sup>373</sup> Schroeder, Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung – Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie“?, AöR, Band 129 (2004), S. 3-38; Siehe hierzu grundsätzlich und zur Terminologie: v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 302ff.

<sup>374</sup> v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 312.

<sup>375</sup> Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 291 AEUV, Rn. 8.

<sup>376</sup> Stelkens: Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten, S. 32. unter: <http://192.124.238.248/fbpdf/dp-068.pdf>, letzter Zugriff am 24.10.2014.

<sup>377</sup> Stelkens: Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten, S. 25. unter: <http://192.124.238.248/fbpdf/dp-068.pdf>, letzter Zugriff am 24.10.2014.

Die wohl überwiegende Auffassung der deutschsprachigen Literatur bejaht deshalb einen „**Grundsatz der mitgliedstaatlichen Durchführung**“<sup>378</sup> bzw. „**des Vollzugsföderalismus**“<sup>379</sup> Nur soweit es für die Durchführung des europäischen Rechts einheitlicher Bedingungen bedürfe, könnten nach Art. 291 Abs. 2 AEUV der EU-Kommission (und in besonderen Fällen dem Europäischen Rat) Durchführungsbefugnisse übertragen werden.<sup>380</sup> Festgemacht wird diese „zuständigkeitsbezogene Lesart“<sup>381</sup> an dem Wortlaut des Art. 291 Abs. 2 AEUV („Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung...“). Dies solle die mitgliedstaatlichen Verwaltungskompetenzen sicherstellen und den Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 2 EUV und der Subsidiarität des Art. 5 Abs. 3 EUV Rechnung tragen.<sup>382</sup>

Dem wird entgegengehalten, dass es zwar rechtswissenschaftlich möglich sei, Art. 291 AEUV eine solche Aussage zu entnehmen.<sup>383</sup> Bei der Entscheidung über die Zuordnung und Ansiedelung von Kompetenzen handele es sich jedoch um eine vor allem politische Entscheidung. Es bestünden erhebliche Zweifel, ob sich der EuGH im Konfliktfall unter Berufung auf Art. 291 AEUV gegen eine Norm des europäischen Gesetzgebers stellen würde. Eine rechtliche Grenze könne allenfalls bei einer offensichtlich sachwidrigen Zuordnung von Durchführungsbefugnissen gezogen werden.<sup>384</sup> Deshalb würde der normative Gehalt des Art. 291 AEUV hinsichtlich der Aufteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Mitgliedstaaten und europäischer Ebene gering bleiben. Zudem wird darauf verwiesen, dass Art. 291 Abs. 2 AEUV – wie Art. 290 AEUV – ausschließlich als Ermächtigung zur abgeleiteten Rechtssetzung von „Durchführungsbefugnissen“ zu verstehen sei.<sup>385</sup>

Art. 197 Abs. 2 AEUV weist der Union die Kompetenz zu, die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Fähigkeit ihrer Verwaltungen zur Durchführung des Unionsrechts zu unterstützen und führt hierzu verschiedene Beispiele wie Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung und des Beamtenaustauschs auf. Es ist jedoch klargestellt, dass die hierfür erforderlichen Maßnahmen „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten“ durch Verordnungen erlassen werden sollen. Dies solle die grundsätzliche Eigenständigkeit der mitgliedstaatlichen Durchführung des europäischen Rechts außer Frage stellen.<sup>386</sup> Eingriffe in die mitgliedstaatliche Verfahrensautonomie seien deshalb nicht ausgeschlossen, aber auf jeden Fall rechtfertigungsbedürftig.

Festzuhalten bleibt, dass der Begriff einer verfahrens- und organisationsrechtlichen Autonomie der Mitgliedstaaten sowohl vom EuGH als auch der Literatur anerkannt ist – dieser aber unterschiedlich ausgelegt werden kann. Letztlich spricht deutlich mehr für eine restriktive Auslegung des Begriffs. Allerdings lässt sich aus dem Grundsatz der nationalen Verfahrensautonomie keine Begrenzung der Befugnisse der EU zur Regelung des Verwaltungsverfahrens und der -organisation ableiten, welche über die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Art. 5 EUV hinausgeht.

## 2.8 Entwicklung von Regelungsalternativen

In Kapitel 2.4 wurden verschiedene Arten von Vollzugsproblemen berichtet, die im daran anschließenden Kapitel 2.5 unterschiedlichen Theorieansätzen zugeordnet werden konnten. Die theoretische

<sup>378</sup> So Gellermann in: Streinz, Art. 291 AEUV, Rn. 3.

<sup>379</sup> So Kahl: Der Europäische Verwaltungsverbund. Strukturen, Typen, Phänomene, Der Staat 2011, S. 353-387 (353) m.w.N. zum Begriff des Vollzugsföderalismus.

<sup>380</sup> v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 303.

<sup>381</sup> So Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 291 AEUV, Rn. 5.

<sup>382</sup> Kahl: Der Europäische Verwaltungsverbund. Strukturen, Typen, Phänomene, Der Staat 2011, S. 353-387 (353).

<sup>383</sup> Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 291 AEUV, Rn. 6.

<sup>384</sup> Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 291 AEUV, Rn. 6, 18.

<sup>385</sup> Stelkens: Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht (EuR), in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 2014, Rn. 134.

<sup>386</sup> So v. Danwitz: Europäisches Verwaltungsrecht, S. 304 m.w.N.

Einordnung diene einerseits dazu, wissenschaftliche Erklärungsansätze für die Probleme zu präsentieren und andererseits dazu, Anhaltspunkte für mögliche Lösungen zu liefern. Das zentrale Ziel einer pFA ist die Entwicklung und der Vergleich von Regelungsalternativen. Im Folgenden soll ein Überblick über in der Literatur genannte Reformoptionen gegeben werden, die in ihrer jeweiligen Stoßrichtung die unterschiedlichen wissenschaftlichen Argumentationen und die genannten Zielsetzungen in Kapitel 2.6 aufgreifen. Dabei handelt es sich nicht um von den Auftragnehmern entwickelte Reformvorschläge, sondern um einen Literaturüberblick, der die aktuelle Diskussion zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts widerspiegelt. Die diskutierten Regelungsoptionen reichen von verbindlichen Rechtsvorschriften bis zu freiwilligen und rechtlich unverbindlichen Maßnahmen.

Diese Diskussion wird unter dem Schlagwort „**Compliance Assurance**“ (CA)<sup>387</sup> geführt. Dahinter steht die Annahme, dass die Sicherstellung der Befolgung von Umweltrecht eine ganze Reihe von Aktivitäten entlang der Vollzugskette erfordert. Diese reichen von Informationen für die Adressaten von Umweltschutzvorschriften und Hilfestellungen zur verbesserten Einhaltung dieser Vorschriften, über den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften durch die zuständigen Behörden bis zur effektiven Verfolgung und Sanktionierung von Umweltvergehen und -straftaten. Mit Blick auf die beschränkten Ressourcen von Vollzugsbehörden ist eine möglichst risikobasierte Durchführung und effektive und effiziente Verzahnung dieser Maßnahmen sowie die behördeninterne und behördenübergreifende Kooperation erforderlich, um die Einhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften durch die Adressaten wirksam zu überwachen. Compliance Assurance betrachtet deshalb die gesamte Vollzugskette, um unterschiedliche Maßnahmen zu identifizieren und aufeinander abzustimmen, durch deren Zusammenwirken sich das Vollzugsergebnis verbessern lässt. Diese Maßnahmen umfassen die Bereiche „Compliance Promotion“, „Compliance Monitoring“ und „Enforcement“<sup>388</sup>:

- ▶ **„Compliance Promotion“**: Maßnahmen, die Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen dabei unterstützen, ihren Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachzukommen und bei ihnen das Bewusstsein, die Kenntnis und das Verständnis über bzw. von Verpflichtungen verbessern.
- ▶ **„Compliance Monitoring“**: Maßnahmen, die der Feststellung dienen, ob Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen diesen auch nachkommen. Hierzu gehören u.a. behördliche Inspektionen und andere Überwachungsmaßnahmen, Umweltzustandserhebungen oder stichprobenhaft verifizierte Maßnahmen der Selbstüberwachung.

---

<sup>387</sup> Vgl. u.a. OECD: Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance, Proceedings from the OECD Global Forum on Sustainable Development 2-3 December 2004 OECD Headquarters, Paris, France, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/env/outreach/37719119.pdf> (zuletzt abgerufen am 25.04.16); OECD: Funding Environmental Compliance Assurance. Lessons Learned from International Experience, 2005, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/env/outreach/35139072.pdf> (zuletzt abgerufen am 25.04.16) IEEP, BIO Intelligence Service and Ecologic Institute.: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods, Final report for the European Commission, DG Environment. Institute for European Environmental Policy, Brussels and London, July 2013; 7.

<sup>388</sup> Die Definitionen orientieren sich an den Definitionen der Make-it-Work-Initiative:  
„Compliance Promotion“: Maßnahmen, die natürliche und juristische Personen dabei unterstützen, ihren Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachzukommen und bei ihnen das Bewusstsein, die Kenntnis und das Verständnis über bzw. von Verpflichtungen zu verbessern.  
„Compliance Monitoring“: Maßnahmen, die der Feststellung dienen, ob natürliche und juristische Personen ihren Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachkommen. Hierzu gehören u.a. behördliche Überwachungsmaßnahmen, Umweltinspektionen oder verifizierte Maßnahmen der Selbstüberwachung.  
„Enforcement“: Zivil-, verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Maßnahmen der zuständigen Behörden, um auf entdeckte Verstöße gegen umweltrechtliche Verpflichtungen zu reagieren und diese durchzusetzen.  
Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 8.

- ▶ **„Enforcement“:** Verwaltungs- oder strafrechtliche Maßnahmen der zuständigen Behörden, um auf entdeckte Verstöße gegen umweltrechtliche Verpflichtungen zu reagieren und diese Verpflichtungen durchzusetzen.

Je nach Verhalten und Motivation der Adressaten sollen die Instrumente eingesetzt werden, die sich am besten eignen, um eine Einhaltung von Umweltvorschriften zu fördern.<sup>389</sup> Wenn beispielsweise festgestellt wird, dass ein Anlagenbetreiber Verpflichtungen aus Unwissenheit nicht erfüllt und sich daraus keine unmittelbare Gefahr ergibt, kann es gemäß Compliance-Assurance-Ansatz sinnvoller sein, diesen zu informieren („Compliance Promotion“) als direkt strafrechtliche Maßnahmen einzuleiten („Enforcement“).

Damit dieser Ansatz erfolgreich funktionieren kann, müssen bestimmte Voraussetzungen hinsichtlich der Organisation und Kooperation von Vollzugsbehörden, der Planung und Durchführung von Vollzugsaktivitäten und der Transparenz und Offenheit bezüglich erzielter Ergebnisse vorliegen. Denn das Zusammenspiel von „promotion“, „monitoring“ und „enforcement“ kann nur funktionieren, wenn die Vollzugsbehörden in allen Bereichen handlungsfähig sind und sowohl wesentliche als auch systematische Verstöße gegen Umweltrecht effektiv sanktioniert werden können.

Im aktuellen Arbeitsprogramm der EU-Kommission heißt es in der englischsprachigen Fassung: „To ensure that the EU's legal instruments have the intended effect, the Commission intends to step up its efforts on the application, implementation and enforcement of EU law. This includes the package of measures for better enforcement of single market rules and, in the environmental area, a REFIT proposal to simplify environmental reporting following the recent Fitness Check, and measures to facilitate access to justice and support environmental compliance assurance in Member States.“<sup>390</sup> In der deutschen Übersetzung wurde daraus: „Um die angestrebte Wirkung der EU-Gesetzgebung zu gewährleisten, wird die Kommission ihre Arbeit im Bereich der Anwendung, Durchführung und Durchsetzung des EU-Rechts intensivieren. Dazu zählt das Maßnahmenpaket zur besseren Durchsetzung der Binnenmarktregeln und – im Umweltbereich – ein REFIT-Vorschlag zur Vereinfachung der Umwelt-Berichtspflichten als Folgemaßnahmen der betreffenden Eignungsprüfung sowie Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs zur Justiz und zur Unterstützung der Einhaltung der Umweltvorschriften in den Mitgliedstaaten.“<sup>391</sup>

In diesem Zusammenhang kann auch die Kooperation des zwischenstaatlichen Projektes „Make it Work“ zu „Compliance Assurance“ genannt werden. Hierbei handelt es sich um eine Initiative des niederländischen „Ministerie van Infrastructuur en Milieu“ (Ministerium für Infrastruktur und Umwelt), des britischen „Department for Environment, Food & Rural Affairs“ (Ministerium für Umwelt, Lebensmittel und Landwirtschaft) und des deutschen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, die unter dem Titel „Make it Work“ (MiW) Ausarbeitungsgrundsätze für einen horizontalen Rechtsakt oder die Anpassung einzelner Rechtsakte vorbereitet hat.<sup>392</sup> Die MiW-Initiative spricht sich dafür aus, dass durch den Erlass von „Compliance Assurance“-Vorschriften die Umsetzung und Befolgung des EU-Umweltrechts deutlich verbessert werden soll, wobei der Umsetzungsstand in den Mitgliedstaaten weitestgehend angeglichen und grenzüberschreitende Umsetzungsmaßnahmen gefördert werden sollen. Begründungen für diese Maßnahmen sollten in den Erwägungsgründen eines

---

<sup>389</sup> Vgl. European Commission: Background Document on Environmental Compliance Assurance, 31.01.2017; Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/conference\\_paper\\_31\\_jan.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/conference_paper_31_jan.pdf). Zuletzt abgerufen am 08.08.2017.

<sup>390</sup> Vgl. European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Commission work Programme 2017. Delivering a Europe that protects, empowers and defends, 25.10.2016, COM(2016) 710 final.

<sup>391</sup> Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2017, COM(2016) 710 final, 25.10.2016, S. 18.

<sup>392</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015

geeigneten Rechtsakts aufgegriffen werden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 1).<sup>393</sup> Von der MiW-Initiative werden dabei z.T. bereits konkrete Formulierungsvorschläge gemacht. Diese werden in den folgenden Darstellungen in Textboxen hervorgehoben. Wie oben dargestellt unterscheidet die Initiative „Compliance Assurance“ in Compliance Promotion, Compliance Monitoring und Enforcement<sup>394</sup>. Diese Aspekte werden im Folgenden theoretischen Ansätzen zugeordnet. Darüber hinaus werden Reformoptionen aus anderen Studien aufgegriffen.

### **2.8.1 Enforcement-Ansatz: Bessere Überwachung und Durchsetzung**

Als Vollzugsprobleme im Sinne des Enforcement-Ansatzes wurden im Rahmen der Literaturanalyse u.a. ein mangelnder Wille zur Umsetzung umweltrechtlicher Vorgaben sowie der Vorrang wirtschaftlicher Interessen genannt (vgl. Kap. 2.5.1). Eine Nicht- oder Schlechtumsetzung wird von den Vollzugsbehörden damit bewusst in Kauf genommen. Für eine Behebung derart motivierter Vollzugsprobleme ist nach der Argumentation des Enforcement-Ansatzes deswegen v.a. ein funktionierendes Überwachungs- und Sanktionierungssystem notwendig. In der Literatur werden entsprechend dieser Argumentation u.a. besondere Vorgaben für Überwachungsmaßnahmen, als auch für deren Dokumentation gefordert. Darüber hinaus wird die Notwendigkeit einer Vollstreckung der Aufsichtsmaßnahmen formuliert. Im Folgenden sollen die einzelnen Vorschläge, die als mögliche Regelungsbausteine dienen könnten, genauer vorgestellt werden. Diese sind aus EU-Sicht formuliert und dienen dazu, bei den nationalen Behörden und im zweiten Schritt bei den Behörden der Bundesländer einen normgerechten Vollzug zu fördern. Auch wenn der Fokus dieses Vorhabens auf der deutschen und Bundesland-Ebene liegt, ist es von zentraler Bedeutung, die aus EU-Sicht diskutierten Vorschläge zu kennen, um mögliche Folgen eines EU-Rechtsakts auf die Situation in Deutschland abschätzen zu können.

#### **2.8.1.1 Allgemeine Vorschläge**

##### **Überwachung der Befolgung von umweltrechtlichen Verpflichtungen (Compliance Monitoring)**

Die erwähnte MiW-Initiative hat 18 Ausarbeitungsgrundsätze für einen horizontalen Rechtsakt oder die Anpassung einzelner Rechtsakte vorbereitet. Ein Teil der Vorschläge lässt sich der Argumentation des Enforcement-Ansatzes zuordnen. So wird von der genannten Initiative als ein Aspekt einer „Compliance Assurance“ ein „Compliance Monitoring“ gefordert. Darunter werden Maßnahmen verstanden, die der Feststellung dienen, ob natürliche und juristische Personen ihren Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachkommen. Die Vorschläge richten sich teilweise an die Vollzugsbehörden, teilweise aber auch an die Umweltnutzer, also die Letzt-Adressaten der Regelung – diese werden in Kap. 2.8.4 im Rahmen der Agenturtheorie dargestellt.

Um die Regelungen des EU-Umweltrechts bei den Adressaten durchzusetzen, empfiehlt die MiW-Initiative, dass in diesen Regelungen Anforderungen an die Umweltbehörden der Mitgliedstaaten gestellt werden. So sollen besondere Vorgaben zu Überwachungsmaßnahmen – wie beispielsweise die Mindesthäufigkeit von Umweltinspektionen oder Verpflichtungen zu anlassunabhängigen Inspektionen – vorgesehen werden, sofern diese Maßnahmen notwendig sind, um bestimmten Umweltrisiken angemessen zu begegnen. Die Sachgründe für diese besonderen Vorgaben und ihr Verhältnis zu allgemeinen Vorgaben zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts sollten dabei nachvollziehbar und transparent dargelegt werden (MiW-Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 9).<sup>395</sup>

##### **Besondere Anforderungen an die Dokumentation von Überwachungsmaßnahmen**

---

<sup>393</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 7.

<sup>394</sup> Die MiW-Initiative definiert „Compliance Assurance“: als „Maßnahmen, die darauf abzielen, dass natürliche und juristische Personen ihren Verpflichtungen aus dem EU-Umweltrecht nachkommen. Diese Maßnahmen umfassen die Bereiche „Compliance Promotion“, „Compliance Monitoring“ und „Enforcement“.

<sup>395</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 12.

Die MiW-Initiative fordert nicht nur die Überwachung der Befolgung umweltrechtlicher Vorschriften, sondern auch, dass in Regelungen des EU-Umweltrechts allgemeine Anforderungen an die Dokumentation von Überwachungsmaßnahmen festgelegt werden, einschließlich Vorgaben zur Erstellung von Berichten und Dokumentation von Vor-Ort-Inspektionen (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 10). Allerdings sollten diese Vorgaben es zulassen, dass die zuständigen Behörden unterschiedliche Überwachungsmaßnahmen über mehrere Rechtsbereiche gemeinsam durchführen können.<sup>396</sup> Hierzu wurde bereits ein konkreter Formulierungsvorschlag von der Initiative eingebracht:

#### Formulierungsvorschlag (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 10)

Nach der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen (z.B. Vor-Ort-Inspektionen) sollen die zuständigen Behörden Berichte über die durchgeführten Maßnahmen anfertigen, die alle Verstöße gegen umweltrechtliche Verpflichtungen dokumentieren. Wo es angebracht erscheint, soll darüber hinaus ausgeführt werden, was der Verpflichtete unternehmen soll, um zukünftig seinen Verpflichtungen nachzukommen. Diese Berichte können in andere umweltrechtliche Berichtspflichten integriert werden, die in die gleiche Richtung abzielen.<sup>397</sup>

#### Effektivierung der Überwachungsmaßnahmen

Eine von der Generaldirektion Umwelt der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie von 2013<sup>398</sup>, die vom BIO Intelligence Service gemeinsam mit dem Ecologic Institute und dem Institute for European Environmental Policy (IEEP) durchgeführt wurde, beschäftigt sich darüber hinaus mit der konkreten Frage, wie die geforderten Umweltinspektionen durch die Mithilfe der EU-Kommission effektiver gestaltet werden könnten. Dazu formulieren die Autoren drei Vorschläge: (1.) eine umfassende Überwachung nationaler Inspektionssysteme durch die EU-Kommission, (2.) eine ad hoc Überwachung nationaler Inspektionssysteme durch die EU-Kommission in bestimmten Sektoren oder (3.) eine Ausweitung von Peer-Review-Prozessen (vor allem im Rahmen von IMPEL). Die EU-Kommission sollte nach Empfehlung der Autoren in bestimmten Bereichen des Umweltrechts, wo dies sinnvoll erscheint, mit Überwachungsbefugnissen ausgestattet werden. Sie könnte dann gezielt eingreifen, wenn Anlass zu der Vermutung besteht, dass Mitgliedstaaten ihren umweltrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen. Durch die gezielte Überwachung trüge diese Alternative zu einem besseren und gleichmäßigeren Vollzug von EU-Umweltrecht bei.

#### Rechtsdurchsetzung

Nach dem Enforcement-Ansatz ist jedoch nicht nur die Überwachung wichtig, sondern auch die Rechtsdurchsetzung und Sanktionierung gegenüber den Mitgliedstaaten und ihren Behörden. Inwiefern verbesserte Ermittlungen durch das Hinzuziehen von externer Expertise bei mutmaßlichen Verstößen gegen EU-Umweltrecht realisierbar sind, prüft wiederum die bereits oben zitierte Studie von BIO Intelligence Service, Ecologic Institute und dem Institute for European Environmental Policy (IEEP). Dafür formulieren die Autoren zwei weitere Vorschläge: (1.) Verträge mit externen Experten oder (2.) die Einrichtung von Expertengruppen für bestimmte anspruchsvolle Bereiche des Umweltrechts, um die EU-Kommission bei Ermittlungen wegen mutmaßlicher Verstöße gegen Umweltrecht zu unter-

<sup>396</sup> Siehe hierzu beispielhaft auch das „Muster des Berichtes über eine Vor-Ort-Besichtigung“ (Anlage 3 des Überwachungsplans Baden-Württemberg), der mehrere „Prüfthemen“/Medien adressiert: [http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/bericht\\_vob.pdf?command=downloadContent&filename=bericht\\_vob.pdf](http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/bericht_vob.pdf?command=downloadContent&filename=bericht_vob.pdf), abgerufen am 12.06.2016.

<sup>397</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 12. Die Übersetzung der Make it Work Ausarbeitungsgrundsätze wurde von den Autoren dieser Studie vorgenommen.

<sup>398</sup> BIO Intelligence Service/Ecologic Institute/IEEP: Study on possible options for strengthening the EU level role in environmental inspections and strengthening the Commission's capacity to undertake effective investigations of alleged breaches in EU environmental law, Final Report for the European Commission, DG Environment, January 2013.

stützen und so mehr Vertragsverletzungen aufzudecken und eine Verbesserung der Vollzugspraxis herbeizuführen.

### 2.8.1.2 Schwerpunkt: Abfallverbringung

Auch im Bereich der Abfallverbringung werden Reformoptionen formuliert, die der Argumentation des Enforcement-Ansatzes folgen: Eine Studie von 2009<sup>399</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass die großen Unterschiede zwischen Mitgliedstaaten zwar teilweise gerechtfertigt sind und innerhalb ihres Kontextes tatsächlich „Best Practices“ darstellen, dass die Inspektionssysteme einiger Mitgliedstaaten aber keine ausreichende Kontrolle illegaler Abfallverbringung gewährleisten können. Auf dieser Grundlage entwickelt die Studie Empfehlungen für ein effektives Kontroll- und Inspektionssystem für die Abfallverbringung. Aufbauend auf der 2009 erschienenen Studie hat der BIO Intelligence Service im Jahr 2010 darüber hinaus eine Folgenabschätzung<sup>400</sup> für verschiedene Regelungsalternativen im Bereich der Abfallverbringung durchgeführt. Ähnlich wie von der MiW-Initiative als allgemeiner Ansatz werden auch für die Durchführung von Abfallverbringungsinspektionen genauere EU-Vorgaben gefordert. Zu beachten ist dabei, dass die Empfehlungen an den Kontext des jeweiligen Mitgliedstaats anpassbar sein müssen. Es werden deswegen lediglich *Kriterien* für ein effektives Inspektionssystem für die Abfallverbringungsverordnung entwickelt, die auf EU-Ebene festgelegt werden könnten. Einige dieser Kriterien lassen sich dem „Compliance Monitoring“ – und damit dem Enforcement- Ansatz – zuordnen und werden im Folgenden vorgestellt. Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass einige der Vorschläge bereits auf europäischer Ebene aufgegriffen wurden<sup>401</sup> und sich im Umsetzungsverfahren befinden, da der neue Art. 50 Abs. 2a VVA inzwischen vorsieht, dass bis zum 01.01.2017 Kontrollpläne für die durchzuführenden Abfallverbringungskontrollen aufzustellen sind.

#### Inspektionsplanung als Grundlage für das Compliance Monitoring

Neben den grundsätzlich zu gewährleistenden Voraussetzungen, dass es in den Mitgliedstaaten eine effektive Kontrollstrategie gibt, um den Vollzug der Abfallverbringungsordnung sicherzustellen, und der Durchführung von Untersuchungen krimineller Aktivitäten (inkl. illegaler Abfalltransporte) werden v.a. Empfehlungen für die Planung der Inspektionen im Bereich der Abfallverbringungen gegeben. Es sollte ein effektiver Inspektionsplan vorliegen, der alle Aspekte von Abfallverbringungsinspektionen umfasst und regelmäßig überarbeitet wird, so wie es der neue Art. 50 Abs. 2a VVA vorsieht. Darauf basierend sollten die Aufsichtsbehörden ein effektives operationelles Inspektionsprogramm erstellen. Bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Inspektionen sollten sich die zuständigen Behörden nach einer effektiven Vorgehensweise richten. Die Aufsichtsbehörden sollten Stichproben nach einem vorher festgelegten Plan vornehmen und Labore und Prozesse zur Unterstützung von Inspektionsmaßnahmen sollten gewisse Qualitätsstandards erfüllen.<sup>402</sup> Die verbindliche Einführung von Vorgaben für Inspektionen könnte zu einem effektiveren Vollzug, robusteren Ergebnissen und einer Angleichung der Praktiken in den Mitgliedstaaten führen. Durch höheren Dokumentationsaufwand ist diese Option aber auch mit einem höheren Verwaltungsaufwand verbunden.<sup>403</sup> Konkrete Vorgaben für Inspektionen sehen die Autoren jedoch als zu spezifisch an, um sie in einem

---

<sup>399</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008.

<sup>400</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

<sup>401</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 660/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen.

<sup>402</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 9-10.

<sup>403</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

bindenden Rechtsakt festzulegen. Stattdessen könnte der Rechtsakt auf einen (Inspektions-)Leitfaden verweisen.<sup>404</sup>

### 2.8.1.3 Schwerpunkt: Wasserrecht

In der empirischen Vollzugsanalyse wurde u.a. berichtet, dass wirtschaftlichen Interessen z.T. Vorrang vor der Umsetzung umweltrechtlicher Vorgaben eingeräumt wird (vgl. Kap. 2.5.1). Die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten in ihrem 2012er Bericht über die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie, nach Lösungen zu suchen, die langfristig für ein Gleichgewicht zwischen Umweltschutz und nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung sorgen, wobei dafür ggf. rechtliche und verwaltungstechnische Verfahren angepasst werden müssen. So sollte nach Ansicht der EU-Kommission im Bereich des Wasserrechts v.a. eine Verbesserung der Interaktion zwischen Wasserpolitik und Landwirtschaft vorgenommen werden, z.B. durch eine Einbeziehung der Wasserrahmenrichtlinie in die im Agrarbereich übliche Cross-Compliance.<sup>405</sup>

### 2.8.2 Management-Ansatz

Als zweite Compliance-Theorie wurde in Kapitel 2.5.1 der Management-Ansatz vorgestellt, der im Gegensatz zum Enforcement-Ansatz davon ausgeht, dass die Vollzugsbehörden an einer Umsetzung interessiert sind. Auch für dessen Gültigkeit konnten in der Analyse der Vollzugsprobleme Anhaltspunkte gefunden werden. Beispielsweise wurden unklare und schwache Rechts- und Verfahrensvorschriften genannt, die zu Interpretationsproblemen auf Seiten der Mitgliedstaaten führen können, ebenso wie ein durchgängiger Ressourcen- und Personalmangel (Kap. 2.4.1.1). Auch wenn die Mitgliedstaaten und Vollzugsbehörden gemäß dem Management-Ansatz eine korrekte Umsetzung des EU-Umweltrechts anstreben, ist es ihnen aufgrund der genannten Restriktionen nicht möglich. Nach dem Management-Ansatz kann ein effektiver Vollzug nur dann erreicht werden, wenn der Rechtsrahmen klar und transparent ausgestaltet ist und die zuständigen Vollzugsbehörden über ausreichende Ressourcen verfügen (vgl. Kap. 2.5.1). Häufig wird auch die Notwendigkeit einer Koordination zwischen Behörden und zwischen Mitgliedstaaten betont. Da eine Koordination Abstimmungsprozesse voraussetzt, die nicht zuletzt von der Behördenorganisation und verfügbaren Ressourcen abhängen, wird dieser Aspekt unter den Management-Ansatz gefasst. Neben den Behörden könnten auch Maßnahmen bei den (Letzt-)Adressaten des Umweltrechts, also den Umweltnutzern (z.B. Anlagenbetreibern), helfen, um ihnen die Befolgung der Vorgaben zu erleichtern. Im Folgenden werden Reformvorschläge aus der Literatur vorgestellt, die dieser Argumentation folgen. Ein Teil der Reformvorschläge wurde auch hier wiederum den Ausarbeitungsgrundsätzen der MiW-Initiative entnommen.

#### 2.8.2.1 Allgemeine Vorschläge

##### Verankerung der Verpflichtung zur Befolgung des EU-Umweltrechts

Ein Vollzugsproblem, das dem Management-Ansatz zugeordnet werden kann, ist ein unklarer Rechtsrahmen. Vorgaben für Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts sollten deshalb in den einschlägigen Richtlinien oder Verordnungen *verankert* werden, die sich auf direkte Verpflichtungen natürlicher und juristischer Personen beziehen (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 3). Dafür bringt die MiW – Initiative bereits einen konkreten Formulierungsvorschlag ein.

---

<sup>404</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

<sup>405</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 14-15.

### Verpflichtung zur Befolgung des EU-Umweltrechts (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 3)

Die Mitgliedstaaten sollten zudem durch angemessene Umsetzungsmaßnahmen und -aktivitäten sicherstellen, dass natürliche und juristische Personen diesen Verpflichtungen nachkommen.<sup>406</sup>

#### Benennung der zuständigen Behörde

Eng mit einem klaren Rechtsrahmen verbunden sind klar definierte Zuständigkeiten. EU-Regelungen sollten deswegen vorsehen, dass die Mitgliedstaaten die verantwortlichen Behörden für Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts in den einzelnen Regelungsbereichen des EU-Umweltrechts benennen. Den Mitgliedstaaten sollte es aber selbst überlassen sein, wie diese Maßnahmen ausgeübt werden. Dazu gehört z.B., dass für bestimmte Maßnahmen auch nichtstaatliche Akteure benannt werden können (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 11). Zu diesem Ausarbeitungsgrundsatz wurde von der MiW-Initiative folgender Formulierungsvorschlag erarbeitet:

### Benennung der zuständigen Behörde (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 11)

Die Mitgliedstaaten sollen die für Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts zuständigen Behörden benennen. Die Durchführung von bestimmten Maßnahmen kann mit Zustimmung der zuständigen Behörde auch auf andere Akteure übertragen werden, aber die Verantwortlichkeit der zuständigen Behörde für die Maßnahmen bleibt davon unberührt.<sup>407</sup>

#### Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörden

Es sollte allerdings nicht nur klar festgelegt sein, welche Behörden zuständig sind, sondern auch, über welche Aufgaben und Befugnisse diese jeweils verfügen. Gemäß MiW-Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 12 sollte in Regelungen des EU-Umweltrechts festgelegt werden, dass die zuständigen Behörden über die erforderlichen Befugnisse verfügen, um die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts im Sinne einer bestimmten Richtlinie oder Verordnung ausüben zu können. Hierzu gehören, wenn nötig, z.B. Betretungs- und Beschlagnahmungsrechte oder das Recht, bestimmte Aktivitäten zu untersagen.

Folgender Formulierungsvorschlag wurde hierfür von der MiW-Initiative vorbereitet:

### Aufgaben und Befugnisse der zuständigen Behörden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 12)

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden über die Befugnisse verfügen, um die erforderlichen Überwachungs- und Vollstreckungsmaßnahmen zur Durchsetzung umweltrechtlicher Verpflichtungen durchführen zu können. Hierzu gehören u.a. das Recht zur Betretung von Eigentum, der Durchsichtung und Beschlagnahmung von Objekten, Dokumenten, elektronischen Daten oder Aufnahmen.<sup>408</sup>

#### Rahmenregelungen zur Behördenkooperation innerhalb eines Mitgliedstaates und zwischen Mitgliedstaaten

Da Problemstellungen der Umweltpolitik häufig grenzüberschreitend sind, reicht es allerdings noch nicht aus, lediglich klare Aufgaben und Befugnisse für die nationalen Behörden zu definieren. In Regelungen zum EU-Umweltrecht sollten gemäß der MiW-Initiative darüber hinaus bestimmte Punkte benannt werden, bei denen eine Kooperation zwischen Mitgliedstaaten nötig ist, weil ein grenzüberschreitendes Problem hinsichtlich der Befolgung des EU-Umweltrechts auftritt. Es kann auch die Zu-

<sup>406</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 8.

<sup>407</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 13.

<sup>408</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 13 f.

sammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden innerhalb eines Mitgliedstaats eingefordert werden, um den Vollzug der Vorgaben aus umweltrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 16). Folgender Formulierungsvorschlag wurde hierzu unterbreitet:

#### Rahmenregelungen zur Behördenkooperation innerhalb eines Mitgliedstaates und zwischen mitgliedstaatlichen Behörden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 16)

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, soweit erforderlich, miteinander kooperieren und ihre Aktivitäten zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts untereinander koordinieren. Gleiches gilt für die zuständigen Behörden innerhalb der Mitgliedstaaten.<sup>409</sup>

#### Unterstützung des Vollzugs durch interne Managementsysteme (EMAS)

Unternehmen, deren interne Umweltmanagementsysteme nach EMAS zertifiziert sind, könnten Erleichterungen im Monitoring- und Kontrollprozess zugesprochen werden. Wenn sie mithilfe von EMAS nachweisen können, dass sie ihren Umweltverpflichtungen nachkommen, könnten in den abgedeckten Bereichen z.B. zusätzliche Kontrollen durch die Behörden wegfallen. Vorschläge, die in diese Richtung gehen, werden zurzeit u.a. im Rahmen des IMPEL-Projekts „Working together“<sup>410</sup> sowie im B.R.A.V.E-Projekt<sup>411</sup> („Better Regulation aimed at valorising EMAS“) diskutiert. Eine solche Regelung könnte sowohl Umweltverwaltungen als auch Unternehmen entlasten, sofern Sie sicherstellt, dass nicht nur das Umweltmanagement der Anlagenbetreiber, sondern auch die tatsächlichen Umweltauswirkungen der Anlage überwacht und dokumentiert werden. Die Umweltverwaltungen könnten ihre knappen Ressourcen auf andere, risikoreichere Unternehmen fokussieren. Für die Unternehmen würde der doppelte Dokumentationsaufwand wegfallen und es würden Anreize für alle Unternehmen geschaffen, freiwillig ein Umweltmanagementsystem einzuführen und es zertifizieren zu lassen.

#### 2.8.2.2 Schwerpunkt: Abfallverbringung

Im Bereich der Abfallverbringung wurden in der bereits zitierten Studie von 2009<sup>412</sup> (vgl. Kap. 2.8.1.2) auch Vorschläge zu einer Verbesserung des Vollzugs formuliert, die sich dem Management-Ansatz zuordnen lassen. Darauf aufbauend hat die ebenfalls genannte im Jahr 2010 erschienene Folgestudie bereits eine Folgenabschätzung für verschiedene der angedeuteten Regelungsalternativen im Bereich der Abfallverbringung durchgeführt.<sup>413</sup> Schlussfolgernd empfiehlt die Studie von 2010 die Einführung sowohl der nach Argumentation des Enforcement-Ansatzes (vgl. Kap. 2.8.1.2), als auch des Management-Ansatzes formulierten Optionen, um eine effektive Umsetzung der Abfallverbringungsverordnung zu gewährleisten. Dafür sollen sie in einem Rechtsakt festgeschrieben werden. Wenn eine Einführung aller Optionen aber nicht möglich oder politisch nicht gewollt ist, spricht sich die Studie dafür aus, den Maßnahmen im Sinne des Management-Ansatzes Priorität zu geben, d.h. die Kapazitäten der zuständigen Behörden zu verbessern und die Ausbildung und Schulung der Mitarbeiter und die Zusammenarbeit zwischen den Behörden – auch auf EU-Ebene – zu verbessern und zu fördern. Außerdem wird die Schaffung einer gemeinsamen Datenbank empfohlen, um das Niveau der Inspektionen

<sup>409</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 15 f.

<sup>410</sup> IMPEL: Working Together public and private supervisor assessing Environmental management systems/compliance management systems, 2016, abrufbar unter: <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/06/IR-2015-19-EMS-CMS-Supervision.pdf> / (zuletzt abgerufen am 10.08.2016).

<sup>411</sup> B.R.A.V.E Project: BRAVE “Better Regulation aimed at valorizing EMAS, abrufbar unter: <http://www.braveproject.eu/> (zuletzt abgerufen am 10.08.2016).

<sup>412</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008.

<sup>413</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

und die Zusammenarbeit durch robuste und aktuelle Daten zu fördern. Die genannten Maßnahmen werden im Folgenden genauer vorgestellt.

### **Ressourcenausstattung der zuständigen Behörden – Festlegung von Parametern**

Gemäß der Studien muss zunächst grundsätzlich gewährleistet werden, dass die zuständigen Behörden über ausreichende Kapazitäten für einen effektiven Vollzug der Abfallverbringungsverordnung verfügen und ein ausreichendes Verständnis illegaler Abfallströme vorliegt, um die Vollzugsvorgaben der Abfallverbringungsverordnung zu erfüllen. Die von IEEP, BIO Intelligence Service und dem Ecologic Institute erstellte Studie<sup>414</sup> geht weiterhin v.a. auf Anforderungen an die Arbeitsweise und die konkrete Ressourcenausstattung der zuständigen Behörde ein, was diese Vorschläge in die Argumentation des Management-Ansatzes einreicht. Die für Abfallverbringungsinspektionen zuständige Aufsichtsbehörde sollte effektiv arbeiten und über ein ausreichendes Budget verfügen, um die Pflichten der Abfallverbringungsverordnung zu erfüllen. Art. 50 Abs. 2a VVA sieht inzwischen vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren Plänen Angaben zu den personellen, finanziellen und sonstigen Ressourcen für die Umsetzung des Kontrollplans machen.

In der Folgestudie wird der Vorschlag für eine Verbesserung der Kapazitäten der zuständigen Behörden zur Durchsetzung von Abfallverbringungsregeln konkretisiert: Ein EU-Rechtsakt könnte Parameter vorschreiben, nach denen die nötigen Kapazitäten (Personal, Ressourcen) für die verschiedenen Mitgliedstaaten bestimmt werden sollen. Die Ausstattung sollte sich beispielsweise nach den Risiken für illegale Abfallströme, dem Verkehrsaufkommen und der Anzahl großer Häfen richten. Für diese Option wäre ein höheres Budget nötig. Erhöhte Kapazitäten allein stellen aber noch nicht sicher, dass falsch ausgezeichnete Abfall als solcher erkannt wird und somit illegale Abfalltransporte effektiv bekämpft werden.<sup>415</sup>

### **Schulungen des Personals**

Neben dem reinen Umfang an Ressourcen und Personal spielen auch die Kompetenzen des Personals eine große Rolle. Um die entsprechenden Kompetenzen beim Personal zu fördern, sollten Schulungen durchgeführt werden, die sicherstellen, dass das Personal in der Lage ist, Inspektionen gemäß der Abfallverbringungsverordnung durchzuführen.<sup>416</sup> Eine umfassende Ausbildung und Schulung der Mitarbeiter von Vollzugsbehörden ist eine wichtige Grundlage für die effektive Durchführung von Inspektionen, aber auch kosten- und zeitintensiv.<sup>417</sup> Art. 50 Abs. 2a der VVA sieht inzwischen vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren Kontrollplänen Angaben zu den Schulungen der Kontrolleure für die Kontrollen machen.

### **Behördenkooperation innerhalb eines Mitgliedstaates und zwischen Mitgliedstaaten**

Weiterhin wird auch in den beiden Studien zur Abfallverbringung auf die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteuren eingegangen. So sollte eine effektive Kooperation innerhalb der für Abfallverbringungsinspektionen verantwortlichen Behörde stattfinden. Die Behörden der Mitgliedstaaten sollten außerdem an Aktivitäten auf EU- und internationaler Ebene teilnehmen.<sup>418</sup> Die Folgestudie von

---

<sup>414</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008.

<sup>415</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 46-49.

<sup>416</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 9f.

<sup>417</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 73f.

<sup>418</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 10.

2010 empfiehlt entsprechend die Förderung von Kooperation zwischen zuständigen Behörden und die Teilnahme an Aktivitäten auf EU-Ebene.<sup>419</sup> Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Behörden und Mitgliedstaaten kann zu einer effektiveren Kontrolle der (grenzüberschreitenden) Abfallströme führen und verringert die Möglichkeiten für Exporteure von illegalem Abfall, Häfen mit möglichst schwachen Kontrollen auszuwählen. In bereits durchgeführten gemeinsamen Programmen des IMPEL-TFS-Netzwerks<sup>420</sup> wurden sehr gute Erfahrungen mit solchen Kooperationen gemacht. Diese Maßnahmen sind allerdings auch kosten-, zeit- und organisationsintensiv.

### **Klare Rechtsvorgaben für das Kontroll- und Inspektionssystem**

Die Studie zur Abfallverbringung von 2010<sup>421</sup> empfiehlt die Einführung der Kriterien in einem verbindlichen Rechtsakt (Richtlinie oder Verordnung). Die Einführung eines verbindlichen EU-Rechtsakts mit Vorgaben für ein Kontroll- und Inspektionssystem für die Abfallverbringung könnte zu einem gleichmäßigen und höheren Vollzugsgrad der Abfallverbringungsverordnung in den Mitgliedstaaten führen. Um effektiv zu wirken, müssen allerdings – im Sinne des Management-Ansatzes – klare Vorgaben gemacht werden, die wenige Interpretationsspielräume zulassen. Dabei sollten derzeitige „Best Practices“ der Mitgliedstaaten weiterhin möglich sein und erhalten bleiben.<sup>422</sup>

### **2.8.2.3 Schwerpunkt: Wasser- und Naturschutzrecht**

Die EU-Kommission hat im Rahmen ihrer Mitteilung von 2007 bzw. ihres Berichts von 2012 zur Umsetzung der WRRL verschiedene Empfehlungen gegeben, wie der damalige Umsetzungsstand (vgl. Beschreibung der Vollzugsprobleme bei der Wasserrahmenrichtlinie unter 2.4.2.3) verbessert werden könnte.<sup>423</sup>

### **Einbeziehung der nachhaltigen Wasserbewirtschaftung in andere Politikbereiche**

Die EU-Kommission empfiehlt v.a. eine Einbeziehung der Wasserpolitik in andere europäische Politikbereiche, wie Landwirtschaft, Energie, Verkehr, Forschung etc. Dabei soll es offene Diskussionen zwischen den verschiedenen zuständigen Behörden auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten unter Einbindung aller maßgeblichen Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen geben. So sollte auch die Zusammenarbeit mit den Landwirten bei der Erstellung der Maßnahmenprogramme verbessert werden, um die Machbarkeit und Akzeptanz der Maßnahmen zu gewährleisten.<sup>424</sup>

Die EU-Kommission sucht in diesem Bereich weiter nach Möglichkeiten, um die wasserbezogenen Aspekte anderer EU-Politikbereiche und -Rechtsvorschriften zu stärken und um die anderen Politikbereiche noch effektiver zum Schutz der aquatischen Umwelt sowie zur Verwirklichung der Ziele der

---

<sup>419</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 74-78.

<sup>420</sup> Das „Waste and TFS“ Expertenteam ist Teil von IMPEL und hat das Ziel, die praktische Umsetzung und Durchsetzung internationaler und europäischer Abfallverbringungsregelungen voranzutreiben. TFS = Grenzüberschreitende Abfallverbringung (Transfrontier shipments of waste). Für mehr Informationen siehe: IMPEL (2016): <http://www.impel.eu/topics/waste-and-tfs/>, letzter Zugriff 10.06.2016.

<sup>421</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

<sup>422</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 43ff.

<sup>423</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL) bzw. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.

<sup>424</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.

WRRL, der HWRL und anderer Vorschriften des EU-Wasserrechts einzubinden.<sup>425</sup> Bei der Umsetzung der WRRL sollten nach der EU-Kommission die Ziele der Wasserpolitik in die Entwicklung und Planung aller wasserabhängigen Wirtschaftsaktivitäten einbezogen werden.<sup>426</sup>

### **Internationale Koordinierung**

Auf Grund der grenzüberschreitenden Natur der Wassereinzugsgebiete in der EU ist eine internationale Koordinierung nach Ansicht der EU-Kommission entscheidend.<sup>427</sup> Die internationale Zusammenarbeit müsse auch in dem Sinne gestärkt werden, dass Mitgliedstaaten, die bei der Annahme und Umsetzung ihrer Bewirtschaftungspläne im Verzug sind, von den anderen Mitgliedstaaten lernen, wie sie den Rückstand aufholen können.<sup>428</sup> Weiterhin empfiehlt sie Ländern, die über gemeinsame Wassereinzugsgebiete verfügen, eine frühzeitige Abstimmung bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne sowie die Vereinbarung und Umsetzung grenzüberschreitender Maßnahmen.<sup>429</sup> Es müsse dabei auch angestrebt werden, die Vergleichbarkeit der Bewirtschaftungspläne zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere bei internationalen Einzugsgebieten, zu verbessern.<sup>430</sup>

### **Verbesserte Informationsbasis**

Die EU-Kommission betont die Notwendigkeit einer soliden Informationsbasis: Datenlücken bei der Vorbereitung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete müssten aufgefüllt werden.<sup>431</sup> Weiterhin sollten die Mängel der Inkalibrierungsregelung behoben werden, da nur durch eine vollständige, strenge und zuverlässige ökologische Bewertung das Vertrauen in die WRRL geschaffen und ihre Glaubwürdigkeit sichergestellt werden kann.<sup>432</sup> Die Erhebung und Verbreitung von Daten für die europäische Wasserpolitik soll auch insgesamt modernisiert und vereinfacht werden, wozu u.a. in der Zwischenzeit ein Wasserinformationssystem eingerichtet wurde.<sup>433</sup>

### **Verbesserte Ressourcenausstattung**

Die EU-Kommission spricht sich dafür aus, dass einerseits nationale Finanzierungsinstrumente, andererseits Finanzierungsinstrumente der EU (Gemeinsame Agrarpolitik oder Kohäsionspolitik) genutzt werden, um angemessene Finanzmittel für wasserpolitische Maßnahmen sicherzustellen. In der Vergangenheit war die Zuteilung dieser EU-Mittel z.T. nicht ausreichend, um alle identifizierten Erfordernisse durch die Umweltanalyse in Zusammenhang mit der WRRL zu erfüllen.<sup>434</sup>

### **Zusammenarbeit mit der EU-Kommission**

---

<sup>425</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL).

<sup>426</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.

<sup>427</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete

<sup>428</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete

<sup>429</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.

<sup>430</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)

<sup>431</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)

<sup>432</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)

<sup>433</sup> Abrufbar unter: <http://www.eea.europa.eu/themes/water/dc> (zuletzt abgerufen am 11.06.16).

<sup>434</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)

Die EU-Kommission bietet den Mitgliedstaaten eine Erneuerung der Partnerschaft an, um eine gemeinsame Durchführungsstrategie fortzusetzen, da dieser Ansatz aus Sicht der EU-Kommission bisher gute Ergebnisse gebracht hat.<sup>435</sup>

### **Stabiler Rechtsrahmen**

Ein stabiler Rechtsrahmen und geeignete Verwaltungsstrukturen werden von der EU-Kommission als unabdingbare Voraussetzungen für eine erfolgreiche und integrierte Bewirtschaftung von Einzugsgebieten genannt.<sup>436</sup>

In einer gemeinsam von IEEP, BIO Intelligence Service und dem Ecologic Institute durchgeführten Studie<sup>437</sup> wird der Vollzug von EU-Regelungen in den Bereichen Wasser, Naturschutz und Handel mit bedrohten Arten untersucht. Anhand von fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Schweden, Spanien, UK, Polen) zeigt die Studie Erfolge und Probleme im Vollzug von umweltrechtlichen EU-Regelungen auf. Es bestehen dabei erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Auf der Grundlage dieser Problemanalysen und ausgehend vom zuvor dargelegten „Compliance Assurance“-Ansatz werden Vorschläge gemacht, wie auf EU-Ebene Regelungen für die Kontrollen und Inspektionen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung von EU-Umweltrecht getroffen werden könnten. Neben dem Erlass eines verbindlichen Rechtsakts werden dabei auch alternative Maßnahmen geprüft. Dazu zählt als erste nicht-legislative Option eine informelle Unterstützung des Vollzugs durch die EU-Kommission, beispielsweise durch Leitfäden oder die Unterstützung von Netzwerken (z.B. IMPEL). Alternativ könnten erweiterte Empfehlungen zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen (Überarbeitung der Empfehlung von 2001), d.h. klare nicht-verbindliche Kriterien für alle Schritte der Kontrollkette gegeben werden. Sollte es doch einen verbindlichen Rechtsakt geben, so böte sich nach Ansicht der Autoren neben einem horizontalen Rechtsakt mit grundsätzlichen Vorgaben für alle Schritte der Kontrollkette für das gesamte EU-Umweltrecht als weitere Alternative auch ein Rechtsakt mit noch detaillierteren Vorgaben für die einzelnen Schritte (z.B. Inspektionsplanung und -nachbereitung) an. Auch könnten legislative und nicht-legislative Instrumente kombiniert werden, um den Vollzug zu verbessern.

Die Autoren kommen bei ihrer Abwägung der Alternativen zu dem Ergebnis, dass im Vergleich zur Beibehaltung des Status Quo nicht-legislative Unterstützungsmaßnahmen wie zum Beispiel die Herausgabe eines Leitfadens für Umweltinspektionen oder die Unterstützung von freiwilligen Netzwerken durch die EU-Kommission, nur geringe zusätzliche Kosten verursachen würden, aber dennoch zu einem verbesserten Vollzug beitragen könnten. Allerdings würden dadurch voraussichtlich nur die ohnehin schon besser aufgestellten Vollzugsbehörden erreicht, bei den schwächeren könnten kaum Fortschritte erzielt werden. Gleiches gilt für eine nicht-verbindliche verbesserte Empfehlung für Umweltinspektionen, obwohl hier größere Erfolge erzielt werden können.

Die Einführung eines horizontalen Rechtsakts, der verbindliche Kriterien für die Inspektionssysteme der Mitgliedstaaten über das gesamte EU-Umweltrecht hinweg festlegt, könnte eine stärkere Wirkung entfalten und vor allem Mitgliedstaaten mit schwachen Vollzugssystemen einen Anreiz für die Verbesserung geben. Gleichzeitig würde der Rechtsakt eher Kriterien bzw. Ziele für Inspektionssysteme festlegen als konkrete Prozesse, sodass die Flexibilität der Mitgliedstaaten erhalten bliebe und sie ihre „Best Practices“ fortsetzen könnten. Mit dieser Option gehen hohe Kosten und ein erhöhter Verwaltungsaufwand einher.

---

<sup>435</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.3.2007: Nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG (WRRL)

<sup>436</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete

<sup>437</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment, Brüssel und London 2013.

Wenn in dem Rechtsakt auch konkretere Vorschriften festgelegt werden, die sich teilweise auf spezielle Bereiche des Umweltrechts beziehen, würden die Angleichung zwischen den Mitgliedstaaten und ein hoher Standard von Kontrollsystemen gefördert. Allerdings könnte es zu Diskrepanzen zwischen den Vorgaben des neuen horizontalen Rechtsakts und den Sektor-spezifischen Regelungen kommen. Auch die Kosten für die Mitgliedstaaten wären hoch und – wegen potenzieller Konflikte mit anderen Vorgaben – schwer abzuschätzen.

### **2.8.3 Transaktionskostentheorie**

Die Transaktionskostentheorie regt dazu an, bereits bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens die Auswirkungen auf die Transaktionskosten zu bedenken, um unnötige spätere Kosten zu vermeiden. Vorgaben, die mit hohen Transaktionskosten verbunden sind, sollten nur vorgesehen werden, wenn es für die Effektivität des Vollzugs unbedingt notwendig ist. Es gibt damit starke Anknüpfungspunkte an den Management-Approach, der Vollzugsprobleme u.a. auf einen Ressourcen- und Zeitmangel zurückführt: Können die mit Regelungen verbundenen Transaktionskosten reduziert werden, reduziert dies die Belastung des vorhandenen Personals, sodass ein effizienterer Vollzug stattfinden kann. Auch können Transaktionskosten durch einen klaren und transparenten Rechtsrahmen reduziert werden, da Missverständnisse und stark divergierende Auslegungen (und damit spätere Konflikt- und Durchsetzungskosten) reduziert werden können. Auch dies ist eine Argumentation, die ähnlich im Management-Approach zu finden ist. Ein wichtiger Ansatz zur Reduktion von Transaktionskosten ist eine Risikobasierung sowie das Einführen standardisierter Vorgehensweisen. Unter Risiko ist in diesem Zusammenhang die Wahrscheinlichkeit einer Nicht-Befolgung von EU-Umweltrecht durch die Adressaten verbunden mit dem Ausmaß der zu erwartenden Auswirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Sicherheit zu verstehen.<sup>438</sup> Im Folgenden wird näher auf verschiedene Vorschläge zu einer Reduktion von Transaktionskosten eingegangen.

#### **Informationsbasierte Maßnahmenpakete**

Um Transaktionskosten zu reduzieren, sollten Maßnahmenpakete zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts grundsätzlich informations- und risikobasiert aufgesetzt werden. Hierfür könnten umweltrechtliche Regelungen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten dazu verpflichten, Informationen zu Umsetzungsstand und -grad sowie die Gründe für Nicht- oder Schlechtumsetzung zu erfassen und als Ausgangspunkt für Risikoanalysen, Ziel- und Prioritätenfestlegungen zu nutzen (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 4). Hierzu wurde von der MiW-Initiative folgender Textvorschlag unterbreitet:

---

<sup>438</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 10.

### Informationsbasierte Maßnahmenpakete (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 4)

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden auf der Grundlage von angemessenen Überwachungsmaßnahmen Informationen über den Grad der Befolgung umweltrechtlicher Verpflichtungen bzw. der Nichtbefolgung durch die Adressaten erfassen. Diese Informationen sollen – dort wo es angebracht erscheint – zusammen mit anderen Informationen zum Umweltzustand genutzt werden, um die bestehenden Umweltrisiken zu bestimmen und den angemessenen Mix von geeigneten Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts in diesen Bereichen festzulegen.<sup>439</sup>

### Risikobasierte Maßnahmensteuerung

Umweltrechtliche Regelungen sollten einen risikobasierten Ansatz zur Sicherstellung der Befolgung der Vorgaben verfolgen, um einen effektiven und effizienten Vollzug zu gewährleisten. Eine Risikoanalyse sollte den tatsächlichen Grad der Befolgung von EU-Regelungen – oder, wenn nicht bekannt, die Wahrscheinlichkeit der Nicht-Befolgung – und dessen Auswirkungen auf Umwelt, Gesundheit und Sicherheit als Ausgangspunkt nehmen. Auf dieser Grundlage soll eingeschätzt werden, wo (z.B. bei welchen Anlagen) die größten Risiken bestehen, um dort gezielt Maßnahmen umzusetzen oder Kontrollen durchzuführen. Die Mitgliedstaaten sollten über die Möglichkeit verfügen, vorgesehene Risikoanalysen auf andere Bereiche des Umweltrechts und verwandte Rechtsgebiete auszuweiten, um potentielle Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit zu erfassen. Grundsätzlich sollten nur Maßnahmen vorgesehen werden, die durch Risikoanalysen gerechtfertigt werden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 5). Hierzu wurde von der MiW- Initiative folgender Textvorschlag unterbreitet:

### Risikobasierte Maßnahmensteuerung (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 5)

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden Prioritäten bei der Festlegung von Maßnahmen zur Sicherstellung der Befolgung des EU-Umweltrechts setzen. Die Festlegung der Prioritäten soll auf der Grundlage von Risikoabschätzungen erfolgen, die den aktuellen Grad der Befolgung durch die Adressaten und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt, Gesundheit, Sicherheit und den fairen Wettbewerb berücksichtigen. Wo der Grad der Befolgung nicht bekannt ist, soll die Wahrscheinlichkeit der Nichtbefolgung als Ausgangsbasis für die Festlegung von Maßnahmen genutzt werden. Darüber hinaus kann die zuständige Behörde weitere, ihr angemessen erscheinende Kriterien bei der Prioritätenfestlegung berücksichtigen. Die zuständigen Behörden können die Risikoabschätzung in weitere umweltrechtsbezogene oder andere geeignete Folgenabschätzungen einbetten.<sup>440</sup>

### Rahmenregelungen zum Umgang mit Vor- und Unfällen sowie Beschwerden

Um Transaktionskosten zu reduzieren, können Regelungen des EU-Umweltrechts zudem vorsehen, dass die zuständigen Behörden ein Standardvorgehen bei Vorfällen und einen Beschwerdemechanismus für Dritte entwickeln. Sie können auch spezifische Vorfälle benennen, die genauer untersucht werden sollen (z.B. größere Unfälle, Vorfälle mit Gesundheitsrisiken etc.). Solche Regelungen sollten jedoch nicht vorschreiben, dass jede Beschwerde oder jeder Vorfall untersucht werden muss – Behörden sollten unwichtige Angelegenheiten und einen Missbrauch der Verfahren aussieben können (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 15). Folgender Formulierungsvorschlag wurde hierfür vorgesehen:

<sup>439</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 9.

<sup>440</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 10.

## Rahmenregelungen zum Umgang mit Vor- und Unfällen sowie Beschwerden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 15)

Die zuständigen Behörden sollten Rahmenregelungen treffen und veröffentlichen, wie sie auf Vorfälle und Unfälle mit Bezug zu umweltrechtlichen Vorgaben aus EU-Regelungen sowie Beschwerden über die Nicht- oder Schlechtumsetzung solcher Vorgaben reagieren.<sup>441</sup>

### Vorgaben für die Berichterstattung an die EU-Kommission

Es sollte eine angemessene Berichterstattung über die Umsetzung von Vorgaben zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts stattfinden. Die Berichterstattung sollte sich aber auf Punkte beschränken, deren Mitteilung einen klaren Mehrwert darstellt. Die EU-Kommission sollte sich daher mit den Mitgliedstaaten darüber einigen, wann ein solcher Mehrwert vorliegt und eine gesonderte Berichterstattung sinnvoll ist, um auch hinsichtlich einer Berichterstattung einen unnötigen Ressourcenaufwand zu vermeiden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 17).<sup>442</sup>

### Freiwillige Unterstützungsmaßnahmen

Freiwillige Aktivitäten, die darauf abzielen, die Qualität der Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts zu steigern, sollten nicht in EU-Regelungen verankert, sondern auf andere Weise gefördert werden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 18).<sup>443</sup>

#### 2.8.3.1 Schwerpunkt: Abfallverbringung

##### Datenauswertung und Risikobasierung

Im Bereich der Abfallverbringung werden in der Studie des BIO Intelligence Service von 2010<sup>444</sup> Empfehlungen zur Reduktion von Transaktionskosten durch Risikobasierung gegeben. Kriminelle Abfalltransporte sollten dadurch reduziert werden, dass Kontrollstrategien, Risikoprofile und die Auswertung krimineller Aktivitäten zur Reduzierung krimineller Abfalltransporte verbessert werden. Demnach ist ein strategischer Ansatz nötig, um illegale Abfallströme effektiv bekämpfen zu können. Die Strategie sollte auf einer Risikoanalyse basieren, um gezielt vorgehen zu können. Da Kriminalität im Abfallbereich oft mit kriminellen Netzwerken im Zusammenhang steht, sollten Daten über kriminelle Aktivitäten gesammelt und ausgewertet werden, um Risiken zu identifizieren. Der Verwaltungsaufwand für diese Maßnahmen ist relativ hoch, da Ressourcen für die Erhebung von Daten und die Zusammenarbeit zwischen Umweltinspektoren und der Polizei eingesetzt werden müssen. Gleichzeitig wird die tatsächliche Vor-Ort-Kontrolle von Abfalltransporten hierdurch noch nicht sichergestellt.<sup>445</sup>

##### Strategische Planung

Darüber hinaus wird angeregt, durch eine Verbesserung der Abfallinspektionsplanung und -programme eine strategischere Ausrichtung des Kontrollsystems und durch ein gezieltes Vorgehen einen effektiveren Vollzug zu realisieren, wie es in inzwischen in Art. 50 Abs. 2a VVA vorgesehen ist. Manche Mitgliedstaaten nutzen bereits solche Pläne und Programme; durch eine flächendeckende Anwendung könnte eine Angleichung des Vollzugsgrads gefördert werden. Die Erstellung der Pla-

<sup>441</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 15.

<sup>442</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 16.

<sup>443</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 16.

<sup>444</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

<sup>445</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 49-55.

nungsdokumente an sich stellt allerdings noch nicht die tatsächliche Durchführung von Inspektionen sicher und bedeutet einen leicht erhöhten Verwaltungsaufwand.<sup>446</sup>

### **2.8.3.2 Schwerpunkt: Wasserrecht**

Aus dem Bericht der EU-Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG lassen sich Hinweise der EU-Kommission zur Reduktion der Transaktionskosten im Bereich Wasserrecht entnehmen.

#### **Solide Überwachungssysteme/ Risikobasierung**

So empfiehlt die EU-Kommission, bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie sicherzustellen, dass die Wasserbewirtschaftung auf einem durch effiziente Überwachung gewonnenen Verständnis der wichtigsten Risiken und Belastungsfaktoren im Einzugsgebiet basiert. Erst dadurch könnten kosteneffektive Maßnahmen ermöglicht werden, mit denen eine nachhaltige Wasserversorgung langfristig sichergestellt werden kann.<sup>447</sup> Auch weist die EU-Kommission noch einmal darauf hin, dass die Überwachungskosten wesentlich geringer sind als die Kosten unsachgemäßer Entscheidungen, weshalb es auch mit Blick auf die Kostenreduktion für die Mitgliedstaaten essentiell sei, solide Überwachungssysteme zu installieren.<sup>448</sup>

Neben der Kenntnis der Risiken und Belastungen müssten aber auch Datensätze zu Wassermenge, Verfügbarkeit von Wasser und Prognosen zum künftigen Wasserbedarf verbessert werden, damit kohärente und wirksame Maßnahmenpakete erstellt werden können.<sup>449</sup>

Die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten deshalb, die Instrumente zur Überwachung und Beurteilung zu verbessern, um umfangreiche und statistisch abgesicherte Angaben zum Zustand der Gewässer für weitere Planungen machen zu können.<sup>450</sup>

#### **Bessere Informationen zu Kosten und Nutzen von Maßnahmen**

Es bedarf nach Meinung der EU-Kommission nicht nur solider Informationen zu dem Zustand der Gewässer, sondern auch bei der Bewertung von Kosten und Nutzen der zu ergreifenden Maßnahmen. So bedürfe es bei der Ermittlung der Kosten und Nutzen bei den Bewirtschaftungsplänen massiver Verbesserungen und der Festlegung einer gemeinsamen Methodik für die Berechnung der Kosten (einschließlich Umwelt- und Ressourcenkosten) und der Nutzen (einschließlich Ökosystemleistungen). Ansonsten könnten keine wirksame Wassergebührenpolitik umgesetzt werden und sich unverhältnismäßige und unangemessene Maßnahmen nicht vermeiden lassen. Alle in der Richtlinie vorgesehenen wirtschaftlichen Instrumente (Gebührenfestsetzung, Kostendeckung, umwelt- und ressourcenbezogene Kosten und Verursacherprinzip) müssten eingeführt werden, wobei die vollständige Ausschöpfung dieser wirtschaftlichen Instrumente zu einer wirklich nachhaltigen Wasserbewirtschaftung beitragen kann. Auf nationaler Ebene müsse ein umfassendes ökologisches Bewertungs- und Klassifizierungssystem eingeführt werden, um die Grundlage für die Richtlinie zu schaffen und deren Ziel eines „guten ökologischen Zustands“ zu erreichen.

---

<sup>446</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010, S. 55-59.

<sup>447</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 16.

<sup>448</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 7.

<sup>449</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 10.

<sup>450</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 8.

## **Priorisierung der Finanzierungsentscheidungen**

Finanzierungsentscheidungen (einschließlich EU-Mittel) sollten auf die Prioritäten und Maßnahmen in den Bewirtschaftungsplänen unter Erfüllung der Erfordernisse der EU-Wassergesetzgebung ausgerichtet werden. Bei der Auswahl der Maßnahmen müssen die Finanzierungsmechanismen und die Verfügbarkeit ausreichender Mittel geklärt sein, um Unsicherheiten über die Möglichkeit einer Umsetzung zu vermeiden. Eine Grundlage ist dabei die Angabe der Kosten der Maßnahmen, der zuständigen Behörden und der Kostenträger in den Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen.<sup>451</sup>

Die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten darüber hinaus, im Zweifel auf „No-regret-Maßnahmen“ zurückzugreifen, das heißt Maßnahmen, die in jedem Fall Nettovorteile bringen, um unnötige Kosten zu vermeiden.<sup>452</sup>

### **2.8.4 Agenturtheorie**

Die Agenturtheorie analysiert Beziehungen zwischen einem Prinzipal und einem Agenten, wobei angenommen wird, dass beide über divergierende Interessen und ungleich verteilte Informationen verfügen. Dieser Konstellation muss gemäß der Agenturtheorie mit einem klug ausgestalteten Vertrag begegnet werden, der Anreize in einer Art und Weise setzt, die dazu führt, dass der Agent – bei der Verfolgung seiner eigenen Interessen – auch im Sinne des Prinzipals handelt. In der empirischen Problemanalyse gab es einige Anhaltspunkte für Prinzipal-Agenten-Beziehungen zwischen Vollzugsbehörden und Normadressaten. V.a. wurden Informationsasymmetrien zwischen den Akteuren deutlich (s. Kap. 3.5.1.3). Für die Entwicklung von Regelungsbausteinen gibt die Agenturtheorie vor, dass der Rechtsrahmen dazu beitragen sollte, Informationsasymmetrien abzubauen, z.B. indem Dritte zur Zertifikation von Informationen eingebunden werden.

#### **2.8.4.1 Allgemeine Vorschläge**

##### **Kontrolle und Überwachung als Teil eines Anreizsystems**

Um den Normadressaten einen Anreiz zu geben, ihre umweltrechtlichen Verpflichtungen zu befolgen, muss für sie zunächst einmal das Risiko bestehen, dass ihre „Umweltsünden“ aufgedeckt, öffentlich gemacht und/oder sanktioniert werden. Zu diesem Zweck empfiehlt die MiW-Initiative u.a. behördliche Überwachungsmaßnahmen, Umweltinspektionen oder verifizierte Maßnahmen der Selbstüberwachung (MiW-Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 2). Dazu zählen auch Berichts- und Zertifizierungspflichten für die Adressaten oder Vor-Ort-Inspektionen durch die zuständigen Behörden.<sup>453</sup> Denkbar wäre beispielsweise die Verpflichtung zur Einrichtung von zertifizierten Umweltmanagementsystemen wie EMAS, um eine standardisierte Erhebung und Auswertung von anlagenbezogenen Umweltdaten zu ermöglichen und im Gegenzug Überwachungserleichterungen in Aussicht zu stellen.

##### **Rechtsdurchsetzung gegenüber Normadressaten**

Um Anreize zur Befolgung von Umweltrecht zu schaffen ist jedoch nicht nur eine Überwachung wichtig, sondern auch die Rechtsdurchsetzung und Sanktionierung von Rechtsbrüchen. Die MIW-Initiative fasst diesen Aspekt der „Compliance Assurance“ unter „Enforcement“ und versteht darunter zivil-, verwaltungsrechtliche oder strafrechtliche Maßnahmen der zuständigen Behörden, um auf entdeckte Verstöße gegen umweltrechtliche Verpflichtungen zu reagieren und diese durchzusetzen (vgl. MiW-Ausarbeitungsgrundsatz Nr.2).

##### **Festlegung von Zielvorgaben für den Grad der Befolgung durch die Adressaten**

---

<sup>451</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 13.

<sup>452</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 7.

<sup>453</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015.

Die zuständigen Behörden sollten Zielvorgaben für den Grad der Befolgung des EU-Umweltrechts durch die Adressaten festlegen, um das Befolgungsniveau insgesamt zu verbessern, insbesondere in den Bereichen, in denen der Grad der Nichtbefolgung besonders hoch ist (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 6).<sup>454</sup>

### Maßnahmenmix

Regelungen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts sollten die zuständigen Behörden verpflichten, einen Maßnahmenmix anzuwenden, der von der Problem- und Pflichtbewusstseinsbildung, über Überwachungsmaßnahmen bis zur Vollstreckung reicht und auf die verpflichteten Adressaten zugeschnitten ist (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 7). Folgender Formulierungsvorschlag wurde hierzu unterbreitet:

#### Maßnahmenmix (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 7)

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die zuständige Behörde einen angemessenen Mix von Maßnahmen zur Steigerung des Problem- und Pflichtbewusstseins bei den Adressaten, Überwachungsmaßnahmen und Vollstreckungsmaßnahmen nutzt, um sicherzustellen, dass juristische und natürliche Personen ihren umweltrechtlichen Verpflichtungen nachkommen.<sup>455</sup>

#### 2.8.4.2 Schwerpunkt: Wasserrecht

Die EU-Kommission empfiehlt den Mitgliedstaaten in ihrem Bericht über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie von 2012, stärkere Anreize für eine effiziente Nutzung der Wasserressourcen im Einklang mit der Wasserrahmenrichtlinie zu schaffen. Dies solle durch angemessene Informationen über die Wasserkosten geleistet werden.<sup>456</sup> Im Sinne der Prinzipal-Agenten-Theorie kann durch eine entsprechende Transparenz über die Wasserkosten auf Seiten des Agenten ein Anreiz zu geringem Wasserverbrauch erzeugt werden, der zu einem ressourcenschonenderen Verhalten führt, das auch im Sinne des Prinzipals liegt. Auch sollten ökologisch erforderliche Mindestwassermengen festgelegt werden, damit Behörden und Nutzer wissen, wie viel Wasser und welche Durchflussmengen erforderlich sind, um das Ziel eines guten ökologischen Zustands zu erreichen.<sup>457</sup>

#### 2.8.5 Positive Theorie der Regulierung/regulatory capture

In der positiven Theorie der Regulierung wird das Konzept eines „regulatory capture“ beschrieben, d.h. eine Beeinflussung von Vollzugsbehörden durch bestimmte Interessenvertreter, was zu wohlfahrtssuboptimalen Entscheidungen der Regulierungsbehörden zu Lasten der Allgemeinheit führen kann. Auch wenn in der empirischen Problemanalyse von den Mitgliedstaaten selbst nicht explizit ein „regulatory capture“ beschrieben wird, gibt es jedoch Verhaltensweisen, die in einem „regulatory capture“ begründet liegen könnten. So wurden u.a. ein mangelnder Vollzugswille der, eine Priorisierung wirtschaftlicher Ziele sowie ein Mangel an Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung bei informalen Vorverhandlungen zu Anlagengenehmigungen berichtet. Die zu entwickelnden Regelungsvorschläge sollten also sicherstellen, dass die zuständigen Behörden ihre Aufgaben unabhängig und unparteiisch wahrnehmen können. Es sollten außerdem Regelungen zur Verfahrenstransparenz, Öffentlichkeitsbeteiligung und Veröffentlichung von Verfahrensergebnissen formuliert werden, um die Spielräume für Absprachen zu Lasten der Allgemeinheit zu reduzieren. Auch Evaluierungen können für eine höhere Transparenz und Kontrolle der Regulierungsbehörden sorgen. Entsprechend gelagerte Vorschläge

<sup>454</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 10.

<sup>455</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 11.

<sup>456</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 12.

<sup>457</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 10.

wurden bereits von der Make it work-Initiative eingebracht und werden im Folgenden näher ausgeführt.

### 2.8.5.1 Allgemeine Vorschläge

#### Schaffung von Transparenz

Grundsätzlich besteht über Art. 7 der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG<sup>458</sup> bereits eine Pflicht zur Verbreitung von Informationen über Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts, so dass eine gesonderte Veröffentlichungspflicht nicht erforderlich ist und ein Verweis auf die Richtlinie ausreichen würde, weshalb folgender Formulierungsvorschlag unterbreitet wurde:

#### Schaffung von Transparenz (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 8)

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden Informationen über ihre Aktivitäten zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts durch juristische und natürliche Personen in Übereinstimmung mit Art. 7 der Umweltinformationsrichtlinie veröffentlichen.<sup>459</sup>

#### Anforderungen an die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der zuständigen Behörden

Die MiW-Initiative empfiehlt außerdem, dass umweltrechtliche EU-Regelungen festlegen können, dass die zuständigen Behörden ihre Aufgaben unparteiisch ausführen und dass ihre Entscheidungen und jegliche Maßnahmen, die in ihrem Auftrag ausgeführt werden, interessenunabhängig sind. Die zuständigen Behörden sollen außerdem sicherstellen, dass diese Standards auch von nichtstaatlichen Akteuren eingehalten werden, die im Auftrag der Behörde handeln (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 13).

Folgender Formulierungsvorschlag wurde hierzu unterbreitet:

#### Anforderungen an die Unabhängigkeit und Überparteilichkeit der zuständigen Behörden (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 13)

Die Mitgliedstaaten sollen sicherstellen, dass die [für die jeweilige Richtlinie/Verordnung] zuständigen Behörden unparteiisch agieren und dass ihre Entscheidungen und Maßnahmen, die in ihrem Auftrag ausgeführt werden, interessenunabhängig sind.<sup>460</sup>

Da die Unabhängigkeit von Behörden ein generelles Prinzip der Rechtstaatlichkeit ist, ist der Mehrwert fraglich, dies pauschal in EU-Regelungen aufzunehmen. Um die dennoch vorhandenen Probleme in Bezug auf behördliche Unabhängigkeit und Überparteilichkeit zu bekämpfen, könnten möglicherweise – wie in Richtlinie 2009/72/EG für den Elektrizitätsbinnenmarkt geschehen – spezifischere Anforderungen an die Unabhängigkeit mitgliedstaatlicher Behörden gestellt werden, z.B. die Zuweisung von separaten Haushaltmitteln an die Behörde.<sup>461</sup>

#### Rahmenregelungen zur Planung und Organisation von Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts

---

<sup>458</sup> Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABL EU L 041 vom 14.02.2003, S. 26-32.

<sup>459</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 11.

<sup>460</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 14.

<sup>461</sup> Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG. ABL EU L 211 vom 14.08.2009, S. 55-93, Art. 35.

Regelungen des EU-Umweltrechts sollten einen zyklischen Ansatz für die Entwicklung, Umsetzung, Evaluation und Revision von Maßnahmenplänen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts der in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden vorsehen. Vorgaben, die konkrete Maßnahmenpläne für einzelne Richtlinien oder Verordnungen fordern, sollten jedoch vermieden werden. Stattdessen sollten allgemeine Regelungen es den zuständigen Behörden ermöglichen, Evaluationszyklen für ihre Planung in ihren allgemeinen Maßnahmenplanungen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts zu verankern. Deshalb sollten rechtliche Rahmenregelungen keine spezifischen Zeitpläne für die Evaluation und Revision des Plans für eine einzelne Regelung festlegen (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 14). Folgender allgemeiner Formulierungsvorschlag wurde von der MiW-Initiative hierzu unterbreitet:

#### Rahmenregelungen zur Planung und Organisation von Maßnahmen zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts (MiW Ausarbeitungsgrundsatz Nr. 14)

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständigen Behörden innerhalb einer Planungsphase Pläne zur Durchführung von Aktivitäten zur Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts aufstellen. Diese Pläne sollen Informationen über die festgelegten Prioritäten, Risikoabschätzungen und die erforderlichen Ressourcen zur Plandurchführung beinhalten. Die Pläne können in andere geeignete umweltrechtliche Planungsinstrumente integriert werden. Pläne und Plandurchführung sollen regelmäßig evaluiert und überarbeitet werden.<sup>462</sup>

##### 2.8.5.2 Schwerpunkt: Abfallverbringung

Um die Wahrscheinlichkeit eines regulatory capture zu reduzieren, wurde für den Bereich Abfallverbringung empfohlen, beteiligte Interessengruppen zu informieren und an den Durchsetzungsmaßnahmen zu beteiligen.<sup>463</sup> Außerdem sollten relevante Aspekte von Abfallverbringungsinspektionen auch für die Öffentlichkeit transparent sein.<sup>464</sup>

##### 2.8.5.3 Schwerpunkt: Wasserrecht

Im Bereich des Wasserrechts wurde von der EU-Kommission an die Mitgliedstaaten die Empfehlung ausgesprochen, die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Wassernutzer weiter auszubauen, wobei v.a. transparent gemacht werden sollte, wie mit den Ergebnissen der Konsultationsprozesse umgegangen wird. Akteure und Behörden sollten dabei möglichst frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden und eine größtmögliche Transparenz sichergestellt werden.<sup>465</sup>

##### 2.8.6 Nullalternative

Bei einer pFA wird üblicherweise auch die Möglichkeit, es beim Status quo zu belassen und keinerlei Regelung vorzunehmen („Nullalternative“), als eine Alternative betrachtet, die in die vergleichende Bewertung einbezogen wird.<sup>466</sup>

Für die Abfallverbringungsverordnung wurde diese Nullalternative bereits in der 2010 von BIO Intelligence Service erstellen Folgenabschätzung bewertet.<sup>467</sup> Dabei kommen die Autoren zu dem Ergebnis,

<sup>462</sup> Vgl. Make it Work: Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law, 2015, S. 14-15.

<sup>463</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 171f.

<sup>464</sup> Vgl. IEEP/BIO Intelligence Service/Ecologic Institute: Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections, 2008, S. 157f.

<sup>465</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete, S. 9-10.

<sup>466</sup> Vgl. Böhret/Konzendorf (2001), S. 14.

<sup>467</sup> Vgl. BIO Intelligence Service: Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report, 2010.

dass bei dieser Option die Mitgliedstaaten zwar in der Umsetzung der Abfallverbringungsverordnung flexibel bleiben – da keine rechtlichen Änderungen und Änderungen in der Verwaltungsstruktur vorgenommen werden – die oben berichteten Probleme (vgl. Kap. 2.4.2.2) aber weiterhin auftreten würden. Zudem wird davon ausgegangen, dass sich die Probleme noch verstärken würden, da in der EU mehr und mehr Abfall produziert werde. Es würden also negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt in und außerhalb der EU entstehen.

## 2.9 Organisationsraster und Prüfkriterien für die standardisierte Befragung und die Dialogveranstaltungen

Prüfkriterien sind Kriterien, die in den zu entwerfenden (Rechts-)Vorschriften oder in den unverbindlichen Maßnahmen „besonders zu prüfen und zu erproben sind“.<sup>468</sup> Sie dienen als Richtschnur, um die entwickelten Regelungsalternativen vergleichend zu bewerten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prüfkriterien selbst keine generellen inhaltlichen Vorgaben machen, sondern auf das jeweils untersuchte Regelungsfeld und den Fokus der Folgenabschätzung Bezug nehmen. Im Mittelpunkt der pFA stehen intendierte und nichtintendierte Umsetzungsfolgen möglicher EU-Regelungen zur Verbesserung der Vollzugsituation in den Mitgliedstaaten. Die Prüfkriterien sollten deshalb auf die Vollzugsituation der zuständigen Umweltbehörden ausgerichtet werden.

Vergleichsmaßstab der pFA ist der Status Quo. Eine Regelungsalternative ist nur geeignet, wenn sie eine substantielle Verbesserung gegenüber dem Status Quo in mehreren Prüfkriterien in Aussicht stellt. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die im Rahmen einer pFA üblicherweise zu prüfenden Kriterien.

Tabelle 2: Prüfkriterien für die pFA

Prüfkriterium	Erläuterung
Zielerreichbarkeit	Geplante Regelungen werden auf ihren Zielbeitrag untersucht und beurteilt
Praktikabilität	Vollziehbarkeit und Befolgbarkeit von Entwurfsteilen werden ermittelt
Verstehbarkeit, innere Konsistenz	Regelungsentwürfe werden darauf überprüft, ob die beabsichtigten Zwecke von Normadressaten verstanden und deshalb befolgt oder genutzt werden können; ob der Aufbau der Norm konsistent und benutzerfreundlich erscheint
Akzeptanz	Es wird erhoben, ob und wie sehr die geplanten Regelungen von den Normadressaten angenommen und befolgt werden dürften. Ablehnungsgründe sind zu ermitteln.
Kosten	Untersuchung von Be- und Entlastungen (z.B. Zeit-, Personal- oder Umweltkosten) bei unterschiedlichen Normadressaten; auch im Zeitverlauf (qualitativ).

Vgl. Böhret/Konzendorf: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften 2001, S. 6 bzw. S. 92.

Hinsichtlich der Gewichtung der Kriterien ist die Zielerreichbarkeit eine zentrale Voraussetzung. Grundsätzlich sind neue Regelungen nur erforderlich, wenn die Zielerreichbarkeit des Status Quo als unbefriedigend eingestuft werden kann und die Regelungsalternativen eine Verbesserung versprechen. Eine substantielle Verbesserung der Zielerreichbarkeit liegt nur vor, wenn sich die Zielerreichbarkeit deutlich positiv vom Status Quo abhebt. Verschiebungen oder Verlagerungen zwischen unterschiedlichen Zielen können nicht als Verbesserung gegenüber dem Status Quo eingestuft werden.

<sup>468</sup> Vgl. Böhret/Konzendorf 2001, 92.

Zentrales Instrument der vorgesehenen pFA sind Expertendialoge mit Vertreterinnen und Vertretern von Vollzugsbehörden, um deren Einschätzungen zur Vollzugssituation des Status Quo und der Geeignetheit von möglichen Regelungsalternativen, diese zu verbessern, abzufragen. Folgende Eingrenzungen und Operationalisierungen der Kriterien sind deshalb mit Blick auf die Untersuchungsschwerpunkte vorzunehmen:

- ▶ **Zielerreichbarkeit:** Der Fokus der pFA liegt auf dem Vollzug und der Vollzugssituation, weshalb die Ziele Beseitigung von Vollzugsproblemen und Verbesserung der Befolgung des EU-Umweltrechts bei der Prüfung der Zielerreichbarkeit im Mittelpunkt stehen sollten. Die Umweltauswirkungen der zu vollziehenden materiellen Vorgaben können, wenn überhaupt, nur eingeschränkt geprüft werden. Im Rahmen der Dialogveranstaltungen werden die Einschätzungen von Vertreterinnen und Vertretern von Vollzugsbehörden zur Zielerreichung der Regelungen des Status Quo und möglicher Regelungsalternativen abgefragt.
- ▶ **Praktikabilität:** Regelungen müssen von Vollzugsbehörden und Regelungsadressaten mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden können. Je komplexer und aufwändiger die Anforderungen an Vollzugsbehörden und Adressaten sind, desto wahrscheinlicher ist es, dass diese Regelungen schlecht oder gar nicht umgesetzt werden. Im Rahmen der Dialogveranstaltungen werden Vertreterinnen und Vertreter von Vollzugsbehörden zur Praktikabilität der Regelungen des Status Quo und möglicher Regelungsalternativen befragt.
- ▶ **Innere Konsistenz:** Neben der Praktikabilität ist die innere Konsistenz von Regelungen und Regelungssystemen für die Umsetzung durch Vollzugsbehörden und Regelungsadressaten von besonderer Relevanz, da widersprüchliche und unverständliche Regelungen schlecht oder gar nicht umgesetzt werden können. Im Rahmen der Dialogveranstaltungen wird die Bewertung der inneren Konsistenz allerdings nicht in den Fokus genommen, da keine konkreten Regelungsvorschläge vorliegen, die eine solche Bewertung zulassen würden.
- ▶ **Akzeptanz:** Für die Umsetzung und Befolgung von Regelungen und Regelungssystemen ist es von besonderer Relevanz, dass diese von den zuständigen Vollzugsbehörden und im besten Fall auch von den Adressaten als zielführend und notwendig akzeptiert werden. Im Rahmen der Dialogveranstaltungen werden die Einschätzungen von Vertreterinnen und Vertretern von Vollzugsbehörden zur Akzeptanz des Status Quo und möglicher Regelungsalternativen abgefragt.
- ▶ **Kosten:** Ein zentraler Faktor für die Umsetzung und Befolgung von Regelungen sind die damit verbundenen Kosten bei Vollzugsbehörden und Regelungsadressaten (z.B. Personal-, Zeit- und Materialkosten). Im Rahmen der pFA können keine externen Kosten erfasst werden, die sich beispielsweise in Form von Umweltschäden durch Nichtbefolgung niederschlagen. Im Rahmen der Dialogveranstaltungen werden Vertreterinnen und Vertreter von Vollzugsbehörden zu den Belastungen durch die Regelungen des Status Quo und möglichen weiteren Be- oder Entlastungen durch Regelungsalternativen befragt.

Im Rahmen der Online-Befragung und der Dialogveranstaltungen können im Hinblick auf die Prüfkriterien voraussichtlich nur qualitative Aussagen zur Vollzugssituation des Status Quo und möglichen Auswirkungen von Regelungsalternativen getroffen werden. Eine Quantifizierung von Zielerreichungsgraden oder des Erfüllungsaufwands ist nicht möglich. Ebenso können nur bedingt Aussagen zu Folgen getroffen werden, die nicht unmittelbar auf die Vollzugssituation bezogen sind. Es kann im Rahmen einer pFA nicht beurteilt werden, wie groß der Beitrag einer besseren Befolgung bestimmter Vorschriften des EU-Umweltrechts durch die Adressaten zur Verbesserung der Umweltsituation und zur Reduktion von Umweltkosten ist oder ob eine schärfere Überwachung mögliche Abwanderungen von Industrien zur Folge haben kann, die sich negativ auf die Wirtschaft auswirkt. In Bezug auf die Kosten muss sich die pFA auf Aussagen zu möglichen Auswirkungen auf die Vollzugskosten bei Behörden und Adressaten beschränken. Eine Abschätzung des konkreten Erfüllungsaufwands, der Belastun-

gen für die Wirtschaft oder der Umweltkosten bei einer Beibehaltung des Status Quo und möglicher Regelungsalternativen ist nicht leistbar.

Für die Online-Befragung und die Dialogveranstaltungen werden die zu diskutierenden Regelungsalternativen den Bausteinen „Organisation“, „Aktivitäten“ und „Gute Verwaltungspraxis“ zugeordnet, die aus Sicht der EU-Kommission zentrale Bausteine des Compliance Assurance Ansatzes sind und als Organisationsraster von Regelungsansätzen herangezogen werden können, um die Ergebnisse der deutschen Dialogveranstaltungen anschlussfähig an die Diskussion auf der EU-Ebene zu halten.<sup>469</sup> Tabelle 3 gibt einen Überblick zu den einzelnen Elementen dieser Bausteine.

---

<sup>469</sup> Vgl. European Commission: Background Document on Environmental Compliance Assurance, 31.01.2017; Abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/conference\\_paper\\_31\\_jan.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/conference_paper_31_jan.pdf), zuletzt abgerufen am 08.08.2017.

Tabelle 3: Bausteine des Compliance Assurance Ansatzes

Baustein	Elemente
<b>Organisation</b>	
Sinnvolle Verteilung der Aufgaben für Compliance Assurance Maßnahmen zwischen den für Umweltrecht zuständigen Vollzugsbehörden	<p><b>Vollständige Abdeckung</b> des geographischen Raums, der Regelungsbereiche und der gesamten Vollzugskette</p> <p><b>Klare Vollzungsaufgaben</b></p> <p><b>Ausreichende Eingriffsbefugnisse</b> zur Durchführung von Inspektionen und anderen Ermittlungen sowie Durchsetzungsmaßnahmen</p> <p><b>Ausreichende Kapazitäten</b> in Form von Ressourcen, Fachkenntnis und Verfügbarkeit von und Zugang zu Informationen/Daten über Umweltnutzung und -belastung</p> <p><b>Keine Interessenkonflikte</b> durch andere Aufgaben</p> <p><b>Koordination und Kooperation</b> zwischen Vollzugsbehörden basierend auf geographischen Einheiten, Regelungsbereichen und entlang der Vollzugskette</p>
<b>Vollzugsaktivitäten</b>	
Unterschiedliche Eingriffsmaßnahmen zur Sicherstellung der Befolgung von Umweltrecht	<p><b>Risikobasierte Ansätze</b>, die die Wahrscheinlichkeit der Be- bzw. Nichtbefolgung von umweltrechtlichen Verpflichtungen auf der Grundlage aussagefähiger Informationen bestimmen und zu den möglichen Folgen für die Umwelt, die menschliche Gesundheit, den fairen Wettbewerb und die Rechtsordnung ins Verhältnis setzen</p> <p><b>Umweltinspektionen und andere Überwachungsmaßnahmen</b>, die auf der Basis von Risikoanalysen und Inspektionsplänen durchgeführt werden</p> <p><b>Aufklärungsmaßnahmen</b> für die Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen über ihre Pflichten, die die Ergebnisse der Risikoanalysen widerspiegeln</p> <p><b>Nachverfolgung und Durchsetzung</b> bei drohenden oder vorliegenden Verstößen gegen umweltrechtliche Verpflichtungen durch angemessene Maßnahmen (z.B. Anordnungen, Sanktionierung oder Strafverfolgung)</p>
<b>Gute Verwaltungspraxis</b>	
Interaktionen zwischen Vollzugsbehörden untereinander sowie zwischen Behörden und der Öffentlichkeit	<p><b>Klare Leitfäden</b> für die Vollzugsbehörden, wie die entsprechenden Maßnahmen umzusetzen sind</p> <p><b>Verfügbarkeit von relevanten Informationen und Daten</b> zwischen Behörden (z.B. INSPIRE oder nationale/regionale gemeinsame Datenbanken), weitmögliche Transparenz ggü. Betroffenen und der Öffentlichkeit</p> <p><b>Bürgerbeteiligung</b> bei der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen sowie bei Genehmigungen, Raumplanung und Zulassung</p> <p><b>Beschwerde- sowie Vor- und Störfallmanagement</b>, um auf Beschwerden von Bürgern, Vor- und Störfälle reagieren zu können</p>

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

In den zuvor dargestellten Bausteinen und Elementen des Compliance Assurance Ansatzes finden sich letztlich auch die aus der Theorie abgeleiteten Überlegungen zur Verbesserung der Vollzugssituation wieder.

- ▶ **Enforcement-Ansatz:** Der Enforcement-Ansatz geht davon aus, dass Nicht- oder Schlechtumsetzungen von umweltrechtlichen Vorgaben durch Vollzugsbehörden in Kauf genommen werden, weshalb funktionierende Sanktionierungs- und Überwachungssysteme (auch für die Vollzugsbehörden) und transparentes Behördenhandeln angestrebt werden sollten (siehe Kap. 2.5.1). Die daraus abgeleiteten Maßnahmen (siehe Kap. 2.8.1) können folgenden Bausteinen und Elementen zugeordnet werden:
  - ▶ **Organisation:** Vollständige Abdeckung; klare Vollzugsaufgaben,
  - ▶ **Vollzugsaktivitäten:** Umweltinspektionen und anderen Überwachungsmaßnahmen; Nachverfolgung und Durchsetzung
  - ▶ **Gute Verwaltungspraxis:** Klare Leitfäden, Verfügbarkeit von relevanten Informationen und Daten (insbesondere über das Behördenhandeln)
  
- ▶ **Management-Ansatz:** Der Management-Ansatz geht davon aus, dass Vollzugsbehörden an einer ordnungsgemäßen Umsetzung von umweltrechtlichen Vorgaben interessiert sind, aber diese aufgrund unklarer Vorgaben oder unzureichender Kapazitäten und/oder Informationen nicht gewährleisten können (siehe Kap. 2.5.1). Die daraus abgeleiteten Maßnahmen (siehe Kap. 2.8.2) können folgenden Bausteinen und Elementen zugeordnet werden:
  - ▶ **Organisation:** ausreichende Eingriffsbefugnisse, ausreichende Kapazitäten, Kooperation und Koordination
  - ▶ **Gute Verwaltungspraxis:** Klare Leitfäden, Verfügbarkeit von relevanten Informationen und Daten
  
- ▶ **Transaktionskostentheorie:** Die Transaktionskostentheorie strebt an, die knappen Ressourcen von Vollzugsbehörden beim Vollzug von Umweltrecht mit Blick auf den größtmöglichen Nutzen einzusetzen (siehe Kap. 2.5.2). Die daraus abgeleiteten Maßnahmen (siehe Kap. 2.8.3) können folgenden Bausteinen und Elementen zugeordnet werden:
  - ▶ **Vollzugsaktivitäten:** Risikobasierter Ansatz, Aufklärungsmaßnahmen
  - ▶ **Gute Verwaltungspraxis:** Verfügbarkeit von relevanten Informationen und Daten
  
- ▶ **Agenturtheorie:** Die Agenturtheorie geht davon aus, dass zwischen Vollzugsbehörden und Adressaten von umweltrechtlichen Vorgaben Informationsasymmetrien bestehen, die für einen ordnungsgemäßen Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften abgebaut werden müssen (siehe 2.5.3). Die daraus abgeleiteten Maßnahmen (siehe Kap. 2.8.4) können folgenden Bausteinen und Elementen zugeordnet werden:
  - ▶ **Vollzugsaktivitäten:** Umweltinspektionen und andere Überwachungsmaßnahmen; Nachverfolgung und Durchsetzung
  - ▶ **Gute Verwaltungspraxis:** Verfügbarkeit von relevanten Informationen und Daten, Bürgerbeteiligung, Beschwerde- sowie Vor- und Störfallmanagement
  
- ▶ **Positive Theorie der Regulierung:** Die positive Theorie der Regulierung geht davon aus, dass Politik und Vollzugsbehörden durch bestimmte Interessengruppen beeinflusst werden können, weshalb Trennung von Politik und Verwaltung sowie Transparenz des Behördenhandelns empfohlen werden (siehe Kap. 2.5.4). Die daraus abgeleiteten Maßnahmen (siehe Kap. 2.8.5) können folgenden Bausteinen und Elementen zugeordnet werden:
  - ▶ **Organisation:** Klare Vollzugsaufgaben, keine Interessenkonflikte
  - ▶ **Gute Verwaltungspraxis:** Verfügbarkeit von relevanten Informationen und Daten, Bürgerbeteiligung, Beschwerde- sowie Vor- und Störfallmanagement

## 3 Standardisierte Befragung

### 3.1 Ziele der standardisierten Befragung

Zur Unterstützung der Hintergrundstudie und zur Vorbereitung der Dialogveranstaltungen wurde eine standardisierte Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Vollzugsbehörden durchgeführt. Im Fokus der Befragung standen Herausforderungen beim Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften, die auf EU-Rechtsakten basieren, und mögliche Maßnahmen zur Erleichterung des Vollzugs für die zuständigen Behörden. Der Schwerpunkt lag auf Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen. Der Fragebogen richtete sich grundsätzlich an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Vollzugsbehörden, die hierzu eine Einschätzung abgeben möchten.

Der Fragebogen baute auf den beiden Teilen der Hintergrundstudie auf. Einerseits wird danach gefragt, inwieweit die auf der EU-Ebene identifizierten Vollzugsprobleme (siehe Kap. 2.4) und ihre Ursachen auch für die deutsche Vollzugssituation bestätigt werden. Andererseits werden Einschätzungen zu den auf EU-Ebene diskutierten Ansätzen zur Verbesserung der Vollzugssituation (siehe Kap. 2.8) abgefragt. Die Ergebnisse dienen der Vorbereitung der Dialogveranstaltungen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Vollzugsbehörden, um die für Deutschland identifizierten Probleme und Lösungsansätze vertieft diskutieren zu können.

#### 3.1.1 Verknüpfung mit einer Befragung des Europäischen Netzwerks für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts

Aufgrund starker Überschneidungen der geplanten Befragung und der Dialogveranstaltungen mit einem Projekt des Europäischen Netzwerks für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law/IMPEL), wurden die beiden Befragungen gekoppelt. Hierzu wurde der englischsprachige Fragebogen des IMPEL-Netzwerks zum Projekt „Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung des EU-Umweltrechts“ (Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law) übersetzt und in die Befragung eingepflegt.

Ziel des IMPEL-Projekts ist es, einen Eindruck über die größten Herausforderungen zu gewinnen, denen die Vollzugsbehörden der EU-Mitgliedstaaten und der Staaten, die nicht in der EU, aber Teil des IMPEL-Netzwerks sind (Albanien, Island, Kosovo, Mazedonien, Norwegen, Schweiz, Serbien, Türkei), im Vollzug von EU-Umweltrecht gegenüberstehen.

Hierdurch sollte eine Doppelbefragung von deutschen Vollzugsbehörden zur aktuellen Ausgangssituation vermieden und die Rücklaufquote für die IMPEL-Befragung erhöht werden, indem die Möglichkeit eröffnet wird, den Fragebogen auf Deutsch auszufüllen.

#### 3.1.2 Bewertung von Lösungsansätzen

Die auf der EU-Ebene diskutierten Reformmaßnahmen und Lösungsansätze, die bereits in der Hintergrundstudie vorgestellt wurden (siehe Kap. 2.8), bildeten einen weiteren Schwerpunkt der Befragung. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung wurden gebeten, die Geeignetheit dieser Ansätze zur Verbesserung der Ausgangssituation zu bewerten und auf mögliche nicht intendierte Wirkungen hinzuweisen.

Dieser Bereich der Befragung sollte die Vorbereitung der Dialogveranstaltung unterstützen, indem er besonders diskussionswürdige Ansätze und Maßnahmen identifiziert, die in den Mittelpunkt der Veranstaltungen gestellt werden können.

## 3.2 Umsetzung

### 3.2.1 Aufbau

Der Fragebogen (siehe Anhang) ist so aufgebaut, dass er von unterschiedlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unterschiedlicher Vollzugsbehörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Ebenen ausgefüllt werden konnte. Hierdurch sollte sichergestellt werden, dass die Perspektive der gesamten Vollzugskette und aller Ebenen der mit dem Vollzug von EU-Umweltrecht befassten Vollzugsbehörden in Deutschland abgebildet werden kann.

Zur Erleichterung des Ausfüllens wurden Filter eingesetzt, die sich an den Zuständigkeiten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Befragung orientiert haben. Die einzelnen Abschnitte des Fragebogens orientieren sich am Aufbau der IMPEL-Befragung:

- ▶ **Allgemeine Fragen:** Zur Identifikation der Funktion der ausfüllenden Person und den damit verbundenen Vollzugsaufgaben
- ▶ **Zuständigkeitsbezogene Abschnitte:**
  - ▶ Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz und Luftqualität
  - ▶ Abfall und grenzüberschreitende Abfallverbringung
  - ▶ Wasser und Boden
  - ▶ Natur- und Artenschutz
- ▶ **Bereichsübergreifende Herausforderungen:** Fragen zu Problemen entlang der Vollzugskette und möglichen Lösungsansätzen
- ▶ **Kooperation und Koordination:** Fragen zur behördeninternen, behördenübergreifenden und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zu möglichen Verbesserungsmaßnahmen
- ▶ **Abschließende Fragen:** Fragen zu den aus der Perspektive der Teilnehmerinnen und Teilnehmern zentralsten Herausforderungen und zur Verwendung der Daten.

### 3.2.2 Technische Umsetzung

Der Fragebogen wurde als offene Online-Befragung umgesetzt, um die Hürden beim Ausfüllen so gering wie möglich zu halten. Es wurden keine IP-Adressen erfasst und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde Anonymität zugesichert. Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bestand die Möglichkeit, den Fragebogen als Word-Version herunterzuladen und den ausgefüllten Fragebogen als PDF-Dokument zu speichern.

Unter dem Link [www.foev-speyer.de/umweltrecht](http://www.foev-speyer.de/umweltrecht) konnte der Fragebogen ab dem 20.03.2017 bis ursprünglich 30.04.2017 aufgerufen und ausgefüllt werden. Auf Wunsch von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde die Frist bis zum 22.05.2017 verlängert. Der Link konnte weitergeleitet und geteilt werden, um einen möglichst großen Kreis von Interessierten zu erreichen.

Auf der Seite der Befragung wurden Begleitschreiben des Umweltbundesamtes (UBA) und Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) hinterlegt, die über die Projekthintergründe und die IMPEL-Befragung informiert haben und potentielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer zur Teilnahme an der Befragung ermuntern sollten.

Für den Befragungszeitraum wurde eine Ansprechpartnerin auf Seiten der Forschungsnehmer benannt, die bei Rückfragen zur Befragung telefonisch oder per Mail kontaktiert werden konnte.

Darüber hinaus wurde auf die anstehenden Dialogveranstaltungen und die Möglichkeit zur Teilnahme für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Vollzugsbehörden verwiesen.

### 3.2.3 Verteiler

Für den Versand des Befragungslinks wurde mithilfe der Webseiten der Vollzugsbehörden ein Verteiler mit den frei zugänglichen E-Mail-Adressen der für die im Zentrum der Befragung stehenden Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner der zuständigen Vollzugsbehörden in den Bundesländern aufgebaut. Sofern die Möglichkeit bestand, die zuständigen Personen direkt anzuschreiben, wurde diese Möglichkeit gewählt; wenn dies nicht möglich war, wurde die allgemeine Organisations- und Info-Adresse der Behörde aufgenommen.

Der Verteiler bestand schließlich aus 2.384 E-Mail-Adressen, an die am 20.03.2017 eine Einladung zur Teilnahme an der Befragung versandt wurde. Im Rahmen der Einladung wurde auch darum gebeten, die Einladung weiterzuleiten und zu teilen, wenn nicht alle potentiell an der Befragung interessierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreicht wurden.

Das BMUB hat die Länder im Vorfeld des Versands der Einladung über das Projekt und die anstehende Befragung im Rahmen des Bund-Länder-Arbeitskreises fachübergreifendes Umweltrecht informiert.

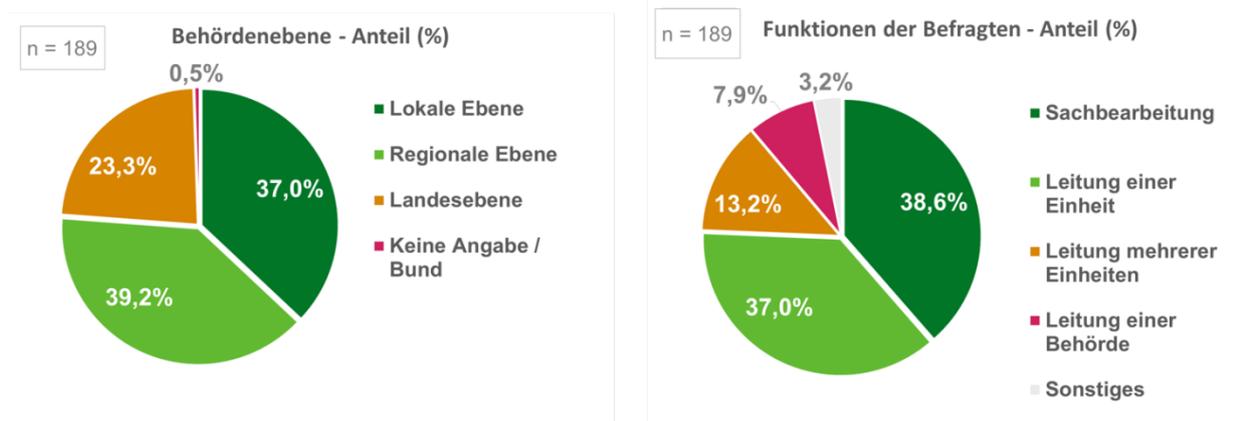
### 3.3 Rücklauf

1.160 Personen haben den Fragebogen aufgerufen. 189 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vollzugsbehörden – rund 8 % der angeschriebenen Personen – haben den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Teilweise ausgefüllte Fragebögen, die aber nicht abgeschlossen wurden, werden in der Auswertung nicht berücksichtigt, da die Teilnehmenden in diesem Fall nicht durch das Absenden der Umfrage ihre finale Zustimmung zur Verwendung der Antworten gegeben haben.

Der Rücklauf von 189 Fragebögen ist angesichts des Umfangs des Fragebogens und des damit verbundenen Ausfüllaufwands ein äußerst zufriedenstellendes Ergebnis. Es ist zwar schwierig, auf Grundlage der Ergebnisse Rückschlüsse auf die Gesamtheit der Vollzugsbehörden in Deutschland zu ziehen, da diejenigen, die die Umfrage ausgefüllt haben, sich möglicherweise systematisch von denen unterscheiden, die sie nicht ausgefüllt haben (z.B. durch eine größere Offenheit gegenüber neuen Lösungsansätzen). Dennoch lassen sich anhand der Ergebnisse Trends erkennen, was die Bewertung der aktuellen Vollzugssituation und möglicher Lösungsansätze betrifft. Auch die zahlreichen Freitext-Antworten bieten detaillierte Einblicke in die aktuelle Vollzugssituation.

Die Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmer sind in verschiedenen Funktionen in Behörden verschiedener Verwaltungsebenen tätig (siehe Abbildung 3). Jeweils rund 40 % der Befragten sind auf der kommunalen Ebene und auf der regionalen Ebene (Regierungspräsidien etc.) tätig, ca. ein Viertel der Befragten arbeitet für allgemeine oder Sonderbehörden auf Landesebene. In ihrer Behörde nehmen rund 40 % der Befragten Sachbearbeitungstätigkeiten wahr, weitere 40 % leiten eine Einheit, beispielsweise ein Sachgebiet oder Referat. Rund 20 % der Befragten leiten mehrere Einheiten (z.B. Abteilung) oder eine Behörde (z.B. Umweltamt).

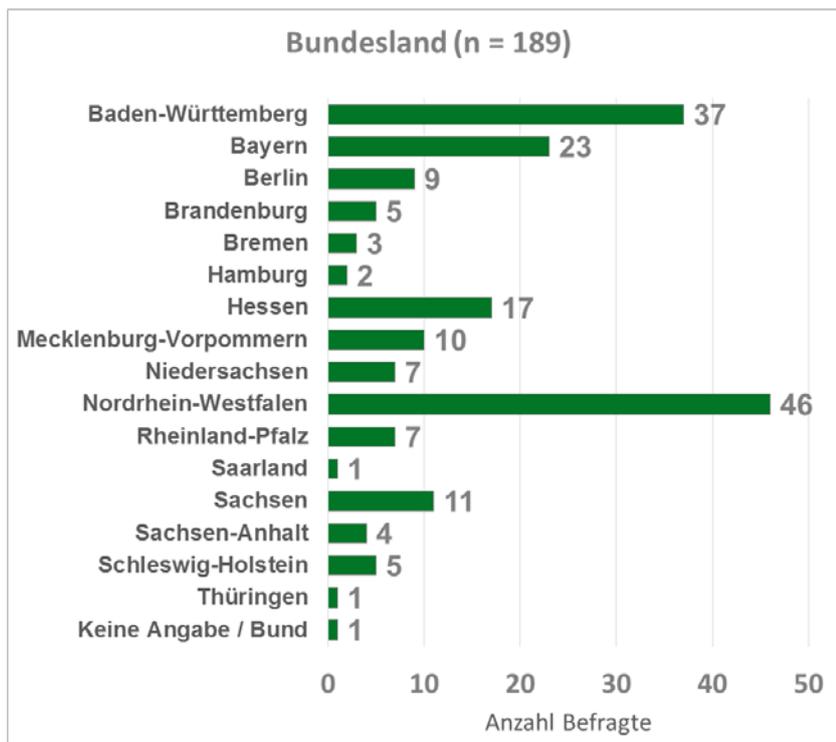
Abbildung 3: Hintergrund der Befragten



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Unter den Umfrageteilnehmerinnen und -teilnehmern befinden sich Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter aller 16 Bundesländer (siehe Abbildung 4). Knapp über die Hälfte der Befragten (56 %) stammt aus den drei bevölkerungsreichsten Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. Aus zwei Bundesländern (Saarland, Thüringen) gab es jeweils nur einen ausgefüllten Fragebogen.

Abbildung 4: Verteilung der Befragten auf Bundesländer

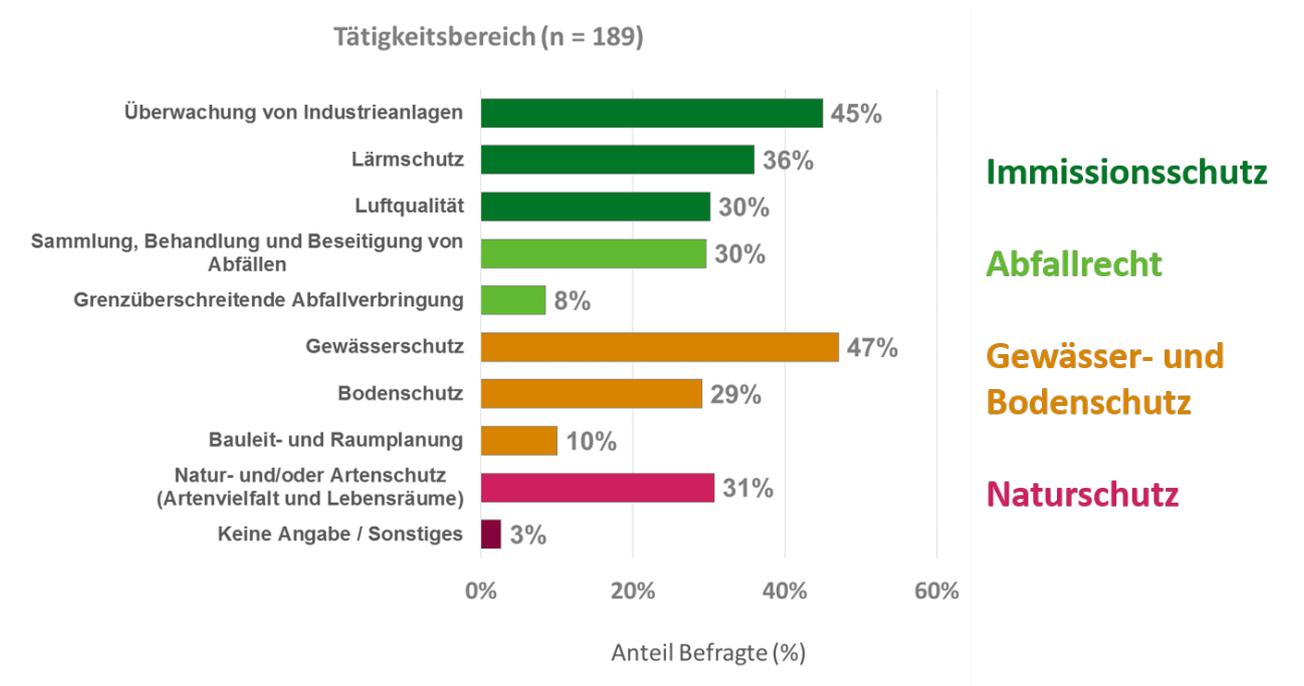


Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Im Hinblick auf ihre Tätigkeitsbereiche teilen sich die Befragten auf alle vier Umweltbereiche auf, die im Fokus der Befragung stehen: Immissionsschutz, Abfallrecht, Gewässer- und Bodenschutz sowie Naturschutz (siehe Abbildung 5). Dabei sind viele Befragte für mehrere Bereiche tätig. Für jeden der

vier Bereiche sind mindestens 30 % der Befragten zuständig, die meisten sind es im Gewässerschutz (47 % der Befragten) und bei der Überwachung von Industrieanlagen (45 % der Befragten).

Abbildung 5: Tätigkeitsbereiche der Befragten



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Die Ergebnisse der Befragung spiegeln somit ein breites Spektrum der deutschen Umweltverwaltung wider.

### 3.4 Auswertung

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Befragung dargestellt: zunächst die Einschätzung der Ausgangslage durch die Befragten und anschließend ihre Bewertung möglicher Lösungsansätze, die bei der Überwindung von Vollzugsproblemen helfen könnten. Dabei wird jeweils die Verteilung der Antworten auf die standardisierten Fragen (mit Bewertungsskala) durch Antworten auf Freitextfragen ergänzt. Die Auswertung orientiert sich an den drei Bausteinen, die aus Sicht der EU-Kommission für einen erfolgreichen Vollzug zentral sind: Organisation, Vollzugsaktivitäten und gute Verwaltungspraxis (vgl. Kap. 2.9). Dabei wird auch auf Unterschiede zwischen den verschiedenen Umweltbereichen hingewiesen, wenn diese in den Antworten erkennbar waren.

Bei den Ergebnissen der Online-Befragung fallen zum Teil ambivalente Einschätzungen auf, die sich zu widersprechen scheinen. So wünscht sich z.B. ein sehr großer Teil der Vollzugsfachleute in der Umfrage einen besseren Zugang zu Daten und Informationen, gleichzeitig mahnen sie aber einen zu hohen Berichts- und Dokumentationsaufwand an, der jedoch zur Informationsgewinnung kaum vermeidbar ist. Solche Ambivalenzen ergeben sich aus verschiedenen Gründen.

Dies liegt erstens vor allem daran, dass in den standardisierten Fragen einzelne Elemente abgefragt werden und von den Befragten keine Abwägungsentscheidung verlangt wird. So können sie gleichzeitig angeben, dass ihnen Daten und Informationen fehlen und dass der Dokumentations- und Berichts-aufwand zu hoch ist. Diese Aussagen können für den Befragten beide wahrheitsgemäß und gültig sein; um aber differenzierte Lösungsansätze auszuarbeiten, ist eine Abwägung und Einschränkung der Aussagen unerlässlich. Diesem Zweck dienen die auf der Basis der Erhebungsergebnisse durchgeführten Dialogveranstaltungen (siehe Kap. 4), bei denen es vor allem darum ging, neben der breiteren Masse



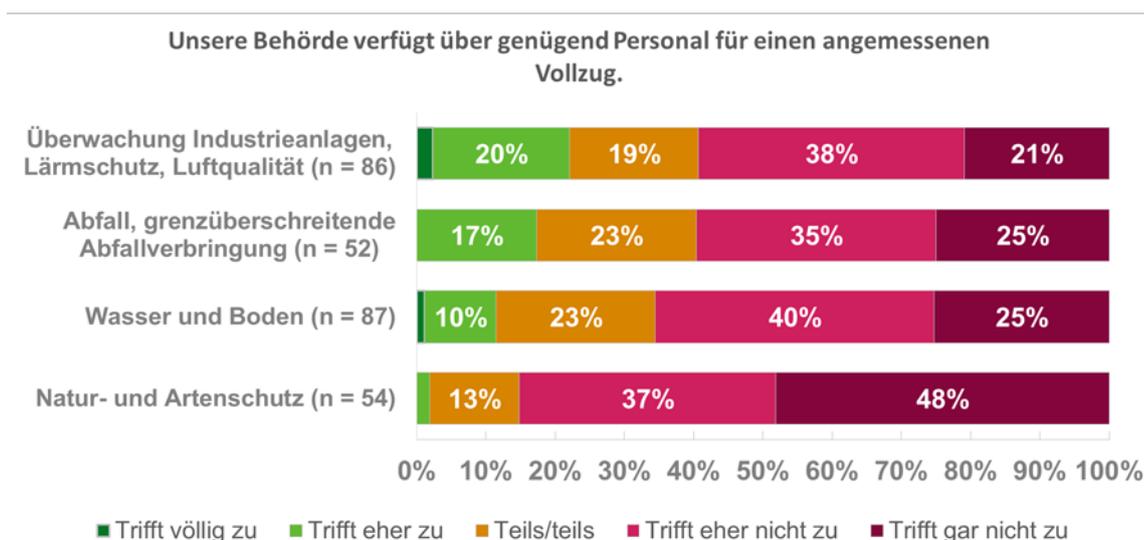
### 3.4.1.1 Organisation

Ein wichtiger Baustein für einen erfolgreichen Vollzug ist die Organisation des Vollzugs: Behörden sollten genügend Personal mit ausreichender Fachkenntnis, Zugang zu Daten und Informationen und klare Vollzugsaufgaben mit den nötigen Eingriffsbefugnissen haben. Dies gilt nicht nur für die Behörden, die Inspektionen durchführen, sondern auch für vor- oder nachgelagerte Aufgaben wie z.B. die Strafverfolgung bei Umweltkriminalität. Es sollte innerhalb der jeweiligen Behörden möglichst keine Interessenkonflikte geben, die die Umsetzung des Umweltrechts gefährden. Außerdem sollten die verschiedenen Behörden so zusammenarbeiten, dass der Vollzug im gesamten geographischen Raum (z.B. bei grenzüberschreitenden Aktivitäten), in allen Regelungsbereichen und entlang der kompletten Vollzugskette sichergestellt ist.

#### Personalsituation

Die Personalsituation wurde von der Mehrheit der Befragten als problematisch eingestuft (siehe Abbildung 7). In jedem der vier betrachteten Umweltbereiche gab mehr als die Hälfte der Befragten an, ihre Behörde verfüge nicht über genügend Personal für einen angemessenen Vollzug. Besonders drastisch ist die Lage im Natur- und Artenschutz, wo nur 2 % der Befragten angaben, ihre Behörde verfüge über genügend Personal.

Abbildung 7: Personalsituation



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Die Befragten bemängelten, dass die zunehmende Aufgabenfülle und zunehmende Dokumentations- und Berichtspflichten mit der derzeitigen Personalausstattung nur zum Teil zu erfüllen seien. Vor allem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Immissionsschutz mit seiner starken Regelungsdichte gaben an, dass es bei der derzeitigen Bandbreite der Aufgabengebiete teils schwierig sei, mit der Entwicklung der Technik und der Rechtsgrundlagen Schritt zu halten. So wählten auch jeweils rund die Hälfte der Befragten aus dem Immissionsschutz aus, dass zu den größten Herausforderungen bei der Rechtsanwendung die Anwendung der BVT in der Genehmigung von Anlagen (46 % der Befragten) und die Anpassung von erteilten Genehmigungen aufgrund von Veränderungen der BVT (57 %) gehöre (Übersicht der größten Herausforderungen in der Rechtsanwendung: Kap. 3.4.1.4, Tabelle 5). Die Befragten bemängelten, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oft zu viele unterschiedliche Sachgebiete betreuten und zu umfangreiche Vollzugsaufgaben hätten – Genehmigung einerseits, Sanktionierung andererseits.

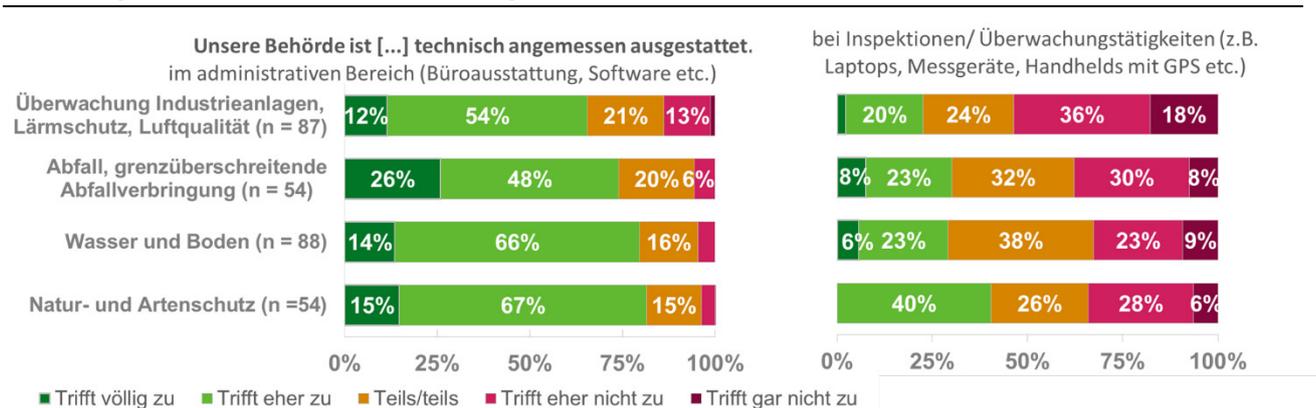
Hinzu komme, dass erfahrene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ausschieden und es schwierig sei, geeignete jüngere Kräfte zu Neubesetzung der Stellen zu finden, da es in manchen Regionen an Fachkräften fehle und die Konditionen in der öffentlichen Verwaltung vergleichsweise unattraktiv seien. Für die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fehle den überlasteten Kollegen außerdem häufig die Zeit.

Während die Befragten die Personalsituation in den eigenen Behörden schon schlecht bewerteten, sahen sie einen noch eklatanteren Personalmangel in anderen Nicht-Umwelt-Behörden, mit denen sie zusammenarbeiten. Nur etwa 8 % der Befragten gaben an, dass es ausreichende Personalkapazitäten in anderen Behörden entlang der Vollzugskette (z.B. Polizei, Staatsanwaltschaften) gebe, um auch dort einen erfolgreichen Vollzug von Umweltrecht sicherzustellen.

### Technische Ausstattung

Die Befragten bewerteten die technische Ausstattung im administrativen Bereich – d.h. die Büroausstattung, Software etc. – mehrheitlich als angemessen. Die technische Ausstattung bei der Durchführung von Inspektionen oder anderen Überwachungstätigkeiten – also z.B. die Ausstattung mit Laptops, Messgeräten, Handhelds mit GPS oder anderen mobilen Geräten – wurde allerdings Großteils als nicht angemessen bewertet. Von den Befragten aus dem Immissionsschutz gaben 50 % an, die Ausstattung sei nicht ausreichend. Abbildung 8 gibt einen Überblick über die Antworten der Befragten zur technischen Ausstattung.

Abbildung 8: Technische Ausstattung

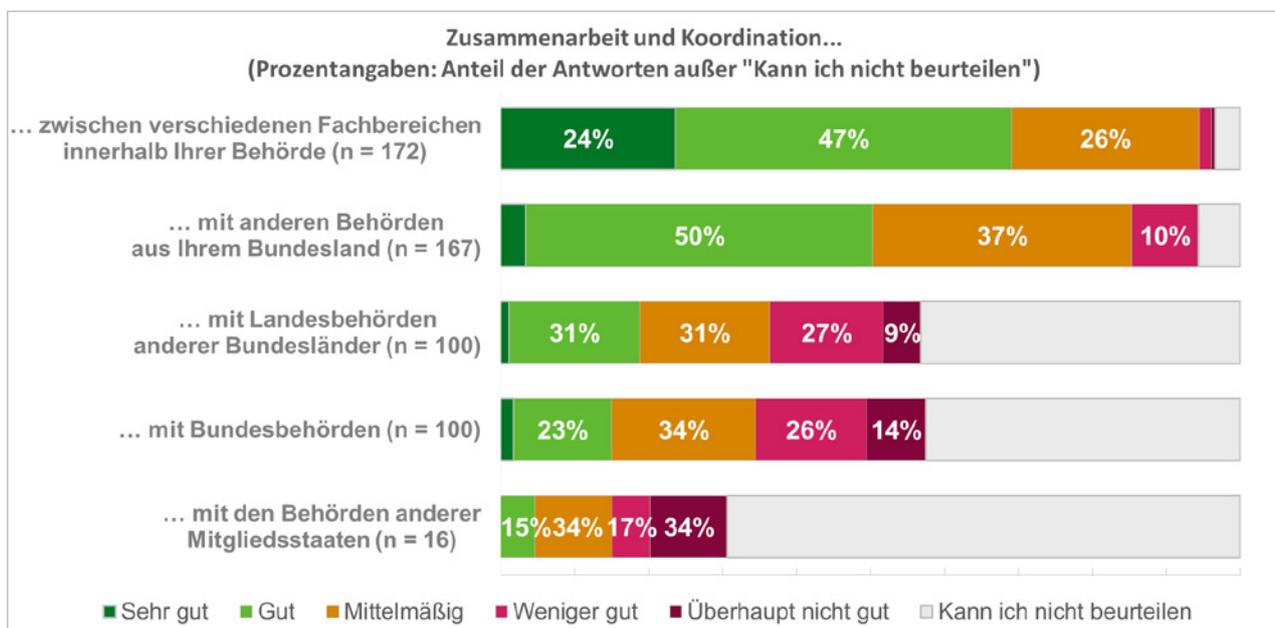


Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Behörden

Beinahe die Hälfte der Befragten (45 %) gab an, dass die Regelungen bzw. Praxis der behördenübergreifenden Zusammenarbeit unzureichend seien. Das Bild gestaltet sich allerdings recht unterschiedlich, wenn man die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Konstellationen von Behörden betrachtet (siehe Abbildung 9). Erwartungsgemäß wurde die Zusammenarbeit desto schlechter bewertet, je größer der Abstand zur anderen Behörde bzw. Organisationseinheit. Während die Zusammenarbeit mit anderen Behörden desselben Bundeslands von 53 % der Befragten als gut oder sehr gut bewertet wurde, gilt dies bei der Zusammenarbeit mit Bundesbehörden nur noch für 26 % und bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit für 15 % der Befragten. Gleichzeitig steigt der Anteil derjenigen, die angeben, die Qualität der Zusammenarbeit nicht beurteilen zu können, stark an, vermutlich weil nur wenige Erfahrungen z. B. mit grenzüberschreitenden Zusammenarbeit haben. Als Probleme bei der Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden bestünden Sprachbarrieren und abweichende technische Ausrüstung erschwere die Zusammenarbeit.

Abbildung 9: Kooperation und Koordination zwischen Behörden\*



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

\*Da hier der Anteil der Befragten, die keine Einschätzung abgeben konnten, zum Teil sehr groß war, ist auch die Antwortkategorie „Kann ich nicht beurteilen“ dargestellt. Zur besseren Vergleichbarkeit beziehen sich die Prozentangaben aber, wie bei allen anderen Diagrammen, auf den Anteil an den gültigen Antworten, d. h. ohne die Antwortkategorie „Kann ich nicht beurteilen“.

### Konflikte des Umweltrechts mit anderen Politiken

Eine in den Antworten der Befragten wiederkehrende Problematik sind Konflikte zwischen Umweltrecht und anderen Rechts- bzw. Politikbereichen. 61 % der Befragten gaben an, es mangle an einer Integration und Priorisierung von Umweltbelangen in anderen Bereichen; nur 12 % sahen dies (eher) nicht als Problem (siehe Abbildung 10). Die mangelnde Berücksichtigung von Umweltbelangen in anderen Bereichen gehört damit zu den von den Befragten am schlechtesten bewerteten Items der Umfrage.

Abbildung 10: Umweltbelange in anderen Bereichen



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Im Detail kritisierten sie u. a. politisches Unverständnis gegenüber Umweltschutzmaßnahmen, Einflussnahme der Politik auf fachliche Entscheidungen sowie Unverständnis bei Betroffenen und Öffentlichkeit für immer umfangreichere umweltrechtliche Maßnahmen. Es wurde besonders auf Konflikte mit der Landwirtschaft hingewiesen, deren Ziele (intensive Nutzung, möglichst hoher Ertrag) häufig im Widerspruch mit Zielen des Umweltschutzes wie z. B. dem Erhalt der Biodiversität und einem wirksamen Gewässerschutz stünden. Während diese Zielkonflikte kaum zu vermeiden sind, wurde von einem Befragten bemängelt, dass die starke politische Stellung der Landwirtschaft auch einen höheren

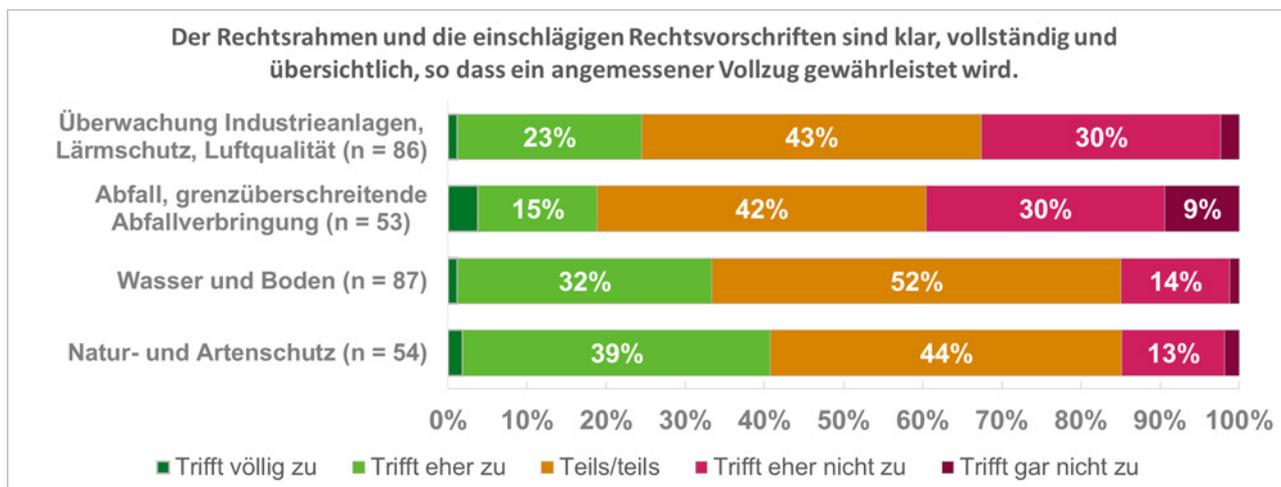
Personalstand in der Landwirtschaftsverwaltung gegenüber der Umweltverwaltung mit sich bringe, sodass Umweltbelange auch institutionell hintangestellt würden.

### Rechtsrahmen

Als eine der größten Herausforderungen im Vollzug nannten die Befragten sehr häufig die Unübersichtlichkeit des Rechtsrahmens: es gäbe zu viele neue Rechtsregelungen, insbesondere kaum überschaubare und komplexe europäische Anforderungen. Hierbei ist anzumerken, dass die Befragten den Begriff Rechtsregelungen sicherlich weit ausgelegt haben und darunter auch das technische Regelwerk, Merkblätter und Durchführungsbeschlüsse verstanden haben, die sich weit häufiger ändern als das EU-Umweltrecht. Zudem präsentiert sich der Vollzugsebene das EU-Umweltrecht im Zusammenspiel mit Bundes- und Landesrecht, sodass eine Unzufriedenheit mit dem rechtlichen Rahmen nicht zwangswise auf europarechtliche Regelungen zurückzuführen sein muss.

Die Befragten kritisieren, dass es oftmals Widersprüche zwischen nationalen und europäischen Regelungen gebe, so würde die 1:1-Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht zum Teil Inkohärenzen erzeugen. Vor dem Hintergrund auslegungsbedürftiger Rechtsvorschriften gebe es Probleme, rechtssichere Entscheidungen zu treffen. In der Befragung gaben vor allem Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Abfallbereich Probleme mit einem unklaren Rechtsrahmen an – 39 % der Befragten sahen hier Nachbesserungsbedarf (siehe Abbildung 11).<sup>471</sup> Gefragt nach den größten Problemen in der Anwendung des Abfallrechts gaben 69 % der Befragten aus dem Bereich an, die Unterscheidung zwischen Abfall und Nicht-Abfall sei schwierig bzw. rechtlich unklar; 57 % machten die gleiche Aussage für die Unterscheidung zwischen gefährlichen und nicht-gefährlichen Abfällen (Übersicht der größten Herausforderungen in der Rechtsanwendung: Kap. 3.4.1.4, Tabelle 5).

Abbildung 11: Rechtsrahmen



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Hinsichtlich der Konsistenz des Rechtsrahmens wurden folgende Bereiche als problematisch benannt:

- ▶ Bewertung von Geruchsmissionen im BauGB/BauNVO;
- ▶ Bewertung von Lärmmissionen, z.B. beim Lärmschutz in der Bauleitplanung, der Freizeitlärm-Verordnung oder der Bewertung tief-frequenter Geräusche;
- ▶ Bewertung von Lichtmissionen;

<sup>471</sup> Anmerkung: Die Befragung wurde vor der Veröffentlichung der LAGA-Vollzugshilfe Abfallverbringung durchgeführt.

- ▶ Genehmigung von bestimmten Anlagentypen, z.B. wasserrechtliche Anforderungen an Vergärung von Abfällen bei Biogasanlagen;
- ▶ Leitlinien zu UVP-Prüfung für Windenergieanlagen (z.B. Leitlinien zur Artenschutzprüfung), Steinbrüche und Massentierhaltungen;
- ▶ Einheitliche Vorgaben zu (geänderten) BVT Merkblättern;
- ▶ Fehlende rechtliche Vorgaben für die Gewässerunterhaltung, zum Umgang mit dem Verschlechterungsverbot oder dem Zielerreichungsgebot; ferner fehlende gesetzliche Regelungen im WHG und WG, wie eine Eigenkontrollverordnung, Indirekteinleiterverordnung;
- ▶ Handlungshilfe für die Bundesanlagenverordnung zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV);
- ▶ Untergesetzliches Regelwerk zum vorsorgenden Bodenschutz und zum Mutterbodenschutz fehlt;
- ▶ Auslegungshilfen für die Lagerung fester Stoffe mit geringem Verschmutzungsrisiko und für den Umschlag wassergefährdender Stoffe.

Neben Problemen des Rechtsrahmens hatten die Befragten auch die Möglichkeit, Erfolgsgeschichten des EU-Umweltrechts zu benennen, d.h. Bereiche, in denen das EU-Umweltrecht besonders erfolgreich zu Verbesserungen beigetragen habe. Hier wurden u.a. die folgenden Rechtsbereiche bzw. -normen genannt:

- ▶ FFH- und EU-Vogelschutzrichtlinie (Natura-2000-Gebiete / Arten- und Habitatschutz)
- ▶ Lärm (Trendwende bei Umgebungslärm)
- ▶ Wasserrahmenrichtlinie (Bestandsaufnahme der Gewässerqualität und Verschlechterungsverbot; erleichtert Durchsetzen von Maßnahmen; nicht nur chemische Parameter sondern auch ökologische)
- ▶ Immissionsschutz/IED-Richtlinie (Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, zeitliche verbindliche Genehmigungsverfahren, Regelüberwachung als Pflichtaufgabe nach Art. 23 IED, risikobasierte Überwachung, Akzeptanzbildung durch Vereinheitlichung; Lärm (Trendwende bei Luftverschmutzung))
- ▶ Seveso-Richtlinie (Inspektionen)
- ▶ VOC-Richtlinie (Emissionsminderung von Lackieranlagen)
- ▶ UVP-Richtlinie (einschließlich Entscheidungen des EuGH aufgrund mangelnder nationaler Umsetzung)
- ▶ Grenzüberschreitende Abfallverbringung

### 3.4.1.2 Vollzugsaktivitäten

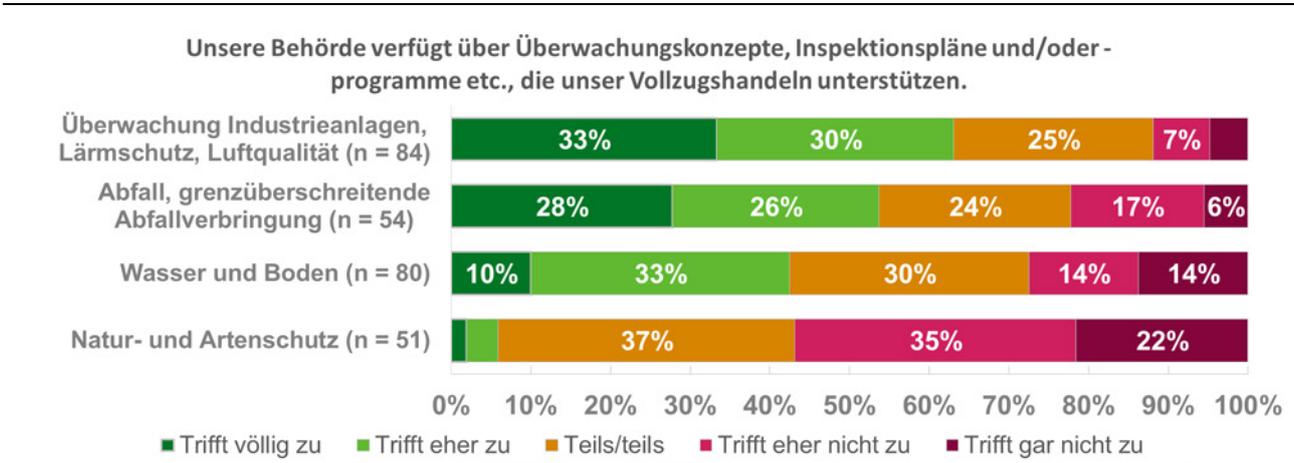
Um einen erfolgreichen Vollzug zu gewährleisten, sollte nach dem Compliance Assurance Ansatz eine Mischung aus Aufklärungsmaßnahmen (Compliance Promotion), Inspektionen und anderen Überwachungsmaßnahmen (Compliance Monitoring) sowie Durchsetzungsmaßnahmen (Enforcement) genutzt werden. Ein besonderes Augenmerk liegt auf risikobasierten Ansätzen, die dazu dienen sollen, Maßnahmen gezielt einzusetzen, um mit begrenzten Ressourcen einen möglichst erfolgreichen Vollzug zu gewährleisten.

#### Pläne, Programme und risikobasierte Ansätze

Die Ausgangslage, was die Aufstellung von Konzepten, Plänen und Programmen zur Planung des Vollzugshandeln angeht, gestaltet sich in den verschiedenen Umweltbereichen sehr unterschiedlich, was aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben und Materien auch zu erwarten war (siehe Abbildung 12). Während im Immissionsschutz und Abfallrecht jeweils über 50 % der Befragten angaben,

über Überwachungskonzepte, Inspektionspläne und/oder -programme zu verfügen, waren es im Gewässerschutz noch rund 40 %, im Naturschutz aber nur 6 %.

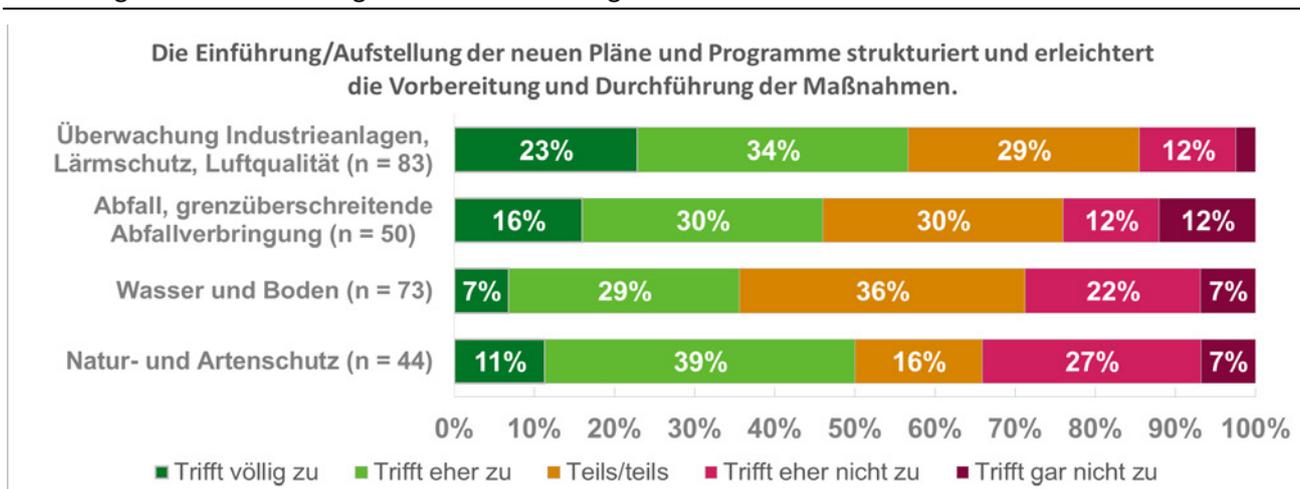
Abbildung 12: Vorhandensein von Plänen und Programmen



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

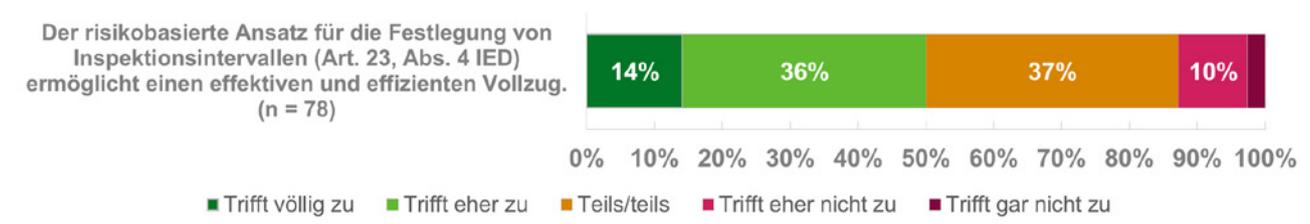
Interessanterweise bewerteten aber die Hälfte der Befragten aus dem Naturschutz die Einführung solcher Pläne als (eher) hilfreich (siehe Abbildung 13) – hier scheint es also die Erwartung zu geben, dass Überwachungs- oder Schutzgebietmanagementpläne zu einer Verbesserung des Vollzugs beitragen könnten. In den anderen Bereichen werden Pläne und Programme umso positiver bewertet, je mehr sie dort bereits genutzt werden. Befragte aus dem Immissionsschutz wurden zudem gefragt, wie sie die Einführung des risikobasierten Ansatzes zur Festlegung von Inspektionsintervallen durch die IED bewerten: die Hälfte der Befragten sah dies als förderlich für einen effektiven und effizienten Vollzug an, 13 % stehen dem risikobasierten Ansatz skeptisch gegenüber (siehe Abbildung 14).

Abbildung 13: Einführung von Plänen und Programmen



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Abbildung 14: Risikobasierter Ansatz IED

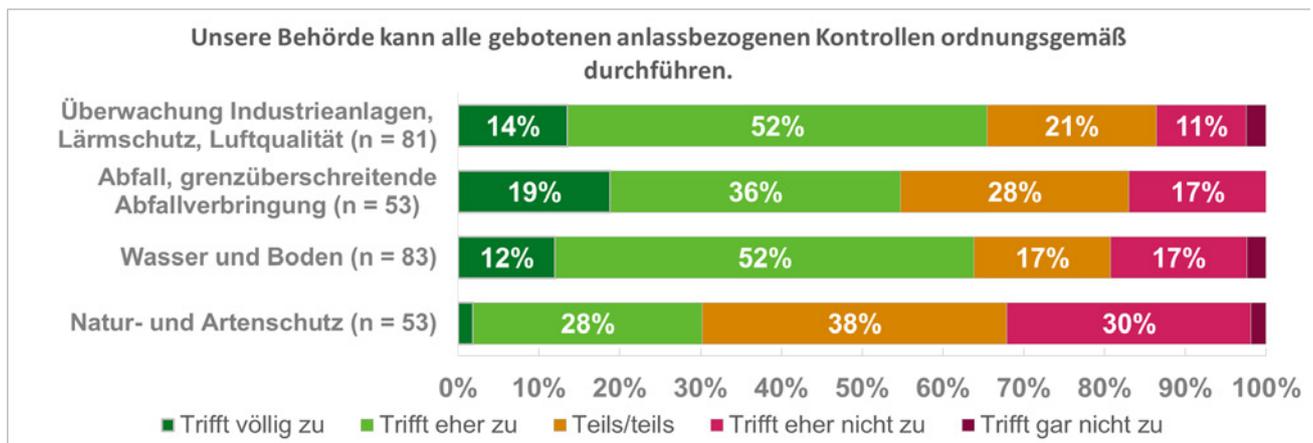


Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Inspektionen und andere Überwachungsmaßnahmen

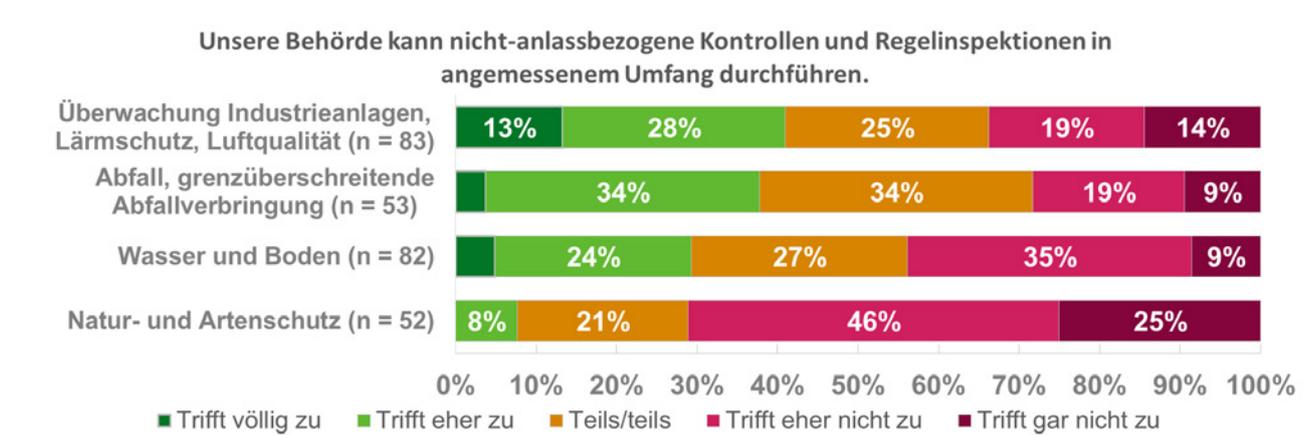
Vergleicht man die Aussagen der Befragten zur Durchführung von anlassbezogenen und nicht-anlassbezogenen Kontrollen bzw. Inspektionen, so ist klar zu erkennen, dass die meisten Behörden (zumindest größtenteils) in der Lage sind, die gebotenen anlassbezogenen Kontrollen durchzuführen, es bei nicht-anlassbezogenen Kontrollen und Regelinspektionen aber zu deutlichen Engpässen kommt (siehe Abbildung 15 und Abbildung 16). Die Bewertung der Befragten aus dem Naturschutzbereich sticht als besonders negativ hervor: hier sagten 32 % aus, dass ihre Behörde (eher) nicht alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen durchführen könne, und ganze 71 % sagten aus, ihre Behörde könne (eher) nicht nicht-anlassbezogene Kontrollen in angemessenem Umfang durchführen.

Abbildung 15: Anlassbezogene Kontrollen



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Abbildung 16: Nicht-anlassbezogene Kontrollen



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Der Hauptgrund für diese Vollzugsprobleme ist im Personalmangel zu vermuten, der es den Behörden erschwert, genügend Kontrollen durchzuführen. Zur Analyse des Zusammenhangs zwischen der Personalsituation und der Durchführung von Kontrollen in den verschiedenen Umweltbereichen wurden bivariate lineare Regressionen durchgeführt (siehe Tabelle 4). Dabei wurde untersucht, wie die Einschätzung der Befragten auf einer Skala von „Trifft völlig zu“ (1) bis „Trifft gar nicht zu“ (5) zu den folgenden Aussagen zusammenhängt:

- ▶ „Unsere Behörde verfügt über genügend Personal für einen angemessenen Vollzug.“ (Personal)
- ▶ „Unsere Behörde kann alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen ordnungsgemäß durchführen.“ (Anlass) bzw. „Unsere Behörde kann nicht-anlassbezogene Kontrollen und Regelinspektionen in angemessenem Umfang durchführen.“ (Regel)

Wie zu vermuten gibt es in allen Umweltbereichen (außer für nicht-anlassbezogene Kontrollen im Naturschutz) einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen Personalmangel und der Fähigkeit/Möglichkeit von Behörden, sowohl anlassbezogene als auch nicht-anlassbezogene Kontrollen durchzuführen. Je stärker eine Behörde von Personalmangel betroffen ist, desto schwieriger ist es also für die Behörde, die gebotenen Kontrollen durchzuführen. Darüber hinaus lässt sich vor allem im Immissionsschutz deutlich folgendes Phänomen erkennen: stärker ausgeprägter Personalmangel führt bei den Regelinspektionen zu einer deutlich stärkeren Verringerung als bei anlassbezogenen Kontrollen (der Regressionskoeffizient ist für die Regelinspektionen deutlich größer als für die anlassbezogenen Inspektionen). Die Behörden versuchen also, mit begrenztem Personal noch möglichst alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen durchzuführen, nicht-anlassbezogene Kontrollen müssen dafür wegfallen.

Tabelle 4: Regressionsanalyse: Personalmangel und Durchführung von Inspektionen

	Immissionsschutz		Abfall		Wasser- und Boden		Naturschutz	
	<i>Abhängige Variable:</i> „Unsere Behörde kann alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen ordnungsgemäß durchführen.“ (Anlass) / „Unsere Behörde kann nicht-anlassbezogene Kontrollen und Regelinspektionen in angemessenem Umfang durchführen.“ (Regel)							
	<i>Anlass</i>	<i>Regel</i>	<i>Anlass</i>	<i>Regel</i>	<i>Anlass</i>	<i>Regel</i>	<i>Anlass</i>	<i>Regel</i>
<i>Konstante</i>	1,43*** (0,34)	1,24*** (0,43)	1,15** (0,48)	1,14*** (0,49)	1,30*** (0,41)	1,93*** (0,43)	1,54** (0,65)	2,80** (0,68)
<i>Personalmangel</i>	0,27*** (0,09)	0,48*** (0,12)	0,35*** (0,13)	0,42*** (0,13)	0,31*** (0,12)	0,33*** (0,11)	0,34** (0,15)	0,25 (0,16)
<i>Anzahl Befragte</i>	80	83	51	51	82	82	53	52

\*p<0.1; \*\*p<0.05; \*\*\*p<0.01; Es ist jeweils der Regressionskoeffizient und in Klammern der Standardfehler angegeben.

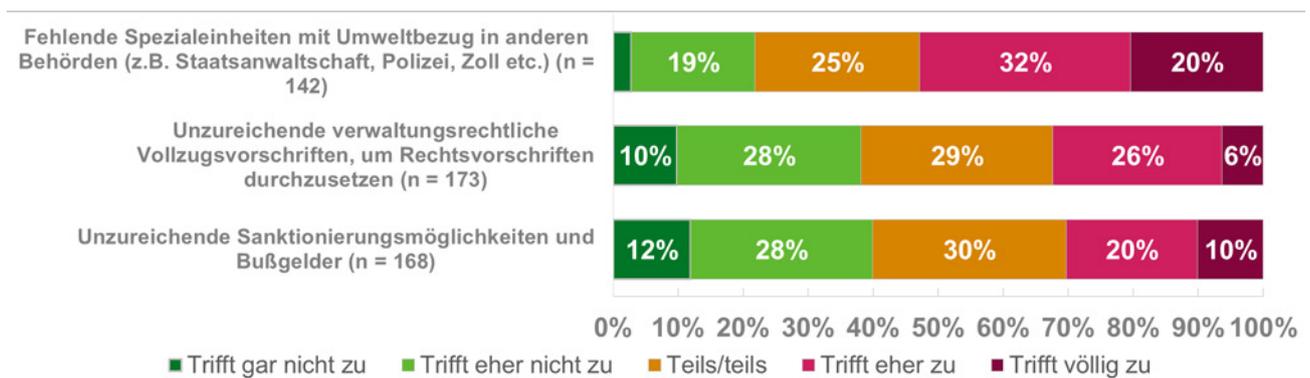
Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Durchsetzung

In Bezug auf die Nachverfolgung und Durchsetzung von Umweltrecht stimmten über die Hälfte der Befragten (52 %) der Aussage zu oder eher zu, dass es in anderen Behörden – z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Zoll etc. – an Spezialeinheiten mit Umweltbezug fehle. Unzureichende Sanktionierungsmöglichkeiten und Bußgelder sowie unzureichende verwaltungsrechtliche Vollzugsvorschriften zur

Durchsetzung wurden von deutlich weniger Befragten als Probleme bewertet. Daraus lässt sich schließen, dass Probleme in der Durchsetzung von Umweltrecht eher nicht durch (verwaltungs-)rechtliche Lücken entstehen, sondern durch einen fehlenden Bezug zum Umweltrecht bzw. fehlende Expertise in Strafvollzugsbehörden und Justiz. Die Befragten bemängelten in den Kommentaren langwierige Verwaltungsverfahren und Ahndungsschwierigkeiten – so würden Strafverfahren eingestellt oder endeten bei Gericht mit geringen Bußgeldern. Für den Naturschutz merkte ein Befragter zudem an, dass auch die Genehmigungsbehörden häufig nicht „motiviert“ seien, Naturschutzauflagen durch Zwangsmittel durchzusetzen.

Abbildung 17: Durchsetzung von Umweltrecht



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### 3.4.1.3 Gute Verwaltungspraxis

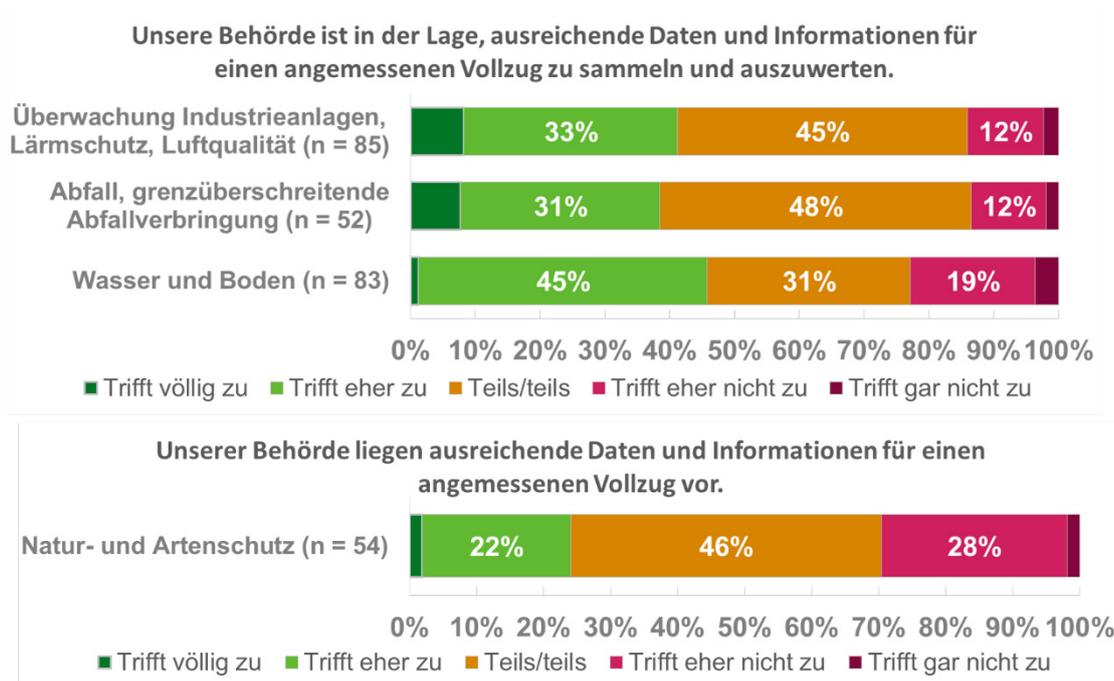
Laut des Compliance Assurance Ansatzes braucht es für einen erfolgreichen Vollzug auch unterstützende Maßnahmen für die Behörden, einen Austausch von Daten und Informationen zwischen Behörden sowie eine angemessene Einbindung der Öffentlichkeit.

#### Verfügbarkeit und Austausch von Daten und Informationen

Die Verfügbarkeit von Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug wurde von den Befragten unterschiedlich bewertet. Im Immissionsschutz und im Abfallbereich bewerteten jeweils um die 15 % der Befragten die Datenlage als unzureichend – sowohl was die Möglichkeit der Behörde zur Sammlung von Daten angeht (siehe Abbildung 18) als auch die Bereitstellung von Daten durch Anlagenbetreiber/Normadressaten (siehe Abbildung 19). Im Wasser- und Bodenschutz sowie im Naturschutz waren zwischen 20 und 30 % der Befragten unzufrieden mit der Datenlage. Die Befragten bemängelten Probleme bei der Lieferung von Daten und Informationen durch die Betreiber, z.B. zur Erhebung der Verwertungsquote in nachvollziehbarer Weise im Abfallbereich. Außerdem wiesen sie auf eine mangelhafte Wahrnehmung von Betreiberpflichten, z.B. bei der Umsetzung von Selbstüberwachungsmaßnahmen hin.

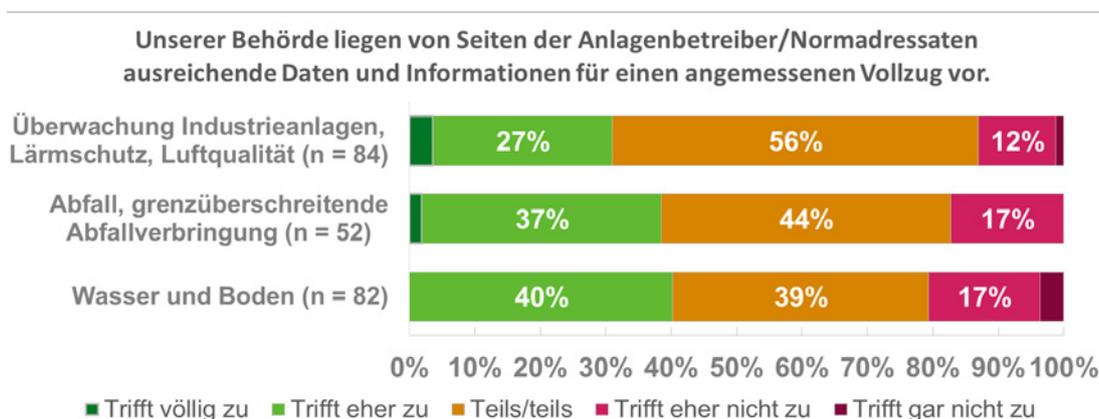
Die Datenlage scheint also im Vergleich nicht die größte Herausforderung für den Vollzug zu sein, gerade im Naturschutzbereich scheint es hier aber Raum für Verbesserungen zu geben. Es scheint vor allem ein Bedarf an besseren Informationen/Daten über die Umsetzung von Umweltvorschriften durch Anlagenbetreibern und andere Normadressaten zu bestehen: 42 % der Befragten gaben an, dass es in diesem Bereich an Informationen fehle.

Abbildung 18: Datenlage bei Behörden



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Abbildung 19: Daten von Anlagenbetreibern/Normadressaten



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### 3.4.1.4 Bereichsspezifische Probleme: Rechtsanwendung, Sektoren, Kontrolle

Für jeden der vier Schwerpunktbereiche wurden die Befragten gebeten, die aus Ihrer Sicht größten Herausforderungen bei der Rechtsanwendung sowie bei der Kontrolle und Überwachung der Einhaltung von Umweltrecht zu nennen. Außerdem wurden sie nach den Sektoren gefragt, die die größten Herausforderungen in dem jeweiligen Bereich darstellen. Die folgenden Tabellen geben einen Überblick über die Antworten der Befragten. Angegeben sind jeweils die drei Items, die die höchsten Zustimmungsraten bei den Befragten erzielten.

Gefragt nach den größten Problemen in der Rechtsanwendung machten die Befragten folgende Angaben:

Tabelle 5: Probleme Rechtsanwendung

	Überwachung Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität (n = 94)	Abfall, grenzüberschreitende Abfallverbringung (n = 61)	Wasser- und Bodenschutz (n = 103)	Natur- und Artenschutz (n = 58)
„Was sind die größten Herausforderungen bei der Anwendung der Rechtsvorschriften [zu ...] in Ihrem Zuständigkeitsbereich?“ (Anteil der Befragten)				
1	Anpassung von erteilten Genehmigungen aufgrund von Veränderungen der BVT (57 %)	Unterscheidung zwischen Abfall und Nicht-Abfall (69 %)	Durchsetzung der Verschlechterungsverbots (58 %)	Erhalt/ Wiederherstellung von geschützten Lebensräumen (78 %)
2	Anwendung der BVT in der Genehmigung von Anlagen (46 %)	Unterscheidung zwischen gefährlichen und nicht-gefährlichen Abfällen (57 %)	Annäherung an einen guten ökologischen Zustand oder guten Umweltzustand (55 %)	Durchsetzung von Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen (66 %)
3	Anwendung von Emissionsgrenzwerten (32 %)	Umgang mit Belästigungen in der Umgebung von Abfallbehandlungsanlagen/Deponien (38 %)	Einrichtung und Erhalt von Abwasserinfrastruktur (29%)	Vernetzung isolierter Lebensräume (53 %)

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Im Hinblick auf Sektoren und Prozesse, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die größten Herausforderungen darstellen, gaben die Befragten an:

Tabelle 6: Herausforderungen: Sektoren und Prozesse

	Überwachung Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität (n = 94)	Abfall, grenzüberschreitende Abfallverbringung (n = 61)*	Wasser- und Bodenschutz (n = 103)	Natur- und Artenschutz (n = 58)
„Gibt es besondere Sektoren oder Prozesse, die in Ihrem Zuständigkeitsbereich größere Herausforderungen darstellen als andere?“ (Anteil der Befragten)				
1	Energieerzeugung (32 %)	Grenzüberschreitender Handel mit „Gebräuchtwaren“ (31 %)	Landwirtschaftliche Düngung (45 %)	Intensive Landwirtschaft (67 %)
2	Massentierhaltung (21 %)		Punktquelleneinleitungen durch Kläranlagen (31 %)	Biogas (24 %)
3	Chemie (17 %)		Industrieanlagen in Betrieb (29 %)	Tourismus (22%)

\*Da hier nur zwei Auswahloptionen gegeben waren, wird hier nur die Option aufgelistet, die die meiste Zustimmung erhalten hat.

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

In Bezug auf die Überwachung des jeweiligen Rechtsbereichs stufen die Befragten die folgenden Punkte als die größten Herausforderungen ein:

Tabelle 7: Probleme Kontrolle

	Überwachung Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität (n = 94)	Abfall, grenzüberschreitende Abfallverbringung (n = 61)	Wasser- und Bodenschutz (n = 103)	Natur- und Artenschutz (n = 58)
„Was sind die größten Herausforderungen in der Überwachung von [...] / der Durchführung von Naturschutzmaßnahmen?“ (Anteil der Befragten)				
1	Eindeutigkeit von Genehmigungsvoraussetzungen (57 %)	Illegale Abfallablagerung und/oder -verbrennung (57 %)	Reduzierung der Gewässerbelastung durch diffuse Quellen (55 %)	Entdeckung und Bekämpfung rechtswidriger Landnutzungsänderung (53 %)
2	Planung und Durchführung von risikobasierten Inspektionen (43 %)	Überwachung spezieller Stoffströme: Elektro- und Elektronikgeräte-Abfall (49 %)	Sicherstellung einer guten landwirtschaftlichen Praxis (38 %)	Entdeckung und Bekämpfung illegalen Grünlandumbruchs (52 %)
3	Identifizierung von Luftverschmutzungsquellen (29 %)	Bekämpfung organisierter Abfallkriminalität (24 %)	Zusammenarbeit von unterschiedlichen kommunalen und regionalen Behörden (35 %)	Entdeckung und Bekämpfung der rechtswidrigen Tötung von geschützten Arten (50 %)

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

#### 3.4.1.5 Zwischenfazit: Ausgangssituation

Die Auswertung der Einschätzung zur aktuellen Vollzugssituation bestätigt die im Rahmen der Hintergrundstudie vorgestellten und auf der EU-Ebene diskutierten Ursachen von Vollzugsproblemen für Deutschland

- ▶ Ressourcen und Personalmangel (siehe Kap. 2.4.1.1)
- ▶ Koordinationsprobleme (siehe Kap. 2.4.1.2)
- ▶ Informationsmängel- und -asymmetrien (siehe Kap. 2.4.1.3)
- ▶ Unklare Vorschriften (siehe Kap. 2.4.1.4)
- ▶ Mangelnder Vollzugswille (siehe Kap. 2.4.1.5)
- ▶ Mangelnde Transparenz (siehe Kap. 2.4.1.6)

Allerdings schwankt der von den Befragten eingeschätzte Umfang einzelner Problemursachen deutlich zwischen den betrachteten Umweltbereichen und Ebenen der Vollzugsbehörden. Beispielsweise wird das Problem des Ressourcen- und Personalmangels von nahezu allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Befragung thematisiert, während beispielsweise der Aspekt „mangelnder Vollzugswille“ nur vereinzelt in Freitextfeldern von Vertreterinnen und Vertretern der unteren Vollzugsbehörden angesprochen wird, wenn von direkter politischer Einflussnahme auf der kommunalen Ebene oder der Kreisebene berichtet wird.

#### 3.4.2 Bewertung von Lösungsansätzen

Die Befragten wurden gebeten, eine Reihe verschiedener Lösungsansätze zu bewerten, die dazu beitragen könnten, die Vollzugssituation zu verbessern. Dabei hatten sie jeweils die Möglichkeit anzugeben, der Ansatz helfe ihnen bereits bei der Arbeit, könnte in Zukunft helfen, wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen, wäre nicht hilfreich oder sei nicht hilfreich, obwohl er bereits genutzt werde.

Die Lösungsvorschläge basieren auf den Regelungsalternativen bzw. Ansätzen, die sich aus der europäischen Diskussion über „Compliance Assurance“ ableiten (vgl. Kap. 2.8). Ebenso wie die Herausfor-

derungen, die sie adressieren, lassen sich diese Ansätze den Bausteinen „Organisation“, „Vollzugsaktivitäten“ und „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen. Für jeden der drei Bausteine werden im Folgenden die möglichen Lösungsansätze nach ihrer Beliebtheit bei den Befragten geordnet. Anschließend wird jeweils für beliebte Ansätze, zu denen aus der Befragung detailliertere Erkenntnisse vorliegen, genauer erläutert, unter welchen Bedingungen die Befragten den Ansatz für sinnvoll halten bzw. was aus ihren Antworten für die genauere Ausgestaltung hervorgeht.

Über die verschiedensten Lösungsoptionen hinweg wurden von den Befragten immer wieder drei Voraussetzungen dafür genannt, dass die vorgeschlagenen Ansätze zu einem erfolgreichen Vollzug beitragen können:

- ▶ Die Befragten halten die Ansätze nur für sinnvoll bzw. möglich, wenn genügend Personal dafür vorhanden ist – was sie als das größte Problem im Vollzug bewertet haben. Maßnahmen sollten von daher auch nicht zu zeitaufwändig sein. Besonders viele Befragte merkten an, dass die Teilnahme an Netzwerken zum Austausch mit anderen Behörden nur bei einer ausreichenden Personalausstattung möglich sei.
- ▶ Außerdem merkten viele Befragte an, dass mit den Lösungsansätzen keine zusätzlichen Berichtspflichten geschaffen werden sollten, die noch mehr Personalkapazitäten binden. Einer der Befragten drückte diesen Tenor so aus, dass der Arbeitsschwerpunkt der Umweltverwaltung von Monitoring und Berichterstattung auf die Umsetzung von Maßnahmen zur Zielerreichung (Umweltschutz) verlagert werden sollte.
- ▶ Es wurde vielfach der Wunsch nach einem klaren, verschlankten, konsistenten Rechtsrahmen geäußert, der nach Ansicht der Befragten viele unterstützende Maßnahmen überflüssig machen könnte. So würde man z.B. weniger oder keine Leitfäden benötigen, wenn die rechtlichen Vorgaben schon in sich schlüssig seien.

### 3.4.2.1 Organisation

In den Bereich der Organisation fallen die folgenden Ansätze:

- ▶ Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit (Kooperation)
- ▶ Verbesserung des Zugangs zu Informationen (Daten)
- ▶ Mehr Ermessenspielraum (Ermessen)
- ▶ Bessere technische Ausstattung (Technik)

Für jeden dieser Ansätze wurden in der Umfrage konkretere Lösungsoptionen vorgeschlagen, die dann von den Befragten bewertet wurden. Tabelle 8 zeigt, welcher Anteil der Befragten die jeweilige Lösungsoption positiv bewertet hat, d.h. entweder ausgewählt hat, diese Option helfe bereits bei der Arbeit oder könne in Zukunft helfen. Die Vorschläge sind in absteigender Reihenfolge nach ihrer Beliebtheit sortiert. Für jede Option wird außerdem ein Kreisdiagramm angezeigt, das die Aufteilung der Bewertungen wiedergibt – die farbliche Darstellung entspricht der Bewertungsskala wie in der Kopfzeile von Tabelle 8 dargestellt.

Die Lösungsoptionen im Bereich der Organisation wurden von den Befragten alle mehrheitlich positiv bewertet: jede der Lösungsoptionen wurden von mindestens 63 % der Befragten befürwortet. Am meisten Zustimmung fanden **Ansätze zur besseren Verfügbarkeit von Daten** (86 %) und zur Kooperation zwischen Behörden, konkreter vor allem die **Koordination von Überwachungstätigkeiten und von Aktivitäten zur Förderung der Einhaltung** von Umweltrecht (jeweils 84 % Zustimmung).

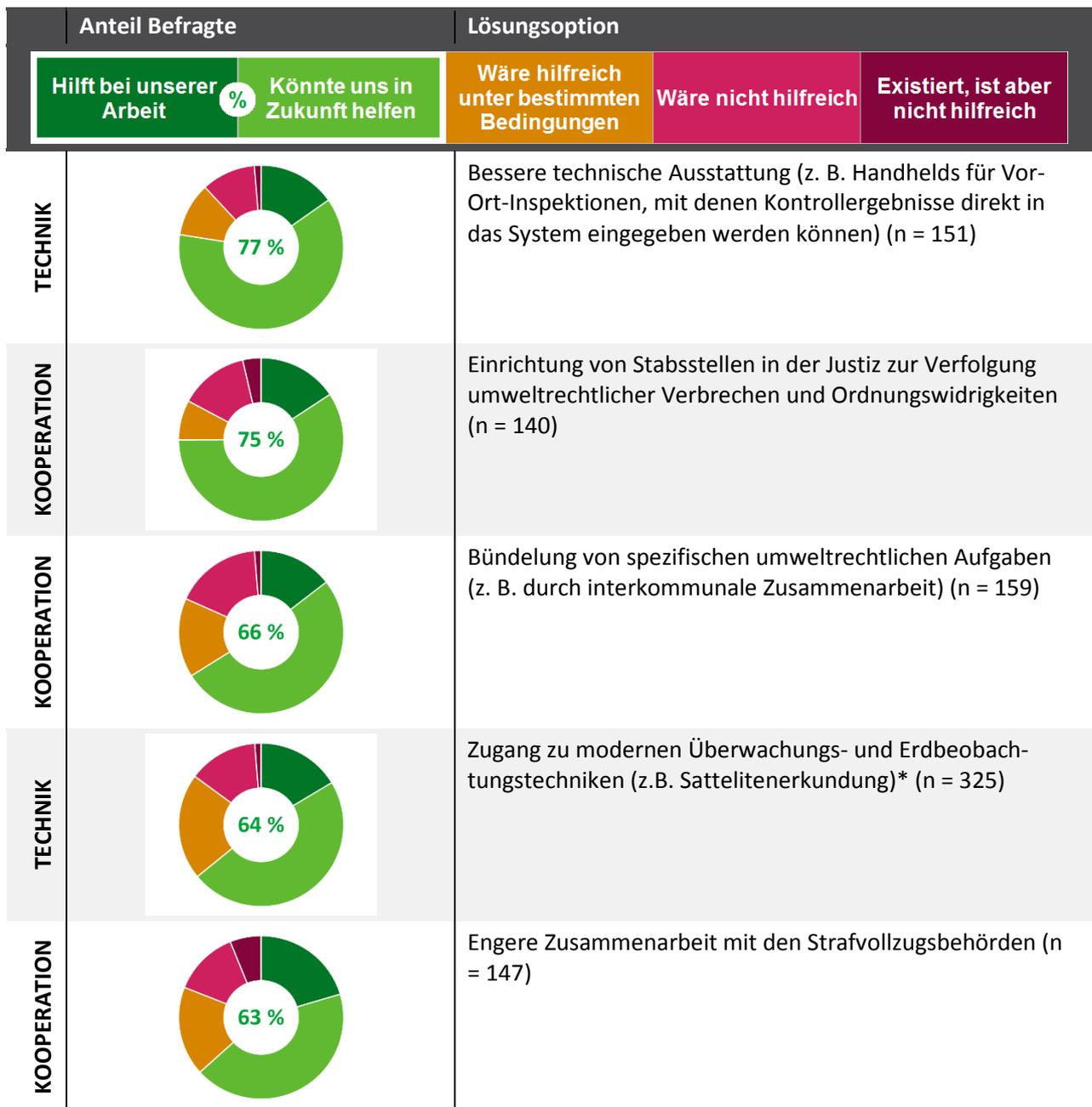
Ein weiterer Ansatz, der große Zustimmung erfuhr, war derjenige, Vollzugsbehörden **größere Ermessensspielräume** zuzubilligen, so dass sie durch gezielte Maßnahmen besser auf verschiedene Verhaltensweisen und Motivationen von Anlagenbetreibern und anderen Adressaten eingehen können (78 % Zustimmung). Laut Aussage eines Befragten könne dieser Ansatz aber nur hilfreich sein, wenn die re-

gionale Politik die Umweltämter nicht sowieso schon als „Verhinderungsbehörde“ sehen würde, die gegen politisch gewollte Projekte einschreite. Unter solchen Bedingungen sei dem Vollzug von Umweltrecht eher durch klare gesetzliche Sanktionsvorschriften geholfen. Bei größerem Ermessensspielraum für Umweltbehörden würde der politische Druck wahrscheinlich noch zunehmen.

Rund ein Drittel der Befragten (77 %) befürwortet eine **bessere technische Ausstattung**. Als wünschenswert nannten die Befragten in den Kommentaren u.a. eine bessere fachtechnische Ausstattung (Messgeräte, Analysemöglichkeiten, Fachsoftware etc.), die Fernerkundung zur Feststellung von Gewässerverschmutzungen über längere Zeiträume oder direkte Emissionsmessungen bei Anlagen, die online abgerufen werden könnten. Eine solche technische Ausstattung helfe aber nur, wenn sie auch genutzt werden könne – wenn also genügend Personal mit den nötigen Kenntnissen dafür vorhanden ist. Zudem erleichtere die technische Ausstattung nur die Zustandserfassung, die größten Probleme lägen aber in Einzelfällen.

Tabelle 8: Bewertung der Lösungsansätze: Organisation

Anteil Befragte		Lösungsoption		
Hilft bei unserer Arbeit % Könnte uns in Zukunft helfen		Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich
DATEN		Verbesserung der Verfügbarkeit von und des Zugangs zu Daten (n = 157)		
KOOPERATION		Koordination von Überwachungstätigkeiten zwischen verschiedenen Behörden (n = 148)		
KOOPERATION		Koordination von Aktivitäten zur Förderung der Einhaltung von Umweltrecht zwischen verschiedenen Behörden (n = 147)		
KOOPERATION		Zusammenarbeit in Umweltrechtbereichs-übergreifenden Teams (z. B. bei Inspektionen) (n = 157)		
ERMESSEN		Größerer Spielraum, um auf unterschiedliches Verhalten und Motivation von Anlagenbetreibern und Umweltnutzern differenziert zu reagieren z. B. strikte Sanktionen bei fortgesetzten vorsätzlich wirtschaftlich motivierten Verstößen, Informationen für Ignoranten, Privilegierung für vorbildliche Betriebe mit freiwilligen Mehrleistungen (n = 152)		



\*Diese Fragen wurden in der Befragung separat in Bezug auf die verschiedenen Umweltbereiche gestellt. Die hier angegebenen Werte sind entsprechend der Anzahl der Antworten für den jeweiligen Bereich gewichtete Mittelwerte. Durch Mehrfachzuständigkeiten der Befragten übersteigt die Zahl der Antworten hier die der Befragten.

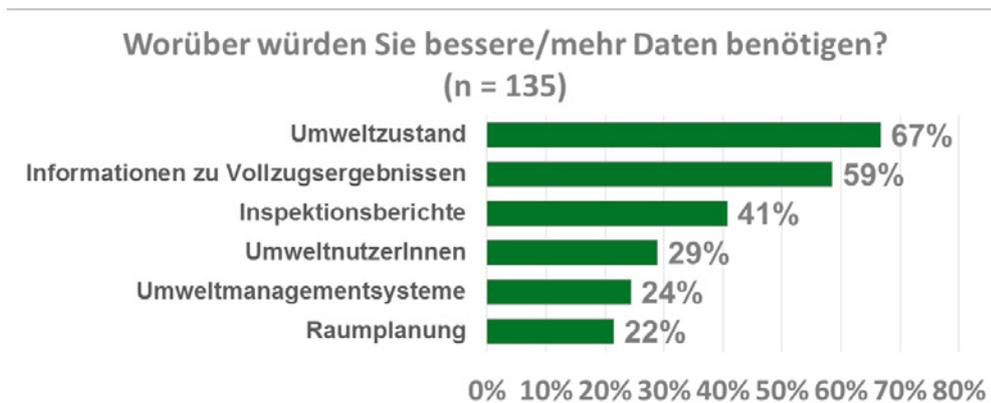
Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Verbesserung des Zugangs zu Informationen

Ein Drittel der Befragten gab an, die Verfügbarkeit von und der Zugang zu Daten sei hilfreich für Ihre Arbeit, knapp über die Hälfte (53 %) gab an, eine Verbesserung der Datenlage könnte ihnen in Zukunft helfen. In weiteren Fragen konnten die Befragten angeben, in welchen Bereichen es ihnen an Daten und Informationen fehle. Rund zwei Drittel der Befragten (67 %) gaben an, sie würden bessere bzw. mehr Daten zum Umweltzustand benötigen (siehe Abbildung 20). Um den Behörden (mehr) Umweltzustandsdaten zur Verfügung zu stellen, wäre ein Zugang zu allen verfügbaren Informationen über den örtlichen Zuständigkeitsbereich in der europäischen Geodateninfrastruktur (INSPIRE) eine denkbare

Option. Dies wurde vor allem von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Naturschutz befürwortet, wo 63 % angaben, dies könnte ihnen in Zukunft helfen. Neben Daten zum Umweltzustand wünschen sich die Befragten v.a. bessere Informationen zu Vollzugsergebnissen (59 %).

Abbildung 20: Verbesserung der Datenlage



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Ein weiteres Ergebnis der Umfrage ist, dass ein Großteil der Befragten sich eine bessere Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit relevanter Umweltgutachten wünscht: 53 % fänden es in Zukunft hilfreich, 29 % sagen, die Verfügbarkeit von Umweltgutachten sei bereits hilfreich für ihre Arbeit.

Die Befragten hielten den Ansatz unter folgenden Bedingungen für sinnvoll:

- ▶ Die zur Verfügung gestellten Daten und Informationen sind relevant, aktuell und übersichtlich strukturiert.
- ▶ Es liegen Daten für die lokale und regionale Ebene vor.
- ▶ Der zusätzliche Aufwand für die Beschaffung von Daten hält sich in Grenzen, es entsteht dadurch kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand und die Arbeitserleichterung ist hoch, z.B. durch einen weniger zeitaufwendigen Zugriff auf Gutachten und andere Information (gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis).
- ▶ Bei den Behördenmitarbeitern sind ausreichende Fachkenntnisse vorhanden, um mit den Daten, Umweltmanagementberichten etc. umgehen zu können.

Die Befragten lieferten folgende Anregungen für die konkretere Ausgestaltung des Ansatzes:

- ▶ Eine übersichtliche Aufbereitung von Daten und Informationen mit guten Filtermöglichkeiten halten viele der Befragten für wichtiger als die Bereitstellung bzw. Sammlung von weiteren Rohdaten. Dazu gehört ein einfacheres Suchen und Finden fachspezifischer Daten sowie die Zusammenführung verschiedener Datenquellen (z.B. Daten von Ehrenamtlichen und Behörden).
- ▶ Die Befragten halten vor allem Geoinformationssysteme für hilfreich. Als Best Practice Beispiele nannten sie das Geodatenportal Natureg des Landes Hessen für die Kontrolle der Maßnahmenumsetzung von Naturschutzmaßnahmen<sup>472</sup> und das vom Landkreis Bautzen aufgebaute eigene Geoinformationssystem zu Fließgewässern<sup>473</sup>.
- ▶ Mehrere Befragte aus dem Naturschutz gaben an, dass ihnen eine (bessere) Artenkartierung helfen würde.

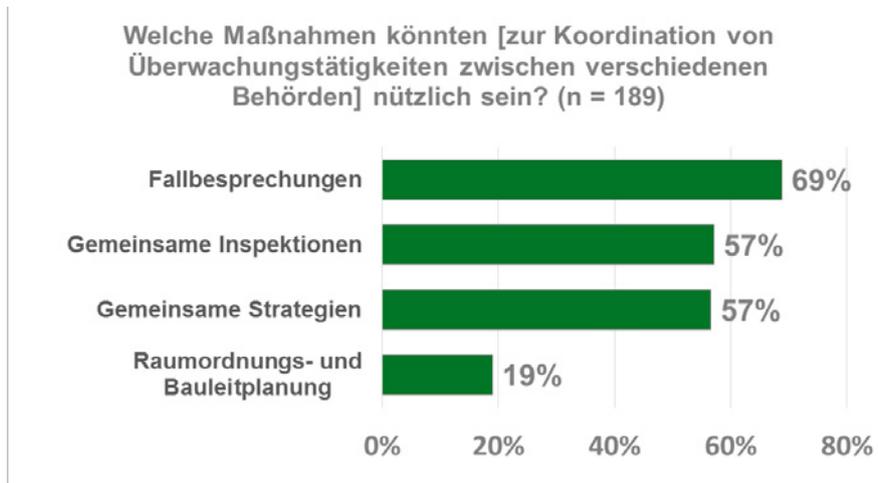
<sup>472</sup> <http://natureg.hessen.de>

<sup>473</sup> [https://cardomap.idu.de/lrabz/\(S\(yp2i2z35wwttldrlvkj1l3s3d\)\)/LRABZ.aspx](https://cardomap.idu.de/lrabz/(S(yp2i2z35wwttldrlvkj1l3s3d))/LRABZ.aspx)

## Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit

Besonderen Anklang fand bei den Befragten die Koordination von Überwachungstätigkeiten zwischen Behörden (84 % Zustimmung). Konkret gefragt, welche Maßnahmen dafür nützlich sein könnten, wurden vor allem gemeinsame Fallbesprechungen (69 %), gemeinsame Inspektionen und gemeinsame Strategien (jeweils 57 %) genannt (siehe Abbildung 21).

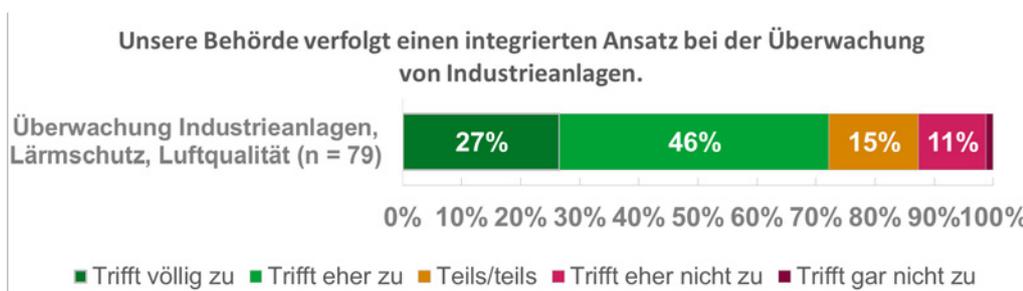
Abbildung 21: Maßnahmen zur Koordination von Überwachungstätigkeiten



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Auch die **Zusammenarbeit in Umweltrechtsbereichs-übergreifenden Teams** wurde sehr positiv bewertet (78 % Zustimmung). Dabei war der Anteil derjenigen, die bereits positive Erfahrungen mit einer solchen Zusammenarbeit gemacht haben, im Vergleich zu den anderen Optionen hoch (36 %: „Hilft bei unserer Arbeit“). Gefragt nach der Nutzung integrierter Ansätze im Immissionschutz gaben 73 % der Befragten an, ihre Behörde nutze (zumindest teilweise) einen integrierten Ansatz bei der Überwachung von Industrieanlagen (siehe Abbildung 22). Die Zusammenarbeit von Kolleginnen und Kollegen aus unterschiedlichen Umweltbereichen, z.B. bei gemeinsamen Inspektionen, wird also sehr positiv betrachtet und von denjenigen begrüßt, die bereits Erfahrungen damit gesammelt haben. Dies ist auch der Tenor der Freitextantworten zu diesem Thema: Die Befragten berichten von guten Erfahrungen mit Überwachungs- bzw. Inspektionsteams, die sich aus Kollegen unterschiedlicher Spezialgebiete zusammensetzen. So entfallt das „Ausspielen“ verschiedener Fachbereiche gegeneinander. Es sei zudem einfach nicht möglich, dass eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter über alles Bescheid wisse – bei medienübergreifenden Teams sei das nötige Fachwissen direkt vorhanden.

Abbildung 22: Integrierter Ansatz



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Eine engere Zusammenarbeit mit Justiz und Strafvollzugsbehörden befürworteten 63 % der Befragten. Eine Zusammenarbeit mit Justiz und Staatsanwaltschaften bestünde zwar in Teilen, da Umweltkriminalität aber häufig zusammen mit Schwerkriminalität und Gewaltverbrechen in einem Fachbereich angesiedelt sei, würde diese hier nicht im Fokus stehen. Hier könnte die Einrichtung von Stellen mit einem Umweltschwerpunkt helfen, die von 75 % der Befragten positiv bewertet wurde. Eine engere Zusammenarbeit dürfe aber laut Aussage eines Befragten nicht dazu führen, dass die Umweltverwaltung zum „Erfüllungsgehilfen“ der Staatsanwaltschaften würde. Es dürfe kein ständiger Rechtfertigungszwang für die Umweltbehörden entstehen, der mit der Gefahr verbunden wäre, selbst strafrechtlich verfolgt zu werden.

Die Befragten lieferten folgende Anregungen für die konkretere Ausgestaltung einer besseren Kooperation von Behörden:

- ▶ Eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsschutz- und Umweltbehörden bzw. deren Ansiedelung in Gewerbeaufsichtsbehörden sei sinnvoll: Wenn bei einem Betrieb systemische Fehler im Arbeitsschutz entdeckt werden, sei dies eine Art Frühwarnsystem für Umweltbehörden, da in diesen Betrieben häufig auch der Umweltschutz ungenügend umgesetzt werde.
- ▶ Eine Koordination zwischen Bau- und Naturschutzrecht wurde für hilfreich erklärt. Die Umweltbaubegleitung wurde als vorbildliche Praxis genannt.
- ▶ Die Bündelung von spezifischen Aufgaben, z.B. durch interkommunale Zusammenarbeit oder die Schaffung zentraler Unterstützungsstellen sei vor allem hilfreich, wenn dadurch Fachpersonal mit Spezialwissen verfügbar wäre, für das dezentral (bei einzelnen Kommunen) nicht genug Bedarf besteht und nicht genügend Mittel zur Verfügung stehen. Politisch bestünde aber wenig Bereitschaft für diesen Ansatz.
- ▶ Als eine Möglichkeit zur Entlastung von Richtern, denen die nötige Umweltfachkompetenz fehlt, schlug einer der Befragten aus NRW vor, die Entscheidung bei Widerspruchsverfahren gegen ordnungsbehördliche Maßnahmen wieder Fachleuten auf Bezirksregierungsebene zu überlassen.
- ▶ Sprachkurse könnten in Grenzgebieten zur besseren grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beitragen. (z.B. für Polnisch bzw. Deutsch).
- ▶ Als Best Practice Beispiel für grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde die Internationale Kommissionen zum Schutz der Mosel und der Saar genannt.

#### **Weitere Ansätze: Vorschläge der Befragten**

Über die zuvor genannten Ansätze hinaus schlugen mehrere der Befragten vor, durch eine Anpassung der Finanzierung Vollzugsproblemen entgegenzuwirken:

- ▶ Es sollte eine Finanzierung für Schutzgebietspflege bereitgestellt werden, die nicht über die Agrarförderung erreicht werden kann oder von ihr konterkariert wird.
- ▶ Verwaltungsgebühren für die Überwachung von Betrieben sollten gestrichen oder erheblich reduziert werden. Stattdessen sollten die Gebühren für Genehmigungen, Anzeigenbescheide etc. erhöht werden, da diese Dinge vom Betreiber begehrt werden.
- ▶ Es sollte eine finanzielle Förderung für betriebsbezogene bzw. branchenbezogene umwelt- oder klimarelevante Anforderungen bei prädestinierten Objekten angeboten werden. So könnte beispielsweise bei Neubauten baulicher Anlagen des Lebensmitteleinzelhandels (Supermärkte) oder für deren Nachrüstung eine Förderung für die Installation klimaneutraler aufeinander abgestimmter Wärmedämmungs-, Kühl- und Heizsysteme angeboten werden.

#### **3.4.2.2 Vollzugsaktivitäten**

In den Bereich der Vollzugsaktivitäten fallen die folgenden Ansätze:

- ▶ Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien (Strategie)
- ▶ Aktive Ansprache von Normadressaten (Ansprache)
- ▶ Positive Anreize für vorbildliches Adressatenverhalten (Anreize)

Die Lösungsoptionen im Bereich der Vollzugsaktivitäten wurden relativ unterschiedlich bewertet. Eine **aktive Ansprache von Anlagenbetreibern und anderen Normadressaten** hielt ein großer Teil der Befragten für (potenziell) hilfreich, um diese dazu zu animieren, ihre umweltrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten (74 %: „Hilft bei unserer Arbeit“ oder „Könnte uns in Zukunft helfen“). Auch die **Entwicklung strategischer Ansätze**, um die Einhaltung des Umweltrechts zu fördern, hielten rund 71 % für sinnvoll.

Der Ansatz, positive Anreize bzw. „Belohnungen“ für Normadressaten zu schaffen, die sich besonders vorbildlich verhalten und ihren umweltrechtlichen Verpflichtungen nachkommen, wurde vergleichsweise negativ bewertet. So stieß z. B. die Idee, Unternehmen mit EMAS-zertifizierten Managementsystemen generell weniger zu überwachen, nur bei 43 % der Befragten auf Zustimmung. In den Kommentaren äußerten die Befragten Befürchtungen, dass dieser Ansatz „Greenwashing“ von Betrieben begünstige.

Tabelle 9: Bewertung der Lösungsansätze: Vollzugsaktivitäten

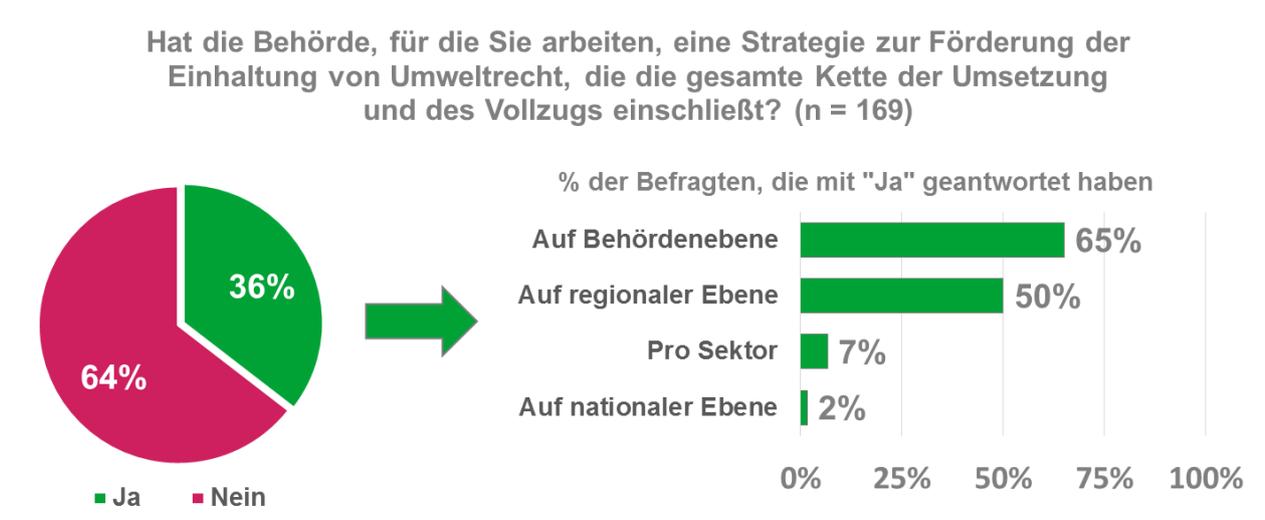
	Anteil Befragte		Lösungsoption		
	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich
ANSPRACHE			Bereitstellung von Informationen/Leitlinien oder Durchführung von Kampagnen zur Förderung eines normkonformen Verhaltens bei den Normadressaten (n = 137)		
STRATEGIE			Entwicklung strategischer Ansätze zur Sicherstellung der Einhaltung von Umweltrecht (n = 148)		
ANREIZE			Zusätzliche Anreize für Normadressaten zur Einhaltung von umweltrechtlichen Vorgaben (z. B. Siegel, Auszeichnungen etc.) (n = 151)		
ANREIZE			Nutzung von Umweltberichten (EMAS und anderen) für die Überwachung von Anlagen (n = 121)		
ANREIZE			Generelle Überwachungserleichterung für Unternehmen mit einem EMAS-zertifiziertem Umweltmanagementsystem (z.B. Reduzierung der Inspektionshäufigkeit) (n = 124)		

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien

In Bezug auf die Entwicklung von Gesamtstrategien, um die Einhaltung von Umweltrecht zu fördern, lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass hier Spielräume für die Verbesserung der Vollzugssituation liegen. Während der Ansatz sehr positiv bewertet wurde, gaben gleichzeitig 64 % der Befragten an, dass ihre Behörde bisher keine solche Gesamtstrategie habe. Von denjenigen mit einer solchen Strategie, gaben die meisten an, sie hätten eine Strategie auf Behördenebene (65 %) oder auf regionaler Ebene (50 %), also beispielsweise auf Ebene des Regierungspräsidiums oder des Landes.

Abbildung 23: Vorhandensein von Strategien



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Als Best Practice Beispiel nannte einer der Befragten die systematische Überwachungsplanung bei der „Betrieblichen Gewässerschutzinspektion“ (BGI) von Industriebetrieben in Hessen<sup>474</sup>.

### 3.4.2.3 Gute Verwaltungspraxis

In den Bereich der guten Verwaltungspraxis fallen die folgenden Ansätze:

- ▶ Verbesserung der Transparenz des Vollzugs und der Öffentlichkeitsbeteiligung (Transparenz)
- ▶ Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden (Einbindung)
- ▶ Verbesserung von Unterstützungsmaterialien (Unterstützung)
- ▶ Freiwillige Evaluation von Umweltbehörden (Evaluation)
- ▶ Informationsaustausch zwischen Behörden (Austausch)

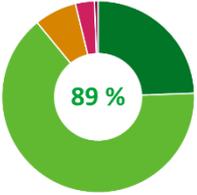
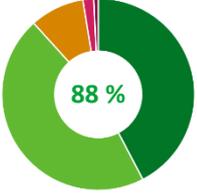
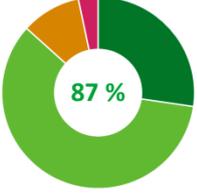
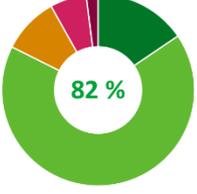
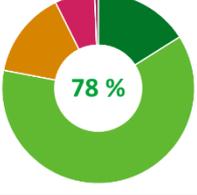
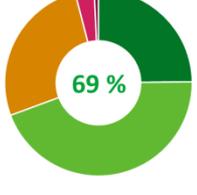
Mögliche Optionen aus diesem Bereich wurden sehr unterschiedlich bewertet. Der (Informations-)Austausch zwischen Behörden sowie die Bereitstellung von den Vollzug unterstützenden Leitfäden und sonstigen Materialien wurden durchweg positiv bewertet, ein großer Teil der Befragten sah hingegen eine stärkere Öffentlichkeitsbeteiligung und die Einbindung verwaltungsexterner Dritter eher als hinderlich denn förderlich für einen erfolgreichen Vollzug an. Bei der Einbindung Dritter, deren Ziel die Entlastung von Vollzugsbehörden sein sollte, äußerten die Befragten Bedenken, dass dies als Anlass für weitere Personaleinsparungen genutzt werden könne; außerdem koste auch die Einarbeitung und Begleitung Zeit, vor allem wenn die Dritten nicht selbst mit Vollzugsrechten (Anordnung, Bußgelder) ausgestattet würden. Als erfolgreiches Beispiel wurden Ranger in Großschutzgebieten genannt, die sowohl Öffentlichkeitsarbeit machen als auch Verstöße ahnden können. Regelmäßige Evaluationen von Umweltbehörden fanden eine mittelmäßige Zustimmung bei den Befragten.

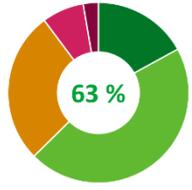
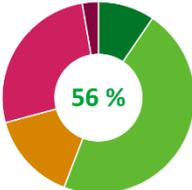
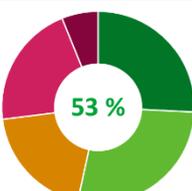
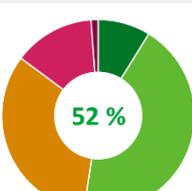
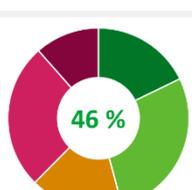
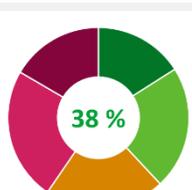
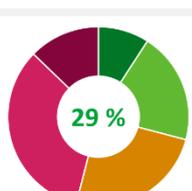
Am besten bewertet wurden die **Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Behörden** (89 % Zustimmung), die **Bereitstellung von anwendungsorientierten Leitlinien und Fortbildungen** (88 %), die **Nutzung gemeinsamer Verfahrens- und technischer Leitfäden** (in verschiedenen Behörden) (87 %) und die **Einführung von Verfahrensweisen zum Informations-**

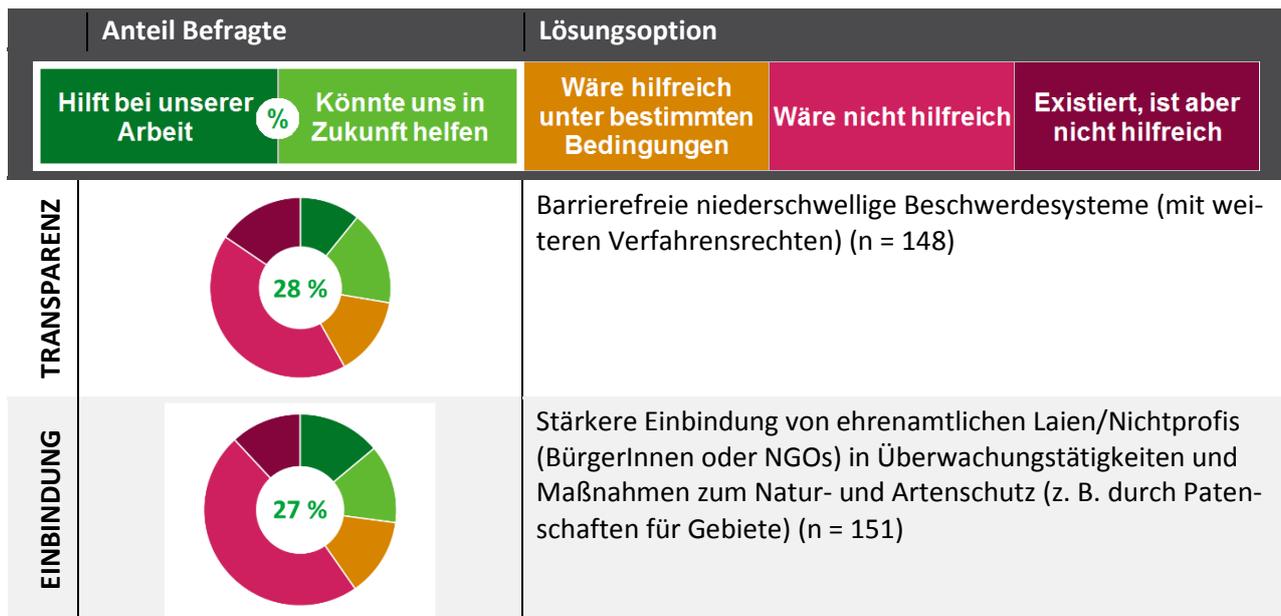
<sup>474</sup> <https://umwelt.hessen.de/umwelt-natur/wasser/gewaesserschutz/durchfuehrung-von-betrieblichen-gewaesserschutzinspektionen-und>

**austausch** (82 %). Auch der **bundesländerübergreifende Austausch von Vollzugsbehörden** wurde sehr positiv bewertet (78 %).

Tabelle 10: Bewertung der Lösungsansätze: Gute Verwaltungspraxis

Anteil Befragte		Lösungsoption		
Hilft bei unserer Arbeit % Könnte uns in Zukunft helfen		Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich
AUSTAUSCH		Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Behörden (n = 156)		
UNTERSTÜTZUNG		Anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen* (n = 274)		
AUSTAUSCH		Nutzung gemeinsamer Verfahrens- oder technischer Leitfäden (n = 150)		
AUSTAUSCH		Einführung von Verfahrensweisen zum Informationsaustausch (n = 148)		
AUSTAUSCH		Förderung des bundesländerübergreifenden Austausches von Vollzugsbehörden um ein gemeinsames Vollzugsverständnis zu entwickeln und vorbildliche Praktiken auszutauschen (n = 163)		
AUSTAUSCH		Gründung von und aktive Teilnahme in Netzwerken von Umweltfachleuten, um die Kommunikation und den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu vereinfachen* (n = 274)		

Anteil Befragte		Lösungsoption		
Hilft bei unserer Arbeit % Könnte uns in Zukunft helfen		Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich
TRANSPARENZ		Förderung von Dialogen zwischen Unternehmen und ihrer Nachbarschaft (z.B. in Mischgebieten), um Konflikte zu reduzieren (n = 147)		
EVALUATION		Regelmäßige Evaluation von Umweltbehörden (n = 147)		
EINBINDUNG		Einbindung akkreditierter Dritter (einschließlich zugelassener UmweltgutachterInnen) in Überwachungstätigkeiten (n = 163)		
AUSTAUSCH		Zusammenarbeit in Netzwerken zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und entlang der gesamten Vollzugskette* (n = 250)		
TRANSPARENZ		Information der Öffentlichkeit über lokale Umweltdaten, Inspektionsergebnisse bei einzelnen Anlagen/-betreibern und besonders vorbildliche Anlagen/Betriebe (n = 157)		
TRANSPARENZ		Effektive Einbindung der lokalen Bevölkerung und anderer betroffener Akteure in umweltrelevante Planungs- und Entscheidungsprozesse (n = 163)		
TRANSPARENZ		Einrichtung eines Onlineportals, auf dem Interessierte auf Missstände hinweisen können (ohne weitere Verfahrensrechte) (n = 165)		



\*Diese Fragen wurden in der Befragung separat in Bezug auf die verschiedenen Umweltbereiche gestellt. Die hier angegebenen Werte sind entsprechend der Anzahl der Antworten für den jeweiligen Bereich gewichtete Mittelwerte. Durch Mehrfachzuständigkeiten der Befragten übersteigt die Zahl der Antworten hier die der Befragten.

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Verbesserung von Unterstützungsmaterialien

Die Bereitstellung von anwendungsorientierten Leitlinien und Fortbildungen war über die verschiedenen Umweltbereiche und Bausteine des Compliance Assurance Ansatzes hinweg die insgesamt am besten bewertete Lösungsoption. Gleichzeitig war hier der Anteil derjenigen sehr hoch, die angaben, solche Leitlinien und Fortbildungen würden ihnen bereits bei der Arbeit helfen (zwischen 39 und 47 % in den verschiedenen Umweltbereichen). Während es also schon einiges an Unterstützungsmaterialien für die Vollzugsbehörden zu geben scheint, sehen die Befragten hier noch Raum für weitere Unterstützung.

In den Kommentaren nennen die Befragten folgende Anforderungen an hilfreiche Unterstützungsmaterialien:

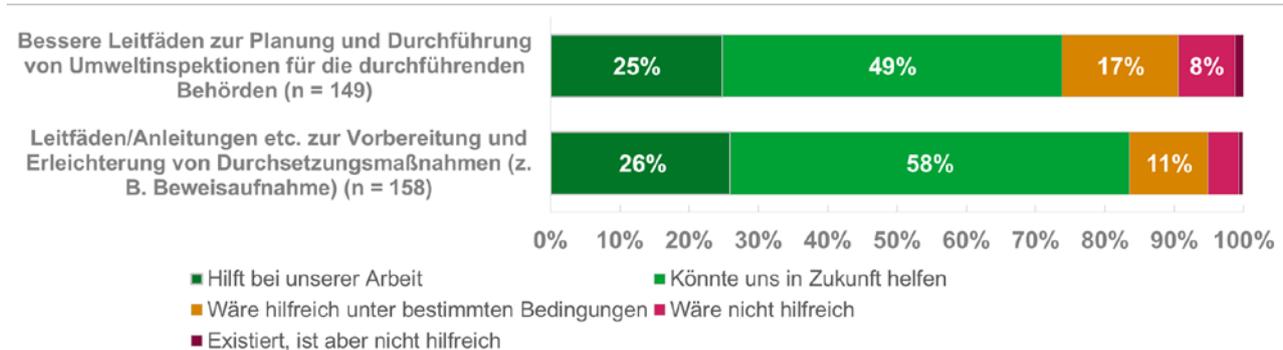
- ▶ Unterstützungsmaterialien sollten anwendungsorientiert und praxisnah sein. Sie sollten übersichtlich gestaltet werden mit Elementen wie einfachen Listen, Schaubildern und Ablaufdiagrammen. Nur so könnten sie zu einer Zeitersparnis beitragen.
- ▶ Andere Befragte betonten aber, dass Leitfäden nicht zu absolut definiert sein dürften, sondern Raum für die Anpassung an lokale Gegebenheiten und Alternativlösungen lassen müssten.
- ▶ Leitfäden sollten wirtschaftlich, technisch und rechtlich umsetzbar sein.
- ▶ Unterstützungsmaterialien sollten laufend aktuell gehalten werden (wurde mehrfach betont).

Mehrere Befragte äußerten außerdem den Wunsch nach einer Datenbank oder einem Portal, auf dem relevante Gesetzes- und/oder Unterstützungsmaterialien systematisch zugänglich und anhand einer Stichwortsuche leicht zu finden sind. Ähnlich wie beim Zugang zu Daten (siehe Kap. 3.4.2.1) wünschen sich die Befragten also neben der Verfügbarkeit von Informationen vor allem ein leichtes Suchen und Finden der für sie relevanten Informationen. Als Best Practice Beispiele nannten die Befragten u.a. das

Wissenschaftliche Informationssystem zum Internationalen Artenschutz, WISIA<sup>475</sup> oder die Arbeitshilfen der Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg<sup>476</sup>.

Es stellt sich die Frage, zu welchen Themen weitere Unterstützungsmaterialien gewünscht sind. In diesem Zusammenhang wurde in der Umfrage gefragt, inwiefern (bessere) Leitfäden zur Planung und Durchführung von Umweltinspektionen sowie zur Vorbereitung und Erleichterung von Durchsetzungsmaßnahmen erwünscht sind. Für beide Arten von Leitfäden sprach sich eine große Mehrheit der Befragten aus, besonders für Durchsetzungsmaßnahmen (siehe Abbildung 24).

Abbildung 24: Leitfäden



Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Die Befragten hatten außerdem die Möglichkeit, für die verschiedenen Rechtsbereiche Themen zu nennen, zu denen Ihrer Meinung nach Leitfäden fehlen bzw. wo weiterer Bedarf besteht. Dabei wurden u.a. die folgenden Themen genannt:

#### Überwachung Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität

- ▶ Branchenspezifische Leitfäden zur Überwachung von Industrieanlagen z.B. Biogasanlagen, Windkraftanlagen, Tierhaltung
- ▶ Auslegungshilfen zur Rechtslage: Änderungen (z.B. TA Luft), Störfallrecht, Auslegung europäischer Vorgaben, die in nationales Recht umgesetzt sind (z.B. Ausgangszustandsbericht), BVT-Schlussfolgerungen
- ▶ Genehmigung bei bestimmten Anlagen, wie Biogasanlagen/Windenergieanlagen: Es fehlen einheitliche Regelungen (fehlender Windenergieerlass in NRW), Leitlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung z.B. für den Umgang mit Artenschutzprüfung bei WKA fehlen, Biogaserlass in Brandenburg)
- ▶ Leitlinien zu UVP-Prüfung für Windenergieanlagen, Steinbrüche und Massentierhaltungen, z.B. Keine nationale aber europäische technische Regelung<sup>477</sup>
- ▶ Technische Verfahren und Entwicklungen: Einheitliche Vorgaben zu (geänderten) BVT Merkblättern
- ▶ Lärmschutz in der Bauleitplanung: TA Lärm, Freizeitlärm-Verordnung, Bewertung tieffrequenter Geräusche, europäische und nationale Vorschriften, die nicht kompatibel sind
- ▶ Geruchsemissionen: GIRL i.V. m. BauGB/BauNVO, „Stickstoff-Leitfaden“ (NH<sub>3</sub>-Deposition vs. FFH-Richtlinie)

<sup>475</sup> <http://www.wisia.de>

<sup>476</sup> <http://www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/>

<sup>477</sup> [http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/201312\\_BernWindfarmsreport.pdf](http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/201312_BernWindfarmsreport.pdf)

- ▶ Gefahrstoffe: Seveso III → Vollzugshilfen zur Störfall VO; Einstufung von Abfällen in das Gefahrstoffrecht (Kommission für Anlagensicherheit KAS 25, KAS 33)
- ▶ Lichtimmissionen
- ▶ Einhaltung der gesetzlichen Fristen des BImSchG
- ▶ Medienübergreifende Anlagenüberwachung (Lärm, Licht)
- ▶ Integrierte Überwachung (und u.U. Genehmigung) von Industrieanlagen bei immer komplexeren Anforderungen, die Spezialistenwissen erfordern (Dilemma zwischen Generalisten - Spezialisten)

#### Abfall, grenzüberschreitende Abfallverbringung

- ▶ Einstufung Abfall/Nicht-Abfall
- ▶ Abfalleinstufung, inklusive praxisnaher Übungen

#### Wasser- und Bodenschutz

- ▶ Umsetzung Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)
- ▶ Verschlechterungsverbot
- ▶ Wasserrechtliche Anforderungen an Vergärung von Abfällen

#### Natur- und Artenschutz

- ▶ Leitfäden zum Artenschutz
- ▶ Auswertung der aktuellen Rechtsprechung, v.a. auf örtlicher Ebene (Urteile der obersten Gerichte sind für kleine Planungsvorhaben vor Ort oft nicht relevant)

#### Netzwerke und Informationsaustausch zwischen Behörden

Neben der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden bei konkreten Vollzugsaktivitäten (siehe Kap. 3.4.2.1), sind auch der Austausch zwischen Behörden zu übergreifenden Themen und Problematiken sowie ein Austausch von Daten und Informationen Teile des Compliance Assurance Ansatzes. Die Befragten bewerteten verschiedene Optionen für einen solchen Austausch recht unterschiedlich. Während die Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Behörden äußerst positiv bewertet wurde (89 % Zustimmung), befürworteten noch 69 % die Teilnahme an Netzwerken mit anderen Umweltfachleuten, aber nur 52 % die Zusammenarbeit verschiedener Ebenen und Arten von Behörden in Netzwerken. Hier war der Anteil derjenigen, die einen Austausch nur unter bestimmten Bedingungen für hilfreich halten würden, vergleichsweise hoch (33 %).

Als Bedingungen dafür, dass eine Zusammenarbeit in Netzwerken gelingen könne, nannten die Befragten:

- ▶ Es müssen genügend Zeit und Kapazitäten für Netzwerkarbeit zur Verfügung stehen, was zurzeit meist nicht der Fall ist. Außerdem muss der Austausch von der Leitungsebene gewollt sein.
- ▶ Der Erfolg von Netzwerken ist abhängig vom Engagement einzelner Personen und sollte nicht bürokratisiert werden.
- ▶ Der Austausch in Netzwerken sollte konkret und praxisnah sein. Es sollte über konkrete Handlungsfelder beraten werden und der Austausch sollte in Auslegungshilfen münden oder den Zugang zu Informationen beschleunigen. Um dies zu erreichen, sollte es sich um einen Austausch von Fachkollegen handeln, die Spezialisten für ein bestimmtes Thema sind.
- ▶ Politik und Technik/Naturwissenschaft sprechen unterschiedliche Sprachen - Kommunikationsdefizite müssen kompetent begleitet werden.
- ▶ Der Austausch zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen kann nur funktionieren, wenn die untere Vollzugsebene ernstgenommen wird und ein Austausch auf Augenhöhe stattfindet –

mehrere Befragte kritisierten, dass dies zurzeit nicht der Fall sei. Der Austausch darf keine Top-Down-Einbahnstraße sein, sondern es muss ein Informationsfluss von unten nach oben stattfinden. Als positives Beispiel wurden die vom Umweltministerium Sachsen-Anhalt langjährig praktizierten Arbeitskreise Industrieabwasser, Kommunalabwasser und Wassergefährdende Stoffe genannt, bei denen ein effektiver Erfahrungsaustausch der Behörden unterschiedlicher Ebenen stattfindet.

- ▶ Eine frühzeitige Einbindung der Vollzugsebene bei gesetzgeberischen Vorhaben ist wünschenswert. Als gelungenes Beispiel wurde die Sachverständigendiskussion beim UBA bei der Neufassung der TA Luft mit Vertretern von Verbänden genannt.
- ▶ Nur bei gleichen Rechtsgrundlagen ist ein Austausch sinnvoll, z.B. bundeslandübergreifender Austausch.

Die Befragten lieferten folgende Anregungen für die konkretere Ausgestaltung des Ansatzes:

- ▶ Als Beispiele für konkrete Themen wurden genannt: Gewässerbau, landwirtschaftliche Feldberegnung, Rohstoffgewinnung (im Wasserrecht); neue BVTs oder Grenzwerte, konkrete Vollzugsprobleme z.B. Infraschall bei Windkraftanlagen (im Immissionsschutz).
- ▶ Ein regelmäßiger Branchen- bzw. Sektor-bezogener landesweiter Erfahrungsaustausch wurde für sinnvoll erklärt z.B. zur Metallindustrie, Chemiebranche oder Landwirtschaft.
- ▶ Mehrere Befragte nannten die Einrichtung von Task Forces als wünschenswerte Maßnahme. In solchen Arbeitsgruppen können die für eine bestimmte Problemlage zuständigen Behörden zusammen an der Lösung prioritärer Probleme arbeiten. Als Vorbilder wurden Beispiele aus dem Ausland, etwa aus dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Dänemark oder den Niederlanden genannt.
- ▶ Überregionale Dienstbesprechungen zwischen Umwelt- und Landwirtschaftsbehörden könnten ein Verständnis für die „Sachzwänge“ des anderen erleichtern.
- ▶ Als Best Practice Beispiel wurde ein Fachaustausch zwischen Wasserwirtschaft und Landwirtschaft gemeinsam mit den unteren Verwaltungsbehörden genannt, dessen Ziel die Umsetzung der Maßnahmen des aktuellen Bewirtschaftungsplans nach der WRRL war.
- ▶ Zwei der Befragten nannten Best Practice Beispiele für eine Zusammenarbeit von Behörden mit Wissenschaftlern. In beiden Fällen ging es um die Ursachenforschung für Gewässerverschmutzungen: zum einem im Projekt NiddaMan<sup>478</sup>, zum anderen im WRRL-Modellprojekt Elz-Dreisam-Alte Dreisam.

### **Verbesserung der Transparenz des Vollzugs und der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Befragten bewerteten Maßnahmen für eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung vergleichsweise schlecht. Da sie in den Kommentaren zahlreiche Erklärungen und Begründungen für ihre Bewertung abgaben, werden diese hier – trotz des generellen Fokus auf priorisierte Lösungsansätze – genauer aufgeführt.

Mehrere Befragte gaben an, dass die Einbindung von Bürgern und Öffentlichkeit extrem viel Zeit erfordere, die bei knappem Personalstand dann nicht mehr für Überwachungs- und sonstige Vollzugsaktivitäten zur Verfügung steht. Hinzu komme, dass die Beteiligung von Bürgern sehr ungleich verteilt sei: die am schwersten belasteten Bürger seien tendenziell nicht die, die sich am lautesten Gehör verschaffen, da sie eher in sozial schwächeren Gebieten wohnen und kaum Zeit für Beteiligung zur Verfügung hätten. Die Vorstellung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer besseren Umweltüberwachung führe, sei deshalb laut Aussage eines Befragten „naiv und wirklichkeitsfremd“.

---

<sup>478</sup> <http://www.niddaman.de/>.

Bei den insgesamt eher schlecht bewerteten Maßnahmen zur Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung stachen Nachbarschaftsdialoge positiv hervor: immerhin 63 % der Befragten sehen in ihnen eine hilfreiche Möglichkeit, den Dialog zwischen Unternehmen und ihrer Nachbarschaft zu fördern, um Konflikte zu reduzieren. In ihren Kommentaren geben die Befragten aber zu bedenken, dass Nachbarschaftsdialoge aber nur in Einzelfällen möglich seien, wenn Dialogbereitschaft vorhanden ist. Umweltbelange würden bei Nachbarschaftsstreitigkeiten zudem oft nur vorgeschoben. Dennoch biete sich das Format an, um die Beteiligten transparent zu informieren.

Auch Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz, d.h. zur Information von Bürgerinnen und Bürgern, wurden weniger negativ bewertet als eine aktive Einbindung. So gaben immerhin noch 46 % an, dass die Information der Öffentlichkeit über Umweltdaten, Inspektionsergebnisse etc. (potentiell) hilfreich sein könnte. Auch von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Dialogveranstaltungen (vgl. Kapitel 4.5.1.4) wurden zum Teil positiven Erfahrungen mit der Veröffentlichung von Inspektionsberichten geschildert. Hier scheint vermutlich die verbreitete Befürchtung durch, dass eine aktive Einbindung mit erheblichem Aufwand für die Vollzugsbehörden verbunden sei, ohne einen größeren Mehrwert für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben zu generieren.

Besonders schlecht bewerteten die Befragten allerdings die Einrichtung von Onlineportalen/Beschwerdesystemen, auf denen Interessierte auf Missstände hinweisen können, sei es mit oder ohne weiteren Verfahrensrechten – nur 28 bzw. 29 % sprachen sich für ein solches System aus (siehe Tabelle 10). Die Befragten kritisieren an einem solchen Portal u.a. folgende Punkte:

- ▶ Niedrigschwellige Beschwerdesysteme verleiten zu inflationärem Gebrauch und Missbrauch. Es wäre eine Moderation und die Löschung von unsachlichen Einträgen nötig.
- ▶ Bei der derzeitigen Personalsituation könnten die Behörden die Flut an Meldungen nicht bewältigen. Wenn es ein solches Portal gäbe, erwartet der Nutzer aber, dass Beschwerden auch bearbeitet werden. Bei einer verzögerten Bearbeitung oder Nichtbearbeitung würde sich die Konfliktintensität erhöhen.
- ▶ Ein Befragter äußerte die Befürchtung, dass die Behörde im schlimmsten Fall zum Spielball der Interessen würde, da eine Partei mittels des Portals laufend versuchen könne, der anderen etwas anzuhängen (z.B. Nachbarn von Betrieben).

#### **3.4.2.4 Zwischenfazit: Lösungsansätze**

Zusammenfassend lassen sich entsprechend des Organisationsrasters der Hintergrundstudie (siehe Kap. 2.9) die folgenden durch die Befragten priorisierten Lösungsansätze ableiten. Aufgelistet sind die fünf Lösungsansätze, die über die verschiedenen Bausteine des Compliance Assurance Ansatzes hinweg (Organisation, Vollzugsaktivitäten, gute Verwaltungspraxis) die höchste Zustimmung erhalten haben. Für jeden der Ansätze sind Anregungen für die konkretere Ausgestaltung aufgeführt („Mögliche Maßnahmen“), die aus der Bewertung in der Umfrage vorgeschlagener Maßnahmen oder aus den weiteren Anregungen der Befragten hervorgehen. Zur besseren Einordnung der Vorschläge sind diese den drei Bausteinen sowie den drei Dimensionen von Compliance Assurance (Promotion, Monitoring, Enforcement) zugeordnet.

Auch hier muss noch einmal erwähnt werden, dass aus den Kommentaren der Befragten klar hervorgeht, dass eine ausreichende Ausstattung mit Personal für sie die Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Vollzug darstellt.

Tabelle 11: Standardisierte Befragung: priorisierte Lösungsansätze

Lösungsansatz Zustimmungsrate		Dimension		Baustein		Mögliche Maßnahmen
1	Informationsaustausch zwischen Behörden 89 %	Promotion	X	Organisation		Nutzung gemeinsamer Verfahrens- und technischer Leitfäden
		Monitoring	X	Aktivität		Einführung von Verfahrensweisen zum Informationsaustausch
		Enforcement	X	Gute Praxis	X	Bundesländerübergreifender Austausch von Vollzugsbehörden Task Forces zur Lösung prioritärer Probleme Austausch zwischen Umwelt- und Landwirtschaftsverwaltung
2	Verbesserung von Unterstützungsmaterialien (anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen) 88 %	Promotion		Organisation		Datenbank/Portal mit systematischer Sammlung von Leitfäden
		Monitoring	X	Aktivität		Immissionsschutz: technische Verfahren und Entwicklungen
		Enforcement	X	Gute Praxis	X	Leitfaden zu Abfalleinstufung Leitfaden zum Verschlechterungsverbot im Wasserrecht Leitfaden zum Artenschutz
3	Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen 86 %	Promotion		Organisation	X	Bessere Daten zum Umweltzustand
		Monitoring	X	Aktivität		Datenbank/-portal mit guten Such- und Filtermöglichkeiten
		Enforcement		Gute Praxis		Geoinformationssysteme Artenkartierung
4	Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit 84 %	Promotion	X	Organisation	X	Koordination von Überwachungstätigkeiten: gemeinsame Fallbesprechungen oder Inspektionen
		Monitoring	X	Aktivität		Zusammenarbeit in Umweltrechtsbereichs-übergreifenden Teams
		Enforcement	X	Gute Praxis		Einrichtung von Stabsstellen in der Justiz zur Verfolgung umweltrechtlicher Straftaten und Ordnungswidrigkeiten
5	Größere Ermessensspielräume 78 %	Promotion	X	Organisation	X	Ermessensspielräume für Behörden, um gezielt auf Normadressaten mit unterschiedlichem Verhalten und Motivationen eingehen zu können
		Monitoring	X	Aktivität		<u>vs.</u> Klare gesetzliche Sanktionsvorschriften, die den politischen Druck

	Lösungsansatz Zustimmungsrate	Dimension		Baustein	Mögliche Maßnahmen
		Enforcement	X	Gute Praxis	auf Umweltbehörden verringern

\*Die Zustimmungsrate beziffert, wie in den vorherigen Kapiteln zu den Bausteinen Organisation, Vollzugsaktivitäten und gute Verwaltungspraxis, den Anteil der Befragten, die den vorgeschlagenen Ansatz mit „Hilft bei unserer Arbeit“ oder „Könnte uns in Zukunft helfen“ bewertet haben.

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

## 4 Dialogveranstaltungen

### 4.1 Zielsetzung und Rahmen der Dialogveranstaltungen

Ziel der Dialogveranstaltungen war es, die auf der EU-Ebene diskutierten Herausforderungen (siehe Kap. 2.4) des EU-Umweltrechts und hierzu vorgeschlagenen Lösungsansätze (siehe Kap. 2.8) mit Vertreterinnen und Vertretern von deutschen Vollzugsbehörden kritisch zu diskutieren und im besten Fall auch Ansätze zu identifizieren, die geeignet sein könnten, die deutsche Vollzugssituation insgesamt zu verbessern. Mit Blick auf die ursprünglichen Bestrebungen der EU-Kommission, einheitliche Vorgaben an den Vollzug unterschiedlicher Regelungen des EU-Umweltrechts aus Richtlinien und Verordnungen zu formulieren, sollte die Diskussion bereichs- und ebenenübergreifend sein, um die unterschiedlichen Perspektiven und Bedürfnisse der unterschiedlichen Vollzugsbehördentypen aller Länder hinreichend zu berücksichtigen. Denn ein Ansatz, der sich beispielsweise für Behörden auf der Landesebene eignen könnte, kann sich als ungeeignet für kommunale Behörden erweisen oder umgekehrt. Von den ursprünglich fünf geplanten Dialogveranstaltungen konnten lediglich vier durchgeführt werden. Eine Veranstaltung musste abgesagt werden, da die Umweltministerien von Baden-Württemberg und Bayern ihren Behörden empfahlen, sich nicht an der Befragung und den Veranstaltungen zu beteiligen. Das Umweltministerium von Nordrhein-Westfalen hat hingegen seine Behörden in einem Schreiben ermuntert, sich an der Befragung und Dialogveranstaltungen zu beteiligen.

Folgende Dialogveranstaltungen wurden durchgeführt:

- ▶ 09.06.2017 in Dortmund
- ▶ 22.06.2017 in Berlin
- ▶ 27.06.2017 in Speyer
- ▶ 11.09.2017 in Hamburg.

Insgesamt haben sich 62 Behördenvertreterinnen und -vertreter für diese vier Veranstaltungen angemeldet, von denen 48 teilgenommen haben. Die Tatsache, dass die Anmeldungen und die Teilnahme hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind, lässt sich vermutlich auf drei Aspekte zurückführen:

- ▶ Derzeit ruht der Rechtsetzungsprozess auf der EU-Ebene, so dass noch keine potenziellen Auswirkungen auf einzelne Behörden auf der Grundlage von Entwurfstexten abzulesen sind und man deshalb erst einmal eine abwartende Haltung einnimmt.
- ▶ Die Vollzugsbehörden der Länder werden, wenn überhaupt, üblicherweise über andere Kanäle in Rechtsetzungsprozesse eingebunden, weshalb man diesem länderübergreifenden Format gegenüber vielleicht skeptisch eingestellt war.
- ▶ Zwei Länder haben sich aktiv gegen die Befragung und die Veranstaltungen positioniert, während nur ein Land seine Behörden aktiv zur Teilnahme an der Befragung und den Veranstaltungen aufgefordert hat.
- ▶ Von einigen potentiell interessierten Personen wurde auch angemerkt, dass man solche Veranstaltungen zwar für sinnvoll halte, aber nicht über die Zeit für eine Teilnahme verfüge und/oder die Teilnahme an solchen Veranstaltungen nicht durch die Behördenleitungen unterstützt würde.

### 4.2 Zusammensetzung der Dialogveranstaltungen

Um die unterschiedlichen Behördentypen in den Ländern und die vier Schwerpunktbereiche hinreichend abzubilden, wurde eine idealtypische Verteilung zwischen den Teilnehmerinnen und Teilnehmern (TN) aller Veranstaltungen aufgestellt. Dabei wurden drei Dimensionen berücksichtigt: die Aufteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zwischen (1) Bundesländern, (2) Behördentypen und (3) Umweltbereichen. Um diese Verteilung näherungsweise zu erreichen, wurde für die Einladung zu den Dialogveranstaltungen ein Verteiler mit 233 Behörden gebildet, der dieses Verhältnis widerspie-

gelt. Die Behördenleitungen wurden eingeladen, Vertreterinnen und Vertreter zu den Dialogveranstaltungen zu senden. Daneben stand es Interessierten frei, sich über die Seite der Umfrage oder die Homepage der Forschungsnehmer für Dialogveranstaltungen anzumelden. Im Verteiler zur standardisierten Befragung wurde auch noch einmal auf diese Möglichkeit verwiesen (vgl. Kap. 3.2.3). Neben den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus den Vollzugsbehörden nahmen auch Vertreterinnen des UBA und des BMUB an den Veranstaltungen teil, um die europäischen Hintergründe des Projekts und aktuelle Entwicklungen auf der EU-Ebene beleuchten zu können.

Wie oben bereits erwähnt blieb die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Dialogveranstaltungen deutlich hinter der ursprünglichen Planung zurück. Dennoch spiegeln die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein breites Spektrum des Umweltrechtvollzugs in Deutschland wider und konnten in den vier Veranstaltungen ihre Erfahrungen aus verschiedenen Bundesländern, unterschiedlichen Typen von Behörden und aus verschiedenen Umweltrechtsbereichen einbringen. Die Zusammensetzung der Veranstaltungen sah im Einzelnen wie folgt aus.

### Verteilung zwischen Bundesländern

Die angestrebte Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zwischen den Bundesländern richtete sich nach dem Anteil des jeweiligen Landes an der Gesamtfläche und der Gesamtbevölkerung Deutschlands. Aus diesen beiden Werten wurde jeweils der Mittelwert gebildet, sodass für bevölkerungsreiche sowie flächengrößere Länder ein höherer Anteil an Teilnehmerinnen und Teilnehmern vorgesehen war als für bevölkerungsarme sowie kleine Länder.

Unter den tatsächlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Veranstaltung waren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden aus 14 der 16 Bundesländer, sowie ein Mitarbeiter einer Bundesbehörde (Bundesamt für Naturschutz). Mit einer Differenz von mehr als 5 % zum vorgesehenen Anteil unterrepräsentiert dabei Bayern und Baden-Württemberg, mit deutlich mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmern vertreten als ursprünglich geplant (über 5 % mehr) waren Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz. Eine Übersicht bietet Tabelle 12.

Tabelle 12: Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Bundesländer

Bundesland	Anzahl TN	Anteil TN	Idealverteilung <i>Mittelwert aus Anteil Bevölkerung, Anteil Fläche</i>	Differenz
Baden-Württemberg	1	2 %	12 %	-10%
Bayern	-	0 %	18 %	-18%
Berlin	4	9 %	2 %	+7%
Brandenburg	1	2 %	6 %	-4%
Bremen	2	4 %	0,5 %	+4%
Hamburg	1	2 %	1 %	+1%
Hessen	3	6 %	7 %	-1%
Mecklenburg-Vorpommern	6	13 %	4 %	+9%
Niedersachsen	4	9 %	11 %	-2%
Nordrhein-Westfalen	9	19 %	16 %	+3%
Rheinland-Pfalz	7	15 %	5 %	+10%
Saarland	-	0 %	1 %	-1%

Bundesland	Anzahl TN	Anteil TN	Idealverteilung <i>Mittelwert aus Anteil Bevölkerung, Anteil Flä- che</i>	Differenz
Sachsen	3	6 %	5 %	+1%
Sachsen-Anhalt	3	6 %	4 %	+2%
Schleswig-Holstein	2	4 %	4 %	0%
Thüringen	1	2 %	4 %	-2%
<b>Gesamt (ohne Bund)</b>	<b>47</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	
Bund	1			
<b>Gesamt</b>	<b>48</b>			

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Verteilung zwischen Behördentypen

Um Erfahrungen aus möglichst allen verschiedenen Behördentypen zu sammeln, die in Deutschland für den Vollzug von Umweltrecht zuständig sind, wurde angestrebt, dass 20 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Regierungspräsidien/(Bezirks-)Regierungen oder sonstigen allgemeinen Landesbehörden kommen sowie ebenfalls 20 % aus Landessonderbehörden, d.h. Behörden mit speziellen Umweltaufgaben. Die anderen 60 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten sich auf (Land-)Kreise und kreisfreie Städte verteilen, und zwar ungefähr nach deren jeweiligem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Tabelle 13 gibt einen Überblick über die idealtypische Zusammensetzung der Dialogveranstaltungen aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der unterschiedlichen Behördentypen.

Tabelle 13: Idealtypische Verteilung der Behördentypen insgesamt

Behördentypen	Verteilung
Regierungspräsidien/(Bezirks-)Regierungen oder allgemeine Landesbehörden (z.B. Landesverwaltungsamt):	20 % der TN
Landessonderbehörden:	20 % der TN
(Land-)Kreise:	65 % <sup>479</sup> der übrigen TN = 39 % der gesamten TN
Kreisfreie Städte/Stadtkreise:	35 % der übrigen TN = 21 % der gesamten TN

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei der tatsächlichen Zusammensetzung der Dialoge zeigt sich mit Blick auf die angestrebte Verteilung ein gewisses Übergewicht bei den angemeldeten Sonderbehörden. Die Landkreise waren etwas unterrepräsentiert. Außerdem gab es einen Teilnehmer aus einer Bundesbehörde (Bundesamt für Naturschutz) sowie ein paar Teilnehmende aus Landesumweltministerien, die nicht zur Kernzielgruppe der Veranstaltungen gehörten, da sie in den meisten Bundesländern keine unmittelbaren Vollzugsaufgaben wahrnehmen. Tabelle 14 gibt hierzu einen Überblick.

<sup>479</sup> Die Aufteilung zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten entspricht ungefähr ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung. Vgl. Statistisches Bundesamt (2016).

Tabelle 14: Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Behördentypen

Behördentyp	Anzahl TN	Anteil TN	Idealverteilung	Differenz
Landkreis	13	31 %	39 %	-8 %
Kreisfreie Stadt	9	21 %	21 %	0 %
Regierungspräsidium etc.	9	21 %	20 %	+1 %
Sonderbehörden	11	26 %	20 %	+6 %
<i>Gesamt (ohne Landesministerien und Bundesbehörden)</i>	42	100 %	100 %	
Landesministerien	5			
Bundesbehörde	1			
<i>Gesamt</i>	48			

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

### Verteilung zwischen Umweltbereichen

Es war eine gleichmäßige Zusammensetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den vier Umweltbereichen, die im Fokus dieser Studie stehen, angestrebt. Aufgrund vieler Mehrfachzuständigkeiten nahmen für jeden der vier Bereiche mindestens ein Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer Aufgaben wahr. Am stärksten vertreten war der Bereich des Immissionsschutzes. Tabelle 15 bietet eine Übersicht.

Tabelle 15: Verteilung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf Umweltbereiche

Umweltbereich	Anzahl TN	Anteil TN
Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität	25	51 %
Abfall, grenzüberschreitende Abfallverbringung	18	37 %
Wasser- und Bodenschutz	19	39 %
Natur- und Artenschutz	17	35 %
<i>Gesamt</i>	48	

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

## 4.3 Ablauf

Als Ausgangspunkt für die Vorbereitung der Dialogveranstaltungen dienten die im Rahmen der Online-Befragung erhobenen Einschätzungen zu aktuellen Herausforderungen in Deutschland (siehe Kap. 3.4.1) sowie die Bewertung hierfür geeigneter Lösungsansätze (siehe Kap. 3.4.2).

Um einen möglichst offenen Diskurs zu ermöglichen, wurden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung gebeten, die Chatham House Rule zu beachten: *„Den Teilnehmenden ist die freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung gestattet, dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit von Rednerinnen und Rednern oder anderen Teilnehmenden preisgegeben werden dürfen, die diese Information zur Verfügung gestellt oder kommentiert haben.“*

Zur Vorbereitung der Dialogveranstaltungen wurden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im Vorfeld ein Diskussionspapier und ein Ablaufplan zur Verfügung gestellt. Das Diskussionspapier hat einerseits den Projekthintergrund und zentrale Ergebnisse der Onlinebefragung vorgestellt und andererseits mögliche Diskussionsschwerpunkte für die Veranstaltungen vorgestellt.

Die Veranstaltung selbst gliederte sich in drei Blöcke. Der **erste Block** diente der Vorstellung des Projekthintergrunds durch das UBA, der aktuellen Entwicklungen auf der EU-Ebene durch das BMUB und des konzeptionellen und theoretischen Hintergrunds der auf der EU-Ebene diskutierten Lösungsansätze durch die Forschungsnehmer. Hierbei lag der Fokus auf dem Konzept der „Compliance Assurance“ und den damit verbundenen Reformansätzen zur Verbesserung des Vollzugsergebnisses.

Für den **zweiten Block** konnten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vier Diskussionsschwerpunkte wählen, die aus ihrer Sicht vor dem Hintergrund des Projekts und der Überlegungen auf der EU-Ebene besonders diskussionswürdig erschienen. Folgende Diskussionsschwerpunkte und Diskussionsfragen wurden im Vorfeld zur Auswahl gestellt, die den in der Hintergrundstudie aufgeführten Bausteinen des Compliance Assurance Ansatzes zugeordnet werden können. Tabelle 16 liefert einen entsprechenden Überblick.

Tabelle 16: Auswahl von Diskussionsschwerpunkten

Baustein	Diskussionsschwerpunkte
Organisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit</li> <li>Verbesserung des Zugangs zu Informationen</li> <li>Konsistenz des Rechtsrahmens</li> <li>Mehr Ermessenspielraum</li> </ul>
Vollzugsaktivitäten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien</li> <li>Risikobasierter Ansatz</li> <li>Aktive Ansprache von Normadressaten</li> <li>Positive Anreize für vorbildliches Adressatenverhalten</li> </ul>
Gute Verwaltungspraxis	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verbesserung der Transparenz des Vollzugs und der Öffentlichkeitsbeteiligung</li> <li>Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden</li> <li>Verbesserung von Unterstützungsmaterialien</li> <li>Freiwillige Evaluation von Umweltbehörden</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten weitere Diskussionsschwerpunkte vorschlagen und diese ebenfalls zur Auswahl stellen; sie hatten auch bereits im Vorfeld der Veranstaltung die Gelegenheit, den Forschungsnehmern weitere Punkte zur Diskussion zukommen zu lassen. Zur Ermittlung der vier Diskussionsschwerpunkte hatten alle Teilnehmenden vier Stimmen. Die vier Diskussionsschwerpunkte mit den meisten Punkten wurden für die Diskussion ausgewählt.

Für die Diskussion wurden die Teilnehmenden in zwei Gruppen aufgeteilt, um eine intensivere Diskussion zu ermöglichen und jeder und jedem die Möglichkeit zu geben, sich zu den ausgewählten Themen zu äußern. Beide Gruppen diskutierten alle vier Schwerpunkte an themenbezogenen Stellwänden. Bei den zwei Themen, die jeweils schon zuvor durch die andere Gruppe diskutiert wurden, fassten die Moderatorinnen und Moderatoren die Ergebnisse der anderen Gruppe zusammen, sodass diese durch die zweite Gruppe ergänzt und vertieft werden konnten.

Ziel der Stellwanddiskussion war es, zu den Diskussionsschwerpunkten bekannte Probleme, ihre Ursachen sowie – soweit möglich – geeignete Lösungsansätze zur Problembeseitigung zu benennen und durch Beispiele aus der Praxis zu verdeutlichen.

Im **dritten Block** wurden die Ergebnisse der Stellwanddiskussion durch die Moderatorinnen und Moderatoren der Stellwände zusammengefasst. Abschließend gab es noch einen Ausblick zum Umgang mit den Diskussionsergebnissen durch UBA und BMUB.

## 4.4 Feedback von Teilnehmerinnen und Teilnehmern

Am Ende der Veranstaltung wurden die Teilnehmenden gebeten, einen Feedbackbogen zur Veranstaltung auszufüllen. Dies haben 39 von 48 Teilnehmenden getan, was einer Rücklaufquote von 81 Prozent entspricht.

Die erste Frage war, ob die Veranstaltung den Erwartungen der Teilnehmenden entsprochen hat. 36 (92 Prozent) bejahten dies, 2 (5 Prozent) verneinten dies. In einem Fall wurde angemerkt, dass man keine konkreten Erwartungen an die Veranstaltung hatte und in einem Fall wurde angegeben, dass die Erwartungen sogar übertroffen wurden.

Die zweite Frage war, ob das Diskussionspapier (Anhang) als hilfreich zur Vorbereitung der Veranstaltung empfunden wurde. Die Frage wurde ebenfalls von 36 (92 Prozent) bejaht und von 2 (5 Prozent) verneint. In einem Fall wurde angemerkt, dass man das Papier nicht gelesen habe und deshalb keine Aussage machen könne. In den beiden Fällen, in denen das Papier als nicht hilfreich beurteilt wurde, wurde angemerkt, dass es zu umfangreich gewesen sei.

Die Teilnehmenden wurden anschließend gebeten, folgende Merkmale der Veranstaltung zu beurteilen: Relevanz der Informationen, Präsentation der Informationen, Möglichkeit zur Diskussion und Format der Veranstaltung auf einer Fünferskala von 1 (überhaupt nicht zufrieden) bis 5 (voll und ganz zufrieden). Tabelle 17 gibt einen Überblick über die Verteilung der Antworten:

Tabelle 17: Bewertung der Merkmale der Dialogveranstaltungen

Merkmale	1 (überhaupt nicht zufrieden)	2	3	4	5 (voll und ganz zufrieden)	Durchschnitt
Relevanz	0	3	3	26	7	3,9
Präsentation	1	1	6	21	10	3,9
Diskussion	1	1	1	8	28	4,6
Format	1	2	6	19	10	3,9

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Die Auswertung zeigt eine hohe Zufriedenheit mit der Veranstaltung. Insbesondere das Merkmal Möglichkeit zur Diskussion wurde mit einem Durchschnittswert von 4,6 als besonders gut bewertet, die anderen Merkmale bewegen sich mit einem Durchschnittswert von 3,9 im oberen Bereich der Zufriedenheitsskala.

Folgende Anmerkungen und Verbesserungsvorschläge wurden angegeben:

- ▶ „Format ist für die Fragestellung gut“
- ▶ „Ein Blog zu den Themen z.B. beim UBA“
- ▶ „Wäre wünschenswert, dass die diskutierten Themen künftig [Beachtung] finden“
- ▶ „Solche Veranstaltungen/Informationsaustausche insbesondere mit Vertretern des BMUB sollte es öfters, themenbezogen geben“
- ▶ „Gibt es auch ein Feedback des Veranstalters, was aus der Veranstaltung entstanden ist?“
- ▶ „An BMUB melden, dass das Hauptproblem in zu wenig Personalkapazität liegt – ohne Aufstockung bringt jede Vollzugshilfe nichts.“
- ▶ „Dialogthemen sprachlich zu komplex/wenig griffig“
- ▶ „Häufigere Dialogveranstaltungen“

Zu folgenden Themen wurde ein weiterer Austausch gewünscht:

- „Entwicklung vollzugsorientierter Strategien/Kooperation“

- ▶ „Zu den Themen der Veranstaltung“
- ▶ „Spezielle abfallrechtliche Themen: technische Anforderungen an Abfallentsorgungsanlagen/Umgang mit Abfällen“
- ▶ „Abfalleinstufung, Produkthanforderungen/Abgrenzung“
- ▶ „Vereinheitlichung der Gesetzgebung auf Bundes- und Landesebene“
- ▶ „Entwicklung vollzugsorientierter Strategien, risikobasierter Ansatz, Prioritätensetzung“
- ▶ „Veranstaltung weiterer vergleichbarer Formate zur Umweltgesetzgebung auf EU-, Bundes- und Landesebene“
- ▶ „Fachlich spezialisierter Austausch“

Insgesamt zeigt die positive Resonanz, dass dieser behördenebenen- und fachübergreifende Austausch als sinnvoll erachtet wurde, um sich über Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Vollzug auszutauschen. Die intensiven Diskussionen haben gezeigt, dass sich trotz teilweiser großer Unterschiede bei der Identifikation von Herausforderungen und Lösungsansätzen gemeinsame Schnittmengen identifizieren lassen.

## **4.5 Ergebnisse der Dialogveranstaltungen**

Im Folgenden werden die Ergebnisse der vier Dialogveranstaltungen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Vollzugsbehörden zusammengefasst. Dabei gibt es drei Schwerpunkte: erstens die Sicht der Praktiker auf Europäische Regelungen zur Compliance Assurance, zweitens ihre Bewertung der Ausgangslage und drittens ihre Anregungen zu möglichen Lösungsansätzen. Die Ergebnisprotokolle der einzelnen Veranstaltungen finden sich im Anhang.

### **4.5.1 Compliance-Assurance-Ansatz aus Sicht der Praxis**

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der vier Dialogveranstaltungen wurden gebeten, zu beurteilen, inwiefern der „Compliance Assurance“-Ansatz der EU-Kommission und das Verständnis des Vollzugs als „Vollzugskette“ ihre praktischen Erfahrungen widerspiegeln. Sie machten dazu folgende Aussagen:

#### **4.5.1.1 Compliance-Assurance-Ansatz**

In allen Dialogveranstaltungen wurde immer wieder von Teilnehmerinnen und Teilnehmern darauf hingewiesen, dass man in den meisten Vollzugsbehörden den Vollzug von Umweltrecht bereits als „Vollzugskette“ sehe, die je nach Ausgangslage unterschiedliche Maßnahmen und Schwerpunkte verlange. Allerdings würden die Möglichkeiten von Vollzugsbehörden die erforderlichen Maßnahmen entlang dieser Kette durchzuführen, durch ihre Ressourcen- und Personalsituation beschränkt, weshalb beispielsweise Aufklärungs- und Informationsarbeit zur Vermeidung von Verstößen häufig zu kurz kommen würde. In einer Veranstaltung wurde von einem Teilnehmer kritisiert, dass der Ansatz Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vollzugsbehörden als knappe Ressourcen definiere, die möglichst effizient zur Erfüllung von Vollzugsaufgaben eingesetzt werden sollten, weshalb man hier bessere Formulierungen für die Diskussion finden und den Fokus auf die bestmögliche Erreichung von Umweltzielen legen sollte.

#### **4.5.1.2 Risikobasierter Ansatz**

In einer Veranstaltung wurde von der Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer darauf hingewiesen, dass der risikobasierte Ansatz zur Planung und Durchführung von Inspektionen positiv zu bewerten sein, da er zu einer Standardisierung von Planungs- und Inspektionsprozessen führe und den Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern eine Orientierungshilfe biete. Hierbei ist anzumerken, dass diese Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum größten Teil in Behörden auf der regionalen Ebene tätig sind. Vertreterinnen und Vertreter von Behörden auf der Kreisebene und der kommunalen Ebene merkten an, dass risikobasierte Ansätze nur bedingt hilfreich seien, da sie grundsätzlich unter Personalknappheit für Vor-Ort-Inspektionstätigkeiten leiden würden und risikobasierte Ansätze nicht

in der Lage seien, diese Probleme abzumildern, da man aufgestellte Inspektionspläne nicht so vollziehen könnte, wie es erforderlich sei.

#### **4.5.1.3 Ausstattung von Vollzugsbehörden**

In einer Veranstaltung wurden insbesondere Vorgaben des EU-Umweltrechts für die Ausstattung von Vollzugsbehörden kritisch gesehen, da sie mit Blick auf die Verwaltungsautonomie der EU-Mitgliedstaaten und der Länder mitunter folgenlos blieben. Ein Beispiel hierfür sei die Vorgabe, die Behörden für bestimmte Aufgaben „ausreichend mit geeignetem Personal zu besetzen“, welcher je nach Problem- und Haushaltslage nur bedingt nachgekommen würde. Entscheidungen über die Verteilung von Personal und Ressourcen seien politische Entscheidungen und müssten auch auf der politischen Ebene gelöst werden. Hierbei sei zu beachten, dass der Umweltbereich in Konkurrenz zu anderen Bereichen stehe und in den letzten Jahren häufig mit Personal- und Ressourcenabbau konfrontiert worden sei. EU-rechtliche Vorgaben an den Vollzug sollten sich deshalb auf die Präzisierung des materiellen Umweltrechts und konkrete Vollzugstätigkeiten (z.B. Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten) beschränken. Hierbei müsse darauf geachtet werden, dass unterschiedlich ausgestattete Vollzugsbehörden in der Lage seien müssen, diese Vorgaben auch umzusetzen.

#### **4.5.1.4 Transparenz durch Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten**

Kontrovers wurden in mehreren Veranstaltungen EU-rechtlich veranlasste Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten diskutiert.

In Bezug auf risikobasierte Inspektionen wurde in einer Veranstaltung hervorgehoben, dass die proaktive Veröffentlichung von Inspektionsberichten nicht zu vermehrten Nachfragen geführt hätte, sondern nach Ansicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu einer größeren Akzeptanz des Inspektionssystems, da Verwaltungshandeln dadurch transparent und nachvollziehbar würde. Denn Inspektionsberichte seien die Dokumente, die besonders häufig auf der Webpage abgerufen würden.

Diese Perspektive wurde nicht in allen Veranstaltungen eingenommen. In anderen Veranstaltungen wurde mehrfach betont, dass Dokumentation Personal binden würde, das nicht für andere Aufgaben, wie beispielsweise Inspektionen zur Verfügung stünde. Dieses Problem würde dadurch verschärft, dass Dokumentationspflichten oftmals ungenau seien und keine einheitlichen Vorgaben existieren würden, die alle Fallkonstellationen abdecken.<sup>480</sup> Teilweise müssten auch kurzfristig Daten bereitgestellt oder erhoben werden, die bei den Behörden nicht verfügbar seien. Der Dokumentationsaufwand ließe sich durch einheitliche Vorlagen und Standards sowie der Reduktion auf notwendige Informationen verringern (siehe 4.5.4).

#### **4.5.1.5 Bürgerbeteiligung und Bürgerbeschwerden**

In einer Veranstaltung wurde angemerkt, dass die auf der EU-Ebene vertretene Annahme, dass eine stärkere Beteiligung und Einbindung des Bürgers in den Vollzug zu einem besseren Vollzugsergebnis führen würde, aus Sicht der Vollzugsbehörden kontrovers bewertet würde. Häufig würde sich bei Beteiligungsformaten nur eine kleine Minderheit beteiligen und die Diskussion dominieren, weshalb nicht alle berechtigten Interessen in die Diskussion einfließen könnten. Umweltbelange würden hierbei häufig als Vorwand genutzt, um andere Interessen zu verfolgen und kämen dadurch zu kurz. Hinzu kommt, dass Bürgerbeschwerden – insbesondere wenn die politische Ebene involviert sei – mit einem

---

<sup>480</sup> Als Beispiel wurde von einem Diskussionsteilnehmer die Vorgabe genannt eine Mindestanzahl von Anlagen pro Jahr zu überprüfen und die Berichte zu veröffentlichen. Sollte diese Anzahl nicht erreicht werden können, dann soll dargelegt werden, warum das Ziel verfehlt wurde. In seinem Zuständigkeitsbereich gäbe es nur eine solche Anlage, weshalb die Mindestanzahl von Inspektionen nicht erreicht werden können und man deshalb regelmäßig begründen müsste, warum man die Vorgaben nicht erfüllt habe.

erheblichen Bearbeitungsaufwand verbunden seien, der Ressourcen binden würde.<sup>481</sup> Insofern sollte man Bereiche identifizieren, in denen eine solche Einbindung sinnvoll sein kann und die Instrumente präzisieren, durch die diese Beteiligungsverfahren und Beschwerdebearbeitung erfolgen soll, um zu verhindern, dass Behörden aufgrund schwammiger Vorgaben und Anforderungen in Erklärungsnot geraten und unverhältnismäßig viele Ressourcen gebunden würden. Denn grundsätzlich sei es sinnvoll, die Bürger dort einzubinden, wo ein Mehrwert für die Bevölkerung und Vollzugsbehörden generiert werden könne.

#### 4.5.1.6 Neuregelungen vs. bessere Umsetzung bestehenden Rechts

Im Rahmen einer Veranstaltung wurde kontrovers darüber diskutiert, ob es sinnvoller sei, an der verbesserten Umsetzung bestehenden EU-Umweltrechts zu arbeiten anstatt weitere Neuregelungen zu verabschieden. Dies wurde einerseits mit Blick auf lange Umsetzungszeiträume begrüßt, da teilweise lange Umstellungs- und Wirkungszeiten erforderlich seien, um die Wirkung von Neuregelungen beurteilen zu können. Ein kontinuierliches Neuregulieren würde deshalb nicht zu unmittelbaren Verbesserungen führen. Gleichzeitig müsse bei Neuregelungen berücksichtigt werden, dass unterschiedliche Ausgangssituationen vorliegen können und diesen auch Rechnung getragen werden müsste. Inkonsistenzen, Dopplungen und Überschneidungen seien keine Seltenheit. Aus diesem Grund sollte man sich nicht nur auf die Umsetzung, sondern auch auf die Verbesserung der Kohärenz des bestehenden Rechts fokussieren.

#### 4.5.2 Inkonsistenzen des Rechtsrahmens

Im Rahmen der Dialogveranstaltungen wurden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern folgende Punkte als „Inkonsistenzen des Rechtsrahmens“ genannt. Aus ihrer Sicht führen diese zu **Widersprüchen, Lücken oder Überregulierungen**. Die Punkte werden vorliegend – sortiert nach den Rechtsbereichen – kurz vorgestellt. Es bleibt bei anstehenden Gesetzesnovellen zu prüfen, inwieweit diese Kritik aufgenommen werden soll.

##### 4.5.2.1 Inkonsistenzen und Probleme des Vollzugs aufgrund unterschiedlicher Landesregelungen

Häufig wurden Fälle genannt, bei denen sich Inkonsistenzen aus unterschiedlichen Landesregelungen ergeben, was zu Problemen im Vollzug führe:

- ▶ Allgemein wurde darauf hingewiesen, dass Konsistenz des Rechtsrahmens erheblich unter der **konkurrierenden Gesetzgebung** leide, die mit dem in Deutschland gewählten Föderalismus verbunden sei.
- ▶ **Straßenaufbruch**: die Einstufung als gefährlicher Abfall sei in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt – mit so unterschiedlichen PAK-Grenzwerten<sup>482</sup> wie 30 mg/kg oder 1000 mg/kg.
- ▶ **Grünlandumbruch** („Cross Compliance“): Die Auslegung der Definition von „Dauergrünland“<sup>483</sup> sei in der Praxis in den verschiedenen Bundesländern uneinheitlich.
- ▶ Die **Klärschlammasbringung** sei in Baden-Württemberg erlaubt und in Rheinland-Pfalz verboten, so dass es in der Grenzregion zu **Transporten in das Nachbarland** komme.

---

<sup>481</sup> Als Beispiel wurde von einem Diskussionsteilnehmer ausgeführt, dass solche Beschwerden häufig von denselben Personen kommen würden und teilweise darauf angelegt seien, Verwaltungen zu lähmen. Eine Häufung von Beschwerden im Bereich des Immissionsschutzes hätte dazu geführt, dass Inspektionen verschoben werden mussten, um die Beschwerden zu beantworten.

<sup>482</sup> PAK: Polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe, vgl. nur Anhang 2 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) Nr. 3.1.

<sup>483</sup> vgl. zur Definition von Dauergrünland: Art. 2 Buchst. c der Verordnung Nr. 1120/2009; sowie das Urteil des EuGH vom 02. Oktober 2014 – C-47/13 –, juris.

- ▶ **Unterschiedliche Vorgaben zum Gewässerrandstreifen:** auf Bundesebene betrage dieser gem. § 38 WHG 5 m, in manchen Ländern 10 m.

#### 4.5.2.2 Späte Umsetzung des europäischen Umweltrechts in Deutschland; kurze Fristen

Problematisch fanden einige der Teilnehmerinnen und Teilnehmer die teils späte deutsche Umsetzung von EU-Rechtsakten in Verbindung mit kurzen Fristen für die Umsetzung vor Ort:

- ▶ Durch die teilweise **sehr späte Umsetzung** von EU-Richtlinien verblieben oft nur kurze Fristen zur Umsetzung vor Ort, die kaum einzuhalten seien. Als extremes Beispiel genannt wurde die „eintägige Umsetzungsfrist“ für das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG).
- ▶ Es komme vor, dass rechtliche Anforderungen vorgegeben würden, die offensichtlich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelungen nicht erfüllt werden könnten. So z.B. weil die Fristen aufgrund der limitierten Verfügbarkeit von Technologien am Markt nicht von allen betroffenen Unternehmen eingehalten werden können (z.B. bei der Nachrüstung von Zementhochöfen mit Katalysatoren für die Stickstoffreduktion).

#### 4.5.2.3 Zunehmende Komplexität des Umweltrechts

Die zunehmende Komplexität und Zielkonflikte zwischen unterschiedlichen Regelungen wurden mehrfach angesprochen:

- ▶ Der Vorschriftenbestand in einer immer komplexer werdenden Umwelt würde kontinuierlich zunehmen, so dass es schwierig sei, mit den Änderungen Schritt zu halten. Gleichzeitig würden durch die beständige Anpassung der Regelungen Inkonsistenzen und Zielkonflikte zwischen anzuwendenden Rechtsvorschriften zunehmen. Dabei wurde aber auch der Punkt gesehen, dass Rechtsvorschriften und deren Grenzwerte an neue Erkenntnisse angepasst werden sollten. Als wesentlich wurde erachtet, dass Gesetze, DIN-Normen sowie Leitfäden sinnvoll ineinander griffen.
- ▶ Kritisiert wurde, dass es aufgrund abstrakter Anforderungen in Gesetzen oder europäischen Richtlinien zu Problemen bei der Rechtsanwendung komme, so z.B. durch unbestimmte Rechtsbegriffe wie eine „ordnungsgemäße Landwirtschaft“.<sup>484</sup> Viele EU-Regelungen seien zudem zu komplex für die untere Vollzugsebene. Insbesondere gebe es bei vielen Richtlinien zu viele Erwägungsgründe und Definitionen.
- ▶ Es komme im Vollzug häufig zu Fachrechtskonflikten (z.B. Wasser vs. Boden), die nicht auf Ebene der leitenden Bundes- oder Länderministerien gelöst werden. Diese Probleme würden durch unterschiedliche Ressortzuständigkeiten verschärft, da Anwendungshilfen nicht miteinander abgestimmt seien. Als Beispiel im Zusammenhang mit einer Vielzahl von ineinandergreifenden Rechtsgebieten wurde das Ausbaggern von Gewässern und die anschließende Weiterverwendung des Aushubs genannt. Hier behindere sich Wasser-, Abfallrecht, Boden- und Naturschutz so stark gegenseitig, dass eine Verwertung des Aushubs kaum möglich sei. Die untere Vollzugsebene fühle sich bei derartigen Problemen alleingelassen.

---

<sup>484</sup> vgl. hierzu § 17 BBodSchG, der Ausgangspunkt für die „gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft“ ist. Das Positionspapier des Ständigen Ausschusses „Vorsorgender Bodenschutz“ (BOVA) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) erarbeitete Positionspapier zur „Guten fachlichen Praxis“ der landwirtschaftlichen Bodennutzung wie dieses der Umweltministerkonferenz (UMK) zu deren 83. Sitzung am 24. Oktober 2014 in Heidelberg unter TOP 41 vorgelegt wurde, lässt sich herunterladen unter: [https://www.labo-deutschland.de/documents/2014-11-25\\_LABO-Positionspapier-GfP\\_und\\_Anhang.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/2014-11-25_LABO-Positionspapier-GfP_und_Anhang.pdf).

#### 4.5.2.4 Spannungsfeld zwischen Grenzwerten und Ermessensspielraum:

Das richtige Maß an konkreten Vorgaben für Vollzugs und Genehmigungsbehörden und deren Gestaltungsspielraum wurde kontrovers diskutiert:

- ▶ Häufig würden Bagatellgrenzen und/oder Beurteilungs- und Ermessensspielräume fehlen, so dass Vollzugsbehörden auch offensichtlich zu vernachlässigenden Fällen nachgehen müssten und keine Prioritäten setzen könnten.
- ▶ Manche der Teilnehmer betonten die Wichtigkeit von Grenzwerten für einen einheitlichen Vollzug. Andere waren der Ansicht, dass viele Ressourcen für die Einhaltung solcher Standards gebunden würden, wobei eine auf den jeweiligen Sachverhalt angepasste Ermessensentscheidung zu einem besseren Umweltergebnis führen könne. Besonders im Naturschutz sei die Festlegung von Grenzwerten problematisch, da deren Festlegung schwierig sei sowie die Einhaltung und Überwachung kaum zu gewährleisten sei.

#### 4.5.2.5 „Kommunalisierung“ der Vollzugszuständigkeiten

Auch die in der Literatur bereits häufig kritisierte Praxis, den Vollzug des Umweltrechts auf die unterste Verwaltungsebene zu verlagern, wurde kritisiert:

- ▶ Es wurde bemängelt, dass die Zuständigkeit für neue Regelungen oft von Ebene zu Ebene nach unten durchgereicht würde, sodass beispielsweise die – abfallrechtliche – Marktüberwachung in Berlin bei den Bezirken angekommen sei. Die unteren Ebenen bekämen aber für solche neuen Aufgaben meistens kein zusätzliches Personal und die Aufgaben wären teils fachlich besser bei anderen Behörden angesiedelt.

#### 4.5.2.6 Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz, Luftqualität

Für den Immissionsschutz wurden folgende Punkte hervorgehoben:

- ▶ Es fehlten **untergesetzliche Vorschriften** für Störfall-Verordnung und KAS-Leitfaden, Zustandsbericht für Bodenschutz im Rahmen von BImSchG und den Städtischen Artenschutz.
- ▶ Das Baurecht sei in den letzten Jahren liberalisiert worden, das Umweltrecht sei diesbezüglich aber nicht angepasst worden. Durch **vereinfachte Baugenehmigungsverfahren** falle eine detaillierte Analyse der Umweltauswirkungen weg, sodass dies nachträglich angegangen werden müsse, wenn es eigentlich schon zu spät sei (als Beispiel wurde die Genehmigung von Schankwirtschaften und Shisha-Kneipen genannt).
- ▶ Es wurde darauf hingewiesen, dass es bei **Lärm** sehr unterschiedliche Wertungen gebe (zwischen den Verkehrsträgern Schiene/Straße einerseits und Luftverkehr andererseits;<sup>485</sup> auch zwischen den diversen Bundes-Immissionsschutz-Verordnungen, beispielsweise für Sportplätze).<sup>486</sup>
- ▶ In Bezug auf Lärm wurde die 2017 eingeführten „**Urbanen Gebiete**“ nach § 6a BauNVO kritisiert, da hierdurch der Lärmschutz geschwächt werde.
- ▶ Die Klagerechte bei Lärm seien zudem auf die unmittelbar Betroffenen beschränkt und damit zu eng. Auch fehle es an geeignetem finanziellen Ausgleich für Betroffene. Die unterschiedliche Bewertung von Lärm in der Umgebungslärm-Richtlinie<sup>487</sup> und von anlagenbezogenem Lärm sei nicht verständlich und nicht vermittelbar. Wertungswidersprüche gebe es zudem zwischen Sprengstoffrecht und Immissionsschutzrecht (Beispiel: Feuerwerk).

---

<sup>485</sup> vgl. einerseits das Immissionsschutzrecht und andererseits das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) sowie das Luftverkehrsgesetz (LuftVG).

<sup>486</sup> Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV).

<sup>487</sup> Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm.

- ▶ Für die **Luftreinhaltung** gäbe es stringente Vorschriften, aber die **Abgasvorgaben** seien schlecht.
- ▶ Der **Ausgangszustandsbericht (AZB)** nach dem BImSchG<sup>488</sup> würde bei Betriebsausweitungen an historischen Industriestandorten keinen Sinn ergeben, da der Bodenzustand bei diesen Standorten bereits bekannt und dokumentiert sei. Sinnvoll sei das Instrument, wenn eine neue Firma auf einem alten Standort eine Anlage errichtet oder wenn sich eine Firma auf einem unbelasteten Standort neu ansiedelt.

#### 4.5.2.7 Abfallrecht, grenzüberschreitende Abfallverbringung

Im Bereich des Abfallrechts wurden folgende Punkte aufgeworfen:

- ▶ Nicht konsistent sei, dass der **Ausgangszustandsbericht** (siehe vorheriger Abschnitt) für Abfallanlagen nicht gelte, obwohl die Umweltauswirkungen (zumindest) vergleichbar seien.
- ▶ Die **grundlegende Definition von „Abfall“**<sup>489</sup> sei unklar, d.h. wann etwas noch als Wirtschaftsgut gelte und wann als Abfall. Insbesondere sei es schwierig, eine rechtssichere Entscheidung zu treffen, ob bzw. in welchen Fällen ein gebrauchter PKW als Altfahrzeug im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 2 Altfahrzeug-Verordnung<sup>490</sup> einzustufen sei.<sup>491</sup> Die Bestimmung und Beweisführung in solchen Fällen zu führen, sei sehr teuer.
- ▶ Die europarechtlichen Einflüsse auf die Auslegung der **„gewerblichen Sammlungen“** im KrWG würden in der Praxis viele Probleme aufwerfen.<sup>492</sup>
- ▶ Die **Anzeigepflicht** für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen **nach § 53 KrWG** verursache einen erheblichen Aufwand und lasse sich kaum vollziehen, da die Vielzahl der Regelungs-betroffenen (insbesondere kleinere Handwerksbetriebe wie z.B. Dachdecker bei Asbestabfällen) nicht über die Anzeigepflicht informiert seien und u.U. auch nicht alle über einen Internetzugang verfügen würden, um Anzeigen vorzunehmen. Entscheidend sei auch, dass die Anzeigepflicht der Behörde keinen Erkenntnisgewinn bringe.
- ▶ In der **Nachweisverordnung** sei grundsätzlich ein elektronisches Verfahren eingeführt worden. Dies werde aber in der Verordnung selbst nicht konsequent eingehalten, da dennoch schriftliche Bestätigungen vorgesehen sind.
- ▶ Inkonsistenz der **Abfallschlüssel** in den EU-Mitgliedstaaten und auf nationaler Ebene führe zu Zuordnungsproblemen.<sup>493</sup>
- ▶ Die Schnittstelle zwischen **Abfall- und Chemikalienrecht** sei nicht sinnvoll ausgestaltet. Das Abfallrecht verweise auf das Chemikalienrecht, obgleich dieses nur Stoffe und Gemische regle.
- ▶ Ein im abfallrechtlichen Vollzug problematischer Stoff sei Hexabromcyclododecan (HBCD), das in **Dämmmaterial** enthalten ist,<sup>494</sup> sowie die damit zusammenhängende neue Verordnung (EU) 2016/460 über persistente organische Schadstoffe (POP-Verordnung).<sup>495</sup>

<sup>488</sup> siehe hierzu: Arbeitshilfe zum Ausgangszustandsbericht der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) in Zusammenarbeit mit der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), unter: [https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO\\_Arbeitshilfe\\_AZB\\_Stand\\_2015-04-15.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/LABO_Arbeitshilfe_AZB_Stand_2015-04-15.pdf).

<sup>489</sup> § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG definiert „Abfälle“ als „alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.“

<sup>490</sup> Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (AltfahrzeugV), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2214), die zuletzt durch Artikel 3 der Verordnung vom 2. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2770) geändert worden ist.

<sup>491</sup> Siehe zur Abfallqualifikation von Altfahrzeugen nur: BayObLG, Beschl. v. 04.12.1992 – 3 ObOWi 106/92 –, juris sowie BayObLG, Beschl. v. 27.10.1994 – 3 ObOWi 91/94 –, juris.

<sup>492</sup> vgl. § 18 KrWG („Anzeigeverfahren für Sammlungen“), sowie Wagner/Friege/Seche, Evaluierung der Praxis gewerblicher Sammlung mit Blick auf die Anforderungen des hochwertigen Recyclings und der Wettbewerbsfähigkeit, 2016, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/evaluierung-der-praxis-gewerblicher-sammlung-blick>

<sup>493</sup> vgl. hierzu die Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3379), die durch Artikel 2 der Verordnung vom 17. Juli 2017 (BGBl. I S. 2644) geändert worden ist.

- ▶ Inkonsistent wäre es zudem, dass für **Betonrecycling** Schwellenwerte gelten, die über den Werten für natürliche Zuschlagstoffe liegen würden.

#### 4.5.2.8 Wasser- und Bodenschutz

Im Bereich Wasser- und Bodenschutz wurden folgenden Punkte als kritisch bewertet:

- ▶ **Freiwillige Instrumente im Grundwasserschutz** seien nicht zielführend, sondern es fehlten (weitere) bindende Instrumente.
- ▶ Zu kurze Intervalle für **Änderungen an der Grundwasserverordnung (GrwV)**<sup>496</sup> bzw. **der Oberflächengewässerverordnung (OGewV)**<sup>497</sup>: aufgrund der Änderung der Oberflächengewässerverordnung sei die Berichterstattung nicht mehr vergleichbar mit derjenigen früherer Jahre.
- ▶ Nachdem 2017 mit der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV)<sup>498</sup> endlich eine Regelung der wassergefährdenden Stoffe erlassen wurde, sei es wichtig, dass die Stickstoffreduzierung komme. Die AwSV und die neue Düngerverordnung (DüV)<sup>499</sup> hätten nur einen geringen Anwendungsbereich aufgrund sehr hoher Mengenschwellen und Bestandsschutz.
- ▶ Die Rechtsvorschriften zur **Feldrandlagerung von Silage** seien nicht ausreichend.
- ▶ Bodenschutz: Fehlende Parameter für **Standortbeurteilung** (z.B. bei Abgrabungen und Verwendung des Aushubs, siehe die Ausführungen zum Umgang mit Abgrabungen im Abfallrecht).

#### 4.5.2.9 Natur- und Artenschutz

Als Inkonsistenzen im Naturschutzrecht wurde genannt:

- ▶ Die artenschutzrechtlichen Regelungen recht unflexibel ausgestaltet wären, um diese in Städten sinnvoll umzusetzen („**Artenschutz in der Stadt**“).
- ▶ Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Richtlinien sei schwierig, weil gehandelt werden müsse und gleichzeitig oftmals Kenntnisse z.B. über Umfang des Vorkommens einer schützenswerten Art fehlten.

---

<sup>494</sup> vgl. Umweltbundesamt, Wie werden HBCD-haltige Dämmstoffe abfallrechtlich eingestuft?, <https://www.umweltbundesamt.de/service/uba-fragen/wie-werden-hbcd-haltige-daemmstoffe-abfallrechtlich>

<sup>495</sup> Verordnung (EU) 2016/460 der Kommission vom 30. März 2016 zur Änderung der Anhänge IV und V der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über persistente organische Schadstoffe, ABl. EU L 80 vom 31.3.2016, S. 17.

<sup>496</sup> Verordnung zum Schutz des Grundwassers vom 9. November 2010 (BGBl. I S. 1513), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1044) geändert worden ist.

<sup>497</sup> Verordnung zum Schutz der Oberflächengewässer vom 20. Juni 2016 (BGBl. I S. 1373).

<sup>498</sup> Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen vom 18. April 2017 (BGBl. I S. 905).

<sup>499</sup> Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen vom 26. Mai 2017 (BGBl. I S. 1305).

### 4.5.3 Bewertung der Ergebnisse der Online-Befragung

Im Rahmen der Veranstaltung wurden auch einige Ergebnisse der Online-Befragung mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern diskutiert. In den meisten Fällen wurden die Ergebnisse bestätigt. Folgende Ergänzungen wurden gemacht.

#### 4.5.3.1 Personalsituation und Aufteilung von Mitteln

In allen Veranstaltungen wurde ausdrücklich bestätigt, dass die **Personalsituation in den Umweltbehörden** ein großes Problem sei – teilweise gäbe es kein ausreichendes Personal, um Überwachungsaufgaben angemessen wahrzunehmen, sodass nur eine stichprobenweise Kontrolle und Reaktion auf Vorfälle möglich sei. Fachkräftemangel und Generationenwechsel würde diese Situation verschärfen, da hierdurch häufig Vollzugswissen verloren gehe, das mühsam wieder aufgebaut werden müsse. Ohne eine Mindestausstattung mit Personal könnten auch die Vorgaben des EU-Umweltrechts, die durch Planung und Organisation von Vollzugsaktivitäten zur Entlastung von Vollzugsbehörden beitragen sollen, nicht umgesetzt werden, so dass sie ins Leere laufen.

#### 4.5.3.2 Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Behörden

Kontrovers diskutierten viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Kooperation zwischen verschiedenen Vollzugsbehörden. Innerhalb der Länder würde diese häufig gut verlaufen, aber es würde auch Ausnahmen geben. Schwierig sei insbesondere die **Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden und der Justiz**. Sanktionierungen von Umweltstraftaten würden so gut wie nicht erfolgen, da einerseits die Staatsanwälte und Richter im Umweltstrafrecht ungenügend ausgebildet seien und nicht über den erforderlichen Erfahrungshorizont zur Beurteilung des Sachverhalts verfügen würden. Außerdem sei es für die Vollzugsbehörden besonders aufwändig, die Unterlagen und Beweise für Strafverfahren zu erstellen. Zudem sei es sehr problematisch, wenn das Verfahren schließlich durch die Staatsanwaltschaft oder vor Gericht gegen geringe Auflagen eingestellt würde, denn dann würden sich die Beschuldigten in ihrem Verhalten bestätigt sehen. Deshalb würde häufig von einer Weitergabe an die Staatsanwaltschaft bzw. eine Anzeige abgesehen. Zudem bestehe auch die Gefahr, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Verwaltungsvollzugsbehörden selbst strafrechtlich relevantes Verhalten unterstellt würde.

#### 4.5.3.3 Leitlinien und Auslegungshilfen

In mehreren Veranstaltungen wurde kritisch angemerkt, dass es für bestimmte Themen keine oder nur unzureichende Unterstützungsmaterialien für den Vollzug geben würde, weshalb es mitunter schwer sei, rechtssichere Entscheidungen zu treffen. Häufig würden solche Hilfen mit erheblichen Verzögerungen gegenüber dem Inkrafttreten neuer Regelungen erstellt, so dass man eigene Bewertungsansätze entwickeln müsse, bei denen nicht klar sei, ob diese von den übergeordneten Behörden und Gerichten akzeptiert würden. Dieser Umstand würde auch dadurch erschwert, dass hinsichtlich der Bewertung von Sachverhalten (z.B. Einordnung von Abfällen) Unterschiede zwischen den Ländern bestehen und man nicht auf gemeinsame Materialien zurückgreifen könne. Gerade ressourcenschwache Länder würden häufig keine oder nur unzureichende Materialien bereitstellen, weshalb man sich länderübergreifende Ansätze und Lösungen wünsche (siehe hierzu auch Kap. 4.5.4.3).

#### 4.5.3.4 Informations- und Aufklärungsmaßnahmen für Betreiber und die Öffentlichkeit

Eine weitere Herausforderung sahen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in der **Bereitstellung von Informationen** für die Öffentlichkeit und Regelungsadressaten. Bürgerinnen und Bürger seien oft unzureichend über Gesetze informiert, die zudem immer komplizierter würden. Je schwerer man ein Umweltanliegen bzw. Regelungen verständlich machen könne, desto schwieriger sei es, Akzeptanz dafür zu fördern. Als Beispiele nannten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer häufig unbestimmte

Rechtsbegriffe wie „Verschlechterungsverbot“ oder „guter Zustand“, die es den Behörden erschweren würden, argumentativ erfolgreich zu agieren. Einig waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auf den meisten Veranstaltungen darüber, dass Vollzugsbehörden diese Informationsarbeit nicht noch zusätzlich leisten könnten. Sinnvoll sei es beispielsweise, dass die EU oder der Bund Informationsmaterial und Beratungseinrichtungen bereitstellen solle, die diese Aufgabe leisten.

#### 4.5.3.5 Verfügbarkeit und Austausch von Daten und Informationen

Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass der Zugang zu Daten und Informationen durch die Uneinheitlichkeit der Datenverwaltung und Aufbereitung erschwert würde. Dieses Problem würde durch uneinheitliche und teilweise inkompatible IT-Systeme verschärft, die keinen direkten Datenaustausch zulassen würden. Außerdem würden bestimmte Daten nur in Papierform vorliegen und könnten nicht über Datenbanken abgerufen werden.

#### 4.5.4 Lösungsansätze

Aus den zwölf vorgeschlagenen Diskussionsschwerpunkten aus dem Compliance Assurance Spektrum wählten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bei jeder der Veranstaltungen jeweils vier zur vertieften Diskussion aus. Tabelle 18 gibt an, bei wie vielen Veranstaltungen die jeweiligen Diskussionsschwerpunkte ausgewählt wurden.

Tabelle 18: Auswahl von Diskussionsschwerpunkten

Baustein	Diskussionsschwerpunkte	Anzahl der Veranstaltungen
Organisation	Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit	4
	Konsistenz des Rechtsrahmens	2
	Verbesserung des Zugangs zu Informationen	1
	Mehr Ermessensspielraum	0
Vollzugsaktivitäten	Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien	2
	Aktive Ansprache von Normadressaten	2
	Risikobasierter Ansatz	0
	Positive Anreize für vorbildliches Adressatenverhalten	0
Gute Verwaltungspraxis	Verbesserung von Unterstützungsmaterialien	3
	Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden	2
	Verbesserung der Transparenz des Vollzugs und der Öffentlichkeitsbeteiligung	0
	Freiwillige Evaluation von Umweltbehörden	0

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Die Auswahl zeigt, dass die Punkte „Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit“ sowie die „Verbesserung von Unterstützungsmaterialien“ am häufigsten diskutiert wurden auch wurde hier großes Verbesserungspotential gesehen.

Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Online-Befragung, wo diese Punkte ebenfalls als verbesserungswürdig eingestuft wurden. Auffällig ist, dass die Punkte „risikobasierter Ansatz“, „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und „mehr Ermessensspielraum“ keinmal ausgewählt wurden, obwohl sie zentrale Pfeiler des Compliance Assurance Ansatzes sind. Gleichwohl sind sie im Rahmen anderer Diskussionsschwerpunkte und der allgemeinen Diskussion der Ansätze auf der EU-Ebene teils intensiv diskutiert

worden. Im Folgenden werden die Diskussionen zu den ausgewählten Diskussionsschwerpunkten zusammengefasst.

#### 4.5.4.1 Organisation

##### Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit

Der Diskussionspunkt „Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit“ wurde in allen Diskussionsveranstaltungen ausgewählt.

Grundsätzlich wurde angemerkt, dass die Kooperation und Zusammenarbeit von verschiedenen Behörden ein zentraler Faktor für einen effektiven und effizienten Vollzug sei. Allerdings sei dies kein Bereich, der effektiv auf der EU-Ebene geregelt werden könne, sondern auf der Ebene der Mitgliedstaaten und in Deutschland durch die Länder geregelt werden müsste. Die EU sollte mehr für die Vernetzung von Behörden zwischen den Mitgliedstaaten tun als bislang durch IMPEL schon geschieht.

Zum Status Quo wurde angemerkt, dass unterschiedliche Formen und Qualitäten der Kooperation und Zusammenarbeit feststellbar seien. Auf der horizontalen Verwaltungsebene in einzelnen Bundesländern würde der Austausch häufig durch Arbeitsgruppen oder Arbeitstreffen organisiert und man sei, abhängig vom Bereich, mal mehr oder weniger gut vernetzt. Vertikal und in andere Bundesländer sei man deutlich schlechter vernetzt. Ein Problem sei dabei, dass die Zuständigkeiten nicht klar erkennbar seien und man nicht wisse, an welche Behörden und wen man sich mit seinem Anliegen wenden solle.

Grundsätzlich würde man sich einen besseren Austausch zwischen den über- und nachgeordneten Behörden wünschen, da man sich hiervon ein besseres Verständnis der Vollzugsebene bei den übergeordneten Behörden verspricht. Eine Verbesserung des länderübergreifenden Austausches könnte zur Harmonisierung des Vollzugs beitragen. Von besonderer Bedeutung für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit seien informale und persönliche Netzwerke. Dies führe dazu, dass Neueinsteiger sich erst mühsam vernetzen müssten, um über die erforderlichen Kontakte und Ansprechpartner zu verfügen. Allerdings wurde auch erwähnt, dass eine rechtlich „verordnete Zusammenarbeit“ häufig nicht zielführend sei, da unterschiedliche Behörden auch unterschiedliche Ziele und Prioritäten verfolgen würden (z.B. Naturschutz- und Landwirtschaftsbehörden), die sich nicht durch Zwangskooperationen auflösen ließen. Austausch und Kooperation müsse auf freiwilliger Basis erfolgen und einen Mehrwert für die Beteiligten generieren, da ansonsten kein Anreiz bestünde, Personal für Austauschaktivitäten einzusetzen. Deshalb würde er auf der Ebene der Vollzugsbehörden häufig nur regional stattfinden, da hier meist dieselben Problemlagen existieren und man sich über Lösungsmöglichkeiten austauschen könne. Je weiter man sich von der Vollzugsebene löse, desto unattraktiver würde der Anreiz von Vollzugsbehörden, sich in Netzwerke einzubringen.

Die oben (siehe 4.5.3) bereits angesprochene Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaften und Gerichten wurde häufig als problematisch bezeichnet. Dies gelte insbesondere für den Abfallbereich. In einigen Ländern würden aber regelmäßige Treffen zwischen Vollzugsbehörden und Staatsanwaltschaften stattfinden, die zu einer Verbesserung der Situation beitragen würden. Die Zusammenarbeit mit der Polizei, dem Zoll und der Güterkontrolle wurde – sofern sie thematisiert wurde – als gut beschrieben.

Eine Voraussetzung für Kooperation ist, dass entsprechende Zeit- und Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden. Grundsätzlich dürfe Kooperation nicht dazu führen, dass Ressourcen reduziert werden, weil man beispielsweise gemeinsame Inspektionen durchführe. Als Beispiele für hilfreiche Kooperationen wurden genannt:

- ▶ Jährliches Treffen der Umweltbehörden und Staatsanwaltschaften (Abfall, Wasser, Bodenschutz)
- ▶ Austausch der Mittelbehörden im Naturschutz (bundeslandübergreifend) auf Eigeninitiative der Naturschutzbehörden

- ▶ Rotationen und Hospitationen
- ▶ Kooperation beim Flussgebietsmanagement

Folgende Ansätze wurden zur Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit diskutiert:

- ▶ Es wurde darauf hingewiesen, dass **projektorientierte Arbeit** ein guter Katalysator sei, um behördenübergreifende Zusammenarbeit zu fördern. Man sollte deshalb eine Art IMPEL-Netzwerk auf nationaler Ebene in Erwägung ziehen, das sich bestimmten Projekten und Themen widmet und wo es klare Ansprechpartnerinnen und -partner gibt.
- ▶ **Gemeinsame Inspektionen** von Veterinär-, Naturschutz-, Wasser- und Landwirtschaftsbehörden seien dank klarer Regeln und dem direkten Ausfüllen der Unterlagen im Betrieb hoch-effizient. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bewerteten diesen integrierten Ansatz auch für andere Bereiche als positiv. Bei Störfallanlagen führe eine Behörde beispielsweise eine Gefahrenverhütungsschau gemeinsam mit der Feuerwehr durch. Unterschiedliche Fristen in den sektorspezifischen Vorgaben seien hier kein Hindernis, aber können die Kooperation erschweren.
- ▶ Bei großen Betrieben könne die Zusammenarbeit in „**Kommissionen**“ mit Vertreterinnen und Vertretern von Betreiber und Behörde hilfreich sein, z.B. im Bodenschutz. Ergänzend würden stichprobenhafte Kontrollen durchgeführt.
- ▶ In diesem Kontext wurde auch angemerkt, dass es mehr **kommunenübergreifender Zusammenarbeit** bedürfe, z.B. in Form von gemeinsamen Arbeitskreisen.
- ▶ Der **Cross-Compliance-Ansatz** in der Landwirtschaft, bei dem Direktzahlungen gekürzt werden, wenn Umweltvorschriften nicht eingehalten werden, wurde als sehr zielführend eingestuft.
- ▶ Ein weiterer Ansatz könnte der Aufbau eines **sozialen Netzwerkes für Vollzugsbehörden** sein, um mögliche Ansprech- und Kooperationspartner für bestimmte Themen zu gewinnen.
- ▶ Das Angebot von **vollzugsbezogenen Webinars** zur Fortbildung und zum Austausch wurde positiv bewertet, solange diese interaktiv ausgestaltet seien und einen Austausch zwischen den Teilnehmenden ermöglichen. Dies dürfe allerdings nicht dazu führen, dass Ressourcen für Fortbildung und Austausch reduziert würden, da es für die Netzworkebildung erforderlich sei, dass man sich treffen kann.
- ▶ Eventuell **Einrichtung eines Online-Forum**s für Vollzugsbehörden, um Fragen zu beantworten („Kummer-/Kümmerkasten“).
- ▶ Zentrale **Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften** für Umweltrecht wurden als sinnvoll eingeschätzt.
- ▶ Einbindung von kommunalen Behörden in die **Treffen zwischen Umweltbehörden und Staatsanwaltschaften**, an denen bisher nur Vertreterinnen und Vertreter der Bezirksregierungen teilnehmen.
- ▶ Die Zusammenarbeit mit der Polizei im Abfallbereich in einem Bundesland laufe sehr gut, da die **Polizei** hier auch **Abfalltransporte kontrollieren** dürfe und **Vorlesungen/Fortbildungen an Polizeischulen** dafür ausbilden würden. Es gäbe auch Anfragen aus anderen Bundesländern zu diesen Fortbildungen.
- ▶ Eine **Abstimmung zwischen Bauministerkonferenz und Umweltministerkonferenz** wird als wünschenswert angesehen – auffällige Betriebe sollten z.B. bereichsübergreifend (in Bezug auf Bau- und Umweltrecht) gesammelt werden/bekannt sein.
- ▶ Standardisiertes Vorgehen der **Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Arbeitsschutzbehörde**.
- ▶ Ein zusätzlicher Nutzen der Verbesserung der Kooperation und des Austausches könnte auch darin liegen, **Wissenstransfer** zu organisieren und dadurch dem Wissensverlust durch den **Generationswechsel** in der Mitarbeiterschaft entgegenzuwirken.

- ▶ Eine zentrale Stelle zur Unterstützung des kommunalen Vollzugs bei der Gewerbeaufsicht sei hilfreich.
- ▶ Die Landesebene sollt zu grenzüberschreitenden Kooperation einladen (z.B. zu Tagungen/gemeinsamen Treffen), da die Kooperationswege mit Behörden benachbarter Mitgliedstaaten oft zu kompliziert und zeitaufwändig seien.
- ▶ Freiwillige Peer-to-Peer-Reviews wurden eher kritisch gesehen, da die unterschiedlichen Behördenstrukturen und -zuständigkeiten die Vergleichbarkeit erschweren würden und unklar sei, wer wen besuchen soll.

### Konsistenz des Rechtsrahmens

In den Veranstaltungen wurde regelmäßig auf Inkonsistenzen des Rechtsrahmens verwiesen (siehe auch 4.5.2). Diese würden teilweise bereits auf EU-Ebene bestehen oder im Rahmen der Umsetzung auf Bundes- oder Länderebene erzeugt und zu teilweise erheblichen Vollzugsproblemen führen. In zwei Veranstaltungen wurde auch darüber diskutiert, wie die Konsistenz des Rechtsrahmens verbessert werden könnte: Folgende Anregungen könnten aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer geeignet sein, um die Konsistenz des Rechtsrahmens und die Rechtdurchsetzung zu verbessern:

- ▶ Es sollte vom Gesetzgeber nur geregelt werden, was tatsächlich auch vollzogen werden kann. Häufig würde die **Vollzugsperspektive** bei der Rechtsetzung nicht berücksichtigt und Anforderungen entwickelt, die sich auf der Vollzugsebene nicht umsetzen ließen. Dies liege auch an fehlender vollzugspraktischer Erfahrung auf legislatorischer Ebene, ein regelmäßiger Personalaustausch zwischen dieser und der Vollzugsebene sei daher sehr wünschenswert.
- ▶ In einigen Bereichen verlange es mehr Kohärenz, damit Umweltrecht effektiv umgesetzt werden könne. Solch **eine integrierte Betrachtung/Verzahnung** könne nicht auf der unteren Vollzugsebene erfolgen, da hier nur Zuständigkeiten für kleine Teilbereiche vorlägen, sondern müsse auf oberer Ebene erfolgen (Beispiel: integrierte Betrachtung bei Biogasanlagen müsste Folgen für Umstrukturierung der Landschaft, Bodenentwicklung, Artenschutz etc. berücksichtigen. Dies sei von unteren Vollzugsbehörden aber nicht leistbar).
- ▶ Es bedürfe **größerer Einschätzungs- und Ermessensspielräume** auf der Vollzugsebene, um pragmatische Lösungen für Bagatell- und Altfälle zu finden. Häufig müssten neue Vorschriften auf Fälle angewandt werden, für die bereits zufriedenstellende Lösungen gefunden wurden und dadurch würden unnötig Ressourcen gebunden.
- ▶ Die **Wirkungen neuer Regelungen für Altfälle** sollten im Rechtsetzungsprozess stärker berücksichtigt werden (z.B. Zeitgrenzen), um erheblichen Anpassungsaufwand zu vermeiden, wenn die Anwendung der neuen Regelungen mit Blick auf die Altfälle im Ergebnis zu keiner Verbesserung des Umweltzustandes beitragen.
- ▶ Mehr Konsistenz ließe sich durch ein deutsches bzw. europäisches **Umweltgesetzbuch** erreichen.

### Verbesserung des Zugangs zu Informationen

Im Rahmen einer Veranstaltung wurde auch über die Verbesserung des Zugangs zu Informationen diskutiert. Ein zentrales Problem sei die Heterogenität der Datenverwaltungen und der im Einsatz befindlichen IT-Systeme. Als positives Beispiel für ein einheitliches Vorgehen wurde das niederländische System „Inspectieview“ genannt, das einen behördenübergreifenden Ansatz verfolgt. Grundsätzlich sollten langfristig die Datenverwaltung und der Datenaustausch nach Möglichkeit über ein medienübergreifendes und einheitliches System erfolgen. Dieses System sollte im besten Fall EU- oder bundesweit zum Einsatz kommen, damit möglichst wenige Reibungsverluste durch die Aufbereitung von Daten bei behörden- und ebenenübergreifendem Austausch entstehen. Folgende Unterstützungsmaßnahmen könnten mit Blick auf die aktuelle Situation kurzfristig sinnvoll sein:

- ▶ Einrichtung von Umweltdatenportalen, die verschiedene Daten behördenübergreifend in einem System zusammenfassen und einen leichten Zugang zu Informationen ermöglichen
  - ▶ Beispiele: Geodatenportale; UVP-Portale (wobei diese teilweise nicht gepflegt würden)
  - ▶ Grundprobleme: Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen; Urheberrechtsschutz)
- ▶ Bessere Ausstattung mit Hardware für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Außendienst (z.B. Smartphones), damit sie unterwegs auf Daten zugreifen und Daten anlegen können (Zugriff von privaten Geräten nicht erlaubt, Bereitstellung von Smartphones werde in Behörden teilweise sehr restriktiv gehandhabt)

#### 4.5.4.2 Vollzugsaktivitäten

##### Entwicklung vollzugsfokussierter Strategien

Im Rahmen von zwei Veranstaltungen wurde auch über die Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien diskutiert. In beiden Diskussionsrunden wurden Strategien zur Durchführung von Vollzugsaufgaben befürwortet, um das Vollzugshandeln zu organisieren und strukturieren. Strategien seien ein hilfreiches Werkzeug, um mit begrenztem Personal so effizient wie möglich zu arbeiten. Gleichzeitig könne durch Strategien die Akzeptanz für die behördliche Arbeit bzw. Priorisierung gesteigert werden. Folgende Positivbeispiele wurden für den Einsatz von Strategien genannt:

- ▶ **Industrieemissionen:** Der risikobasierte Ansatz im Bereich von IED-Anlagen wurde als hilfreich bewertet. Befürchtungen hinsichtlich eines steigenden Mehraufwands seien nicht eingetreten und man könne aufgrund der Veröffentlichung von Inspektionsberichten von einer gesteigerten Transparenz und Akzeptanz des Behördenhandelns ausgehen (siehe auch 4.5.1).
- ▶ **Bewirtschaftung von Abfällen:** Die Erfahrung, z.B. bei § 47 KrWG, habe gezeigt, dass die Aufstellung von Strategien zwar zunächst eine wesentliche Mehrarbeit bedeute, aber auf Dauer funktioniere und beim Vollzug helfe.
- ▶ **Naturschutzgebiete:** Die Ausweisung von Natura 2000 Gebieten wurde ebenfalls als positives Beispiel hervorgehoben.

Allerdings würden vollzugsfokussierte Strategien nicht oder nur unzureichend funktionieren, wenn sie

- ▶ **(nur) für bestimmte Teilbereiche** (durch EU-Vorschriften) vorgeschrieben sind, wie z.B. Strategien für IED-Anlagen. Dies könne dazu führen, dass andere Teilbereiche (kleinere Anlagen, „Schrotter“ etc.) aufgrund von Personal- und Ressourcenknappheit vernachlässigt würden, sodass eben nicht mehr eine ganzheitliche Betrachtung des Bereichs stattfinde. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, wird eine Ausweitung der IED auf weitere Anlagen bzw. das Hinzufügen weiterer Kategorien angeregt;
- ▶ Zielkonflikte erzeugen oder nicht mit anderen Strategien abgestimmt werden, sodass Konflikte auf der Vollzugsebene gelöst werden müssen (z.B. WRRL und Natura-2000 Richtlinie, wenn die Durchgängigkeit eines Gewässers nach WRRL notwendig ist, aber den Schutzzielen von Natura 2000 widerspricht);
- ▶ zu abstrakt und abgehoben sind, so dass sie nicht ohne weiteres umgesetzt werden können (als Beispiel hierfür wurde die Ostsee-Meeressstrategie genannt); und
- ▶ keine Instrumente zu ihrer Durchsetzung zur Verfügung gestellt werden (als Beispiel wurden Luftreinhaltepläne genannt).

Grundsätzlich sollten konkrete Strategien durch Verwaltungsbehörden selbst erstellt werden, um die Ausgangslage und Bedürfnisse vor Ort berücksichtigen zu können. Vorgaben zur Aufstellung von Strategien sollten den Vollzugsbehörden Handlungsspielräume und Freiräume lassen, damit diese die

Strategien auf die Bedürfnisse der Vollzugsbehörde ausrichten können. Wenn Strategien Schwerpunkte setzen, dann darf dies nicht dazu führen, dass andere Vollzugsaktivitäten hierunter leiden.

Medienübergreifende Ansätze, bei denen für eine Anlage möglichst eine Behördenmitarbeiterin oder ein Behördenmitarbeiter zentraler Ansprechpartner ist („one face to the customer“), werden positiv gesehen. Da ein Ansatz, bei dem „einer für alles“ zuständig ist, aber höchstens bei kleineren Anlagen (z.B. Kfz-Anlagen, Betonmischwerke) denkbar ist, könnten Expertenteams aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Fachbereiche hilfreich sein, so wie sie in den Niederlanden eingesetzt werden. Allerdings besteht Skepsis, ob ein solch integrierter Ansatz in Deutschland umsetzbar wäre, da sich Gesetze und Behördenstrukturen an Sektoren orientieren.

### Aktive Ansprache von Normadressaten

Die aktive Ansprache von Normadressaten wurde im Rahmen von zwei Diskussionsveranstaltungen behandelt.

Ein Grundproblem des Vollzugs von Umweltrecht ist, dass die Adressatinnen und Adressaten oftmals nur unzureichend über ihre umweltrechtlichen Verpflichtungen informiert sind. Dies ließe sich unter Umständen durch eine aktive Ansprache von Normadressaten in Form von Informationskampagnen, Schulungen und Presseinformationen abmildern. Allerdings ist es für Vollzugsbehörden schwer, bestimmte Adressatengruppen von umweltrechtlichen Vorschriften zu erreichen und über ihre umweltrechtlichen Verpflichtungen aufzuklären. Folgende Gründe würden die gezielte Ansprache dieser Akteure erschweren:

- ▶ Die Aufklärung und aktive Ansprache von Normadressaten umweltrechtlicher Verpflichtungen obliegt in der Regel den untersten Vollzugsbehörden, die aber **nicht über das erforderliche Personal und Material** verfügen.
- ▶ **Kleinere Betriebe/Reisegewerbe** sind durch die vielen Anforderungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten **oftmals überfordert** (z.B. aufgrund der für sie zu komplizierten Rechtsprache) und bewegen sich unter dem Radar der Vollzugsbehörden, da sie keine ladefähige Anschrift haben und ihr Gewerbe regelmäßig ummelden.
- ▶ Es gibt **kein einheitliches und adressatengerechtes Informationsmaterial**, welches zur Ansprache und Aufklärung von kleineren Betrieben etc. eingesetzt werden könnte (z.B. Schulungsvideos im Internet).
- ▶ Es **fehlen häufig die Instrumente und die Ermessensspielräume**, um Kooperationsanreize für Normadressaten bei der Umsetzung von umweltrechtlichen Verpflichtungen zu setzen und auf Kooperationsverweigerung reagieren zu können.
- ▶ Die Umweltschutzaufgaben lagen in der Vergangenheit häufig im Bereich der Nachsorge. Im Nachsorgebereich sind die Umweltschutzanforderungen einfacher zu vermitteln als im Bereich der Vorsorge, weshalb diese häufig nicht oder kaum beachtet würden.
- ▶ Häufig würde es auch an Rückendeckung durch übergeordnete Behörden und/oder die Politik fehlen, um aktiv auf die Adressatinnen und Adressaten zuzugehen.
- ▶ **Verbände** würden sich mit Blick auf die Aufklärung ihrer Mitglieder über umweltrechtliche Verpflichtungen **teilweise kooperativ, aber teilweise auch unkooperativ** (z.B. Landwirtschaftskammern) verhalten, weshalb man sich nicht immer auf diese verlassen könne.

Folgende Negativ-Beispiele wurden genannt, um die Schwierigkeiten bei der Ansprache von Adressatinnen und Adressaten zu verdeutlichen:

- ▶ In Fragen des Grundwasserschutzes sei es oftmals **schwierig, Landwirtinnen und Landwirten ihre Verpflichtungen klar zu machen**. Während es bei der Gruppe derer, die durch Aufklärung erreicht werden können, Verhaltensänderungen gebe, fehle es an Instrumenten, um

die „Uneinsichtigen“ zu zwingen. Es fehlten demnach Ressourcen und eine größere Instrumentenbandbreite, um diese Gruppe aktiv anzusprechen und ggf. Verstöße zu ahnden.

- ▶ Fragen des **Artenschutzes bei Baumaßnahmen** (Stichwort: Gebäudebrüter) oder der Baumschutzsatzung sind häufig nur schwer zu vermitteln, da naturschutzrechtliche Verbote in der Bevölkerung bzw. bei den Handwerkerinnen und Handwerkern kaum bekannt seien oder bewusst ignoriert würden, um Sanierungsmaßnahmen durchführen zu können. Im Bereich der Gebäudedämmung komme es deshalb häufig zu Konflikten mit dem Artenschutzrecht.

Folgende Positiv-Beispiele wurden genannt, um zu zeigen, dass die aktive Ansprache in bestimmten Bereichen gut funktioniert:

- ▶ Generell wurde die **Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern** als positiv hervorgehoben, da diese ihre Mitglieder regelmäßig über neue Verpflichtungen aufklären würden.
- ▶ Hinsichtlich des Artenschutzes von Gebäudebrütern habe man sich in einem Fall mit einer **Wohnungsbaugesellschaft** verständigen können, so dass die Belange des Artenschutzes stärker berücksichtigt wurden.
- ▶ Hinsichtlich der Feinstaubproblematik wurde auf die gute **Zusammenarbeit der Kommunen** bei der Erhebung von Belastungsdaten und beim Datenaustausch verwiesen.

Um die aktive Ansprache von Normadressatinnen und -adressaten, insbesondere kleineren Betrieben, zu verbessern, wurden die folgenden Maßnahmen als hilfreich eingestuft:

- ▶ Im Rahmen der Rechtsetzung sollte die Ansprache und Aufklärung der Adressatinnen und Adressaten über die neue Rechtslage mitgedacht und konzipiert werden, um entsprechendes Informationsmaterial (z.B. Flyer, Broschüren, Internetvideos) bei Inkrafttreten einsetzen zu können.
- ▶ **Länderübergreifender Austausch** und Abstimmung von Informationsmaterialien wurden für sinnvoll erachtet und sollten stärker gefördert werden, damit nicht jedes Land und jede Behörde eigene Materialien entwickeln muss.
- ▶ Darüber hinaus wäre es sinnvoll, wenn ein **bundesweites und behördenübergreifendes Informationsangebot in einer Datenbank** bereitgestellt würde, das für die Information und Schulung von Adressatinnen und Adressaten herangezogen werden könnte (z.B. allgemeinverständliche Informationen über Antragsvoraussetzungen, allgemeine Betreiberpflichten etc.).
- ▶ Die Form und das Medium der Ansprache (**Flyer, Broschüren, Videos** etc.) sollten adressatengerecht ausgestaltet, gut zugänglich und leicht verständlich sein.

#### 4.5.4.3 Gute Verwaltungspraxis

##### Verbesserung von Unterstützungsmaterialien

In zwei Veranstaltungen wurde darüber diskutiert, wie Unterstützungsmaterialien für den Vollzug verbessert werden können. Der Begriff Unterstützungsmaterialien wurde hierbei weit gefasst und schloss Leitfäden, IT-gestützten Instrumente und Fortbildungsmaßnahmen ein. Grundsätzlich war man sich in beiden Diskussionsrunden darüber einig, dass man bessere Leitfäden für den Vollzug bräuhete. Man müsse sich beispielsweise Informationen zu technischen Anforderungen oftmals mühselig online zusammensuchen und dabei sei unklar, ob die Anwendung entsprechender Anforderungen durch die übergeordneten Behörden und die Gerichte akzeptiert würde.

In einer Runde wurde angemerkt, dass der Bedarf auch durch kohärentere und präzisere Rechtsvorschriften reduziert werden könnte. Als Beispiel wurde das „Verschlechterungsverbot“ aus dem Wasserhaushaltsrecht genannt. Hinzu komme das Problem, dass es nicht nur einen Mangel, sondern teil-

weise sogar ein Überangebot an Leitfäden gäbe und es schwierig sei, den Überblick zu behalten, da diese schnell veralten und nur unregelmäßig aktualisiert würden.

Dieser Umstand würde dadurch verschärft, dass Leitlinien erst im Nachgang der Transponierung von EU-Recht erarbeitet würden, so dass neue Regelungen schon in Kraft seien, aber mitunter unklar sei, wie diese angewendet werden sollten. Ein Vorschlag war daher, dass die Ministerien parallel zu transponierenden Gesetzentwürfen bereits Leitlinien für deren Vollzug entwickeln sollten.

Ein weiteres Problem könne dadurch entstehen, dass die untere Vollzugsebene teilweise – aus Mangel an verfügbaren Vollzugshilfen – eigene Leitfäden entwickeln würde, da diese unter Umständen die Einheitlichkeit des Vollzugs beeinträchtigen können. Außerdem könne man Leitfäden aus anderen Bundesländern oder anderen EU-Mitgliedstaaten häufig nicht verwenden, da nicht klar sei, ob diese Auslegung durch die übergeordneten Behörden und Gerichte im eigenen Land geteilt würde.

Es wurde auch häufiger angemerkt, dass ein Portal zum einfacheren Auffinden relevanter Leitlinien wichtiger sei als die Erstellung weiterer Leitfäden. Je mehr unterschiedliche Leitlinien es gebe, desto schwieriger sei es, den Überblick zu behalten, und desto unterschiedlicher sei der Vollzug. Leitfäden dürften außerdem nicht dazu führen, dass schematisch die Punkte des Leitfadens abgehakt würden oder vorgefertigte Begründungen einfach kopiert würden – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter könnten und sollten selbst Entscheidungen treffen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer von der unteren Vollzugsebene hielten Leitfäden aber für sinnvoll und hilfreich, vor allem für Themengebiete/Fallkonstellationen, mit denen die Behörde bzw. die jeweiligen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter nur selten zu tun haben.

**Für welche Themen werden Leitfäden benötigt?** Die Diskussionsteilnehmerinnen und Diskussionsteilnehmer nannten hier u.a. die Auslegung des Verschlechterungsverbots nach dem WHG, die UVP (insbesondere für Windenergieanlagen), Abfallbewirtschaftung (Einordnung von Abfall) und die Abfallverzeichnisverordnung (Einstufung). Außerdem würden Leitfäden zu technischen Anlagen (wie Biogasanlagen, Abfallanlagen) benötigt, sodass die Vollzugsbehörden einheitlich mit technischen Aspekten umgehen würden.

**Wer sollte Leitfäden erstellen?** Die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer würden sich mehr Leitfäden/Anleitung des **Bundes** wünschen, sind sich aber bewusst, dass die Kompetenzen des Bundes dazu in vielen Bereichen fehlen. Im besten Fall sollten Leitfäden und Unterstützungsmaterialien daher von den obersten Behörden der Länder gemeinsam erstellt und verbreitet werden, um Rechtssicherheit für die Anwender zu schaffen und einen bundeseinheitlichen Vollzug zu gewährleisten. Leitfäden, die von Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften (**BLAG**) abgestimmt worden seien, hätten Gewicht und eine große Legitimation. Insofern seien die BLAG eine „gelungene Sache“. Von anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde allerdings betont, dass die Abstimmung in den BLAG schwierig und langwierig sei. Kontrovers wurde auch diskutiert, ob eine stärkere Übernahme von Leitfäden anderer Bundesländer sinnvoll sei. Einerseits wurde betont, dass dies einen einheitlichen Vollzug fördern könne und doppelte Arbeit (zur Erstellung von Leitfäden) vermeiden würde. Andererseits hätten unterschiedliche Leitfäden bei unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen ihre Berechtigung und Leitfäden seien desto konkreter und besser auf die lokalen Gegebenheiten anwendbar, je tiefer die Ebene, auf der sie erstellt worden seien.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende Aspekte genannt, damit Leitfäden und andere Unterstützungsmaterialien hilfreich sind:

- ▶ Grundsätzlich sollten Leitfäden und andere Unterstützungshilfen praxisorientiert und verständlich aufgebaut sein und die erforderlichen Informationen für eine rechtssichere Entscheidung bereitstellen (dieser Punkt wurde immer wieder betont).
- ▶ Leitfäden sollten Hilfestellung bei Abwägungsentscheidungen bieten, ohne zu starr zu sein. Deshalb sollten sie möglichst in Form von Methodenleitfäden das Problem/die Ausgangslage

skizzieren und Lösungsansätze vorstellen. Starre Leitfäden, die Behörden vermeintlich die Entscheidungen abnehmen, seien eher kontraproduktiv. Von Seiten der unteren Behörden wurde dem widersprochen: Dort gebe es zu wenige Kapazitäten und fachliche Mitarbeiter, so dass auch schematische Leitfäden eine große Hilfe zur Entscheidungsfindung seien.

- ▶ Leitfäden sollten möglichst bearbeitbar zur Verfügung gestellt werden (z.B. Word oder Excel), sodass einzelne Behörden sie an ihre Bedürfnisse und Schwerpunkte anpassen könnten.
- ▶ Leitfäden könnten helfen, um dem Wissensverlust bei Mitarbeiter- und Generationenwechsel entgegenzuwirken.
- ▶ Technische Merkblätter, die möglichst auch gerichtsfest sind, seien hilfreich, wie z.B. das DWA-Regelwerk (herausgegeben von der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.) – diese müssten aber von Behörden gekauft werden, was problematisch sei.

Folgende **Unterstützungsmaßnahmen** könnten u.U. geeignet sein, um die Ausgangssituation zu verbessern:

- ▶ **Bereitstellung von (bereichsspezifischen) Wissensdatenbanken**, die aktuelle Informationen, Leitfäden und Anwendungshilfen anbieten. Voraussetzung sei, dass die Datenbank professionell gepflegt würde, um die Aktualität, Übersichtlichkeit und Relevanz der eingestellten Dokumente zu gewährleisten. Im besten Fall sollte die Ausarbeitung und Anwendung der entsprechenden Leitfäden durch die obersten Landesbehörden unterstützt werden, um Rechtssicherheit für die Anwender zu schaffen.
- ▶ **Bereitstellung von anpassbaren elektronischen Materialien** vom Bund z.B. für Risikomatrix IED.
- ▶ **„Compliance Computer Aided“** – eine Software, die strukturiert die relevanten Bundes-, Landesgesetze, untergesetzlichen Regelungen und Auslegungshilfen sowie fachliche Inhalte sammelt. Für den Artenschutz wird z.B. von manchen Behörden „ASPE“ genutzt, das von einem privaten Anbieter entwickelt wurde und eine Datenbank geschützter Arten sowie Gesetzestexte enthält. Durch solche Lösungen könnte von überall (auch unterwegs) auf die nötigen Informationen zugegriffen werden. Es wurde die Idee geäußert, dass solche Systeme standardmäßig vom Bund bereitgestellt werden könnten, damit nicht jedes Bundesland oder jede Behörde eigene Lösungen entwickeln muss.
- ▶ **Angebot von professionellen vollzugsfokussierten Online-Seminaren** für die Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, um den Ressourceneinsatz (Zeit, Finanzmittel etc.) für Fortbildungsmaßnahmen zu reduzieren. Dies sei besonders im technischen Bereich sehr wichtig, da Fortbildungen oft weit entfernt stattfinden würden, da jeweils nur wenige von den speziellen Fragestellungen betroffen seien. Allerdings müsse für die Absolvierung dieser Seminare ausdrücklich die erforderliche Dienstzeit zur Verfügung gestellt werden, zudem dürfe dies nicht zu einer Verdrängung von herkömmlichen Fortbildungsangeboten führen, da diese auch immer dem wichtigen Austausch und der Vernetzung von Vollzugsbehörden dienen.
- ▶ Als weiteres Instrument zur Unterstützung des Wissensaustausches zwischen Vollzugsbehörden wurden **gegenseitige Begutachtungen von Vollzugsbehörden** (peer-to-peer-reviews, die z.B. von IMPEL angeboten werden), Hospitationen/Rotationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern genannt, die dabei helfen, unterschiedliche Vollzugspraktiken und damit verbundene Erfahrungen auszutauschen, und die Vernetzung von Behörden unterstützen.
- ▶ **Unterstützungsmaterialien** sollten nicht nur in Form von Dokumenten verfügbar sein, sondern auch **in Form von Softwaretools**, die die Verwaltung und Erfassung von EU-rechtlichen Dokumentationspflichten erleichtern und eine einheitliche Anwendung und Umsetzung sicherstellen. Einheitliche Systeme würden hier viel Arbeitsaufwand ersparen. Dies sollte sich nicht nur auf die Vollzugsbehörden beschränken, sondern auch Anlagenbetreiber erfassen (z.B. durch die Vorgabe von Datenformaten, Eingabemasken etc.). Dadurch würde eine Vereinheitli-

chung der Anwendung gefördert und die Kompatibilität und der Austausch von Daten erleichtert. Möglicherweise könnte die EU sogar direkt auf diese Daten zugreifen statt zusätzliche Berichtspflichten zu schaffen (dann könnte allerdings der Schutz personenbezogener Daten problematisch werden). Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer würden auch Koordinierungsstellen (auf Ministerialebene) befürworten.

- ▶ Die EU sollte neue Vorgaben für die Berichterstattung so gestalten, dass Doppelberichterstattung vermieden wird, und die Vorgaben rechtzeitig mitteilen – Vorgaben kommen häufig zu spät bei den Behörden an.
- ▶ Übersetzung von IMPEL-Leitfäden ins Deutsche und Anpassung an den Kontext (bzw. anpassbare Version).

### **Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden**

In zwei Veranstaltungen wurde die Einbindung Dritter, die eine Säule des Compliance Assurance Ansatzes zur Entlastung von Vollzugsbehörden darstellt, äußerst kritisch diskutiert. Diese sei grundsätzlich nicht in allen Bereichen sinnvoll, da Vollzugsaufgaben nur bedingt auf Dritte übertragen werden könnten und die Letztverantwortung der Vollzugsbehörden für das Vollzugsergebnis bestehen bleiben würde. Deshalb würde die Übertragung von Aufgaben immer auch ein funktionierendes Überwachungs- und Kontrollsystem voraussetzen, dass bei Fehlentwicklungen interveniert. Insofern könnten sich versprochene Entlastungen auch als „Mogelpackungen“ erweisen. Insbesondere wenn diese genutzt würden, um die Verwaltung zu verschlanken. Grundsätzlich müsse in den Vollzugsbehörden immer die notwendige Fachkenntnis zur Beurteilung der Plausibilität und Qualität von Gutachten vorhanden sein. Dies sei auf der kommunalen Ebene nicht immer gegeben, weshalb man dort bei größeren Genehmigungsverfahren häufig nicht über die erforderliche Expertise verfügen würde. Außerdem würde man durch die lokale Politik häufig unter Druck gesetzt.

In bestimmten Bereichen, insbesondere im Naturschutz, sei man auf die Einbindung Dritter angewiesen, die als Ehrenamtliche Überwachungstätigkeiten ausüben würden (z.B. Beobachtung von geschützten Vögeln). Mit der Übertragung der Überwachung eines Naturschutzgebietes an Naturschutzverbände habe man gemischte Erfahrungen gemacht.

Hinsichtlich des Einsatzes von Gutachter im Vollzug wurde angemerkt, dass diese entweder akkreditiert sein oder die Behörde in den Auswahlprozess involviert sein sollte. Im BImSchG-Bereich würde dies bereits gut laufen, da die Behörden über einen guten Überblick über die Gutachterszene verfügen würden und Druck auf die Betreiber ausüben könnten, wenn deren Gutachter nicht zuverlässig arbeiten würden.

Von der Mehrzahl der Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer in beiden Diskussionsrunden wurde darauf hingewiesen, dass die Einbindung Dritter zur Unterstützung der Verwaltung durch Gutachten bereits zur gängigen Praxis gehöre und man damit gute Erfahrungen gemacht habe, da diese die Einschätzung der Ausgangssituation erleichtern.

### **Voraussetzungen für die Einbindung Dritter:**

- ▶ Wenn eine Einbindung Dritter und/oder der Einsatz von technischer Fernüberwachung in Vollzugsaufgaben in Betracht kommen sollte, dann sollte der rechtliche Rahmen so ausgestaltet sein, dass strenge Anforderungen für die Zertifizierung dieser Dritten und/oder der verwendeten Technik sowie ausreichende Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten für die Verwaltung bestünden, um möglichen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.
- ▶ Mit Blick auf die problematische Stellensituation der Vollzugsverwaltung wurde darauf hingewiesen, dass es derzeit weniger problematisch sei, von der Politik Mittel für den Einsatz von Gutachterinnen und Gutachtern zu bekommen als für die Schaffung neuer Stellen. Deshalb stelle der vermehrte Einsatz von Gutachterinnen und Gutachtern eine Zwischenlösung zur Verbes-

serung der Informationslage der Verwaltung dar, die zu einer Entlastung des Personals beitragen.

- Darüber hinaus würden sich Dritte (z.B. Nachbarinnen und Nachbarn oder Konkurrentinnen und Konkurrenten von Anlagenbetreibern) regelmäßig einbringen, in dem sie auf Missstände hinweisen und Informationen liefern. Ein niedrighschwelliges Meldesystem für Bürgerinnen und Bürger würde in vielen Fällen schon bestehen und sei mit einem vertretbaren Aufwand verbunden. Allerdings dürften hierbei keine Erwartungen hinsichtlich einer unmittelbaren Reaktion der Verwaltung auf alle Meldungen geweckt werden, da hierfür die Personaldecke zu dünn sei.

#### **4.5.4.4 Weitere diskutierte Lösungsansätze und übergreifende Punkte**

Neben den vorgeschlagenen Diskussionsschwerpunkten brachten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer weitere Ansätze zur Verbesserung des Vollzugs zur Sprache bzw. wurden um ihre Einschätzung gebeten. Dazu gehörten die folgenden:

##### **Hospitationen**

Die Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer einer der Veranstaltungen begrüßte den Vorschlag eines der Teilnehmer, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BMUB (oder der EU) die Möglichkeit eröffnet werden solle, in einer Vollzugsbehörde zu hospitieren. Dies fördere das allgemeine Verständnis für Herausforderungen und die Arbeit einer Vollzugsbehörde. Weiter waren sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einig, dass zukünftig verstärkt Netzwerkarbeit zwischen den jeweiligen Behörden geleistet werden sollte.

##### **Qualitätsmanagementsysteme**

Es wurde kontrovers diskutiert, inwieweit Qualitätsmanagementsysteme sinnvoll seien, um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten. Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer berichteten von positiven Erfahrungen mit Qualitätsmanagementsystemen innerhalb der Behörde z.B. im Verbraucherschutz (Lebensmittelüberwachung). Manche Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisierten aber, dass Qualitätsmanagement verbunden mit Berichtspflichten sehr zeitaufwendig sei – diese Zeit fehle dann für die Kerntätigkeiten. Einer der Teilnehmer berichtete von positiven Erfahrungen mit einem durch die Behörde selbst entwickelten Qualitätsmanagement, bei dem sich die Behörden gegenseitig auditieren, dies führe auch zu einem regelmäßigen Austausch (Beispiel: Veterinäre in Schleswig-Holstein).

##### **Personalmanagement und Wissenstransfer**

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer wiesen auf die große Wichtigkeit von Personalmanagement und Wissenstransfer hin, was oft nicht ausreichend stattfindet, sodass Wissen verloren gehe. Ein Teilnehmer berichtete als Best Practice Beispiel aus seiner Behörde, dass es standardmäßig Überschneidungen gebe, wenn ein Mitarbeiter in den Ruhestand gehe, sodass die neue Mitarbeiterin oder der neue Mitarbeiter gut eingearbeitet werden könne. Als Maßnahme gegen den Fachkräftemangel sei es außerdem hilfreich, in der Behörde die duale Ausbildung zu fördern.

##### **Alternativen zu Umweltinspektionen?**

Da trotz des auf Umweltinspektionen basierenden Kontrollsystems etwa 50% der Betriebe/Anlagen nach Schätzungen mangelbehaftet sind, taucht im EU-Kontext häufiger die Frage auf, ob Umweltinspektionen überhaupt das sinnvollste Instrument zur Förderung der Einhaltung von Umweltrecht

sind. Diskutiert wird, die Ressourcen statt für Inspektionen eher für Betreiber-Informationen, Belohnung und Kooperation zu verwenden und auf informelle Formate (z.B. Webinare, vertrauensvolle Gespräche mit dem höheren Management) zur Anreizschaffung zu setzen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung, bei der dieses Thema aufkam, gaben ein klares Votum gegen eine solche „Abschaffung“ von Inspektionen ab. Obwohl eine Rundum-Kontrolle von Betrieben weder sinnvoll noch machbar sei, sei Kontrolle zu einem gewissen Grad unerlässlich und im Rahmen eines risikobasierten Systems auch praktikabel. Behördliches Eingreifen sei über die Jahre hinweg bei den meisten Betrieben wirkungsvoll. Der Baustein der Freiwilligkeit und Selbstüberwachung allein reiche nicht aus, das Gesetz und seine Durchsetzung sollten nach Ansicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht verhandelbar sein. Schließlich wurde auch darauf verwiesen, dass das System der Umweltinspektionen noch nicht sehr alt sei: Da viele Betriebe/Anlagen erst einmal kontrolliert worden seien, sei es zu früh, das Vollzugsdefizit auf das Versagen des Inspektionssystems zurückzuführen.

#### **4.5.5 Zwischenfazit**

Die Dialogveranstaltungen haben bestätigt, dass die Einschätzungen der Praktikerinnen und Praktiker zu Problemlagen und Lösungsansätzen abhängig von ihrem Umweltbereich und ihren Tätigkeitsbereichen sind (siehe auch Kap. 3.4). Beispielsweise betonten Vertreterinnen und Vertreter unterer Vollzugsbehörden, dass sie mehr Leitfäden für ihre Tätigkeit benötigen würden, da ihnen häufig die Fachexpertise fehlen würde, während Vertreterinnen und Vertreter von übergeordneten Behörden bemängelten, dass es eher ein Überangebot an Leitfäden geben würde. Gleichwohl zeigen die Auswahl von Diskussionsschwerpunkten und die diskutierten Lösungsansätze, dass es beim Vollzug des EU-Umweltrechts sehr wohl behördenebenen- und umweltbereichsübergreifende Problemlagen gibt, für die man sich nach Möglichkeit auch behördenebenen- und umweltbereichsübergreifende Lösungen wünscht, um einen harmonisierten, effektiven und effizienten Vollzug zu ermöglichen. Diese Lösungsansätze werden im abschließenden Kapitel mit Blick auf die Prüfkriterien aus der Hintergrundstudie diskutiert und bewertet (siehe Kap. 5.2).

## 5 Gesamtergebnis

Ausgangspunkt des Forschungsvorhabens waren die Überlegungen der EU-Kommission einen horizontalen Rechtsakt zu erlassen, der für über 40 Richtlinien und Verordnungen einheitliche Standards für den Vollzug, insbesondere die Durchführung von Umweltinspektionen festlegt. Hinter diesen Überlegungen steht ein Vollzugskonzept, das unter dem Schlagwort „Compliance Assurance“ diskutiert wird. Demnach sollte der Vollzug mit Blick auf die beschränkten Ressourcen von Vollzugsbehörden einen risikobasierten Ansatz verfolgen und unterschiedliche Maßnahmen stärker miteinander verzahnen und die behördeninterne und behördenübergreifende Kooperation ausbauen, um die Umsetzung von umweltrechtlichen Verpflichtungen zu gewährleisten und Umweltvergehen und Umweltstraftaten zu sanktionieren.

Die Online-Befragung und die Dialogveranstaltungen haben gezeigt, dass man dem Vorhaben eines horizontalen Rechtsaktes eher skeptisch gegenübersteht, da man sich hiervon keine Verbesserung der Vollzugssituation in den Vollzugsbehörden in Deutschland verspricht. Letztlich würde man schon eine Vielzahl der Elemente des Compliance-Assurance-Ansatzes explizit oder implizit anwenden, so dass hier aus der Perspektive der deutschen Vollzugsbehörden kein rechtlicher Regelungsbedarf bestehe. Gleichwohl wünscht man sich nicht-rechtliche Unterstützungsmaßnahmen durch die EU, den Bund und die Länder, die bei einer Umsetzung bestehenden Rechts im Sinne des Compliance-Assurance-Ansatzes helfen könnten. Im den beiden abschließenden Abschnitten werden die Ergebnisse der Online-Befragung und der Dialogveranstaltung rechtswissenschaftlich und verwaltungswissenschaftlich bewertet. Im Rahmen der verwaltungswissenschaftlichen Bewertung werden die diskutierten nicht-rechtlichen Verbesserungsmaßnahmen auch einer qualitativen Folgenabschätzung unterzogen.

### 5.1 Querschnittrechtsakt und Inkonsistenz des Rechtsrahmens

Im Lichte der Ergebnisse der Online-Befragung und der Dialogveranstaltungen wird im Folgenden der von der EU-Kommission angestrebte „Querschnittsrechtsakt“ mit weitreichenden Mindestanforderungen beim Vollzug des Umweltrechts einer Einschätzung unterzogen, inwieweit er zur Verbesserung der Vollzugsergebnisse beitragen kann. Zudem findet vor dem Hintergrund der vorliegenden Projektergebnisse eine Bewertung des Rechtsrahmens statt, bevor abschließend die in der Online-Befragung und den Dialogveranstaltungen favorisierten Lösungsansätze zur Verbesserung der Vollzugssituation vorgestellt werden.

#### 5.1.1 Querschnittsrechtsakt

Der Bedarf für einen sektor- und medienübergreifenden „Querschnittsrechtsakt“ auf europäischer Ebene, der weitreichende Mindestanforderungen für die Mitgliedstaaten beim Vollzug des Umweltrechts aufstellt, wird für die Situation in Deutschland nicht als dringlich eingeschätzt. Dies deckt sich auch mit den Rückmeldungen aus der Befragung und den Dialogveranstaltungen, wonach entsprechende Pläne durchmischt bis ablehnend bewertet wurden.

Ein Querschnittsrechtsakt würde für die bestehenden Rechtsakte jeweils die Frage aufwerfen, wie dessen Vorgaben in dem konkreten Sektor bzw. Medium sinnvoll umzusetzen ist. Zudem würde es teilweise auch zu Doppelungen zu bereits bestehenden sektoralen Regelungen kommen. Schließlich sind die Voraussetzungen und der Kontrollbedarf in den einzelnen Umweltrechtsbereichen unterschiedlich, um diese sinnvoll einheitlich regeln zu können. Dies gilt insbesondere für übergreifende Vorschläge an Umweltinspektionen bzw. sonstige Kontrollen oder Überwachung. Übergreifende Vorgaben würden deshalb ohnehin nur programmatischer Natur sein. Gerade solche programmatischen Vorgaben wurden als Problem gesehen, da sie schwerer umzusetzen seien, als konkrete sektorspezifische Vorgaben.

Vielversprechender ist es, deshalb die theoretischen Überlegungen für einen „horizontalen Rechtsakt“ als politische Programmatik zu sehen und im Rahmen anstehender Novellierungen der einzelnen

Rechtakte jeweils zu prüfen, wie diese – durchaus sehr sinnvollen – Anliegen in die vorhandenen sektoralen Regelungen integriert werden können. Hierbei kann auf die regelungsspezifischen Besonderheiten der jeweiligen Rechtsbereiche eingegangen werden. Entsprechende Regeln (risikobasierter Ansatz, Mindestkontrollen, Überwachungspläne) wurden ohnehin gerade erst in einigen sektoralen Regelungen aufgenommen, z.B. dem Immissionsschutzrecht sowie dem Abfallverbringungsrecht. Auch andere – im Rahmen dieser Studie nicht im Zentrum stehende – Umweltrechtsbereiche wie die europäische Gebäuderichtlinie 2010/31/EU<sup>500</sup> schreiben – sektorpezifisch – Mindestkontrollen einschließlich konkreter qualitativer Vorgaben vor.<sup>501</sup>

Solche europarechtlich zwingend vorgeschriebenen Mindestpflichten, die zudem hinreichend konkretisiert sind, haben sich argumentativ zudem als sehr hilfreich erwiesen, um die personelle Ausstattung bei den damit betrauten Landesbehörden zu verbessern. Außerdem können hierfür konkrete Vollzugshilfen in Form von Auslegungshilfen und Leitfäden erstellt werden.

### 5.1.2 Föderalismus als Herausforderung für den Vollzug des Umweltrechts

Eine besondere Herausforderung für die Konsistenz und einen effektiven Vollzug des Umweltrechts besteht in der föderalen Struktur Deutschlands und deren Umsetzung. Fast der gesamte umweltrechtliche Normbestand wird in jedem Bundesland einzeln geregelt – auch wenn dies oft mit ähnlichen (und teilweise sogar identischen) Regelungen geschieht, so existiert doch ein abweichender Normbestand, der höhere Transaktionskosten auf allen Seiten verursacht. Über Vollzugshilfen – wie Leitfäden, Auslegungshilfen, etc. – kann teilweise kein Konsens zwischen den Ländern erzielt werden, so dass am Ende Vollzugshilfen im Entwurfsstadium verharren.<sup>502</sup> Sowohl für die Adressaten als auch die zuständigen Vollzugsbehörden besteht die Rechtsunsicherheit, ob die erstellten Leitfäden des Bundes oder anderer Bundesländer rechtssicher für die eigenen Vollzugsbelange verwendet werden können. Eine Lösung könnte hierbei darin liegen, dass die Vollzugsbehörden der Bundesländer ihre Erfahrungen stärker austauschen und sich hierin zunehmend abstimmen. Aufgrund der Rückmeldungen aus der Befragung und den Dialogveranstaltungen wäre dies im Bereich von Auslegungshilfen für unbestimmte Rechtsbegriffe, Definitionen und Grenzwerten besonders hilfreich.

---

<sup>500</sup> Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. EU L 153 vom 18.06.2010, S. 13.

<sup>501</sup> ANHANG II der Gebäuderichtlinie 2010/31/EU lautet:

„Unabhängiges Kontrollsystem für Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz und Inspektionsberichte

1. Die zuständigen Behörden oder die Stellen, denen die zuständigen Behörden die Verantwortung für die Anwendung des unabhängigen Kontrollsystems übertragen haben, nehmen eine Stichprobe mindestens eines statistisch signifikanten Prozentanteils aller jährlich ausgestellten Ausweise über die Gesamtenergieeffizienz und unterziehen diese Ausweise einer Überprüfung.

Die Überprüfung erfolgt auf der Grundlage der nachstehend angegebenen Optionen oder gleichwertiger Maßnahmen:

a) Validitätsprüfung der Eingabe-Gebäudedaten, die zur Ausstellung des Ausweises der Gesamtenergieeffizienz verwendet wurden, und der im Ausweis angegebenen Ergebnisse;

b) Prüfung der Eingabe-Daten und Überprüfung der Ergebnisse des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz, einschließlich der abgegebenen Empfehlungen;

c) vollständige Prüfung der Eingabe-Gebäudedaten, die zur Ausstellung des Ausweises über die Gesamtenergieeffizienz verwendet wurden, vollständige Überprüfung der im Ausweis angegebenen Ergebnisse, einschließlich der abgegebenen Empfehlungen, und – falls möglich – Inaugenscheinnahme des Gebäudes zur Prüfung der Übereinstimmung zwischen den im Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz angegebenen Spezifikationen mit dem Gebäude, für das der Ausweis erstellt wurde.

2. Die zuständigen Behörden oder die Stellen, denen die zuständigen Behörden die Verantwortung für die Anwendung des unabhängigen Kontrollsystems übertragen haben, nehmen eine Stichprobe mindestens eines statistisch signifikanten Prozentanteils aller jährlich ausgestellten Inspektionsberichte und unterziehen diese Berichte einer Überprüfung.“

<sup>502</sup> vgl. die „Beratungsunterlage ‚Erarbeitung von Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit im Gebäudebestand gemäß § 10 Absatz 5 und § 25 Absatz 1 EnEV sowie zum unverhältnismäßig hohen Aufwand gemäß § 24 Absatz 1 EnEV“, über die zwischen den Ländern keine Einigung erzielt werden kann.

### 5.1.3 Zunehmende Komplexität des Umweltrechts

Es ist unbestreitbar, dass die Komplexität der umweltrechtlichen Sachverhalte und des entsprechenden Normbestands zugenommen hat. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass hier ein gegenläufiger Trend einsetzen wird. Eine „Entbürokratisierung“ im Sinn eines Abbaus des Normbestands oder der Reduzierung des Schutzstandards zu fordern, würde den Vollzug wohl weiter schwächen und neue Rechtsunsicherheit hervorrufen. Die Herausforderung wird sein bei immer komplexeren Sachverhalten und Eingriffen in die Umwelt – und mit einem dementsprechend ausdifferenzierten Normbestand – die richtigen Priorisierung im Vollzug vorzunehmen sowie Doppelregulierungen auf verschiedenen politischen Ebenen zu vermeiden. Der zunehmenden Komplexität kann auch damit entgegengewirkt werden, dass bestimmte Entscheidungen (bspw. Ausnahmen und Befreiungen bei Regelungsmaterien, die in den unteren Vollzugsebenen selten vorkommen) auf fachspezifische Vollzugseinheiten verlagert werden, die mehr Kompetenz und Erfahrung in deren Beurteilung haben. Diesbezüglich bietet sich für viele komplexe Materien entweder eine Konzentration des Vollzugswissens bei den Oberen oder Obersten Landesbehörden an (Stichwort: „Zentrale Stelle zur Unterstützung“) oder eine Verstärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit der untersten Landesbehörden, die zu einer Bündelung von Fachkompetenzen führt.

## 5.2 Favorisierte Ansätze zur Verbesserung des Vollzugs von Umweltrecht

Aus den Ergebnissen der Dialogveranstaltungen (siehe Kap. 4) in Kombination mit der standardisierten Befragung (siehe Kap. 3) lassen sich Ansätze und konkrete Maßnahmen ableiten, die von Vollzugsfachleuten als potenziell hilfreich zur Verbesserung des Vollzugs von Umweltrecht eingestuft werden. Zur besseren Einordnung der Vorschläge sind diese den drei Bausteinen (Organisation, Vollzugsaktivitäten, gute Verwaltungspraxis) sowie den drei Dimensionen von Compliance Assurance (Promotion, Monitoring, Enforcement) zugeordnet. Außerdem ist in der tabellarischen Übersicht jeweils dargestellt, wie die Vollzugsfachleute die Maßnahme im Hinblick auf die Prüfkriterien (vgl. Kap. 2.9) bewerten. Da kein konkret ausgestalteter Regelungsentwurf der EU-Kommission vorliegt und die aufgeführten Maßnahmen stattdessen auf Anregungen aus der „Compliance Assurance“-Diskussion und der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Expertendialoge beruhen, kann nur eine grobe Bewertung der Prüfkriterien Verbesserung der Zielerreichung, Praktikabilität und Kosten (Vgl. 2.9) erfolgen. Die interne Konsistenz kann nicht geprüft werden, da diese die Vereinbarkeit von Rechtsänderungen mit anderen Rechtsvorschriften prüft. Für eine solche Prüfung reicht der Detaillierungsgrad der Ansätze, bei denen es sich außerdem häufig um nicht-rechtliche Unterstützungsmaßnahmen handelt, nicht aus. Wenn dies für andere Prüfkriterien ebenfalls der Fall ist, sind diese entsprechend gekennzeichnet (0). Ansonsten werden Einschätzungen zu den Auswirkungen in folgender Form abgegeben: (+) wirkt sich voraussichtlich positiv auf das Kriterium aus; (-) wirkt sich voraussichtlich negativ auf das Kriterium aus; (+/-) kann sich voraussichtlich sowohl positiv als auch negativ auswirken, abhängig von den betrachteten Adressaten. Die nachfolgende Prüfung spiegelt die im Rahmen der Diskussion in den Dialogveranstaltungen vorgebrachten Vor- und Nachteile wider und stellt lediglich eine erste rein qualitative Einschätzung dar.

### 5.2.1 Unterstützungsmaterialien und Fortbildungen

In der Befragung befürworteten rund 90 % eine Verbesserung von Unterstützungsmaterialien und Fortbildungen, andererseits wurde auch vielfach bemängelt, dass es zu viele Leitfäden, technische Hinweise etc. gebe, sodass es für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Vollzug fast unmöglich sei, den Überblick zu behalten. Bei den Dialogveranstaltungen war außerdem erkennbar, dass untere Vollzugsbehörden Leitfäden für den Umgang mit bestimmten Fallkonstellationen für sinnvoll und nötig halten, während obere Landesbehörden eher die Ansicht vertreten, dass solche schematischen Leitfäden den Behörden zu sehr die Entscheidung abnehmen. Bei mehreren Dialogveranstaltungen kristallisierte sich als Konsens heraus, dass viele Vollzugsfachleute sich vor allem eine bessere Übersicht über vorhandene Un-

terstützungsmaterialien sowie eine Einordnung wünschen, anhand welcher Leitfäden sich möglichst rechtssichere Entscheidungen treffen lassen.

### 5.2.1.1 Wissensdatenbanken

Der Zugang zu Informationen wurde sowohl in der Online-Befragung als auch den Dialogveranstaltungen thematisiert. Ein Grundproblem sei, dass Informationen zwar vorhanden seien, aber häufig mühsam zusammengesucht werden müssten. Deshalb wurde im Rahmen der Dialogveranstaltungen darüber diskutiert, ob die Bereitstellung von Wissensdatenbanken hierbei helfen könnte. Diese Datenbanken könnten (bereichsspezifische) Informationen, Anwendungshilfen, Leitfäden oder Aufklärungsmaterialien für Adressaten von umweltrechtlichen Verpflichtungen bereitstellen.

Im Rahmen der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die Sinnhaftigkeit solcher Datenbanken von bestimmten Faktoren abhängen würde:

- ▶ Die Datenbanken müssten gepflegt und auf dem aktuellen Stand gehalten werden,
- ▶ Die Bedienung müsste einfach und übersichtlich ausgestaltet sein, sodass es keiner Einarbeitungszeit bedarf, um Informationen zu suchen und abzurufen.

Je nach Art der bereitgestellten Informationen und Materialien kann eine Wissensdatenbank den Vollzug in allen Schritten der Vollzugskette unterstützen: sei es durch eine bessere Verfügbarkeit von Aufklärungsmaterial, mit dem Behörden Adressaten informieren können („Compliance Promotion“) oder durch Leitfäden für Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen („Compliance Monitoring“ und „Enforcement“). Der Ansatz kann dem Baustein der guten Verwaltungspraxis zugeordnet werden, da es sich um eine Unterstützungsmaßnahme für Vollzugsbehörden handelt.

Als Best Practice Beispiele wurde in diesem Zusammenhang das vom BfN bereitgestellte Informationssystem zum Artenschutz (WISIA), aber auch eine von einem privaten Anbieter entwickelte Software genannt, die eine Datenbank geschützter Arten sowie Gesetzestexte enthält (ASPE).

Eine EU-weite Wissensdatenbank wurde mit Blick auf die Distanz zum deutschen Vollzug und mögliche Sprachbarrieren als nicht hilfreich eingestuft. In der Online-Befragung und den Dialogveranstaltungen wurde deshalb mehrfach die Organisation, Bereitstellung und Pflege eines solchen Angebots durch den Bund gewünscht, um Mehrfachaufwände durch Doppelungen bei den Ländern zu vermeiden und auch auf relevante Materialien anderer Bundesländer zugreifen zu können. Neben dem einfacheren Finden relevanter Informationen ist den Vollzugsfachleuten auch Rechtssicherheit wichtig, weshalb die Auswahl und die Zusammenstellung des Angebots durch die obersten Landesbehörden unterstützt werden sollte, um Rechtssicherheit für die Verwender des Angebots zu schaffen. Die Bundesländer-Arbeitsgemeinschaften (BLAG) könnten hierfür einen geeigneten Rahmen bieten.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man zu folgender Einschätzung zur Errichtung und Pflege von Wissensdatenbanken.

Tabelle 19: Wissensdatenbanken

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Einrichtung von Wissensdatenbanken	Promotion	X	Organisation		Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring	X	Aktivität		Praktikabilität	0
	Enforcement	X	Gute Praxis	X	Akzeptanz	0
					Kosten	-

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei den Compliance Assurance Dimensionen lässt sich dieser Ansatz, wie oben beschrieben, allen Bereichen „Promotion“, „Monitoring“ und „Enforcement“ und dem Baustein „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen.

Im Hinblick auf die Prüfkriterien hängen die Einschätzung der Praktikabilität und der Akzeptanz davon ab, wie die Datenbank aufgebaut wird, wer die Datenbank pflegt und welche Informationen bereitgestellt werden, weshalb hier keine positiven oder negativen Einschätzungen vorgenommen werden können. Offensichtlich ist, dass eine solche Datenbank mit Mehrkosten verbunden wäre, die auf der Ebene anfallen, die für den Aufbau und die Pflege der Datenbank zuständig ist. Je nachdem, wie stark die Nutzer eingebunden werden, z.B. durch die Möglichkeit, Dokumente bereitzustellen und auszutauschen (z.B. Leitfäden, Aufklärungsmaterialien etc.), verteilen sich u.U. die Kosten für die Aktualisierung und Pflege.

### 5.2.1.2 Online-Fortbildungsseminare

Im Rahmen der Dialogveranstaltungen wurde auch diskutiert, ob das Angebot von Online-Fortbildungsseminaren für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vollzugsbehörden eine sinnvolle Ergänzung des Fortbildungsangebots sein könnte, um die Ressourcen der Behörden zu schonen und den Wissensstand des Personals aktuell zu halten. In anderen EU-Mitgliedstaaten würden solche Webinare bereits erfolgreich eingesetzt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer stuften solche Online-Angebote vor allem für sehr spezifische, technische Themen als hilfreich ein. Denn bei diesen Fortbildungen besteht nur eine geringe Nachfrage, so dass nur geographisch weit verstreut Fortbildungen angeboten werden, was mit hohen Reisekosten und großem Zeitaufwand verbunden sei.

In der Diskussion wurde angemerkt, dass solche Angebote allerdings nicht dazu führen dürften, dass der Fortbildungsetat gekürzt werde und eine Verdrängung stattfinde. Denn der Vor-Ort Kontakt und die Möglichkeit sich zu vernetzen im Rahmen regulärer Fortbildungsveranstaltungen seien für die Vollzugspraxis entscheidend. Ebenso müsse gewährleistet sein, dass man für die Teilnahme an Webinaren – ebenso wie bei regulären Fortbildungsveranstaltungen – vom Dienst freigestellt werde, damit man ungestört an diesen teilnehmen könne.

Gewünscht wurde, dass ein solches Angebot interaktiv ausgestaltet sei, damit man sich mit anderen Praktikerinnen und Praktikern direkt austauschen kann.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man zu folgender Einschätzung über Online-Fortbildungen.

Tabelle 20: Online-Fortbildungsseminare

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Angebot von Online-Seminaren	Promotion	X	Organisation		Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring	X	Aktivität		Praktikabilität	0
	Enforcement	X	Gute Praxis	X	Akzeptanz	0
					Kosten	+/-

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei den Compliance Assurance Dimensionen lässt sich dieser Ansatz allen Bereichen „Promotion“, „Monitoring“ und „Enforcement“ und dem Baustein „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen.

Im Hinblick auf die Prüfkriterien hängen die Einschätzung der Praktikabilität und der Akzeptanz davon ab, wie das Angebot ausgestaltet wird und welche Wechselwirkungen mit anderen Fortbildungsmaßnahmen bestehen, so dass hier keine Einschätzungen vorgenommen werden können. Mit Blick auf die Kosten bei den Vollzugsbehörden hängt es von der Ausgestaltung des Angebots ab, ob es den Fortbildungsetat als Zusatzangebot be- oder als Alternative entlastet.

## 5.2.2 Bessere Verfügbarkeit von Daten und Informationen

Ein Großteil der befragten Vollzugsfachleute wünscht sich einen besseren Zugang zu Daten und Informationen. Häufig wurde aber bemängelt, dass schon der aktuelle Berichts- und Dokumentationsaufwand kaum zu bewältigen sei und dass den Vollzugsfachleuten kaum Zeit zur Verfügung stünde, um neben dem Alltagsgeschäft (Inspektionen etc.) noch weitergehende Rechercharbeiten durchzuführen. Es stellt sich also die Frage: Wie können bessere und mehr Informationen in einem verarbeitbaren Format bereitgestellt werden, ohne dass sich dadurch der Aufwand für die Sammlung von Daten und Informationen bei den Behörden erheblich erhöht?

Aus den Diskussionen der Dialogveranstaltungen lässt sich schließen, dass in vielen Bereichen das Problem nicht (nur) im Vorhandensein von Daten und Informationen liegt, sondern eher darin, dass Behörden nicht oder nicht systematisch auf diese Daten zugreifen können. Hier könnten einheitliche IT-Systeme helfen. Auch behördeninterne Informationsportale, in denen Daten verschiedener Behörden (z.B. Umwelt-, Landwirtschafts- und Arbeitsschutzbehörden) gesammelt werden und für alle verfügbar sind, könnten helfen, mit wenig Mehraufwand einen besseren Zugang zu Daten zu ermöglichen. Hierbei sollten Fragestellungen des Datenschutzes allerdings immer in den Blick genommen werden.

### 5.2.2.1 Bereitstellung von Softwaretools/Datenbanken zur Dokumentation

Mit Blick auf die unterschiedlichen Dokumentations- und Mitteilungspflichten, die das EU-Umweltrecht erzeugt, wurde angeregt, dass den Vollzugsbehörden einheitliche Softwareprogramme und/oder Datenbanksysteme zur Verfügung gestellt werden sollten, die einerseits die Eingabe der Daten erleichtern und andererseits die Einheitlichkeit der erfassten und gemeldeten Daten verbessern. Diese sollten nach Möglichkeit durch die EU selbst bereitgestellt werden, um die EU-weite Einheitlichkeit und Kompatibilität von Daten und Berichten sicherzustellen.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man zu folgender Einschätzung hinsichtlich der Bereitstellung von gemeinsamen Softwaretools und Datenbanken zur Erfüllung von Dokumentationspflichten.

Tabelle 21: Softwaretools/Datenbanken

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Bereitstellung von Softwaretools und Datenbanken für die Dokumentation	Promotion		Organisation		Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring	X	Aktivität		Praktikabilität	+
	Enforcement		Gute Praxis	X	Akzeptanz	+
					Kosten	+/-

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei den Compliance Assurance Dimensionen lässt sich dieser Ansatz dem Bereich des „Monitoring“ und dem Baustein „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen.

Mit Blick auf die unterschiedlichen im Umlauf befindlichen Ansätze der Erfassung und Meldung von Daten würde ein integrierter und einheitlicher Ansatz die Eingabe und Auswertung von meldepflichtigen Daten deutlich erleichtern, da Informationsmaterialien, Schulungen etc. für die Bearbeiter einheitlich wären und dadurch der Einarbeitungs- und Bearbeitungsaufwand sinken würde. Es ist anzunehmen, dass ein verminderter Eingabe- und Bearbeitungsaufwands auch zu einer größeren Akzeptanz führt. Gleichzeitig wurde betont, dass die Systeme zu den Gegebenheiten der jeweils nutzenden Behörde passen müssten, um akzeptiert und genutzt zu werden. Wenn das System beispielsweise zu viele Eingaben verlangt, die für die jeweiligen geographischen Gegebenheiten oder die zu kontrollierenden Anlagen vollkommen irrelevant sind, würde es den Behörden eher Mehrarbeit verursachen. Die

Entwicklung, Bereitstellung und Pflege solcher Tools und Datenbanken wäre mit zusätzlichen Kosten für die Stelle(n) verbunden, die dafür zuständig wären. Bei den nutzenden Stellen könnten dafür Kosten für die Erstellung eigener Datenbanken, Eingabemasken etc. entfallen.

### 5.2.3 Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit

#### 5.2.3.1 Abstimmung von Vollzugsaktivitäten mit anderen Vollzugsbehörden

Im Rahmen der Online-Befragung und der Dialogveranstaltungen wurde angemerkt, dass die Kooperation mit anderen Behörden genutzt werden könnte, um Synergien zu erzeugen. Insbesondere im Bereich gemeinsam abgesprochener und durchgeführter Überwachungsmaßnahmen. Ein Beispiel hierfür wäre die Abstimmung zwischen Umwelt- und Arbeitsschutzbehörden über gemeinsame Inspektions-tätigkeiten. Wenn möglich können bei solchen gemeinsamen Inspektionen die Unterlagen direkt vor Ort im Betrieb ausgefüllt werden.

Gemeinsame Vollzugsaktivitäten setzen allerdings voraus, dass man vergleichbare Überwachungsstrategien (z.B. hinsichtlich eines risikobasierten Ansatzes) verfolgt und die Kooperation mit einem Mehrwert für beide Behörden verbunden ist. Außerdem dürfe dies laut Aussage der Teilnehmenden nicht dazu führen, dass man Personal und Ressourcen reduziere, wenn man sich Überwachungsaufgaben aufteile. So sei es zwar wünschenswert, wenn jede Anlage möglichst eine Behördenmitarbeiterin oder einen Behördenmitarbeiter als zentralen Ansprechpartner hätte („one face to the customer“), die Inspektionen müssten aber in aller Regel von Expertenteams aus verschiedenen Fachbereichen durchgeführt werden, damit das nötige Fachwissen vorhanden ist, um eine umfassende Bewertung vornehmen zu können.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man bei der Auswertung der Diskussionsergebnisse zu folgender Einschätzung hinsichtlich der Abstimmung von Vollzugsaktivitäten mit anderen Vollzugsbehörden.

Tabelle 22: Integrierter Ansatz

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Abstimmung von Vollzugsaktivitäten mit anderen Vollzugsbehörden – integrierter Ansatz	Promotion		Organisation	X	Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring	X	Aktivität	X	Praktikabilität	-
	Enforcement		Gute Praxis		Akzeptanz	+
					Kosten	0

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei den Compliance Assurance Dimensionen lässt sich dieser Ansatz dem Bereich „Monitoring“ und den Bausteinen „Organisation“ und „Vollzugsaktivitäten“ zuordnen.

Hinsichtlich der Prüfkriterien ist davon auszugehen, dass die Praktikabilität durch einen erhöhten Koordinierungsaufwand eher gering ist. So äußerten einige Teilnehmende der Dialogveranstaltungen die Befürchtung, dass ein integrierter Ansatz in Deutschland schwer umsetzbar sei, da sich Gesetze und Behördenstrukturen an Sektoren orientieren. Allerdings sollte die Akzeptanz auf Behörden- und Adressatenseite steigen, da die Behörden einerseits mehr Informationen über die anlagenspezifischen Besonderheiten gewinnen und andererseits der Aufwand auf Seiten des Adressaten durch gemeinsame Inspektionsmaßnahmen reduziert wird. Hinsichtlich der Kosten werden keine besonderen positiven oder negativen Wirkungen erwartet.

### 5.2.3.2 Austausch mit Staatsanwaltschaften

Im Rahmen der Online-Befragung und der Dialogveranstaltung wurde mehrfach angemerkt, dass die Kooperation mit Staatsanwaltschaften oftmals problematisch sei, da diese bei Umweltstrafsachen nicht über die erforderlichen Kenntnisse und Erfahrungen verfügen würden und zudem häufig bereits durch anderen Strafsachen (z.B. Schwere Kriminalität und Gewaltverbrechen) ausgelastet seien. Deshalb würde man häufig auch von einer Anzeige von Umweltstraftaten absehen, da man mit einer Einstellung des Verfahrens rechne.

Von Praktikern aus zwei Bundesländern wurde auf den regelmäßigen Austausch von Bezirksregierungen und Staatsanwaltschaften verwiesen, der sich bewährt habe und zum Vorbild genommen werden könnte. Von den unteren Vollzugsbehörden wurde angemerkt, dass diese nicht in diesen Austausch involviert seien und sich eine entsprechende Beteiligung wünschen würden.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man bei der Auswertung der Dialogveranstaltungen zu folgender Einschätzung hinsichtlich eines regelmäßigen Austausches mit Staatsanwaltschaften zur Verbesserung der Verfolgung von Umweltkriminalität und der Durchsetzung von Umweltrecht.

Tabelle 23: Austausch mit Staatsanwaltschaften

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Austausch mit Staatsanwaltschaften	Promotion		Organisation	X	Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring		Aktivität		Praktikabilität	-
	Enforcement	X	Gute Praxis	X	Akzeptanz	+
					Kosten	+/-

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei den Compliance Assurance Dimensionen lässt sich dieser Ansatz dem Bereich „Enforcement“ zuordnen. Ein Austausch in regelmäßigen Gesprächen lässt sich den Bausteinen „Organisation“ und „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen.

Hinsichtlich der Prüfkriterien ist davon auszugehen, dass die Praktikabilität durch einen erhöhten Koordinierungsaufwand eher gering ist und der Austausch mit Kosten verbunden ist. Allerdings sollte die Maßnahme durch eine verbesserte Verfolgung und Bestrafung von Umweltstraftaten die Umweltkosten senken und eine hohe Akzeptanz erfahren, so dass der Mehraufwand mit Blick auf den Compliance Assurance Ansatz gerechtfertigt wäre.

### 5.2.3.3 Austausch mit Strafverfolgungsbehörden

Bei den Dialogveranstaltungen wurde der Austausch mit Strafverfolgungsbehörden wie z.B. Zoll und Polizei als guter Ansatz zur Verbesserung der Verfolgung von Umweltkriminalität und der Durchsetzung von Umweltrecht genannt. Dies gilt vor allem für den Bereich der Abfallverbringung: gemeinsame Abfalltransportkontrollen von Umweltbehörden mit Polizei und/oder Zoll wurden hier als sehr hilfreiche Praxis benannt. Diejenigen, die bereits eng miteinander kooperieren und gemeinsame Aktionen durchführen, haben den Mehrwert des Austausches betont. Um das Verständnis für Umweltthemen bei der Polizei zu stärken, bieten sich auch Vorlesungen/Fortbildungen an Polizeischulen zu diesen Themen in Kooperation mit Abfallbehörden an. Dies werde beispielsweise in Rheinland-Pfalz bereits erfolgreich durchgeführt.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man bei der Auswertung der Dialogveranstaltungen deshalb zu folgender Einschätzung hinsichtlich eines regelmäßigen Austausches mit Strafverfolgungsbehörden.

Tabelle 24: Austausch mit Strafverfolgungsbehörden

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Austausch mit Strafverfolgungsbehörden	Promotion		Organisation	X	Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring		Aktivität	X	Praktikabilität	-
	Enforcement	X	Gute Praxis		Akzeptanz	+
					Kosten	+/-

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Mit Blick auf die Compliance Assurance Dimensionen lässt sich dieser Ansatz dem Bereich „Enforcement“ zuordnen. Die gemeinsame Durchführung von Kontrollen lässt sich den Bausteinen „Organisation“ und „Aktivität“ zuordnen.

Hinsichtlich der Prüfkriterien gilt dasselbe wie beim Austausch mit den Staatsanwaltschaften: der erhöhte Koordinierungsaufwand und die damit verbundenen Kosten werden voraussichtlich durch die verbesserte Verfolgung und Bestrafung von Umweltvergehen und Umweltstraftaten ausgeglichen, sodass sich der Mehraufwand mit Blick auf den Compliance Assurance Ansatz rechtfertigen ließe.

## 5.2.4 Informationsaustausch zwischen Behörden

### 5.2.4.1 Bereitstellung eines Social-Media-Angebots

Im Rahmen der Dialogveranstaltung wurde angemerkt, wie wichtig der Austausch in informellen Netzwerken auf der Praktikerebene sei, um Probleme und mögliche Lösungsansätze mit Kolleginnen und Kollegen diskutieren zu können. Oftmals müssten sich Einsteiger solche Netzwerke mühsam aufbauen, da häufig nicht ersichtlich sei, welche potentiellen Ansprechpartnerinnen und -partner bei anderen Behörden mit den gleichen Aufgaben betraut sind und daher auch mit denselben Problemen konfrontiert werden.

Es wurde deshalb kontrovers darüber diskutiert, wie man den Zugang zu Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern verbessern könne. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, dass möglicherweise ein spezielles Social-Media-Angebot für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vollzugsbehörden die Vernetzung erleichtern könnte. Grundsätzlich bräuchte ein solches Angebot eine kritische Masse von Nutzerinnen und Nutzern, um einen tatsächlichen Mehrwert zu erzielen. Ob diese Masse tatsächlich erreicht werden könnten, wurde teilweise bezweifelt.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man deshalb zu folgender Einschätzung hinsichtlich eines Social-Media-Angebots für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vollzugsbehörden.

Tabelle 25: Social-Media-Angebot

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Bereitstellung eines Social-Media-Angebots zur Vernetzung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern	Promotion	X	Organisation		Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring	X	Aktivität		Praktikabilität	0
	Enforcement	X	Gute Praxis	X	Akzeptanz	0

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
terinnen und Mitarbeitern von Vollzugsbehörden					Kosten	0

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Ein Social-Media-Angebot zum Austausch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann diese grundsätzlich entlang der kompletten Vollzugskette unterstützen, indem sie Anregungen zur Information von Normadressaten („Compliance Promotion“), zur Kontrolle und Überwachung („Compliance Monitoring“) und zur Durchsetzung von Umweltrecht („Enforcement“) austauschen. Der Ansatz lässt sich dem Baustein „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen.

Im Hinblick auf die Prüfkriterien hängen die Einschätzung der Praktikabilität und der Akzeptanz davon ab, wie das Angebot ausgestaltet und tatsächlich genutzt wird, weshalb hier keine Einschätzungen abgegeben werden können. Mit Blick auf die Kosten hängt es von der Ausgestaltung des Angebots und der Bereitschaft der Interessierten ab, sich einzubringen.

#### 5.2.4.2 Hospitation/Rotation

Im Rahmen der Dialogveranstaltungen wurden Hospitationen in anderen Bereichen und Behörden oder Rotationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zwischen Bereichen und/oder Behörden als guter Ansatz zur Verbreitung von Vollzugswissen genannt. Man habe dadurch die Möglichkeit, Wissen und Erfahrungen organisationseinheitenübergreifend auszutauschen. In NRW habe man gute Erfahrungen mit Rotationspartnerschaften gemacht, die sicherstellen würden, dass Stellen nicht unbesetzt blieben. Man habe in den Rotationspartnern auch einen Ansprechpartner für konkrete Fachfragen während der Hospitation. Gerade auf der Führungsebene wäre ein solcher Austausch sinnvoll, um ein besseres Verständnis für unterschiedliche Aufgaben und Abläufe zu entwickeln. Durch Hospitationen geknüpfte Verbindungen können auch den späteren Austausch zwischen den jeweiligen Behörden fördern. Voraussetzung für das Funktionieren sei, dass die betroffenen Behördenleitungen solche Verfahren unterstützen und ausreichend Interessentinnen und Interessenten zur Verfügung stehen. Außerdem lassen sich Hospitationen nur schwer durchführen, wenn in den jeweiligen Behörden ohnehin schon akuter Personalmangel herrscht.

Mit Blick auf das Organisationsraster und die Prüfkriterien der Hintergrundstudie kommt man deshalb zu folgender Einschätzung hinsichtlich Hospitationen und Rotationen.

Tabelle 26: Hospitationen/Rotationen

Maßnahme	Dimension		Baustein		Prüfkriterien	
Angebot für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Vollzugsverwaltung, in anderen Bereichen oder Behörden zu hospitieren	Promotion	X	Organisation		Zielerreichbarkeit	+
	Monitoring	X	Aktivität		Praktikabilität	-
	Enforcement	X	Gute Praxis	X	Akzeptanz	+
					Kosten	-

Quelle: Eigene Darstellung, FÖV.

Bei den Compliance Assurance Dimensionen kann der Ansatz zum Erfahrungsaustausch zu allen drei Dimensionen führen („Compliance Promotion“, „Compliance Monitoring“, „Enforcement“). Er lässt sich dem Baustein „Gute Verwaltungspraxis“ zuordnen.

Mit Blick auf die Prüfkriterien ist davon auszugehen, dass die Etablierung und Nutzung eines solchen Systems nicht besonders praktikabel ist, dafür aber zu Gewinnen im Bereich Akzeptanz führt, da man

unterschiedliche Ansätze miteinander vergleichen und die eigenen optimieren kann. Natürlich ist die Einrichtung solcher Angebote mit Mehrkosten für die beteiligten Organisationen verbunden, die sich im besten Fall nur auf die Einarbeitung der hospitierenden bzw. rotierenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschränken: Dies ist besonders vor dem Hintergrund von Personalknappheit in vielen Vollzugsbehörden allerdings problematisch.

### 5.3 Schlussbemerkung

Die zuvor dargestellten Einschätzungen und Präferenzen spiegeln die Perspektiven unterschiedlicher Vollzugsexperten aus den Umweltverwaltungen der Länder wider. Diese müssen sich nicht mit den Einschätzungen und Präferenzen anderer Akteure und Interessengruppen decken. Voraussichtlich würde eine Befragung von Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschafts- oder Naturschutzverbänden zur Nützlichkeit von Elementen des Compliance-Assurance-Ansatzes zu einer anderen Bewertung führen. Dies wird insbesondere beim Thema Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich, das im Rahmen der Online-Befragung und den Dialogveranstaltungen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vollzugsbehörden als wenig zielführend bewertet wurde, da es mit erheblichem Aufwand verbunden sei und aus Ihrer Sicht keinen Mehrwert für den Vollzug produzieren würde. Diese Einschätzung wird vermutlich nicht von engagierten Bürgerinnen und Bürgern geteilt, die voraussichtlich einen Mehrwert in Beteiligungsmöglichkeiten sehen. Auch aus einer rein theoretischen Perspektive würde man zu einer anderen Bewertung kommen, da Beteiligungsmöglichkeiten die Verwaltung im Sinne der Positiven Theorie der Regulierung durch die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten veranlasst würde, ihre Vollzugspraxis gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen und zu begründen.

Hinzu kommt, dass die offengelegten Einschätzungen und Präferenzen der befragten Vollzugsfachleute teilweise durch Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet sind, die sich zum einen aus der Heterogenität der Verwaltungen, aber auch aus dem ambivalenten Antwortverhalten einzelner Akteure ergeben. Ein Beispiel hierfür ist einerseits der Wunsch nach einem besseren Datenzugang und Informationen von anderen Behörden zum Vollzug von EU-Recht, während andererseits der mit dem EU-Recht verbundene Berichts- und Dokumentationsaufwand kritisiert wird.

Eine Auflösung dieser Ambivalenzen bedarf einer kritischen Auseinandersetzung und Bewertung der Ergebnisse durch die Vollzugsbehörden selbst und konnte im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens nicht geleistet werden. Darüber hinaus scheint es geboten, den Dialogansatz um weitere Akteursperspektiven zu erweitern und einen akteurübergreifenden Vergleich anzustreben. Die positive Resonanz der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Dialogveranstaltungen sollte als Anlass gesehen werden, das Instrument auszubauen und weiter zu schärfen, um einen umweltbereichsübergreifenden Dialog mit den Vollzugsbehörden über Änderungsansätze und ihre Auswirkungen führen zu können. Denn gerade der Blick über den Tellerrand und der Austausch zwischen unterschiedlichen Fachbereichen hat sich als Bereicherung erwiesen, um bereichsübergreifende Probleme und Lösungsansätze aus der Perspektive des Vollzugs zu identifizieren.

Mit Blick auf die Fortentwicklung des Compliance-Assurance-Ansatzes zur Verbesserung der Umsetzung des EU-Umweltrechts würde sich als nächster Schritt eine Intensivierung im mitgliedstaatenübergreifenden Austausch der Vollzugsebene anbieten, wie er z.B. im mitgliedstaatlichen Netzwerk europäischer Vollzugsbehörden (IMPEL) angeboten wird. Dies ermöglicht eine staatenübergreifende Identifikation von erfolgreichen Lösungsansätzen, die dann national und auf der EU-Ebene umgesetzt werden können.

## Quellenverzeichnis

- Axer, Peter / Grzeszick, Bernd / Kahl, Wolfgang / Mager, Ute / Reimer, Ekkehart (2011): Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung.
- Baldwin, Robert / Cave, Martin / Lodge, Martin (2011): Understanding regulation. Theory, strategy and practice.
- Bauer, Christian (2014). Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat: die Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden. Berlin.
- Bauer, Christian / Seckelmann, Margit (2014): Zentral, dezentral oder egal? Eine rechtliche und verwaltungswissenschaftliche Analyse der Aufteilung der Regulierungsaufgaben zwischen Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden. *DÖV* 22, S. 951-960.
- Bauer, Michael W.; Bogumil, Jörg / Knill, Christoph / Ebinger, Falk / Krapf, Sandra / Reißig, Kristin (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Berlin.
- Bezirksregierung Arnsberg (2016): Umweltüberwachungsplan und -programme / Vor-Ort-Besichtigungen. [http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/u/umweltinspektionen\\_5/do\\_inspektionsberichte/index.php](http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/u/umweltinspektionen_5/do_inspektionsberichte/index.php). Aufgerufen am 26.04.2016.
- BIO Intelligence Service (2010): Environmental, Social and Economic Impact Assessment of Possible Requirements and Criteria for Waste Shipment Inspections, Controls and On-The-Spot Checks, Final report.
- BIO Intelligence Service / Ecologic Institute / IEEP (2013): Study on possible options for strengthening the EU level role in environmental inspections and strengthening the Commission's capacity to undertake effective investigations of alleged breaches in EU environmental law. Final Report for the European Commission, DG Environment.
- BirdLife International (2013): State of the world's birds. <http://datazone.birdlife.org/userfiles/file/sowb/pubs/SOWB2013.pdf>. Aufgerufen am 03.05.2016.
- BMUB (2004): Pressemitteilung Nr. 210/04 vom 08.07.2004. <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/juergen-trittin-laender-fuer-versaemnisse-beim-wasserrecht-verantwortlich/>. Aufgerufen am 26.04.2016.
- BMUB (2011): Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/binnengewasser/gewaesserschutzpolitik/deutschland/umsetzung-der-wrrl-in-deutschland/>. Aufgerufen am 26.04.2016.
- BMUB (2016): Sachstand und Gesetzgebung zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/internationales/abfallverbringung/sachstand-und-gesetzgebung/>. Aufgerufen am 25.05.2016.
- Bogumil, Jörg/Bogumil, Simon/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan (2016): Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung, Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, 22.08.2016. [https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/1\\_Ministerium/Aufgaben\\_und\\_Organisation/160822\\_Gutachten\\_Weiterentwicklung\\_Umweltverwaltung.pdf](https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/1_Ministerium/Aufgaben_und_Organisation/160822_Gutachten_Weiterentwicklung_Umweltverwaltung.pdf). Aufgerufen am 08.08.2017.
- Bohne, Eberhard (1981): Der informale Rechtsstaat. Eine empirische und rechtliche Untersuchung zum Gesetzesvollzug unter besonderer Berücksichtigung des Immissionsschutzes. Berlin.
- Bohne, Eberhard (1984): Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes.
- Bohne, Eberhard (2006): The Quest for Environmental Regulatory Integration in the European Union. Alphen aan den Rijn.
- Bohne, Eberhard (2014): Gegenstand, Methode und theoretischer Bezugsrahmen der Verwaltungswissenschaft. *Die Verwaltung* 47. S. 159-189.
- Bohne, Eberhard (2015): Der informale Regulierungsstaat am Beispiel der Energiewirtschaft. In Franzius u.a. (Hrsg.): Beharren - Bewegungen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag, Berlin.
- Böhret, Carl / Konzendorf, Götz (2000): Moderner Staat – moderne Gesellschaft, Leitfaden Gesetzesfolgenabschätzung, Bundesministerium des Inneren.

Böhret, Carl / Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden.

Börzel, Tanja (2003): Guarding the treaty: The compliance strategies of the European Commission. In Börzel/Cichowski (Hrsg.): The State of the European Union.

B.R.A.V.E Project (2016): BRAVE "Better Regulation aimed at valorizing EMAS. <http://www.braveproject.eu/>. Aufgerufen am 10.08.2016.

Bull, Hans Peter (2010): Die „völlig unabhängige“ Aufsichtsbehörde – Zum Urteil des EuGH vom 9. 3. 2010 in Sachen Datenschutzaufsicht. *EuZW* 21(13), S. 488-494.

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (2008): Bericht der LANA - LAWA Kleingruppe „Monitoring“ als Vorlage für die 67. UMK: „Eckpunkte für die organisatorische und inhaltliche Zusammenarbeit der Umweltverwaltungen beim Monitoring nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie, der FFH- Richtlinie sowie der EG-Vogelschutzrichtlinie“. <http://www.la-na.de/servlet/is/17735/LANA-LAWA-Bericht-Monitoring.pdf?command=downloadContent&filename=LANA-LAWA-Bericht-Monitoring.pdf>. Aufgerufen am 23.05.2016.

BUND-Landesverband Baden-Württemberg (2015). Stellungnahme des BUND-Landesverbands Baden-Württemberg zu den WRRL-Bewirtschaftungsplanentwürfen für die Bearbeitungsgebiete in Baden-Württemberg. [http://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/pdf\\_datenbank/PDF\\_zu\\_Themen\\_und\\_Projekte/Wasser/WRRL\\_Bewirtschaftungsplan\\_Entwurf\\_Stellungnahme\\_BUND\\_2015-6-22\\_01.pdf](http://www.bund-bawue.de/fileadmin/bawue/pdf_datenbank/PDF_zu_Themen_und_Projekte/Wasser/WRRL_Bewirtschaftungsplan_Entwurf_Stellungnahme_BUND_2015-6-22_01.pdf). Aufgerufen am 17.05.2016.

Calliess, Christian (2011): Art. 5 EUV. In Calliess/Ruffert (2011): EUV/AEUV.

Chayes, Abram / Chayes, Antonia Handler (1995): The new sovereignty. Compliance with international regulatory agreements.

Classen, Claus Dieter (2011): Art. 197 AEUV. In Grabitz/Hilf/Meinhard/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union.

Checkel, Jeffrey T. (2004): Social constructivisms in global and European politics: a review essay. *Review of International Studies*, 30(02), 229-244.

Consortium ESWI (2012): Preparation of implementation reports on waste legislation, including the Waste Shipment Regulation – Final Implementation Report for the Waste Framework Directive 2006/12/EC.

Czychowski, Manfred / Reinhardt, Michael (2014): Wasserhaushaltsgesetz Kommentar, 11. Auflage.

De Witt Rechtsanwaltsgesellschaft mbH (2016). 4. Teil: Europarechtliche Vorgaben und ihre Umsetzung -Vogelschutz- und FFH-Richtlinie sowie Artenschutz. <http://dewitt-berlin.de/4-teil-europarechtliche-vorgaben-und-ihre-umsetzung-vogelschutz-und-ffh-richtlinie-sowie-artenschutz-europarechtl-vorgaben-vogelschutz-u-ffh-richtl-sowie-artenschutz/>. Aufgerufen am 03.05.2016.

Deutscher Bundestag (2016): Gesetz zur Änderung abfallverbringungsrechtlicher Vorschriften. <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/740/74018.html>. Aufgerufen am 10.06.2016.

Deutscher Verband für Landschaftspflege (2016): Lokale Aktionen in Schleswig-Holstein – regionale Netzwerke zur Umsetzung von NATURA 2000. <http://schleswig-holstein.lpv.de/lokale-aktionen.html>. Aufgerufen am 09.08.16.

Döhler, Marian (2002): Institutional choice and bureaucratic autonomy in Germany. *West European Politics* 25: 101. S. 101-124.

Downs, George W. / Rocke, David M. / Barsoom, Peter N. (1996): Is the good news about compliance good news about cooperation?. *International Organization* 50. S. 379-406.

Dunlop, Claire A. / Radaelli, Claudio M. (2016): Handbook of Regulatory Impact Assessment.

Ebers, Mark / Gotsch, Wilfried (2006): Institutionenökonomische Theorie der Organisationen. In Kieser/Ebers (Hrsg.): Organisationstheorien.

Erlei, Mathias / Leschke, Martin / Sauerland, Dirk (2007): Neue Institutionenökonomik.

EUR-Lex (2011): Natürliche Lebensräume (Natura 2000). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1462129087529&uri=URISERV:l28076>. Aufgerufen am 01.05.2016.

EUR-Lex (2015): Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1462129087529&uri=URISERV:ev0024>. Aufgerufen am 02.05.2016.

Europäische Kommission (2003). Report from the commission on the implementation of the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

[http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep\\_habitats/docs/memberstates\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/rep_habitats/docs/memberstates_summary_en.pdf). Aufgerufen am 09.05.2016.

Europäische Kommission (2007): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: nachhaltige Wasserbewirtschaftung in der Europäischen Union – Erste Stufe der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG.

Europäische Kommission (2009): Impact Assessment Guidelines. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf). Aufgerufen am 11.08.2016.

Europäische Kommission (2012): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.

Europäische Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Blueprint für den Schutz der europäischen Wasserressourcen.

Europäische Kommission (2014): Public consultation on the revision of the Commission's Impact Assessment guidelines. [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation\\_2014/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/consultation_2014/index_en.htm). Aufgerufen am 11.08.2016.

Europäische Kommission (2015): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 14.11.2012 über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG – Bewirtschaftungspläne für Flusseinzugsgebiete.

Europäische Kommission (2015): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserrichtlinie - Maßnahmen zum Erreichen eines guten Gewässerzustands in der EU und zur Verringerung der Hochwasserrisiken.

Europäische Kommission (2015): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union – Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2007-2012 gemäß Artikel 17 der Habitat-Richtlinie und Artikel 12 der Vogelschutzrichtlinie.

Europäische Kommission (2015): Evaluationsstudie zur Unterstützung des Fitness Checks der Vogelschutz- und Habitat-Richtlinie, Entwurffassung der ersten Ergebnisse.

Europäische Kommission (2015): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2016, COM (2015) 610 final, 27.10.15.

Europäische Kommission (2016): Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID – Industrial Emissions Directive, Final Report.

Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Arbeitsprogramm der Kommission 2017, COM(2016) 710 final, 25.10.2016.

Europäische Kommission (2017): Communication from the Commission on an Action Plan on Environmental Compliance Assurance, DG ENV E.4, 15.02.2017, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015\\_env\\_066\\_environmental\\_compliance\\_assurance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_env_066_environmental_compliance_assurance_en.pdf). Aufgerufen am 08.08.2017.

Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, COM(2017) 63 final

Europäische Kommission (2017): Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen – Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik, Länderbericht Deutschland, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse, 03.02.2017, {COM(2017) 63 final}, 03.02.2017, SWD(2017) 38 final.

Europäische Kommission (2017): Commission Staff Working Document, The EU Environmental Implementation Review – Country Report – Romania, Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council,

- the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions The EU Environmental Implementation Review: Common Challenges and how to combine efforts to deliver better results, {Com(2017) 63 final}, 03.02.2017, SWD(2017) 55 final
- Fritsch, Michael / Thomas Wein / Hans-Jürgen Ewers (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. München.
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2010): Europäisches Regulierungsverwaltungsrecht auf Abwegen. *AöR*, 135, S. 251–288.
- Gellermann, Martin (2012): Art. 291 AEUV. In Streinz: *Europarecht*.
- Grabitz, Ebergard / Hilf, Menhard / Nettesheim, Martin (2011). *Das Recht der Europäischen Union*.
- Guckelberger, Anette / Geber, Frederic (2013): Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrensrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?
- Haber, Wolfgang (2007): Zur Problematik europäischer Naturschutzrichtlinien, *Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt*, 72. Jahrgang, S. 95-110. München.
- Halmschlag, Achim (2014): Nach der Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie (IR-RL) – Aufgaben des Vollzugs, *I+E*, S. 48-58.
- Heiß, Christiane, Umweltbundesamt (2013): Präsentation „Richtlinie 2013/39/EG\* - Ergebnisse“. [https://www.bdew.de/internet.nsf/id/0B1E0FF3F64A169FC1257B1100322052/\\$file/13%20Christiane%20Heiss.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/0B1E0FF3F64A169FC1257B1100322052/$file/13%20Christiane%20Heiss.pdf). Aufgerufen am 21.04.2016.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2016): Nachgeordnete Behörden. <https://umweltministerium.hessen.de/ueber-uns/nachgeordnete-behoerden>. Aufgerufen am 05.05.16.
- Holzinger, Katharina / Knill, Christoph / Arts, Bas (Hrsg.) (2008): *Environmental Policy Convergence in Europe? The Impact of International Institutions and Trade*. Cambridge.
- IEEP / BIO Intelligence Service / Ecologic Institute (2008): *Study on Inspection Requirements for Waste Shipment Inspections*.
- IEEP / BIO Intelligence Service / Ecologic Institute (2013): *Information collection and impact assessment of possible requirements for environmental inspections in the area of EU legislation on water, nature protection and trade in certain environmentally sensitive goods - Final report for the European Commission, DG Environment*. Brüssel und London.
- IMPEL (2015): *Challenges in the practical implementation of EU environmental law and how IMPEL could help overcome them, Final Report*.
- IMPEL (2015): *Working together; public and private supervisor assessing EMS / CMS* <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/06/IR-2015-19-EMS-CMS-Supervision.pdf>. Aufgerufen am 10.08.2016.
- IMPEL (2016): *Waste and TFS*. <http://www.impel.eu/topics/waste-and-tfs/>. Aufgerufen am 08.06.2016.
- Jacobson, Harold Karan / Brown Weiss, Edith (1998): *A framework for analysis*. In Brown Weiss / Jacobson (Hrsg.): *Engaging countries: Strengthening compliance with international environmental accords*.
- Jarass, Hans D. (2015): *Bundesimmissionsschutzgesetz Kommentar*, 11. Auflage.
- Jensen, Michael C. / Meckling, William H. (2000): *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure*. In Jensen: *A theory of the firm. Governance, residual claims, and organizational forms*.
- Joskow, Paul (2009): *Deregulation. Where do we go from here?*
- Kahl, Wolfgang (2011): *Der Europäische Verwaltungsverbund. Strukturen, Typen, Phänomene*. *Der Staat* 50(3), S. 353-387.
- Kahl, Wolfgang (2011): *Die Europäisierung des Verwaltungsrechts als Herausforderung an Systembildung und Kodifikationsidee*. In Axer/Grzeszick/Kahl/Mager/Reimer: *Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung*.
- Knieps, Günter (2008). *Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik*. Berlin.
- Knieps, Günter (2010): *Wettbewerb in Netzen. Zum Zusammenspiel von normativer und positiver Theorie der Regulierung*. In Vanberg/Gehrig/Tscheulin (Hrsg.): *Freiburger Schule und die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft*.
- Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (1998): *Coping with Europe: the implementation of EU environmental policy and administrative traditions in Britain and Germany*. *Journal of European Public Policy*, 5(4), 595-614.
- Kratsch, Dietrich / Schumacher, Jochen (2015): *Naturschutzgesetz Baden-Württemberg. Kommentar*.

- LAGA (2017). Mitteilung 25 der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) - Vollzugshilfe zur Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) und zum Abfallverbringungsgesetz vom 19. Juli 2017 (AbfVerbrG) (Vollzugshilfe zur Abfallverbringung), Stand: Mai 2017. abrufbar unter: [https://www.laga-online.de/documents/m\\_2\\_1503992744.pdf](https://www.laga-online.de/documents/m_2_1503992744.pdf), aufgerufen am 12.12.2017.
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2015): Umweltdaten 2015 Baden-Württemberg. <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/255315/>. Aufgerufen am 20.04.2016.
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2015): Überwachung von Industrieanlagen. <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/>. Aufgerufen am 20.04.2016.
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2013): Anhang 2: Bewertungsschema SYBURIAN. <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/beurteilung.pdf?command=downloadContent&filename=beurteilung.pdf>. Aufgerufen am 20.04.2016.
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2016): Anhang 3: Muster des Berichtes über eine Vor-Ort-Besichtigung. [http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/bericht\\_vob.pdf?command=downloadContent&filename=bericht\\_vob.pdf](http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225638/bericht_vob.pdf?command=downloadContent&filename=bericht_vob.pdf). Aufgerufen am 07.06.2016.
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2016). Erstellung der Managementpläne. <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/59480/>. Aufgerufen am 23.05.2016.
- Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (2016): Überwachung von Industrieanlagen - Regierungspräsidium Karlsruhe. <http://www4.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/225640/>. Aufgerufen am 20.04.2016.
- Leschke, Martin (2010): Regulierungstheorie aus ökonomischer Sicht. In Fehling/Ruffert (Hrsg.): Regulierungsrecht.
- Littlechild, Stephen (2011): Regulation, customer protection and customer engagement.
- Lodge, Martin / Wegrich, Kai (2012): Managing regulation. Regulatory analysis, politics and policy. Houndsmills und New York.
- Make it Work (2015). Principles on Drafting Provisions on Compliance Assurance in EU Environmental Law.
- Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. *Die Verwaltung* 10. S. 51-66.
- Mayntz, Renate u.a. (1978): Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes. Stuttgart.
- Meulemann, Louis (2015): Owl meets beehive: how impact assessment and governance relate, Impact Assessment and Project Appraisal, Vol. 33, No. 1, S. 4–15.
- Milieu Ltd. / PACE / Risk and Policy Analysts Ltd. (2011): Inspection requirements for REACH and CLP. Final Report.
- Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (2016): Behörden und zugeordnete Institutionen. [http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Ministerium/BehoerdenInstitutionen/BehoerdenInstitutionen\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/V/Ministerium/BehoerdenInstitutionen/BehoerdenInstitutionen_node.html). Aufgerufen am 05.05.16.
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Zuständigkeiten Umweltverwaltung. <https://www.umwelt.nrw.de/ministerium-verwaltung/aufbau-und-aufgaben/zustaendigkeiten-umweltverwaltung/>. Aufgerufen am 05.05.16.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (2013): Überwachungsplan Baden-Württemberg, Stand 1.10.2013. [http://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3\\_Umwelt/Schutz\\_nat%C3%BCrlicher\\_Lebensgrundlagen/Luft/IE-Richtlinie/Ueberwachungsplan\\_Baden-Wuerttemberg.pdf](http://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3_Umwelt/Schutz_nat%C3%BCrlicher_Lebensgrundlagen/Luft/IE-Richtlinie/Ueberwachungsplan_Baden-Wuerttemberg.pdf). Aufgerufen am 20.04.2016.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2012): Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Baden-Württemberg, Zwischenbericht 2012. <http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/101559/Zwischenbericht%20WRRl%202012.pdf>. Aufgerufen am 17.05.2016.

- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2015): Bewirtschaftungsplan Hochrhein, Aktualisierung 2015 (Baden-Württemberg) gemäß EG-Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG). [http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/123831/Bewirtschaftungsplan\\_Bearbeitungsgebiet\\_Hochrhein%202015.pdf?command=downloadContent&fileame=Bewirtschaftungsplan\\_Bearbeitungsgebiet\\_Hochrhein%202015.pdf](http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/123831/Bewirtschaftungsplan_Bearbeitungsgebiet_Hochrhein%202015.pdf?command=downloadContent&fileame=Bewirtschaftungsplan_Bearbeitungsgebiet_Hochrhein%202015.pdf). Aufgerufen am 23.05.2016.
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft (2016): Projektgruppe WRRl. <http://www4.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/119433/>. Aufgerufen am 17.05.2016.
- Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie Sachsen-Anhalt (2016): Behörden und Einrichtungen. <http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/ministerium/behoerden-und-einrichtungen/>. Aufgerufen am 05.05.16.
- Müller-Terpitz, Ralf (1999): Aus eins mach zwei – Zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes, NVwZ, S. 26ff.
- NABU Baden-Württemberg (2015): EU-Richtlinien elementar für Naturschutz, „EU-Naturschutz darf nicht aufgeweicht werden!“. <https://baden-wuerttemberg.nabu.de/natur-und-landschaft/natura-2000/18928.html>. Aufgerufen am 09.05.2016.
- Nettesheim, Martin (2011): Art. 291 AEUV. In Grabitz, Hilf, Meinhard/Nettesheim: Das Recht der Europäischen Union.
- Noll, Roger (2008): The politics of regulation. In: Schmalensee/Willig (Hrsg.): Handbook of industrial organization.
- OECD (2004): Economic Aspects of Environmental Compliance Assurance, Proceedings from the OECD Global Forum on Sustainable Development 2-3 December 2004 OECD Headquarters, Paris, France. <https://www.oecd.org/env/outreach/37719119.pdf>. Aufgerufen am 25.04.16.
- OECD (2005). Funding Environmental Compliance Assurance. Lessons Learned from International Experience. <https://www.oecd.org/env/outreach/35139072.pdf>. Aufgerufen am 25.04.16.
- OECD (2008): Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44789472.pdf>. Aufgerufen am 11.08.2016.
- Perkins, Richard / Neumayer, Eric (2007): Implementing Multilateral Environmental Agreements: An Analysis of EU Directives. *Global Environmental Politics*, 7 (3), 13-41.
- Peltzman, Sam (1976): Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*. S. 211-240.
- Piroch, Ingmar (2012): Umfragebericht zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Industrieemissionen, I+E Nr. 3, S.121 - 125.
- Potapova, Katerina (2014): Zur Kritik des Konzepts „Informelles Regieren“. In Bröchler/Grunden (Hrsg.): Informelles Regieren. Konzepte, Akteure und Prozesse. Wiesbaden. S. 99-117.
- Prognos (2013): Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben. Internationale Erfahrungen im Vergleich. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Studien/2013-05-23-nutzenstudie.pdf?blob=publicationFile&v=1>. Aufgerufen am 11.08.2016.
- Puttler, Adelheid (2011): Art. 4 EUV. In Calliess/Ruffert (2011): EUV/AEUV.
- Sächsische Staatskanzlei (2012): Maßnahmenumsetzung WRRl in Sachsen. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/13361>. Aufgerufen am 08.06.2016.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2011): Verwaltungsanleitung zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie im Bereich der Abwasserbeseitigung sowie industriell-gewerblicher Direkteinleitungen - Prüfung auf das Erfordernis weitergehender Anforderungen. [https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/Erlass\\_Umsetzung\\_WRRl\\_weitergehende\\_Abwasserbahndlung.pdf](https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/download/Erlass_Umsetzung_WRRl_weitergehende_Abwasserbahndlung.pdf). Aufgerufen am 17.05.2016.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Wasser, Wasserwirtschaft (2016): Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/luft/33327.htm>. Aufgerufen am 20.04.2016.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Wasser, Wasserwirtschaft (2016): Rechtliche Grundlagen. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/206.htm>. Aufgerufen am 26.04.2016.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Wasser, Wasserwirtschaft (2016): Maßnahmen umsetzen. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/11655.htm#article5816>. Aufgerufen am 17.05.2016.

- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Wasser, Wasserwirtschaft (2015). Entwürfe aktualisierte Bewirtschaftungspläne u. Maßnahmenprogramme (2. Bewirtschaftungszeitraum).  
<https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/14640.htm>. Aufgerufen am 26.04.2016.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Wasser, Wasserwirtschaft (2015): Bewirtschaftungspläne / Maßnahmenprogramme. <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/14706.htm>. Aufgerufen am 26.04.2016.
- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Wasser, Wasserwirtschaft (2016): Hochwasserrisikomanagement in Sachsen, abrufbar unter: <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/wasser/14104.htm>. Aufgerufen am 26.04.2016.
- Sachteleben, Jens/Behrens, Martin (2010): Konzept zum Monitoring des Erhaltungszustandes von Lebensraumtypen und Arten der FFH-Richtlinie in Deutschland, Förderkennzeichen (UFOPLAN) 805 82 013, BfN-Skripten Nr. 278/2010.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten. Berlin.
- Scharpf, Fritz W. (2000). Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scholz, Rupert (2006): Supranationale Dienstleistungsfreiheit und nationales Verwaltungsrecht. In Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle (Hrsg.). Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag. München.
- Schroeder, Werner (2004): Nationale Maßnahmen zur Durchführung von EG-Recht und das Gebot der einheitlichen Wirkung – Existiert ein Prinzip der „nationalen Verfahrensautonomie“? *AöR* 129, S. 3-38.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (1995): Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie. In Dose/Voigt (Hrsg.): Kooperatives Recht.
- Schumacher, Jochen / Schumacher, Anke (2003): FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie: Kritik der Europäischen Kommission an der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland. *Naturschutz in Recht und Praxis* – online, Heft 1.  
[http://www.naturschutzrecht.net/Online-Zeitschrift/Nrpo\\_03Heft1.pdf](http://www.naturschutzrecht.net/Online-Zeitschrift/Nrpo_03Heft1.pdf). Aufgerufen am 03.05.2016.
- Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (2016): Information zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung.  
[http://www.saa.de/grabf\\_grenzueber\\_abfallverbr.php](http://www.saa.de/grabf_grenzueber_abfallverbr.php). Aufgerufen am 08.06.2016.
- Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern (2016): Staatliche Ämter für Landwirtschaft und Umwelt. [http://www.stalu-mv.de/cms2/StALU\\_prod/StALU/de/start/index.jsp](http://www.stalu-mv.de/cms2/StALU_prod/StALU/de/start/index.jsp). Aufgerufen am 09.08.2016.
- Statistisches Bundesamt (2016): Bundesländer mit Hauptstädten am 31.12.2015.  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/02Bundeslaender.html>. Aufgerufen am 09.01.2017.
- Stelkens, Ullrich (2014): Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten.  
<http://192.124.238.248/fbpdf/dp-068.pdf>. Aufgerufen am 24.10.2014.
- Stelkens, Ullrich (2014): Europäisches Verwaltungsrecht, Europäisierung des Verwaltungsrechts und Internationales Verwaltungsrecht (EuR). In Stelkens/Bonk/Sachs: *Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG*.
- Stigler, George J. (1971): The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. S. 3-21.
- Streinz, Rudolf (2012). *Europarecht*.
- Stüber, Stephan (2000): Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie und die Umsetzung in Bundesrecht, *NuR*, S. 245 ff.
- Sußmann, Alexandra (2006): Vollzugs- und Rechtsschutzdefizite im Umweltrecht unter Berücksichtigung supranationaler und internationaler Vorgaben. Würzburg.
- Tallberg, Jonas (2002): Paths to compliance. Enforcement, management, and the European Union. *International Organization* 56(03). S. 609-643.
- Tholen, Hanna (2014): Das Artenschutzregime der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie im deutschen Recht – Umsetzung der europäischen Vorgaben in Gesetzgebung, Auslegung und Vollzug.
- Tiroch, Kathrin / Kirschner, Adele (2012): Überblick über das Wasserrecht der Bundesrepublik Deutschland, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg,

[http://www.mpfpr.de/fileadmin/media/Water\\_Law/Nationales\\_Recht/Treaties\\_Germany/Kirschner-Tiroch\\_Ueberblick\\_ueber\\_das\\_Wasserrecht\\_der\\_Bundesrepublik\\_Deutschland\\_REVISED\\_2012.pdf](http://www.mpfpr.de/fileadmin/media/Water_Law/Nationales_Recht/Treaties_Germany/Kirschner-Tiroch_Ueberblick_ueber_das_Wasserrecht_der_Bundesrepublik_Deutschland_REVISED_2012.pdf), aufgerufen am 28.05.2017.

Toshkov, Dimiter (2010): Taking Stock: A Review of Quantitative Studies of Transposition and Implementation of EU law. Working Paper No. 01/2010, Institute for European Integration Research, Leiden.

Trstenjak, Verika / Beysen, Erwin (2012): Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in der Unionsrechtsordnung.

Umweltbundesamt (2013): Hochwasserschutzrecht.

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/wasser/wasserrecht/hochwasserschutzrecht>. Aufgerufen am 25.04.2016.

Underdal, Arild (1998): Explaining compliance and defection: Three models. *European Journal of International Relations* 4(1). S. 5-30.

V. Danwitz, Thomas (2008): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin, Heidelberg.

Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York.

Williamson, Oliver E. (1996): *The Mechanisms of Governance*. Oxford.

Winter, Gerd (1975): *Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht: e. Beitr. zur Soziologie d. öffentl. Rechts*. Berlin.

Ziekow, Jan / Bauer, Christian / Willwacher, Hanna / Keimeyer, Friedhelm / Graichen, Verena (2015): Harmonisierungsbedarf im Rahmen der Administration des EU-Emissionshandels als System der Mehrebenenverwaltung, *Climate Change* 26/2015, Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

## Anhang

### Fragebogen „Herausforderungen beim Vollzug von Umweltrecht“

#### 1 Allgemeine Fragen

##### 1.1 Bundesland

In welchem Bundesland sind Sie tätig?

[Dropdown-Menü der Bundesländer]

##### 1.2 Behördenebene

Welcher Ebene ist die Behörde, für die Sie arbeiten, zuzuordnen?

Lokale Ebene	<input type="checkbox"/>
Regionale Ebene	<input type="checkbox"/>
Landesebene	<input type="checkbox"/>

##### 1.3 Umweltbereiche

Für welche der folgenden Bereiche des Umweltrechts ist die Behörde, für die Sie arbeiten, zuständig?

Überwachung von Industrieanlagen	<input type="checkbox"/>
Lärmschutz	<input type="checkbox"/>
Luftqualität	<input type="checkbox"/>
Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen	<input type="checkbox"/>
Grenzüberschreitende Abfallverbringung	<input type="checkbox"/>
Gewässerschutz	<input type="checkbox"/>
Bodenschutz	<input type="checkbox"/>
Bauleit- und Raumplanung	<input type="checkbox"/>
Natur- und/oder Artenschutz (Artenvielfalt und Lebensräume)	<input type="checkbox"/>
Andere: _____	

Hinweis: Die Einteilung der unterschiedlichen Bereiche ist mit Blick auf die unionsweite Vergleichbarkeit der Befragung gewählt worden und spiegelt nur bedingt die Ein- und Aufteilung der deutschen Umweltverwaltung wider, so dass Sie unter Umständen mehrere Bereiche auswählen müssen.

##### 1.4 [Bereichsfilter]

In welchem der Bereiche sind Sie tätig? (Mehrfachnennung möglich)

Überwachung von Industrieanlagen	<input type="checkbox"/>
Lärmschutz	<input type="checkbox"/>
Luftqualität	<input type="checkbox"/>
Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen	<input type="checkbox"/>
Grenzüberschreitende Abfallverbringung	<input type="checkbox"/>
Gewässerschutz	<input type="checkbox"/>
Bodenschutz	<input type="checkbox"/>
Bauleit- und Raumplanung	<input type="checkbox"/>
Natur- und/oder Artenschutz (Artenvielfalt und Lebensräume)	<input type="checkbox"/>
Andere: _____	

[Hier erscheint nur, was in Frage 1.3 ausgewählt wurde, um die Auswahl der bereichsspezifischen Fragebögen zu steuern, damit man nicht zu Bereichen befragt wird, in denen man nicht tätig ist.]

### 1.5 Aufgaben

Für welche der folgenden Aufgaben sind Sie/ist die Behörde, für die Sie arbeiten, zuständig? (Mehrfachnennung möglich)

Aufstellung von umweltbezogenen Programmen und Plänen (z.B. Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG, Bewirtschaftungspläne nach § 83 WHG oder Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG etc.)	<input type="checkbox"/>
Zulassung/Erlaubnisse/Bewilligungen (z.B. Genehmigung nach § 4 BImSchG oder Erlaubnis nach § 8 WHG etc.)	<input type="checkbox"/>
Umweltrechtsbezogene Beratungs- und Informationsleistungen	<input type="checkbox"/>
Anlagen- oder tätigkeitsspezifische Überwachungsmaßnahmen (z.B. Vor-Ort-Inspektionen oder Fernüberwachung etc.)	<input type="checkbox"/>
Zustandsbezogene Umweltüberwachungsmaßnahmen (z.B. Durchführung von Feinstaubmessungen etc.) oder Bewertung und Einstufung des Umweltzustands (z.B. Bewertung der Schutzwürdigkeit von Gebieten nach § 23 BNatSchG oder Bestimmung des Gewässerzustands nach dem WHG etc.)	<input type="checkbox"/>
Umweltberichterstattung (z.B. Erstellung von Berichten über die Qualität von Badegewässern entsprechend der Landesverordnungen etc.)	<input type="checkbox"/>
Zivile und verwaltungsrechtliche Durchsetzung von Umweltrecht (z.B. Erlass von Sanierungsbescheiden etc.)	<input type="checkbox"/>
Ahndung von Ordnungswidrigkeiten und/oder Straftaten (z.B. bei vorsätzlicher Abfallentsorgung)	<input type="checkbox"/>
Entwicklung von Strategien und Programmen	<input type="checkbox"/>
Evaluierung anderer Behörden (z.B. Rechnungshof, aber auch Fach- und/oder Rechtsaufsicht über nachgeordnete Behörden)	<input type="checkbox"/>
Weitere: _____	<input type="checkbox"/>

### 1.6 Funktion

Welche Funktion nehmen Sie innerhalb Ihrer Behörde wahr?

Sachbearbeitung	<input type="checkbox"/>
Leitung einer Einheit (z.B. Sachgebiet, Referat etc.)	<input type="checkbox"/>
Leitung mehrerer Einheiten (z.B. Abteilung etc.)	<input type="checkbox"/>
Leitung einer Behörde (z.B. Umweltamt)	<input type="checkbox"/>
Andere: _____	

[Dieser Abschnitt erscheint nur, wenn Sie in Frage 1.4 angegeben haben, dass Sie für die Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz oder Luftqualität zuständig sind.]

## 2 [Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz und Luftqualität]

Der EU-Rechtsrahmen zur Regulierung von Industrieanlagen umfasst u.a.:

Europäischer Rechtsakt	Umsetzung/Regelung in Deutschland
Richtlinie 2010/75/EU – Industrieemissionsrichtlinie	Insb. Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG
Richtlinie 2003/87/EG – Emissionshandels-Richtlinie und nachfolgende Änderungsrichtlinien	Insb. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG

Richtlinie (EU) 2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe, zur Änderung der Richtlinie 2003/35/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/81/EG	Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV
Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa	Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV
Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Umgebungslärmrichtlinie)	§§ 47 a-f BImSchG, 34. BImSchV
Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-III-Richtlinie)	Störfall-Verordnung – 12. BImSchV

### 2.1 Probleme Rechtsanwendung

Was sind die größten Herausforderungen bei der Anwendung der Rechtsvorschriften zur Genehmigung und Überwachung von Industrieanlagen, zum Lärmschutz und zur Luftreinhaltung in Ihrem Zuständigkeitsbereich?

Anwendung der BVT in der Genehmigung von Anlagen	<input type="checkbox"/>
Anpassung von erteilten Genehmigungen aufgrund von Veränderungen der BVT	<input type="checkbox"/>
Vermeidung/Reduzierung industrieller Abwässer	<input type="checkbox"/>
Ermittlung des Einflusses von Industrieemissionen auf die Luftqualität	<input type="checkbox"/>
Ermittlung des Einflusses von Verkehrsemissionen auf die Luftqualität	<input type="checkbox"/>
Ermittlung des Einflusses von Wohnraumbeheizungsemissionen auf die Luftqualität	<input type="checkbox"/>
Ermittlung des Einflusses von Landwirtschaftsemissionen auf die Luftqualität	<input type="checkbox"/>
Anwendung von Emissionsgrenzwerten	<input type="checkbox"/>
Festlegung strengerer Emissionsgrenzwerte	<input type="checkbox"/>
Bewertung/Verhinderung von anlagenbezogenen Bodenbelastungen	<input type="checkbox"/>
Verbesserung des Zugangs der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen über anlagenbezogene Lärm- und Luftqualitätsbelastungen	<input type="checkbox"/>
Aufstellung von Lärmschutzplänen	<input type="checkbox"/>
Aufstellung von Luftreinhalteplänen	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 2.2 Sektoren und Prozesse

Gibt es besondere Sektoren und Prozesse, die in Ihrem Zuständigkeitsbereich größere Herausforderungen darstellen als andere?

Energieerzeugung	<input type="checkbox"/>
Raffinerien	<input type="checkbox"/>
Kohle und Stahl	<input type="checkbox"/>
Chemie	<input type="checkbox"/>
Verkehr	<input type="checkbox"/>
Massentierhaltung	<input type="checkbox"/>
Andere landwirtschaftliche Emissionsquellen (z.B. Abbrände/Verbrennung pflanzlicher Abfälle/Düngung)	<input type="checkbox"/>

Beheizung von Wohnraum mit Festbrennstoffen (einschließlich offener Feuerstellen)	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 2.3 Probleme Kontrolle

Was sind die größten Herausforderungen in der Überwachung von Industrieemissionen und Luftqualität?

Planung und Durchführung von risikobasierten Inspektionen	<input type="checkbox"/>
Eindeutigkeit von Genehmigungsvoraussetzungen	<input type="checkbox"/>
Regelmäßige Boden- und Grundwasserüberwachung	<input type="checkbox"/>
Verfügbarkeit von Luftqualitätsinformationen	<input type="checkbox"/>
Identifizierung von Luftverschmutzungsquellen	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 2.4 Vollzugsprobleme

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen nach Ihrer Einschätzung für die Behörde, für die Sie arbeiten, beim Vollzug von Umweltrecht zur Genehmigung und Überwachung von Industrieanlagen, zum Lärmschutz und zur Luftreinhaltung zu?

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Teils/teils	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Unsere Behörde verfolgt einen integrierten Ansatz bei der Überwachung von Industrieanlagen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde kann alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen ordnungsgemäß durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde kann nicht-anlassbezogene Kontrollen und Regelinspektionen in angemessenem Umfang durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Rechtsrahmen und die einschlägigen Rechtsvorschriften sind klar, vollständig und übersichtlich, so dass ein angemessener Vollzug gewährleistet wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [1]	<input type="checkbox"/> [1]	<input type="checkbox"/>
Die Raumordnungs- und Bauleitplanung unterstützt die Durchsetzung des Umweltrechts.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Klare Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) erleichtern unserer Behörde den Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [2]	<input type="checkbox"/> [2]	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über Überwachungskonzepte, Inspektionspläne und/oder -programme etc., die unser Vollzugshandeln unterstützen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Überwachungspläne und -programme strukturieren und erleichtern unserer Behörde die Vorbereitung und Durchführung von Überwachungsmaßnahmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Aufstellen von Überwachungsplänen und -programmen ist vom Aufwand her vertretbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der risikobasierte Ansatz für die Festlegung von Inspektionsintervallen (Art. 23, Abs. 4 IED) ermöglicht einen effektiven und effizienten Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Planungs-, Dokumentations- und Berichtsauf-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

wand ist gut zu bewältigen.						
Unsere Behörde verfügt über genügend Personal für einen angemessenen Vollzug.	<input type="checkbox"/>					
Bei den MitarbeiterInnen ist ausreichendes Fachwissen für einen angemessenen Vollzug vorhanden.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist im administrativen Bereich technisch angemessen ausgestattet (Büroausstattung, Software etc.).	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist bei der Durchführung von Inspektionen technisch angemessen ausgestattet (z.B. Laptops, Messgeräte, Handhelds mit GPS etc.).	<input type="checkbox"/>					
Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Technik Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Neben der Einarbeitung in neue administrative und rechtliche Thematiken bleibt den MitarbeiterInnen ausreichend Zeit für Überwachungstätigkeiten.	<input type="checkbox"/>					
Unserer Behörde liegen von Seiten der Anlagenbetreiber ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug vor.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist in der Lage, ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug zu sammeln und auszuwerten.	<input type="checkbox"/>					

## 2.5 Weitere Probleme

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere Hauptursachen für Vollzugsprobleme im Bereich Überwachung von Industrieanlagen, Lärmschutz und/oder Luftqualität, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie konkrete Beispiele?

## 2.6 [Rechtsvorschriften]

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Rechtsvorschriften angegeben wurden.]*

[1] Sie haben angegeben, dass der Rechtsrahmen unklar, unvollständig oder unübersichtlich ist. Welche Rechtsnormen oder Rechtsbegriffe sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

## 2.7 [Auslegungshilfen]

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Auslegungshilfen angegeben wurden.]*

[2] Sie haben angegeben, dass Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) unklar sind oder fehlen. Welche Auslegungshilfen sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

## 2.8 Unterstützung

Was sind die wichtigsten Dinge, die den Vollzugsbehörden dabei helfen könnten, Herausforderungen bei der Überwachung von Industrieanlagen, dem Lärmschutz und der Luftreinhaltung anzugehen und zu überwinden?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
Zugang zu modernen Überwachungs- und Erdbeobachtungstechniken (z.B. Satellitenerkundung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zugang zu allen verfügbaren Informationen über den örtlichen Zuständigkeitsbereich in der europäischen Geodateninfrastruktur (INSPIRE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken innerhalb Ihrer Behörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken zwischen Ihrer und anderen Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen	<input type="checkbox"/> [3]	<input type="checkbox"/> [3]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gründung von und aktive Teilnahme in Netzwerken von Umweltfachleuten, um die Kommunikation und den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu vereinfachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit in Netzwerken zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und entlang der gesamten Vollzugskette	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardverfahren zur regelmäßigen Information von politischen Entscheidungsträgern über praktische Erfahrungen und Arbeitsergebnisse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mehr Möglichkeit zur fachlichen Qualifizierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

## 2.9 [Bedingungen]

[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

## 2.10 [Leitlinien]

[Frage erscheint nur, wenn Leitlinien als hilfreich bewertet wurden.]

[3] Sie haben angegeben, dass anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen hilfreich sind bzw. sein könnten. Zu welchen Themen würden Sie Leitlinien und Fortbildungen benötigen?

## 2.11 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere hilfreiche Maßnahmen, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie Beispiele für Best Practices?

[Dieser Abschnitt erscheint nur, wenn Sie in Frage 1.4 angegeben haben, dass Sie für Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen und/oder grenzüberschreitende Abfallverbringung zuständig sind.]

### 3 [Abfall und grenzüberschreitende Abfallverbringung]

Der EU-Rechtsrahmen zur Regulierung von Abfall und grenzüberschreitender Abfallverbringung umfasst:

Europäischer Rechtsakt	Umsetzung/Regelung in Deutschland
Richtlinie 2008/98/EG – Abfallrahmenrichtlinie	Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG – und Landesabfallgesetze
Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien	Deponieverordnung – DepV
Richtlinie 2000/76/EG über die Verbrennung von Abfällen	17. BImSchV
Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände	Hafen- und Schiffsentsorgungsgesetze der Länder
Eine Reihe von Richtlinien über Abfall, der von Konsumgütern stammt, einschließlich: Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG); Batterien und Akkumulatoren (2006/66/EG); Altfahrzeuge (2000/53/EG); Elektro- und Elektronik-Altgeräte (2002/96/EG)	Verpackungsverordnung – VerpackV Batteriegesetz – BattG Altfahrzeug-Verordnung – AltfahrzeugV Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG
Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen und Verordnung (EU) Nr. 660/2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen	Abfallverbringungsgesetz – AbfVerbrG
Richtlinie 2006/21/EG über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie	Gewinnungsabfallverordnung – Gewinnungs-AbfV
Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 über das Recycling von Schiffen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 und der Richtlinie 2009/16/EG	

#### 3.1 Probleme Rechtsanwendung

Was sind die größten Herausforderungen bei der Anwendung der Rechtsvorschriften zur Genehmigung und Überwachung von abfallbezogenen Aktivitäten in Ihrem Zuständigkeitsbereich?

Unterscheidung zwischen Abfall und Nicht-Abfall	<input type="checkbox"/>
Unterscheidung zwischen gefährlichen und nicht-gefährlichen Abfällen	<input type="checkbox"/>
Einrichtung einer angemessenen Abfallbehandlungsinfrastruktur	<input type="checkbox"/>
Erreichung von Recyclingzielen	<input type="checkbox"/>
Erstellung von Inspektionsplänen für die Abfallverbringung	<input type="checkbox"/>
Erstellung von Abfallvermeidungsprogrammen	<input type="checkbox"/>
Erstellung von Abfallbewirtschaftungsplänen	<input type="checkbox"/>
Umgang mit Belästigungen in der Umgebung von Abfallbehandlungsanlagen / Deponien	<input type="checkbox"/>
Förderung von Vorbehandlungen von Abfällen	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

#### 3.2 Sektoren und Prozesse

Gibt es besondere Sektoren, Aktivitäten und Prozesse, die in Ihrem Zuständigkeitsbereich größere Herausforderungen darstellen als andere?

Müllverbrennung zur Energiegewinnung	<input type="checkbox"/>
Grenzüberschreitender Handel mit "Gebrauchsgüter"	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 3.3 Probleme Kontrolle

Was sind die größten Herausforderungen bei der Überwachung von abfallbezogenen Aktivitäten?

Schwerfällige und ineffektive Verfahren/Formblätter	<input type="checkbox"/>
Überwachung spezieller Stoffströme: Elektro- und Elektronikgeräte-Abfall	<input type="checkbox"/>
Überwachung spezieller Abfallströme: Altfahrzeuge	<input type="checkbox"/>
Überwachung spezieller Abfallströme: Altschiffe	<input type="checkbox"/>
Überwachung spezieller Abfallströme: Andere	<input type="checkbox"/> [4]
Überwachung der Verbringung/des Verbleibs von gefährlichen Abfällen	<input type="checkbox"/>
Bekämpfung organisierter Abfallkriminalität	<input type="checkbox"/>
Überwachung von Deponien in Betrieb	<input type="checkbox"/>
Stilllegung von Deponien und Nachsorge bei stillgelegten Deponien	<input type="checkbox"/>
Illegale Abfallablagerung und/oder -verbrennung	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 3.4 [Überwachung anderer Stoffströme]

[Frage erscheint nur, wenn „Überwachung spezieller Stoffströme: Andere“ ausgewählt wurde.]

[4] Sie haben angegeben, dass die Überwachung anderer als der aufgelisteten Stoffströme zu Problemen führt. Welche Stoffströme sind das insbesondere?

### 3.5 Vollzugsprobleme

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen nach Ihrer Einschätzung für die Behörde, für die Sie arbeiten, beim Vollzug von Rechtsvorschriften im Bereich Abfall und grenzüberschreitende Abfallverbringung zu?

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Teils/teils	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht beurteilen
Unsere Behörde kann alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen ordnungsgemäß durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde kann nicht-anlassbezogene Kontrollen und Regelinspektionen in angemessenem Umfang durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Rechtsrahmen und die einschlägigen Rechtsvorschriften sind klar, vollständig und übersichtlich, so dass ein angemessener Vollzug gewährleistet wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [5]	<input type="checkbox"/> [5]	<input type="checkbox"/>
Klare Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) erleichtern unserer Behörde den Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [6]	<input type="checkbox"/> [6]	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über Überwachungskonzepte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

te, Inspektionspläne und/oder -programme etc., die unser Vollzugshandeln unterstützen.						
Die Einführung von Kontrollplänen hat mir/meiner Behörde die Vorbereitung und Durchführung von Überwachungsmaßnahmen strukturiert und erleichtert.	<input type="checkbox"/>					
Das Aufstellen der Kontrollpläne ist vom Aufwand her vertretbar.	<input type="checkbox"/>					
Der Planungs-, Dokumentations- und Berichtsaufwand ist gut zu bewältigen.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde verfügt über genügend Personal für einen angemessenen Vollzug.	<input type="checkbox"/>					
Bei den MitarbeiterInnen ist ausreichendes Fachwissen für einen angemessenen Vollzug vorhanden.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist im administrativen Bereich technisch angemessen ausgestattet (Büroausstattung, Software etc.).	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist bei der Durchführung von Inspektionen technisch angemessen ausgestattet (z.B. Laptops, Messgeräte, Handhelds mit GPS etc.).	<input type="checkbox"/>					
Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Technik Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Neben der Einarbeitung in neue administrative und rechtliche Thematiken bleibt den MitarbeiterInnen ausreichend Zeit für Überwachungstätigkeiten.	<input type="checkbox"/>					
Unserer Behörde liegen von Seiten der Anlagenbetreiber ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug vor.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist in der Lage, ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug zu sammeln und auszuwerten.	<input type="checkbox"/>					

### 3.6 Weitere Probleme

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere Hauptursachen für Vollzugsprobleme im Bereich Abfall und grenzüberschreitende Abfallverbringung, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie konkrete Beispiele?

### 3.7 [Rechtsvorschriften]

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Rechtsvorschriften angegeben wurden.]*

[5] Sie haben angegeben, dass der Rechtsrahmen unklar, unvollständig oder unübersichtlich ist. Welche Rechtsnormen oder Rechtsbegriffe sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

### 3.8 [Auslegungshilfen]

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Auslegungshilfen angegeben wurden.]*

[6] Sie haben angegeben, dass Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) unklar sind oder fehlen. Welche Auslegungshilfen sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

### 3.9 Unterstützung

Was sind die wichtigsten Dinge, die den Vollzugsbehörden dabei helfen könnten, Herausforderungen im Vollzug von Rechtsvorschriften zu Abfall und grenzüberschreitender Abfallverbringung anzugehen und zu überwinden?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
Zugang zu modernen Überwachungs- und Erdbeobachtungstechniken (z.B. Satellitenerkundung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zugang zu allen verfügbaren Informationen über den örtlichen Zuständigkeitsbereich in der europäischen Geodateninfrastruktur (INSPIRE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken innerhalb Ihrer Behörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken zwischen Ihrer und anderen Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen	<input type="checkbox"/> [7]	<input type="checkbox"/> [7]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gründung von und aktive Teilnahme in Netzwerken von Umweltfachleuten, um die Kommunikation und den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu vereinfachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit in Netzwerken zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und entlang der gesamten Vollzugskette	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardverfahren zur regelmäßigen Information von politischen Entscheidungsträgern über praktische Erfahrungen und Arbeitsergebnisse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mehr Möglichkeit zur fachlichen Qualifizierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 3.10 [Bedingungen]

*[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]*

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

### 3.11 [Leitlinien]

*[Frage erscheint nur, wenn Leitlinien als hilfreich bewertet wurden.]*

[7] Sie haben angegeben, dass anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen hilfreich sind bzw. sein könnten. Zu welchen Themen würden Sie Leitlinien und Fortbildungen benötigen? [Freitext]

### 3.12 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere hilfreiche Maßnahmen, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie Beispiele für Best Practices?

*[Dieser Abschnitt erscheint nur, wenn Sie in Frage 1.4 angegeben haben, dass Sie für Gewässer-, Bodenschutz oder Bauleit- und Raumplanung zuständig sind.]*

## 4 [Wasser und Boden]

Der EU-Rechtsrahmen zum Gewässer- und Bodenschutz umfasst:

Europäischer Rechtsakt	Umsetzung/Regelung in Deutschland
Richtlinie 2000/60/EG – Wasserrahmenrichtlinie	Wasserhaushaltsgesetz – WHG – und Landeswassergesetze
Richtlinie 2007/60/EG über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken	
Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser	Wasserhaushaltsgesetz – WHG
Richtlinie 98/83/EG über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch	Trinkwasserverordnung – TrinkwV 2001
Richtlinie 2006/7/EG über die Qualität der Badegewässer	Badegewässerverordnungen der Bundesländer
Richtlinie 2008/56/EG – Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie	§§ 45a bis 45l WHG
Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen im Bereich der Wasserpolitik	Oberflächengewässerverordnung – OGewV
Richtlinie 2006/118/EG zum Schutz des Grundwassers vor Verschlechterung und Verschmutzung	Grundwasserverordnung – GrwV
Richtlinie 2009/128/EG – Pflanzenschutz-Rahmenrichtlinie	Pflanzenschutzgesetz – PflSchG
Richtlinie 2006/11/EG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft	Oberflächengewässerverordnung – OGewV
Richtlinie 91/676/EWG – Nitratrichtlinie	Düngeverordnung – DüV

### 4.1 Probleme Rechtsanwendung

Was sind die größten Herausforderungen bei der Anwendung der wasser- und bodenrechtlichen Vorschriften in Ihrem Zuständigkeitsbereich?

Einrichtung und Erhalt von Abwasserinfrastruktur	<input type="checkbox"/>
Aufstellung von Wasserbewirtschaftungsplänen	<input type="checkbox"/>
Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen	<input type="checkbox"/>
Aufstellung von Plänen zu Bewirtschaftung von Meeresgewässern	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des chemischen Zustands von Oberflächengewässern	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des ökologischen Zustands von Oberflächengewässern	<input type="checkbox"/>

Überwachung und Bewertung des Einflusses prioritärer Chemikalien auf Oberflächengewässer	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des Einflusses von Nitrat auf Oberflächengewässer	<input type="checkbox"/>
Hydrologisches Monitoring	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des Einflusses von Nitrat auf das Grundwasser	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des Einflusses von Pestiziden auf das Grundwasser	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des Einflusses von Bioziden auf das Grundwasser	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung des Einflusses anderer Chemikalien auf das Grundwasser	<input type="checkbox"/>
Überwachung des mengenmäßigen Zustands des Grundwassers	<input type="checkbox"/>
Umsetzung von Bodenschutzmaßnahmen	<input type="checkbox"/>
Minderung der Schadensauswirkungen von physischen Veränderungen an Oberflächengewässern	<input type="checkbox"/>
Minderung der Schadensauswirkungen von Hochwasserschutzmaßnahmen	<input type="checkbox"/>
Durchsetzung des Verschlechterungsverbots	<input type="checkbox"/>
Annäherung an einen guten ökologischen Zustand oder guten Umweltzustand	<input type="checkbox"/>
Bekämpfung von grenzüberschreitender Verschmutzung von Oberflächengewässern	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

#### 4.2 Sektoren und Prozesse

Gibt es besondere Sektoren, Aktivitäten und Prozesse, die in Ihrem Zuständigkeitsbereich größere Herausforderungen für den Schutz von Wasser und Boden darstellen als andere?

Landwirtschaftliche Düngung	<input type="checkbox"/>
Intensivhaltung / -aufzucht	<input type="checkbox"/>
Städtische Abwassersysteme	<input type="checkbox"/>
Industrieanlagen in Betrieb	<input type="checkbox"/>
Industrieanlagen nach Schließung	<input type="checkbox"/>
Deponien in Betrieb	<input type="checkbox"/>
Deponien nach Schließung	<input type="checkbox"/>
Illegale Abfallablagerung	<input type="checkbox"/>
Klärschlamm	<input type="checkbox"/>
Punktquelleneinleitungen durch Industrie	<input type="checkbox"/>
Punktquelleneinleitungen durch Kläranlagen	<input type="checkbox"/>
Verschmutzungen durch Überschwemmungen	<input type="checkbox"/>
Kohlekraftwerke	<input type="checkbox"/>
Wasserkraftwerke	<input type="checkbox"/>
Abwasser aus Bergbauaktivitäten	<input type="checkbox"/>
Identifikation und Beseitigung von Altlasten	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

#### 4.3 Probleme Kontrolle

Was sind die größten Herausforderungen bei der Überwachung von boden- und wasserbezogenen Aktivitäten?

Sicherstellung einer guten landwirtschaftlichen Praxis	<input type="checkbox"/>
Feststellung und Bewertung von Bodenverunreinigungen	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit von unterschiedlichen kommunalen und regionalen Behörden	<input type="checkbox"/>
Bekämpfung illegaler Wasserentnahmen	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Gewässerbelastung durch diffuse Quellen	<input type="checkbox"/>
Überwachung und Bewertung der Abflussmengen nach § 33 ff. WHG	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

#### 4.4 Vollzugsprobleme

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen nach Ihrer Einschätzung für die Behörde, für die Sie arbeiten, beim Vollzug von Rechtsvorschriften im Bereich Wasser und/oder Boden zu?

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Teils/ teils	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht be- urteilen
Unsere Behörde kann alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen ordnungsgemäß durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde kann nicht-anlassbezogene Kontrollen und Regelinspektionen in angemessenem Umfang durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Rechtsrahmen und die einschlägigen Rechtsvorschriften sind klar, vollständig und übersichtlich, so dass ein angemessener Vollzug gewährleistet wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [8]	<input type="checkbox"/> [8]	<input type="checkbox"/>
Klare Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) erleichtern unserer Behörde den Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [9]	<input type="checkbox"/> [9]	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über Überwachungskonzepte, Inspektionspläne und/oder -programme etc., die unser Vollzugshandeln unterstützen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen strukturiert und erleichtert mir/meiner Behörde die Vorbereitung und Durchführung von Überwachungsmaßnahmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen ist vom Aufwand her vertretbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Planungs-, Dokumentations- und Berichtsaufwand ist gut zu bewältigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über genügend Personal für einen angemessenen Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei den MitarbeiterInnen ist ausreichendes Fachwissen für einen angemessenen Vollzug vorhanden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde ist im administrativen Bereich technisch angemessen ausgestattet (Büroausstattung, Software etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde ist bei der Durchführung von Inspektionen technisch angemessen ausgestattet (z.B. Laptops, Messgeräte, Handhelds mit GPS etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Technik Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Neben der Einarbeitung in neue administrative und rechtliche Thematiken bleibt den MitarbeiterInnen ausreichend Zeit für Überwachungstätigkeiten.	<input type="checkbox"/>					
Unserer Behörde liegen von Seiten der Normadressaten ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug vor.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist in der Lage, ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug zu sammeln und auszuwerten.	<input type="checkbox"/>					
Unsere Behörde ist in der Lage, Schadstoffe angemessen zu kontrollieren.	<input type="checkbox"/>					
Angemessene Wasserpreise setzen Anreize zu einem verantwortungsvollen Umgang mit Wasser.	<input type="checkbox"/>					

**4.5 Weitere Probleme**

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere Hauptursachen für Vollzugsprobleme im Gewässer- und Bodenschutz, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie konkrete Beispiele?

**4.6 [Rechtsvorschriften]**

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Rechtsvorschriften angegeben wurden.]*

[8] Sie haben angegeben, dass der Rechtsrahmen unklar, unvollständig oder unübersichtlich ist. Welche Rechtsnormen oder Rechtsbegriffe sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

**4.7 [Auslegungshilfen]**

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Auslegungshilfen angegeben wurden.]*

[9] Sie haben angegeben, dass Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) unklar sind oder fehlen. Welche Auslegungshilfen sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

**4.8 Unterstützung**

Was sind die wichtigsten Dinge, die den Vollzugsbehörden dabei helfen könnten, Herausforderungen im Gewässer- und/oder Bodenschutz anzugehen und zu überwinden?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
--	--------------------------	------------------------------	---	----------------------	-------------------------------------	---------------------------

Zugang zu modernen Überwachungs- und Erdbeobachtungstechniken (z.B. Satellitenerkundung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zugang zu allen verfügbaren Informationen über den örtlichen Zuständigkeitsbereich in der europäischen Geodateninfrastruktur (INSPIRE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken innerhalb Ihrer Behörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken zwischen Ihrer und anderen Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen	<input type="checkbox"/> [10]	<input type="checkbox"/> [10]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gründung von und aktive Teilnahme in Netzwerken von Umweltfachleuten, um die Kommunikation und den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu vereinfachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit in Netzwerken zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und entlang der gesamten Vollzugskette	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardverfahren zur regelmäßigen Information von politischen Entscheidungsträgern über praktische Erfahrungen und Arbeitsergebnisse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mehr Möglichkeit zur fachlichen Qualifizierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### 4.9 [Bedingungen]

[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

#### 4.10 [Leitlinien]

[Frage erscheint nur, wenn Leitlinien als hilfreich bewertet wurden.]

[10] Sie haben angegeben, dass anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen hilfreich sind bzw. sein könnten. Zu welchen Themen würden Sie Leitlinien und Fortbildungen benötigen? [Freitext]

#### 4.11 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere hilfreiche Maßnahmen, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie Beispiele für Best Practices?

[Dieser Abschnitt erscheint nur, wenn Sie in Frage 1.4 angegeben haben, dass Sie für Natur- und/oder Artenschutz zuständig sind.]

### 5 [Natur- und Artenschutz]

Der EU-Rechtsrahmen zum Natur- und Artenschutz umfasst:

Europäischer Rechtsakt	Umsetzung/Regelung in Deutschland
Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten – Vogelschutzrichtlinie	Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG – und Landesnaturschutzgesetze
Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildle-	Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG – und Landesnaturschutzgesetze

benden Tiere und Pflanzen – Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	
Verordnung (EG) Nr. 338/97 – Artenschutzverordnung	BNatschG, Bundesartenschutzverordnung
Verordnung (EG) Br. 1143/2014 – Verordnung zu invasiven Arten	
Verordnung (EG) 995/2010 – Holzhandelsverordnung	Holzhandels-Sicherungs-Gesetz - HolzSiG

### 5.1 Probleme Rechtsanwendung

Was sind die größten Herausforderungen bei der Anwendung der Rechtsvorschriften zum Naturschutz in Ihrem Zuständigkeitsbereich?

Einrichtung von Naturschutzgebieten	<input type="checkbox"/>
Einrichtung von Meeresschutzgebieten	<input type="checkbox"/>
Erstellung von Schutzgebietsmanagement-Plänen	<input type="checkbox"/>
Erhalt/Wiederherstellung von geschützten Lebensräumen	<input type="checkbox"/>
Vernetzung isolierter Lebensräume	<input type="checkbox"/>
Evaluierung und Reduzierung von externen Einflüssen auf geschützte Lebensräume	<input type="checkbox"/>
Durchsetzung von Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen	<input type="checkbox"/>
Umsetzung der Holzhandelsverordnung/des Holzhandels-Sicherungs-Gesetzes	<input type="checkbox"/>
Illegaler Handel und/oder Import mit/von geschützten Arten	<input type="checkbox"/>
Umgang mit invasiven Arten	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 5.2 Sektoren und Prozesse

Gibt es besondere Sektoren, Aktivitäten und Prozesse, die in Ihrem Zuständigkeitsbereich größere Herausforderungen für den Naturschutz darstellen als andere?

Massentierhaltung	<input type="checkbox"/>
Intensive Landwirtschaft	<input type="checkbox"/>
Holzeinschlag	<input type="checkbox"/>
Jagd	<input type="checkbox"/>
Bergbau	<input type="checkbox"/>
Biogas	<input type="checkbox"/>
Tourismus	<input type="checkbox"/>
Sport	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 5.3 Probleme Kontrolle

Was sind die größten Herausforderungen bei der Durchführung von Naturschutzmaßnahmen?

Entdeckung und Bekämpfung rechtswidriger Landnutzungsänderung	<input type="checkbox"/>
Entdeckung und Bekämpfung von Wilderei	<input type="checkbox"/>
Entdeckung und Bekämpfung von Wildfischerei	<input type="checkbox"/>
Entdeckung und Bekämpfung rechtswidriger Abholzung	<input type="checkbox"/>

Entdeckung und Bekämpfung der rechtswidrigen Tötung von geschützten Arten	<input type="checkbox"/>
Entdeckung und Bekämpfung illegalen Grünlandumbruchs	<input type="checkbox"/>
Illegaler Handel mit geschützten Arten	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 5.4 Vollzugsprobleme

Inwieweit treffen die folgenden Aussagen nach Ihrer Einschätzung für die Behörde, für die Sie arbeiten, beim Vollzug von Rechtsvorschriften im Bereich Naturschutz (Artenvielfalt und Lebensräume) zu?

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Teils/ teils	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht beur- teilen
Unsere Behörde kann alle gebotenen anlassbezogenen Kontrollen ordnungsgemäß durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde kann nicht-anlassbezogene Kontrollen in angemessenem Umfang durchführen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Rechtsrahmen und die einschlägigen Rechtsvorschriften sind klar, vollständig und übersichtlich, so dass ein angemessener Vollzug gewährleistet wird.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [11]	<input type="checkbox"/> [11]	<input type="checkbox"/>
Klare Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) erleichtern unserer Behörde den Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> [12]	<input type="checkbox"/> [12]	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über Überwachungskonzepte und/oder -programme, die unser Vollzugshandeln unterstützen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Aufstellung von Schutzgebietsmanagementplänen strukturiert und erleichtert mir/meiner Behörde die Vorbereitung und Durchführung von Überwachungsmaßnahmen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Aufstellung von Schutzgebietsmanagementplänen ist vom Aufwand her vertretbar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Der Planungs-, Dokumentations- und Berichtsaufwand ist gut zu bewältigen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über genügend Personal für einen angemessenen Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei den MitarbeiterInnen ist ausreichendes technisches und ökologisches Fachwissen für einen angemessenen Vollzug vorhanden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bei den MitarbeiterInnen sind die erforderlichen Kenntnisse zur konkreten Bestimmung von Arten vorhanden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde ist im administrativen Bereich technisch angemessen ausgestattet (Büroausstattung, Software etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde verfügt über angemessene technische Möglichkeiten bei der Durchführung von Überwachungstätigkeiten (z.B. Messgeräte, Handhelds mit GPS etc.).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unsere Behörde hat ausreichenden Zugang zu Laborleistungen für einen angemessenen Vollzug.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Technik Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Die MitarbeiterInnen schaffen es bei der derzeitigen Bandbreite ihrer Aufgabengebiete, mit der Entwicklung der Rechtsgrundlagen Schritt zu halten.	<input type="checkbox"/>					
Neben der Einarbeitung in neue administrative und rechtliche Thematiken bleibt den MitarbeiterInnen ausreichend Zeit für Überwachungstätigkeiten.	<input type="checkbox"/>					
Unserer Behörde liegen ausreichende Daten und Informationen für einen angemessenen Vollzug vor.	<input type="checkbox"/>					

### 5.5 Weitere Probleme

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere Hauptursachen für Vollzugsprobleme im Natur- und Artenschutz, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie konkrete Beispiele?

### 5.6 [Rechtsvorschriften]

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Rechtsvorschriften angegeben wurden.]*

[11] Sie haben angegeben, dass der Rechtsrahmen unklar, unvollständig oder unübersichtlich ist. Welche Rechtsnormen oder Rechtsbegriffe sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

### 5.7 [Auslegungshilfen]

*[Frage erscheint nur, wenn Probleme mit Auslegungshilfen angegeben wurden.]*

[12] Sie haben angegeben, dass Auslegungshilfen (z.B. technische Spezifikationen, Leitlinien etc.) unklar sind oder fehlen. Welche Auslegungshilfen sind besonders problematisch?

*Hinweis:* Bitte nennen Sie maximal vier.

### 5.8 Unterstützung

Was sind die wichtigsten Dinge, die den Vollzugsbehörden dabei helfen könnten, Herausforderungen im Naturschutz (Artenvielfalt und Lebensräume) anzugehen und zu überwinden?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
Zugang zu modernen Überwachungs- und Erdbeobachtungstechniken (z.B. Satellitenerkundung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zugang zu allen verfügbaren Informationen über den örtlichen Zuständigkeitsbereich in der europäischen Geodateninfrastruktur (INSPIRE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken innerhalb Ihrer Behörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vor-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

bildlichen Praktiken zwischen Ihrer und anderen Behörden						
Anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen	<input type="checkbox"/> [13]	<input type="checkbox"/> [13]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gründung von und aktive Teilnahme in Netzwerken von Umweltfachleuten, um die Kommunikation und den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu vereinfachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit in Netzwerken zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und entlang der gesamten Vollzugskette	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardverfahren zur regelmäßigen Information von politischen Entscheidungsträgern über praktische Erfahrungen und Arbeitsergebnisse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mehr Möglichkeit zur fachlichen Qualifizierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 5.9 [Bedingungen]

[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

### 5.10 [Leitlinien]

[Frage erscheint nur, wenn Leitlinien als hilfreich bewertet wurden.]

[13] Sie haben angegeben, dass anwendungsorientierte Leitlinien und Fortbildungen hilfreich sind bzw. sein könnten. Zu welchen Themen würden Sie Leitlinien und Fortbildungen benötigen?

### 5.11 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere hilfreiche Maßnahmen, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie Beispiele für Best Practices?

## 6 Bereichsübergreifende Herausforderungen

Um die Einhaltung von Umweltrecht sicherzustellen, ist für gewöhnlich eine ganze Reihe von Aktivitäten entlang der Vollzugskette notwendig, die von der Bereitstellung von Informationen für die Adressaten von Umweltschutzvorschriften, über den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften durch die zuständigen Behörden bis zur Verfolgung und Bestrafung von Umweltvergehen und -straftaten reichen. Auf der EU-Ebene wird die effektive und effiziente Verzahnung dieser Maßnahmen unter dem Schlagwort „compliance assurance“ diskutiert. Ziel der „compliance assurance“ ist es – mit Blick auf die Ressourcenknappheit von Vollzugsbehörden – einen Maßnahmenmix und behördenübergreifende Kooperationsbeziehungen zu etablieren, die ein Höchstmaß der Einhaltung von umweltrechtlichen Vorschriften durch die Adressaten gewährleisten.

Entsprechende Ansätze umfassen neben den bereits vorgenannten sektorspezifischen auch noch die folgenden umweltrechtlichen Regelungen:

Europäischer Rechtsakt	Umsetzung/Regelung in Deutschland
Richtlinie 2014/52/EU zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG
Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme	– UVPG
Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE)	Geodateninfrastruktur Deutschland und Geodateninfrastrukturen der Länder
Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 – EMAS-Verordnung	Umweltauditgesetz – UAG und entsprechende Verordnungen
Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen	Umweltinformationsgesetz – UIG
Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme	Umweltrechtsbehelfsgesetz – UmwRG
Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden	Umweltschadensgesetz – USchadG
Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt	Umweltstrafrechtsbezogene Vorschriften im Strafgesetzbuch – StGB, Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG, Bundesjagdgesetz – BjagdG und der Abfallverbringungsverordnungen – VVA

### 6.1 Probleme entlang der Vollzugskette

Welche Probleme oder Schwierigkeiten verhindern einen effektiven Vollzug von umweltrechtlichen Vorschriften in Ihrem Zuständigkeitsbereich mit Blick auf die gesamte Vollzugskette?

	Trifft völlig zu	Trifft eher zu	Teils/ teils	Trifft eher nicht zu	Trifft gar nicht zu	Kann ich nicht be- urteilen
Keine Gesamtstrategie oder Globalplanung zur Verbesserung der Einhaltung von Umweltrechtsvorschriften aufseiten der Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Keine Gesamtstrategie oder Globalplanung aufseiten der Verpflichteten, um die Einhaltung ihrer umweltrechtlichen Verpflichtungen zu verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unzureichende Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme auf die Umwelt (SUP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unzureichende Regelungen/Praxis der behördenübergreifenden Zusammenarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unklare, mangelhafte oder fehlende Raumplanung oder Genehmigungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unzureichende Prüfung der Auswirkungen bestimmter Projekte auf die Umwelt (UVP)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fehlende, unklare oder unzureichend ausgewertete Selbstüberwachung oder Berichterstattung durch Anlagenbetreiber	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fehlende oder unzureichende Risikobewertungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fehlende umweltbezogene Informationen (z.B. INSPIRE Daten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fehlende Informationen über die Umsetzung von Umweltrechtsvorschriften durch die Adressaten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unzureichendes technisches Verständnis bei anderen Behörden und Akteuren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Unzureichende verwaltungsrechtliche Vollzugsvorschriften, um Rechtsvorschriften durchzusetzen	<input type="checkbox"/>					
Unzureichende Personalkapazitäten in anderen Behörden entlang der Vollzugskette	<input type="checkbox"/>					
Unzureichende technische Ausstattung in anderen Behörden entlang der Vollzugskette	<input type="checkbox"/>					
Unzureichende Schulung von MitarbeiterInnen in anderen Behörden entlang der Vollzugskette	<input type="checkbox"/>					
Fehlende Spezialeinheiten mit Umweltbezug in anderen Behörden (z.B. Staatsanwaltschaft, Polizei, Zoll etc.)	<input type="checkbox"/>					
Fehlende Integration und Priorisierung von Umweltbelangen in anderen Bereichen	<input type="checkbox"/>					
Fehlende Möglichkeiten der Vollzugsbehörden, um auf unterschiedliche Formen und Ursachen der Nichtumsetzung von umweltrechtlichen Vorschriften sachlich differenziert reagieren zu können	<input type="checkbox"/>					
Unzureichende Sanktionierungsmöglichkeiten und Bußgelder	<input type="checkbox"/>					
Unzureichende (finanzielle) Absicherung für die Stilllegung, Sanierung und Nachsorge von Altlasten	<input type="checkbox"/>					

**6.2 Weitere Probleme**

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere Hauptursachen für bereichsübergreifende Vollzugsprobleme, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie konkrete Beispiele?

**6.3 Compliance Assurance Strategie**

Hat die Behörde, für die Sie arbeiten, eine Strategie zur Förderung der Einhaltung von Umweltrecht, die die gesamte Kette der Umsetzung und des Vollzugs einschließt?

Ja, auf Behördenebene	<input type="checkbox"/>
Ja, auf regionaler Ebene (Bundesland, Regierungsbezirk etc.)	<input type="checkbox"/>
Ja, pro Sektor	<input type="checkbox"/>
Ja, auf nationaler Ebene	<input type="checkbox"/>
Nein	<input type="checkbox"/>

**6.4 Unterstützung**

Was sind die wichtigsten Dinge, die den Vollzugsbehörden dabei helfen könnten, Herausforderungen im Vollzug von Umweltrecht anzugehen und zu überwinden?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
Entwicklung strategischer Ansätze zur Sicherstellung der Einhaltung von Umweltrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Verbesserung der Verfügbarkeit von und des Zugangs zu Daten	<input type="checkbox"/> [14]	<input type="checkbox"/> [14]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sicherstellung der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit relevanter Umweltgutachten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sicherstellung der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit relevanter Umweltmanagementberichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sicherstellung der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit relevanter Berichte zum Umweltzustand	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regelmäßige Evaluation von Umweltbehörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Leitfäden/Anleitungen etc. zur Vorbereitung und Erleichterung von Durchsetzungsmaßnahmen (z.B. Beweisaufnahme)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gründung von und aktive Teilnahme in Netzwerken von Umweltfachleuten, um die Kommunikation und den Austausch von vorbildlichen Praktiken zu vereinfachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit in Netzwerken zwischen der regionalen, nationalen und europäischen Ebene und entlang der gesamten Vollzugskette	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Standardverfahren zur regelmäßigen Information von politischen Entscheidungsträgern über praktische Erfahrungen und Arbeitsergebnisse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mehr Möglichkeit zur fachlichen Qualifizierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 6.5 [Bedingungen]

[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

### 6.6 [Datenverfügbarkeit]

[Frage erscheint nur, wenn bessere Datenverfügbarkeit als hilfreich bewertet wurde.]

[14] Sie haben angegeben, dass eine bessere Verfügbarkeit von und ein besserer Zugang zu Daten hilfreich ist bzw. sein könnte. Worüber würden Sie bessere/mehr Daten benötigen?

Raumplanung	<input type="checkbox"/>
Umweltzustand	<input type="checkbox"/>
UmweltnutzerInnen	<input type="checkbox"/>
Umweltmanagementsysteme	<input type="checkbox"/>
Inspektionsberichte	<input type="checkbox"/>
Informationen zu Vollzugsergebnissen	<input type="checkbox"/>
Andere: _____	

### 6.7 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere wichtige Punkte, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie Beispiele für Best Practices?

### 6.8 Lösungsansätze

Halten Sie die folgenden Maßnahmen für geeignet, um einen effektiveren Vollzug des Umweltrechts zu erreichen?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
Einbindung akkreditierter Dritter (einschließlich zugelassener UmweltgutachterInnen) in Überwachungstätigkeiten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stärkere Einbindung von ehrenamtlichen Laien/Nichtprofis (BürgerInnen oder NGOs) in Überwachungstätigkeiten und Maßnahmen zum Natur- und Artenschutz (z.B. durch Patenschaften für Gebiete)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information der Öffentlichkeit über lokale Umweltdaten, Inspektionsergebnisse bei einzelnen Anlagen/-betreibern und besonders vorbildliche Anlagen/Betriebe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Effektive Einbindung der lokalen Bevölkerung und anderer betroffener Akteure in umweltrelevante Planungs- und Entscheidungsprozesse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bessere Leitfäden zur Planung und Durchführung von Umweltinspektionen für die durchführenden Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bereitstellung von Informationen/Leitlinien oder Durchführung von Kampagnen zur Förderung eines normkonformen Verhaltens bei den Normadressaten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusätzliche Anreize für Normadressaten zur Einhaltung von umweltrechtlichen Vorgaben (z.B. Siegel, Auszeichnungen etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bündelung von spezifischen umweltrechtlichen Aufgaben (z.B. durch interkommunale Zusammenarbeit)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des bundesländerübergreifenden Austausches von Vollzugsbehörden, um ein gemeinsames Vollzugsverständnis zu entwickeln und vorbildliche Praktiken auszutauschen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zusammenarbeit in Umweltrechtbereichsübergreifenden Teams (z.B. bei Inspektionen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Barrierefreie niederschwellige Beschwerdesysteme (mit weiteren Verfahrensrechten)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einrichtung eines Onlineportals, auf dem Interessierte auf Missstände hinweisen können (ohne weitere Verfahrensrechte)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung von Dialogen zwischen Unternehmen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

und ihrer Nachbarschaft (z.B. in Mischgebieten), um Konflikte zu reduzieren						
Bessere technische Ausstattung (z.B. Handhelds für Vor-Ort-Inspektionen, mit denen Kontrollergebnisse direkt in das System eingegeben werden können)	<input type="checkbox"/>					
Mehr vollzugsbezogene Fortbildungen für BehördenmitarbeiterInnen, um die angemessene Umsetzung von umweltrechtlichen Vorschriften zu verbessern	<input type="checkbox"/>					
Engere Zusammenarbeit mit den Strafvollzugsbehörden	<input type="checkbox"/>					
Einrichtung von Stabsstellen in der Justiz zur Verfolgung umweltrechtlicher Verbrechen und Ordnungswidrigkeiten	<input type="checkbox"/>					
Nutzung von Umweltberichten (EMAS und anderen) für die Überwachung von Anlagen	<input type="checkbox"/>					
Generelle Überwachungserleichterung für Unternehmen mit einem EMAS-zertifiziertem Umweltmanagementsystem (z.B. Reduzierung der Inspektionshäufigkeit)	<input type="checkbox"/>					
Größerer Spielraum, um auf unterschiedliches Verhalten und Motivation von Anlagenbetreibern und Umweltnutzern differenziert zu reagieren, z.B. strikte Sanktionen bei fortgesetzten vorsätzlich wirtschaftlich motivierten Verstößen, Informationen für Ignoranten, Privilegierung für vorbildliche Betriebe mit freiwilligen Mehrleistungen	<input type="checkbox"/>					

### 6.9 [Bedingungen]

*[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]*

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

### 6.10 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere hilfreiche Maßnahmen oder Best Practice Beispiele im Umgang mit Vollzugsproblemen, die als Vorbild für andere dienen könnten?

## 7 Kooperation und Koordination

Viele Umweltvorgänge und -themen überschreiten Verwaltungs- oder Landesgrenzen oder verschiedene Kompetenzbereiche und Sektoren. Der effektive Vollzug von Umweltrecht, z.B. bei der grenzüberschreitenden Abfallverbringung, im Flussgebietsmanagement, bei der weiträumigen Luftverschmutzung, beim Handel mit und dem Einsatz von Chemikalien, im Grundwasserschutz, im Kampf gegen den illegalen Handel mit Wildtieren, im Meeresschutz und bei Strategischen Umweltprüfungen (SUPs) hängt von einer guten Kooperation zwischen Behörden mit unterschiedlichen Kompetenzen, von verschiedenen Verwaltungsebenen oder aus unterschiedlichen Bundesländern oder Staaten ab.

### 7.1 Grenzüberschreitende Probleme

Was sind die größten Herausforderungen in Ihrem Zuständigkeitsbereich, die grenzüberschreitende (im weitesten Sinne, einschließlich nationaler, Landes- und jeglicher anderer Grenzen, z.B. Verwal-

tungsebene/Kompetenzbereich) Ansätze, technische Kooperation und generelle Zusammenarbeit/Koordination erfordern?

### 7.2 Kooperation

Wie schätzen Sie die Zusammenarbeit und Koordination...

	Sehr gut	Gut	Mittelmäßig	Weniger gut	Überhaupt nicht gut	Kann ich nicht beurteilen
... zwischen verschiedenen Fachbereichen (z.B. Industrieanlagen, Abwasser, Gewässerschutz etc.) innerhalb Ihrer Behörde ein?	<input type="checkbox"/>					
... mit anderen Behörden aus Ihrem Bundesland ein?	<input type="checkbox"/>					
... mit Landesbehörden anderer Bundesländer ein?	<input type="checkbox"/>					
... mit Bundesbehörden ein?	<input type="checkbox"/>					
... mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten ein?	<input type="checkbox"/>					
... mit UmweltgutachterInnen im Rahmen von EMAS ein?	<input type="checkbox"/>					
... mit IHKS und HWKS in ihrer Funktion als EMAS-Registrierungsstellen ein?	<input type="checkbox"/>					

### 7.3 Besondere Kooperationsprobleme

Gibt es bestimmte Probleme, die die Koordination innerhalb Ihrer Behörde oder mit anderen Behörden innerhalb Deutschlands erschweren?

### 7.4 Internationale Rechtskonflikte

Bestehen Ihrer Ansicht nach Diskrepanzen zwischen EU-Recht und internationalen/globalen Abkommen (z.B. Basler Konvention, Hongkong-Konvention, CITES, regionale Meeresübereinkünfte), die den Vollzug behindern?

### 7.5 Unterstützung

Was sind die wichtigsten Dinge, die den Vollzugsbehörden dabei helfen könnten, grenzüberschreitende oder sektorübergreifende Herausforderungen im Vollzug von Umweltrecht anzugehen und zu überwinden?

	Hilft bei unserer Arbeit	Könnte uns in Zukunft helfen	Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen	Wäre nicht hilfreich	Existiert, ist aber nicht hilfreich	Kann ich nicht beurteilen
Vereinfachung des Informationsaustauschs zwischen verschiedenen Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Austausch von Kenntnissen, Fähigkeiten und vorbildlichen Praktiken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nutzung gemeinsamer Verfahrens- oder technischer Leitfäden	<input type="checkbox"/> [15]	<input type="checkbox"/> [15]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einführung von Verfahrensweisen zum Informationsaustausch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koordination von Überwachungstätigkeiten zwischen verschiedenen Behörden	<input type="checkbox"/> [16]	<input type="checkbox"/> [16]	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Koordination von Aktivitäten zur Förderung der Einhaltung von Umweltrecht zwischen verschiedenen Behörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Berücksichtigung von praktischer Erfahrung und Expertise in der Politikgestaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### 7.6 [Bedingungen]

[Wenn min. einmal Antwort: „Wäre hilfreich unter bestimmten Bedingungen“]

Sie haben angegeben, dass eine oder mehrere Maßnahmen nur unter bestimmten Bedingungen hilfreich wäre(n). Welche Bedingungen sind das?

### 7.7 [Leitlinien]

[Frage erscheint nur, wenn Leitlinien als hilfreich bewertet wurden.]

[15] Sie haben angegeben, dass gemeinsame Verfahrens- oder technische Leitfäden hilfreich sind

### 7.8 [Unterstützungsmaßnahmen Koordination]

[Frage erscheint nur, wenn Koordination von Überwachungstätigkeiten als hilfreich bewertet wurde.]

[16] Sie haben angegeben, dass die Koordination von Überwachungstätigkeiten zwischen verschiedenen Behörden hilfreich ist bzw. sein könnte. Welche Maßnahmen könnten dazu nützlich sein?

Gemeinsame Inspektionen	<input type="checkbox"/>
Fallbesprechungen	<input type="checkbox"/>
Gemeinsame Strategien	<input type="checkbox"/>
Raumordnungs- und Bauleitplanung	<input type="checkbox"/>
Andere und/oder Beispiele: _____	

### 7.9 Weitere Unterstützung und Best Practice

Gibt es Ihrer Ansicht nach weitere hilfreiche Maßnahmen, die in obiger Liste nicht genannt werden, oder haben Sie Beispiele für Best Practices?

## 8 Abschließende Fragen

### 8.1 Wichtigste Herausforderungen

Was sind insgesamt die drei wichtigsten Herausforderungen im Vollzug, denen die Behörde, für die Sie arbeiten, zurzeit gegenübersteht?

### 8.2 Erfolge

Könnten Sie Bereiche identifizieren, in denen das EU-Umweltrecht besonders erfolgreich zu Verbesserungen beigetragen hat?

### 8.3 Behördennennung

*Hinweis:* Ihre persönlichen Daten und Angaben zu Organisationen werden selbstverständlich vertraulich behandelt. Um aber möglichst viel aus dieser Umfrage zu lernen, freuen wir uns über Informationen und Beispiele, die mit anderen geteilt werden können und aus denen wir alle lernen können. In den folgenden Fragen können Sie deshalb angeben, ob und wie Ihre Organisation in der Auswertung der Befragung genannt werden darf.

Falls Sie im Namen Ihrer Behörde geantwortet haben, ist Ihre Behörde damit einverstanden, im IM-PEL-Abschlussbericht in der Liste der Organisationen aufgeführt zu werden, die an dieser Befragung teilgenommen haben? Ja/Nein

Ja	<input type="checkbox"/>
→ Behördenname: _____	
Nein	<input type="checkbox"/>

### 8.4 Art der Nennung

Falls Sie im Namen Ihrer Behörde geantwortet haben, ist Ihre Behörde damit einverstanden, dass Beispiele, die Sie in den Freitextfeldern dieser Befragung angegeben haben, im Abschlussbericht des IM-PEL-Projekts „Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung des EU-Umweltrechts“ verwendet werden?

Ja, mit Namen der Behörde	<input type="checkbox"/>
→ Behördenname: _____	
Ja, anonym	<input type="checkbox"/>
Nein	<input type="checkbox"/>

## Protokoll Dialogveranstaltung Dortmund

### I. Teilnehmerinnen und Teilnehmer

An der Dialogveranstaltung am 09.06.2017 in Dortmund nahmen zehn Vollzugsfachleute teil, darunter drei Vertreterinnen und Vertreter von Bezirksregierungen, zwei von Landkreisen, vier von kreisfreien Städten sowie ein Vertreter des Bundes (Bundesamt für Naturschutz). Alle Teilnehmenden (bis auf den Vertreter des Bundes) kamen aus Nordrhein-Westfalen. Unter den Teilnehmenden waren sechs im Immissionsschutz tätig, vier im Abfallbereich, drei im Gewässerschutz und drei im Naturschutz.

### II. Ablauf und Ergebnisse

*Begrüßung und Vorstellung des Projekthintergrunds (UBA)*

*Einschätzung des Diskussionsstandes auf EU-Ebene (BMUB)*

*Präsentation der auf EU-Ebene identifizierten Herausforderungen und diskutierten Lösungsansätze (InGFA)*

#### a) Ergebnisse: Plenumsdiskussion EU-Hintergrund/Compliance Assurance

##### EU-rechtliche Veröffentlichungspflichten

Die Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellen fest, dass die Angst vor vermehrten Nachfragen durch (ggf. EU-rechtlich veranlasste) Veröffentlichungspflichten unbegründet sei. Man habe keine negativen Erfahrungen durch die Veröffentlichung von Inspektionsplänen und Inspektionsberichten gemacht. Was man allerdings feststellen könne sei, dass gerade diese Dokumente besonders häufig abgerufen würden.

##### Risikobasierter Ansatz

Die Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stellte fest, dass der risikobasierte Ansatz zur Planung und Organisation von Inspektionen positiv zu bewerten sei. Er habe zu einer Standardisierung der Inspektionsprozesse geführt, die den Behördenmitarbeitern Sicherheit geben würde. IRAM sei auf der Ebene der Bezirksregierungen für die Beurteilung großer Anlagen hilfreich, für die Kommunen enthalte es zu viele Kriterien, so dass für die Anwendung auf kleinere Anlagen Änderungen vorgenommen werden müssten.

##### Dokumentationspflichten

Es wurde von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern darauf hingewiesen, dass die EU-rechtlich veranlassten Dokumentationspflichten besonders aufwändig seien, da Daten häufig zusätzlich aufbereitet und zusammengestellt werden müssten sowie häufiger auch noch kurzfristig und unvorhersehbar weitere Daten angefordert würden, die z.T. gar nicht verfügbar seien. Insofern sollte die Sinnhaftigkeit von Dokumentationspflichten kritisch geprüft werden und das Eingabeverfahren soweit wie möglich standardisiert werden, um den Aufwand so gering wie möglich zu halten.

*Präsentation der Ergebnisse der Online-Befragung zu Herausforderungen für den Vollzug (InGFA)*

#### b) Ergebnisse der Plenumsdiskussion zu Herausforderungen für den Vollzug

##### Leitlinie/Auslegungshilfen

Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer merkten an, dass es für bestimmte Themen keine oder nur unzureichende Leitlinien und Unterstützungsmaterialien geben würde, weshalb es mitunter schwer sei, eine rechtssichere Entscheidung zu treffen. Man müsse sich beispielsweise Informationen zu technischen Anforderungen oftmals mühselig online zusammensuchen und dabei sei unklar, ob die Anwendung entsprechender Anforderungen durch die übergeordneten Behörden und die Gerichte akzeptiert würden.

Dieser Umstand würde dadurch verschärft, dass Leitlinien erst im Nachgang der Transponierung von EU-Recht erarbeitet würden, so dass neue Regelungen schon in Kraft seien, aber mitunter unklar sei, wie diese angewendet werden sollten. Ein Vorschlag war daher, dass die Ministerien parallel zu transponierenden Gesetzentwürfen bereits Leitlinien für deren Vollzug entwickeln sollten.

### Priorisierung

Eine weitere Schwierigkeit, die von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern angesprochen wurde, war das Thema Priorisierung. In Bereichen, in denen kein risikobasierter Ansatz verfolgt würde, sei oftmals unklar, wie Maßnahmen mit Blick auf die begrenzten Ressourcen der Behörden priorisiert werden sollen. Oftmals fehle es an klaren Strategien zum sinnvollen Ressourceneinsatz.

## **c) Offene Diskussion von Lösungsansätzen**

### *Auswahl von vier Diskussionsschwerpunkten*

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben jeweils 4 Stimmen zur Auswahl von Diskussionsschwerpunkten

Ausgewählte Schwerpunkte: 1.) Verbesserung von Unterstützungsmaterialien: 10 Punkte, 2.) Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien: 8 Punkte; 3.) Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit: 7 Punkte; 4.) Aktive Ansprache von Normadressaten: 5 Punkte.

### *Diskussion der ausgewählten Schwerpunkte in zwei Gruppen an Stellwänden*

#### **1) Verbesserung von Unterstützungsmaterialien**

Grundsätzlich sollten Leitfäden und andere Unterstützungshilfen praxisorientiert und verständlich aufgebaut sein und die erforderlichen Informationen für eine rechtssichere Entscheidung bereitstellen. Im besten Fall sollten diese Leitfäden und Unterstützungsmaterialien von den obersten Behörden der Länder gemeinsam erstellt und verbreitet werden, um Rechtssicherheit für die Anwenderinnen und Anwender zu schaffen und einen bundeseinheitlichen Vollzug zu gewährleisten.

Häufig sei es mühsam, sich die Informationen zusammenzusuchen und zu bewerten. Dies gelte insbesondere für folgende Bereiche, wo entsprechende Unterstützungsmaterialien fehlen würden: Auslegung des Verschlechterungsverbots nach dem WHG, die UVP (insbesondere für Windenergieanlagen), Abfallbewirtschaftung (Einordnung von Abfall) und zur Abfallverzeichnisverordnung (Einstufung). Ein Problem bei der Anwendung sei, dass für die Bereiche, wo keine landesspezifischen Leitfäden vorliegen würden, häufig unklar sei, ob die Anwendung verfügbarer Leitfäden anderer Länder oder andere EU-Mitgliedstaaten von den übergeordneten Behörden und Gerichten akzeptiert würde.

Ein weiteres Problem wird durch den Generationenwechsel erzeugt, da hier der Verlust von vollzugsbezogenem Know-how droht und es bisher nur unbefriedigende Lösungen zum Erhalt dieses Wissens geben würde.

Folgende Maßnahmen könnten u.U. geeignet sein, um die Ausgangssituation zu verbessern:

- ▶ **Bereitstellung von (bereichsspezifischen) Wissensdatenbanken**, die aktuelle Informationen, Leitfäden und Anwendungshilfen anbieten. Voraussetzung sei, dass die Datenbank professionell gepflegt würde, um die Aktualität, Übersichtlichkeit und Relevanz der eingestellten Dokumente zu gewährleisten. Im besten Fall sollte die Ausarbeitung und Anwendung der entsprechenden Leitfäden durch die obersten Landesbehörden unterstützt werden, um Rechtssicherheit für die Anwender zu schaffen.
- ▶ **Angebot von professionellen vollzugsfokussierten Online-Seminaren** für die Fortbildung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, um den Ressourceneinsatz (Zeit, Finanzmittel etc.) für Fortbildungsmaßnahmen zu reduzieren. Allerdings müsse für die Absolvierung dieser Seminare ausdrücklich die erforderliche Dienstzeit zur Verfügung gestellt werden, zudem dürfe dies

nicht zu einer Verdrängung von herkömmlichen Fortbildungsangeboten führen, da diese auch immer dem wichtigen Austausch und der Vernetzung von Vollzugsbehörden dienen.

- ▶ Als weiteres Instrument zur Unterstützung des Wissensaustausches zwischen Vollzugsbehörden wurden **gegenseitige Begutachtungen von Vollzugsbehörden** (peer-to-peer-reviews, die z.B. von IMPEL angeboten werden), Hospitationen/Rotationen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern genannt, die dabei helfen, unterschiedliche Vollzugspraktiken und damit verbundene Erfahrungen auszutauschen und die Vernetzung von Behörden unterstützen.
- ▶ **Unterstützungsmaterialien** sollten nicht nur in Form von Dokumenten verfügbar sein, sondern auch **in Form von Softwaretools**, die die Verwaltung und Erfassung von EU-rechtlichen Dokumentationspflichten erleichtern und eine einheitliche Anwendung und Umsetzung sicherstellen. Dies sollte sich nicht nur auf die Vollzugsbehörden beschränken, sondern auch Anlagenbetreiber erfassen (z.B. durch die Vorgabe von Datenformaten, Eingabemasken etc.). Dadurch würde eine Vereinheitlichung der Anwendung gefördert und die Kompatibilität und der Austausch von Daten erleichtert.

## 2) Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien

Die Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien, insbesondere von **risikobasierten Strategien**, Programmen und Plänen, wurde generell als **sinnvoll** bewertet. Die Erfahrung, z.B. bei § 47 KrWG, habe gezeigt, dass die Aufstellung von Strategien zwar zunächst eine wesentliche Mehrarbeit bedeute, aber auf Dauer funktioniere und beim Vollzug helfe. Strategien seien ein hilfreiches Werkzeug, um mit begrenztem Personal so effizient wie möglich zu arbeiten. Gleichzeitig könne durch Strategien die Akzeptanz für die behördliche Arbeit bzw. Priorisierung gesteigert werden. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer befürworteten überwiegend die Einführung von Strategien **auch in anderen Bereichen** wie z.B. im Naturschutz oder im Baurecht.

Generell seien Strategien für Überwachungstätigkeiten hilfreich, bei Genehmigungen sei ihr Nutzen eher fraglich. Allerdings sei es **problematisch**, wenn **Strategien (nur) für bestimmte Teilbereiche** (durch EU-Vorschriften) vorgeschrieben sind, wie z.B. Strategien für IED-Anlagen. Dies könne dazu führen, dass andere Teilbereiche (kleinere Anlagen, „Schrotter“ etc.) aufgrund von Personal- und Ressourcenknappheit vernachlässigt würden, sodass eben nicht mehr eine ganzheitliche Betrachtung des Bereichs stattfinde. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, wird eine Ausweitung der IED auf weitere Anlagen bzw. das Hinzufügen weiterer Kategorien angeregt.

Medienübergreifende Ansätze, bei denen für eine Anlage möglichst eine Behördenmitarbeiterin oder ein Behördenmitarbeiter zentraler Ansprechpartner ist („one face to the customer“), werden von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern positiv gesehen. Da ein Ansatz, bei dem „einer für alles“ zuständig ist, aber höchstens bei kleineren Anlagen (z.B. Kfz-Anlagen, Betonmischwerke) denkbar ist, könnten Expertenteams aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern verschiedener Fachbereiche hilfreich sein, so wie sie in den Niederlanden eingesetzt werden. Allerdings besteht Skepsis, ob ein solch integrierter Ansatz in Deutschland umsetzbar wäre, da sich Gesetze und Behördenstrukturen an Sektoren orientieren.

## 3) Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit

Eine gute Zusammenarbeit verschiedener Behörden wird als zentraler Faktor für einen effektiven und effizienten Vollzug eingeschätzt. Der Austausch zwischen verschiedenen Behörden könne aber nicht bzw. nur schwer gesetzlich verordnet werden, sondern laufe zum großen Teil über **informale Netzwerke** und persönliche Kontakte. Nur ein Austausch auf freiwilliger Basis, angestoßen durch motivierte Behördenmitarbeiter, könne gut funktionieren. Für Quereinsteiger sei es oft schwierig, sich zu vernetzen, da Kontakte aus Ausbildung und vorherigen Stationen fehlten. Dennoch bemerkten mehrere der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dass auch „erzwungene“, d.h. gesetzlich vorgeschriebene Kooperationen letztlich zum Erfolg führen könnten. Als Beispiele für solche vorgeschriebenen, letztlich

erfolgreichen Kooperationen wurden die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), die Hochwasserrahmenrichtlinie (HWRL) und Erlasse zu Gülle, Abfallanlagen und Brandschutz genannt.

Die **Zusammenarbeit mit der Justiz** wurde unterschiedlich bewertet. In NRW gebe es **regelmäßige Treffen** von Umweltbehörden und Staatsanwaltschaften, allerdings beschränkt auf die Bezirksregierungsebene. Es wird angemerkt, dass die **Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften sehr unterschiedlich** verlaufen kann, je nachdem, worum es im konkreten Fall gehe und wie eindeutig der Sachverhalt sei. Zum Teil gebe es eine große Hemmschwelle, sich bei Staatsanwaltschaften zu melden, da unklar sei, ob sie auf Fälle von Umweltkriminalität, beispielsweise im Abfallverbringungsrecht, reagieren würden. Die strafrechtliche Verfolgung bedeute außerdem enormen Arbeitsaufwand für die Umweltbehörden und „lohne sich“ oft nicht, da oft höchstens geringe Bußgelder verhängt würden (die ggf. auch nicht den durch die Straftat erlangten Gewinn abschöpften bzw. nicht den verursachten Schaden kompensierten). Dieses Geld komme außerdem nicht dem jeweiligen Kreis zugute.

In der **Zusammenarbeit mit der Polizei** haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer größtenteils positive Erfahrungen gemacht. Im Zuständigkeitsbereich eines Teilnehmers gebe es häufiger Probleme mit illegalen Abfallanlagen (z.B. „Schrotter“, Elektro-Altgeräte, Altautos) – das gemeinsame Vorgehen mit der Polizei gegen diese illegalen Anlagen funktioniere gut. Bei der Abfallverbringung käme es außerdem vor, dass das Bundesamt für Güterkontrolle, der Zoll und die Polizei Umweltbehörden hinzuziehe, wenn bei Güterkontrollen unklar sei, ob es sich um Abfall handle oder nicht.

Die grenzüberschreitende Kooperation funktioniere, wenn es um einen konkreten Gegenstand wie z.B. Flüsse geht, auf Arbeitsebene recht gut, werde aber dadurch verkompliziert, dass vieles formell über die nationale/Bundes-Ebene laufen muss. Bei europaweiten Netzwerken (z.B. IMPEL) ist der Vollzugsebene häufig nicht klar, worin genau der Nutzen liegen könne bzw. was innerhalb dieser Netzwerke genau stattfindet. Wenn Probleme und Fragen auftauchen, die auch in der Nachbarstadt bzw. dem Nachbarkreis auftauchen, sei es naheliegender, dort informell anzurufen als sich europaweit auszutauschen – Austausch solle aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von unten beginnen. Es sei aber hilfreich, wenn auf der IMPEL-Webseite Leitfäden und Unterstützungsmaterialien angeboten würden.

Folgende Maßnahmen könnten geeignet sein, um die Kooperation zu verbessern:

- ▶ Einbindung von kommunalen Behörden in die Treffen zwischen Umweltbehörden und Staatsanwaltschaften, an denen bisher nur Vertreterinnen und Vertreter der Bezirksregierungen teilnehmen
- ▶ Eine Abstimmung zwischen Bauministerkonferenz und Umweltministerkonferenz wird als wünschenswert angesehen – auffällige Betriebe sollten z.B. bereichsübergreifend (in Bezug auf Bau- und Umweltrecht) gesammelt werden/bekannt sein.
- ▶ Standardisiertes Vorgehen der Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Arbeitsschutzbehörden
- ▶ Aktive Einladung zur grenzüberschreitenden Kooperation durch die Landesebene (z.B. zu Tagungen/gemeinsamen Treffen), da die Kooperationswege mit Behörden benachbarter Mitgliedstaaten oft zu kompliziert und zeitaufwändig seien
- ▶ Eventuell Einrichtung eines Forums, um Fragen zu beantworten („Kummer-/Kümmerkasten“)

Mehr Informationen über Aktivitäten und Vorteile des IMPEL-Netzwerks und die Möglichkeiten, sich in die Netzwerkaktivitäten einzubringen.

#### 4) Aktive Ansprache von Normadressaten

Ein Grundproblem sei, dass die Adressaten oftmals nur unzureichend über die umweltrechtlichen Verpflichtungen informiert seien.

- ▶ Eine aktive Ansprache von Normadressaten durch Informationskampagnen, Schulungen und Presseinformationen könnte zur Verbesserung der Situation beitragen. Allerdings seien die Vollzugsbehörden hierzu mit Blick auf ihre beschränkte Ressourcenausstattung kaum in der Lage, weshalb diese durch die Interessenvertreter von Anlagenbetreibern (z.B. IHKS, Verbände) oder die EU-Kommission initiiert werden sollten.
- ▶ Darüber hinaus wäre es sinnvoll, wenn ein bundesweites und behördenübergreifendes Informationsangebot in einer Datenbank bereitgestellt würde, das für die Information und Schulung von Adressaten herangezogen werden könnte (z.B. allgemeinverständliche Informationen über Antragsvoraussetzungen, allgemeine Betreiberpflichten etc.).

### **Anmerkungen zu Themen, die nicht schwerpunktmäßig diskutiert wurden:**

- ▶ **UIG:** Es besteht das Problem, dass bei einer Veröffentlichung von Bescheiden im Internet bzw. bei der Herausgabe wegen UIG-Ansprüchen, bestimmte Daten / Betriebsgeheimnisse offengelegt werden würden. Es ist fraglich, wann dies der Fall ist und was geschwärzt werden müsste.
- ▶ **Anreizsysteme**, die Auszeichnungen oder wirtschaftliche Vorteile generieren, können sinnvoll sein, müssen aber einfach umsetzbar sein.
- ▶ **Gegenseitige Begutachtungen von Vollzugsbehörden:** das hierfür bestehende Angebot des IMPEL-Netzwerkes zur Begutachtung von Vollzugsbehörden durch eine kleine Gruppe erfahrener VollzugsexpertInnen aus anderen europäischen Ländern (Themensetzung durch anfordernde Behörde) ist wenig bekannt; Weitere Informationen hierzu können auf der Seite des Netzwerks abgerufen werden<sup>503</sup>.

### **III. Abschlussdiskussion**

#### Alternativen zu Umweltinspektionen

Da trotz des auf Umweltinspektionen basierenden Kontrollsystems etwa 50% der Betriebe/Anlagen nach Schätzungen mangelbehaftet sind, taucht im EU-Kontext häufiger die Frage auf, ob Umweltinspektionen überhaupt das sinnvollste Instrument zur Förderung der Einhaltung von Umweltrecht sind. Diskutiert wird, die Ressourcen statt für Inspektionen eher für Betreiber-Informationen, Belohnung und Kooperation zu verwenden und auf informelle Formate (z.B. Webinare, vertrauensvolle Gespräche mit dem höheren Management) zur Anreizschaffung zu setzen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer geben ein klares Votum gegen eine solche „Abschaffung“ von Inspektionen ab. Obwohl eine Rundum-Kontrolle von Betrieben weder sinnvoll noch machbar sei, sei Kontrolle zu einem gewissen Grad unerlässlich und im Rahmen eines risikobasierten Systems auch praktikabel. Behördliches Eingreifen sei über die Jahre hinweg bei den meisten Betrieben wirkungsvoll. Der Baustein der Freiwilligkeit und Selbstüberwachung allein reiche nicht aus, das Gesetz und seine Durchsetzung sollten nach Ansicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht verhandelbar sein. Schließlich wird auch darauf verwiesen, dass das System der Umweltinspektionen noch nicht sehr alt sei: Da viele Betriebe/Anlagen erst einmal kontrolliert worden seien, sei es zu früh, das Vollzugsdefizit auf das Versagen des Inspektionssystems zurückzuführen.

---

<sup>503</sup> [www.impel.eu](http://www.impel.eu).

## Protokoll Dialogveranstaltung Berlin

### I. Teilnehmerinnen und Teilnehmer

An der Dialogveranstaltung am 22.06.2017 in Berlin nahmen 13 Vollzugsfachleute aus den folgenden Bundesländern teil: Berlin (4 Teilnehmende), Brandenburg (1), Mecklenburg-Vorpommern (2), Sachsen (3), Sachsen-Anhalt (2), Thüringen (1). Unter den Teilnehmenden befanden sich: ein Vertreter eines Landesministeriums, drei von Landessonderbehörden, zwei aus Landesverwaltungsämtern, fünf aus Landkreisen und zwei aus kreisfreien Städten. Die Zuständigkeiten für verschiedene Umweltbereiche verteilen sich wie folgt: Immissionschutz (7), Abfallrecht (5), Gewässerschutz (6), Naturschutz (4).

### II. Ablauf und Ergebnisse

*Begrüßung und Vorstellung des Projekthintergrunds (UBA)*

*Einschätzung des Diskussionsstandes auf EU-Ebene (BMUB)*

Ein Teilnehmer merkt an, dass es sich bei Problemen des Umweltrechts nicht immer um ein Vollzugsdefizit, sondern zum Teil auch um ein **Rechtssetzungsdefizit** handle – Beispiel: durch die Einführung der „urbanen Gebiete“ in der Baunutzungsverordnung werde der Lärmschutz einfach ausgehebelt (höhere Grenzwerte in Städten).

*Präsentation der auf EU-Ebene identifizierten Herausforderungen und diskutierten Lösungsansätze (InG-FA)*

#### a) Plenumsdiskussion EU-Hintergrund / Compliance Assurance

##### EU-Regelungen für den Vollzug vs. Ländersache

Die Mehrzahl der TeilnehmerInnen äußerte sich zunächst skeptisch zum „Compliance-Assurance“-Ansatz. Kritisch wurde betrachtet, dass auf **EU-Ebene Regelungen für den Vollzug** getroffen würden, die letztendlich die Länderebene betreffen und dort greifen. Vorgaben, Behörden „ausreichend mit geeignetem Personal zu besetzen“, hätten keine realen Auswirkungen und würden von der Personalabteilung nur belächelt – für die Marktüberwachung im Abfallbereich wurde Ähnliches berichtet. Statt Vorgaben der EU zum Vollzug sollten die Ziele von Regelungen von der EU klarer/stringenter formuliert werden, sodass der Vollzug seine Ressourcen entsprechend eigenständig einsetzen kann.

Kritisch angemerkt wurde zudem, dass die Einführung von immer mehr Regelungen keinen besseren Vollzug schaffen würde. Als Beispiel wurden hierbei zeitaufwändige Dokumentationspflichten genannt, die den Vollzug nicht verbessert hätten und „Heerscharen von Leuten“ beschäftigen würden, sodass dadurch Personal gebunden würde, das für andere Aufgaben (z.B. Durchführung von Inspektionen) nicht zur Verfügung stehen würde. Dokumentationspflichten für die gesamte EU seien oft dadurch problematisch, dass sie nicht zielgenau genug geregelt seien bzw. nicht auf alle unterschiedlichen Gegebenheiten zutreffen könnten. Die Vollzugsbehörden seien dann z.B. damit beschäftigt, Begründungen für Sachverhalte zu schreiben, die eigentlich keiner Begründung bedürften (als Beispiel wurde auf eine Vorgabe verwiesen, eine Mindestanzahl von bestimmten Anlagen zu überprüfen, die aufgrund der Struktur des Zuständigkeitsbereichs der Behörde nicht erreicht werden konnte, weshalb dies umfassend dargelegt werden musste).

Andere TeilnehmerInnen hielten **EU-weite oder bundesübergreifende Regelungen** wiederum für **sinnvoll**, z.B., was die Gefährlichkeit von Abfällen angeht. Unterschiedliche landesbezogene Regelungen verkomplizierten den Vollzug unnötig, hier seien einheitliche Standards begrüßenswert. Als Beispiel wurde die unterschiedliche Einstufung von Straßenaufbruch in Niedersachsen (gefährlicher Abfall) und Sachsen-Anhalt (nicht gefährlicher Abfall) genannt. Gerade im Abfallbereich seien bundes-einheitliche Regelungen und technische Standards erforderlich, sodass auch neue MitarbeiterInnen

oder Behörden mit neu übertragenen Aufgaben (nach Umstrukturierungen im Land) angemessen vollziehen könnten. Generell bestand Einigkeit darin, dass materielle einheitliche Regelungen sinnvoll seien, einheitliche Vorgaben für den Vollzug wurden kontrovers diskutiert.

### Personalsituation und Aufteilung von Mitteln

Die **Personalsituation in den Umweltbehörden** wurde als großes Problem gesehen – teilweise gäbe es nicht ausreichend Personal, um Überwachungsaufgaben angemessen wahrzunehmen, sodass nur eine stichprobenweise Kontrolle und Reaktion auf Vorfälle möglich sei. Dabei wurde mehrfach betont, dass die Personal- und Ressourcensituation im Zusammenhang mit anderen Bereichen gesehen werden müsse: die Verteilung von Ressourcen und Personal sei eine regionale **politische Entscheidung** und müsse darum auch auf dieser Ebene gelöst werden. Beispielsweise würden vor dem Hintergrund wachsender Städte die Baubehörden besser ausgestattet, während die Umweltbehörden mit Personalknappheit und einem sich vollziehenden Generationenwechsel zu kämpfen hätten, der durch Stellensperrungen zum Verlust von benötigtem Vollzugswissen führe. Während der Baubereich liberalisiert würde, würden Umweltbelange zunehmend weniger beachtet.

Ein Teilnehmer kritisierte den **Sprachgebrauch** in der „Compliance Assurance“-Diskussion. MitarbeiterInnen von Vollzugsbehörden würden in dieser Diskussion nur als „Ressource“ gesehen, es gehe aber vielmehr darum, wichtige Ziele (Umwelt- und Klimaschutz, Biodiversität etc.) zu erreichen. Man solle bessere Formulierungen finden, die Interesse wecken und das Thema inhaltlich öffnen.

*Präsentation der Ergebnisse der Online-Befragung zu Herausforderungen für den Vollzug (InGFA)*

*Moderierte Plenumsdiskussion zu Herausforderungen für den Vollzug*

### **b) Ergebnisse der moderierten Plenumsdiskussion**

#### Kooperation mit der Justiz

Als große Herausforderung nannte die Mehrzahl der TeilnehmerInnen die Kooperation zwischen verschiedenen Behörden. Schwierig sei oft die Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden. Sanktionierungen von Straftaten (v.a. im Abfallrecht: illegale Müllablagerungen etc.) würden so gut wie nicht erfolgen, da einerseits die Staatsanwälte und Richter im Umweltstrafrecht ungenügend ausgebildet seien und deshalb nicht über das notwendige Fachwissen verfügten. Andererseits habe dies dazu geführt, dass der Erfahrungshorizont fehle und folglich immer weniger Strafrecht vollzogen würde („Rattenschwanz“). Um gegen dieses Problem anzugehen, hielten die TeilnehmerInnen Spezialkammern für Umweltstrafsachen für hilfreich.

#### Information(sbereitstellung)/Auslegungshilfe

Eine weitere Herausforderung sahen die TeilnehmerInnen in der Bereitstellung von Informationen. BürgerInnen seien oft unzureichend über Gesetze informiert, die zudem immer komplizierter würden. Je schwerer man ein Umweltanliegen bzw. Regelungen verständlich machen könne, desto schwieriger sei es, Akzeptanz dafür zu fördern. Einig waren sich die TeilnehmerInnen, dass Vollzugsbehörden diese Informationsarbeit nicht noch zusätzlich leisten könnten. Sinnvoll sei es beispielsweise, dass der Gesetzgeber Beratungseinrichtungen schaffe, die diese Aufgabe leisten. Auch die Zusammenarbeit mit IHKs, die ihre Mitgliedsunternehmen informieren, wurde als hilfreich empfunden. Es wurde vorgeschlagen, die EU mit einzubeziehen und Expertengremien einzurichten, um Informationsmaterialien zu erstellen.

Gleiches gelte für Betreiber. Diese würden gesetzlich dazu verpflichtet, bestimmte Auflagen einzuhalten (z.B. Ersatzbauverordnung, neue Gewerbeabfallverordnung), die sie praktisch oft nicht verstünden und die auch die Behörden nicht erklären könnten. Laut eines anderen Teilnehmers laufe die Beratung

und Begleitung von Anlagenbetreibern, vor allem im IED-Bereich, gut und führe zu mehr Verständnis für die Ziele des Immissionsschutzes. Hierbei helfe es, dass Genehmigung und Überwachung organisatorisch in einem Referat gebündelt seien.

#### Personal- und Mittelknappheit

Eine Schwierigkeit liege außerdem in der Personal- und Mittelknappheit (Ausstattung und Finanzmittel) von Vollzugsbehörden und Justiz, die zu einer rasanten Verschlechterung im Vollzug geführt habe.

#### Widersprüchliche Vorschriften

Problematisch seien des Weiteren widersprüchliche, nicht-kohärente, oder fehlende Verwaltungs- und Rechtsvorschriften. Folgende Beispiele wurden genannt:

- ▶ Der Bausektor sei in den letzten Jahren liberalisiert worden, das Umweltrecht sei diesbezüglich aber nicht angepasst worden. Durch vereinfachte Baugenehmigungsverfahren falle eine detaillierte Analyse der Umweltauswirkungen weg, sodass dies nachträglich angegangen werden müsse, wenn es eigentlich schon zu spät sei (als Beispiel wurde die Genehmigung von Schankwirtschaften und Shisha-Kneipen genannt).
- ▶ Für die Luftreinhaltung gäbe es stringente Vorschriften, aber die Abgasvorgaben seien schlecht.
- ▶ Die Rechtsvorschriften zur Feldrandlagerung von Silage seien nicht ausreichend.

Hier verlange es mehr Kohärenz, damit Umweltrecht effektiv umgesetzt werden könne. Solch eine integrierte Betrachtung/Verzahnung könne nicht auf der unteren Vollzugsebene erfolgen, da hier nur Zuständigkeiten für kleine Teilbereiche vorlägen, sondern müsse auf oberer Ebene erfolgen (Beispiel: integrierte Betrachtung bei Biogasanlagen müsste Folgen für Umstrukturierung der Landschaft, Bodenentwicklung, Artenschutz etc. berücksichtigen, ist von unteren Behörden aber nicht leistbar).

#### Zuständigkeiten bei neuen Vorschriften

Es wurde bemängelt, dass die Zuständigkeit für neue Regelungen oft von Ebene zu Ebene nach unten durchgereicht würde, sodass beispielsweise die Marktüberwachung (Abfallrecht) in Berlin bei den Bezirken angekommen sei. Die unteren Ebenen bekämen aber für solche neuen Aufgaben meistens kein zusätzliches Personal und die Aufgaben wären teils fachlich besser bei anderen Behörden angesiedelt.

### **c) Offene Diskussion von Lösungsansätzen**

#### *Auswahl von vier Diskussionsschwerpunkten*

Ausgewählte Schwerpunkte: 1.) Verbesserung der Kooperation: 7 Punkte; 2.) Konsistenz des Rechtsrahmens: 8 Punkte; 3.) Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden: 8 Punkte, 4.) Verbesserung von Unterstützungsmaterialien: 5 Punkte [Sieger im Stechen].

#### *Diskussion der ausgewählten Schwerpunkte in zwei Gruppen an Stellwänden*

### **1) Verbesserung der Kooperation**

#### **Status-Quo:**

Es wurde von mehreren Teilnehmerinnen und Teilnehmern darauf verwiesen, dass Kooperation und Austausch von Vollzugsbehörden kein Bereich sei, der auf der Europäischen Ebene geregelt werden sollte. Dieser Bereich sollte auf der Ebene der Mitgliedstaaten und in Deutschland durch die Länder bzw. die Umweltministerkonferenz geregelt und unterstützt werden. Diese würde teilweise auch schon gut funktionieren (z.B. in Form von Arbeitsgruppen, regelmäßigen Arbeitstreffen etc.), aber es

würde auch Bereiche geben, wo man deutliches Verbesserungspotential sehen würde. Beispielsweise würde es vertikal keinen regelmäßigen Austausch, sondern häufig nur punktuelle Dienstberatungen geben, die nur bedingt hilfreich seien.

Teilweise würden einem vertieften Austausch von Best-Practices oder negativen Erfahrungen historische Widerstände und Unverständnis auf der Leitungsebene bzw. der Ebene der politischen Führung gegenüberstehen. Deshalb sei der Grad des behördenübergreifenden Austausches zwischen den unterschiedlichen Regelungsbereichen und Behörden sehr unterschiedlich. Hinzu komme, dass sich die Behördenstrukturen und -zuständigkeiten zwischen den einzelnen Ländern sehr stark unterscheiden, so dass es mitunter schwierig sei, geeignete Ansprechpartner in anderen Ländern zu identifizieren.

Ein Grundproblem sei häufig die Finanzierung und Unterstützung des Austausches und der Kooperation, da dieser Arbeitszeit in Anspruch nehmen würde und Reisekosten verursachen würde.

Folgende **Maßnahmen** könnten unter Umständen geeignet sein, um die Kooperation und den Austausch zu verbessern:

- ▶ Es wurde darauf hingewiesen, dass **projektorientierte Arbeit** ein guter Katalysator sei, um behördenübergreifende Zusammenarbeit zu fördern. Man sollte deshalb eine Art IMPEL-Netzwerk auf nationaler Ebene in Erwägung ziehen, das sich bestimmten Projekten und Themen widmet und wo es klare AnsprechpartnerInnen gibt.
- ▶ In diesem Kontext wurde auch angemerkt, dass es mehr **kommunenübergreifender Zusammenarbeit** bedürfe, z.B. in Form von gemeinsamen Arbeitskreisen.
- ▶ Ein weiterer Ansatz könnte der Aufbau eines **sozialen Netzwerkes für Vollzugsbehörden** sein, um mögliche Ansprech- und KooperationspartnerInnen für bestimmte Themen zu gewinnen.
- ▶ Das Angebot von **vollzugsbezogenen Webinars** zur Fortbildung und zum Austausch wurde positiv bewertet, solange diese interaktiv ausgestaltet seien und einen Austausch zwischen den Teilnehmenden ermöglichen.
- ▶ Freiwillige Peer-to-Peer-Reviews wurden eher kritisch gesehen, da die unterschiedlichen Behördenstrukturen und -zuständigkeiten die Vergleichbarkeit erschweren würden und unklar sei, wer wen besuchen soll.
- ▶ Ein zusätzlicher Nutzen der Verbesserung der Kooperation und des Austausches könnte auch darin liegen, dass **Wissenstransfer** stattfindet und dadurch dem Wissensverlust durch den **Generationswechsel** entgegengewirkt werden kann.

## 2) Konsistenz des Rechtsrahmens

### Status-Quo:

Es wurde darauf verwiesen, dass die Konsistenz des Rechtsrahmens erheblich unter der konkurrierenden Gesetzgebung leide, die mit dem in Deutschland gewählten Föderalismus verbunden ist. Ein weiterer Punkt wären die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe (Beispiel: „ordnungsgemäße Landwirtschaft“). Als dritter Punkt wurde die häufige Anpassung und Änderung von Gesetzen genannt (Beispiel: zu kurze Intervalle für Änderungen an der Grundwasserverordnung; aufgrund der Änderung der Oberflächengewässerverordnung sei die Berichterstattung nicht mehr vergleichbar). Dem wurde entgegengehalten, dass Grenzwerte auch an neue Erkenntnisse angepasst werden sollten. Als wesentlich wurde erachtet, dass Gesetze, DIN-Normen sowie Leitfäden sinnvoll ineinander griffen.

Ein weiterer Punkt sei, dass die Begriffe, die in Europäischen Richtlinien verwendet werden, am besten auch identisch in dem nationalen Umsetzungsgesetz verankert würden. Kritisiert wurde auch, dass Richtlinien zu abstrakt formuliert seien (Beispiel: Es stelle sich die Frage, ob der Begriff „Milch“ in der IED und der 4. BImSchV identisch verwendet werde und was genau darunter zu verstehen sei). Die

EU-Regelungen seien zudem zu komplex für die untere Vollzugsebene. Insbesondere gebe es bei vielen Richtlinien zu viele Erwägungsgründe und Definitionen.

Mehr Konsistenz ließe sich durch ein deutsches bzw. europäisches Umweltgesetzbuch erreichen.

Problematisch sei zudem, wenn untergesetzliche Regelungen nicht mit übergeordneten Vorgaben harmonierten.

### **In welchen Bereichen ist der Rechtsrahmen von Inkonsistenzen gekennzeichnet?**

- ▶ Besondere Herausforderungen biete das **Abfallrecht**, insbesondere dessen grundlegende Definition, was „Abfall“ sei. Es sei unklar, wann noch etwas als Wirtschaftsgut gelte und wann als Abfall. Insbesondere sei es schwierig, eine rechtssichere Entscheidung zu treffen, ob bzw. in welchen Fällen ein gebrauchter PKW entsprechend einzustufen sei. Die Bestimmung und Beweisführung in solchen Fällen zu führen, sei sehr teuer. In der Nachweisverordnung sei grundsätzlich ein elektronisches Verfahren eingeführt worden. Dies werde aber in der Verordnung nicht konsequent eingehalten, da dennoch schriftliche Bestätigungen vorgesehen sind. Die europarechtlichen Einflüsse auf die Auslegung der „gewerblichen Sammlungen“ im KrWG würden in der Praxis zudem viele Probleme aufwerfen. Nicht konsistent sei zudem, dass der Ausgangszustandsbericht nicht für Abfallanlagen gelte, obwohl die Umweltauswirkungen (zumindest) vergleichbar seien.
- ▶ Die Schnittstelle zwischen **Abfall- und Chemikalienrecht** sei nicht sinnvoll ausgestaltet. Das Abfallrecht verweise auf das Chemikalienrecht, obgleich dieses von reinen Stoffen ausgehe, während bei Abfall regelmäßig sehr viel geringere Konzentrationen vorlägen.
- ▶ Es wurde darauf hingewiesen, dass es bei **Lärm** sehr unterschiedliche Wertungen gebe (zwischen den Verkehrsträgern Schiene/Straße einerseits und Luftverkehr andererseits; auch zwischen den diversen BImSchV, beispielsweise für Sportplätze). In Bezug auf Lärm wurde erneut die Einführung der „Urbanen Gebiete“ in der BauNVO kritisiert. Die Klagerechte bei Lärm seien zudem auf die unmittelbar Betroffenen beschränkt und damit zu eng. Auch fehle es an geeignetem finanziellen Ausgleich für Betroffene. Die unterschiedliche Bewertung von Lärm in der Umgebungslärm-Richtlinie und von anlagenbezogenem Lärm sei nicht verständlich und nicht vermittelbar. Wertungswidersprüche gebe es zudem zwischen Sprengstoffrecht und Immissionsschutzrecht (Beispiel: Feuerwerk).
- ▶ Es wurde darauf hingewiesen, dass der **Artenschutz in der Stadt** recht unflexibel sei. Im Vergleich dazu würden auf dem Land zahlreiche Arten durch großflächige Landwirtschaft verdrängt. Dies sei ein Wertungswiderspruch, da es auch grundsätzlich ein ökologisch sinnvolles Ziel sei, eine kompakte Stadt zu bauen.

### **3) Einbindung Dritter zur Entlastung von Vollzugsbehörden**

**Wo ist die Einbindung Dritter überhaupt sinnvoll?** Im Ergebnis wurde die Einbindung Dritter in Vollzugsaufgaben von der Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisch gesehen, sofern hiervor konkrete Überwachungsaufgaben betroffen seien. Hierzu wurden folgende Argumente vorgebracht:

- ▶ Fraglich ist zunächst, wo die Einbindung Dritter im Vollzug sinnvoll sein und zu einer Entlastung beitragen könne, da Vollzugsaufgaben nur bedingt auf Private übertragen werden könnten und die Letztverantwortung der Vollzugsbehörden für einen ordnungsgemäßen Vollzug bestehen bleibe. Insofern setze dies immer voraus, dass bei einer Übertragung auch ein funktionierendes Überwachungs- und Kontrollsystem etabliert werde, um ggf. eingreifen zu können. Die propagierte „Entlastung“ könne sich so als „Mogelpackung“ entpuppen, da die Vollzugsverwaltung das Zulassungssystem und die Tätigkeiten der Dritten überwachen müsse.

- ▶ Darüber hinaus werde die Gefahr gesehen, dass die Einbindung Dritter auch zu einer Verschlankung der Vollzugsverwaltung mit Blick auf ihre Ressourcen und Kompetenzen führe, wenn Überwachungsaufgaben und -maßnahmen verlagert würden. Gleichwohl werde bei ihr – wie zuvor angemerkt – die Verantwortlichkeit für das Vollzugsergebnis bleiben.

Allerdings wurde von der Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch darauf hingewiesen, dass die Einbindung Dritter zur Unterstützung der Verwaltung durch Gutachten bereits zur gängigen Praxis gehöre und man damit gute Erfahrungen gemacht habe, da diese die Einschätzung der Ausgangssituation erleichtern.

#### **Voraussetzungen für die Einbindung Dritter:**

- ▶ Wenn eine Einbindung Dritter und/oder der Einsatz von technischer Fernüberwachung in Vollzugsaufgaben in Betracht kommen sollte, dann sollte der rechtliche Rahmen so ausgestaltet sein, dass strenge Anforderungen für die Zertifizierung dieser Dritten und/oder der verwendeten Technik sowie ausreichende Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten für die Verwaltung bestünden, um möglichen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.
- ▶ Mit Blick auf die problematische Stellensituation der Vollzugsverwaltung wurde darauf hingewiesen, dass es derzeit weniger problematisch sei, von der Politik Mittel für den Einsatz von GutachterInnen zu bekommen als für die Schaffung neuer Stellen. Deshalb stelle der vermehrte Einsatz von GutachterInnen eine Zwischenlösung zur Verbesserung der Informationslage der Verwaltung dar, die zu einer Entlastung des Personals beitrage.
- ▶ Darüber hinaus würden sich Dritte (z.B. NachbarInnen oder KonkurrentInnen von Anlagenbetreibern) regelmäßig einbringen, in dem sie auf Missstände hinweisen und Informationen liefern. Ein niedrigschwelliges Meldesystem für Bürgerinnen und Bürger würde in vielen Fällen schon bestehen und sei mit einem vertretbaren Aufwand verbunden. Allerdings dürften hierbei keine Erwartungen hinsichtlich einer unmittelbaren Reaktion der Verwaltung auf alle Meldungen geweckt werden, da hierfür die Personaldecke zu dünn sei.

#### **4) Verbesserung von Unterstützungsmaterialien**

**Werden bessere/mehr Leitfäden und andere Unterstützungsmaterialien benötigt?** Die Mehrheit der TeilnehmerInnen befürwortet bessere Unterstützungsmaterialien, seien es klassische Leitfäden, IT-gestützte Instrumente oder Fortbildungen. Unterstützungsmaterialien seien wichtig, um Begriffe der EU-Rechtssetzung zu klären und zu konkretisieren. Es wird aber auch Kritik an Leitfäden geäußert. Anstatt Leitfäden zur Verfügung zu stellen sollten demnach die Gesetze klarer sein und weniger unbestimmte Rechtsbegriffe (z.B. „Verschlechterungsverbot“) enthalten, die zu uneinheitlichem Vollzug führen und die Auslegung komplett den Gerichten überlassen würden. Es sollte auch eine Nachsorge zu Gesetzen stattfinden, sodass keine Inkonsistenzen mit anderen Gesetzen oder aufgrund von neuer Rechtsprechung entstünden (Beispiel: § 39 BNatSchG). Leitfäden dürften außerdem nicht dazu führen, dass schematisch die Punkte des Leitfadens abgehakt würden oder vorgefertigte Begründungen einfach kopiert würden – MitarbeiterInnen könnten und sollten selbst Entscheidungen treffen. TeilnehmerInnen von der unteren Vollzugsebene hielten Leitfäden aber für sinnvoll und hilfreich, vor allem für Themengebiete/Fallkonstellationen, mit denen die Behörde bzw. der/die jeweilige MitarbeiterIn nur selten zu tun habe. Ein immer wieder genannter Punkt war der, dass Leitfäden nur sinnvoll seien, wenn sie dem/r AnwenderIn dabei helfen würden, gerichtsfeste **Entscheidungen** zu treffen. Das könne vor allem mit Verwaltungsvorschriften erreicht werden.

**Für welche Themen werden Leitfäden benötigt?** Es würden Leitfäden zu technischen Anlagen (wie Biogasanlagen, Abfallanlagen) benötigt, sodass die Vollzugsbehörden einheitlich mit technischen As-

pekten umgehen würden. Außerdem würden Leitfäden benötigt, die unbestimmte Rechtsbegriffe erläutern.

**Wer sollte Leitfäden erstellen?** Die TeilnehmerInnen würden sich mehr Leitfäden/Anleitung des Bundes wünschen, sind sich aber bewusst, dass die Kompetenzen des Bundes dazu in vielen Bereichen fehlen. Leitfäden, die von Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften (**BLAG**) abgestimmt worden seien, hätten Gewicht und eine große Legitimation. Insofern seien die BLAG eine „gelungene Sache“. Von anderen TeilnehmerInnen wurde allerdings betont, dass die Abstimmung in den BLAG schwierig und langwierig sei.

**Wie sollten Leitfäden aussehen?** Leitfäden sollten Hilfestellung bei Abwägungsentscheidungen bieten, ohne zu starr zu sein. Deshalb sollten sie möglichst das Problem/die Ausgangslage skizzieren und Lösungsansätze vorstellen. Sie sollten möglichst bearbeitbar zur Verfügung gestellt werden (z.B. Word oder Excel), sodass einzelne Behörden sie an ihre Bedürfnisse und Schwerpunkte anpassen könnten. Neben klassischen Leitfäden wurden auch einige andere Arten von Unterstützungsmaterialien genannt.

Folgende Maßnahmen könnten u.U. geeignet sein, um die Ausgangssituation zu verbessern:

- ▶ Übersetzung von IMPEL-Leitfäden ins Deutsche und Anpassung an den Kontext (bzw. anpassbare Version).
- ▶ „Compliance Computer Aided“ – eine Software, die strukturiert die relevanten Bundes-, Landesgesetze, untergesetzlichen Regelungen und Auslegungshilfen sowie fachliche Inhalte versammelt. Für den Artenschutz wird z.B. von manchen Behörden „ASPE“ genutzt, das von einem privaten Anbieter entwickelt wurde und eine Datenbank geschützter Arten sowie Gesetzestexte enthält. Durch solche Lösungen könnte von überall (auch unterwegs) auf die nötigen Informationen zugegriffen werden. Es wurde die Idee geäußert, dass solche Systeme standardmäßig vom Bund bereitgestellt werden könnten, damit nicht jedes Bundesland oder jede Behörde eigene Lösungen entwickeln muss.
- ▶ Datenportal für Vollzugsbehörden (Beispiel: Wasserdatenbank in Sachsen) – möglichst einheitliche Systeme, möglicherweise Zugriff der EU auf diese Daten statt zusätzlicher Berichtspflichten (dann könnte allerdings der Schutz personenbezogener Daten problematisch werden).
- ▶ Die EU sollte neue Vorgaben für die Berichterstattung so gestalten, dass Doppelberichterstattung vermieden wird, und die Vorgaben rechtzeitig mitteilen – Vorgaben kommen häufig zu spät bei den Behörden an.
- ▶ Bei erweiterten Veröffentlichungspflichten müssten Systeme/IT-Unterstützung bereitgestellt werden – einheitliche Systeme würden hier viel Arbeitsaufwand ersparen. Die TeilnehmerInnen würden auch Koordinierungsstellen (auf Ministerialebene) befürworten.
- ▶ Manche Behörde beziehen das DWA-Regelwerk im Abo (herausgegeben von der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.) und empfinden dies als sehr hilfreich, da das Regelwerk auch vor Gericht Bestand hat – das Abo wird aber nicht vom Land zur Verfügung gestellt, sondern individuell von den Behörden bezogen.
- ▶ Fortbildungen im technischen Bereich seien sehr wichtig, würden aber oft weit entfernt stattfinden, da jeweils nur wenige von den speziellen Fragestellungen betroffen seien. Webinare könnten hier eventuell Abhilfe schaffen, seien bisher aber noch wenig erprobt.
- ▶ Um Wissen in Behörden zu erhalten und einen Generationenwechsel erfolgreich hinzubekommen, seien überlappende Einarbeitungszeiten für neue MitarbeiterInnen hilfreich. Dies sei aber oft nicht möglich. Zur Unterstützung neuer MitarbeiterInnen könnten auch Handlungsleitfäden/Checklisten beitragen.

*Vorstellung der Stellwände durch die ModeratorInnen (Öko-Institut, InGFA)*

### **III. Abschlussdiskussion**

Die Mehrzahl der TeilnehmerInnen begrüßte den Vorschlag eines der Teilnehmer, dass MitarbeiterInnen des BMUB (oder der EU) die Möglichkeit eröffnet werden solle, in einer Vollzugsbehörde zu hospitieren. Dies fördere das allgemeine Verständnis für Herausforderungen und die Arbeit einer Vollzugsbehörde. In diesem Zusammenhang wies Frau Rabe (BMUB) auf das IMPEL-Netzwerk hin ([www.impel.eu](http://www.impel.eu)), in dem MitarbeiterInnen von Vollzugsbehörden und der GD Umwelt der EU-Kommission direkt in Kontakt kommen. Weiter waren sich die TeilnehmerInnen einig, dass zukünftig verstärkt Netzwerkarbeit zwischen den jeweiligen Behörden geleistet werden sollte.

## Protokoll Dialogveranstaltung Speyer

### I. Teilnehmerinnen und Teilnehmer

An der Dialogveranstaltung in Speyer am 27.06.2017 nahmen 11 Vollzugsfachleute aus Baden-Württemberg (1), Hessen (3) und Rheinland-Pfalz (7). Darunter war ein Teilnehmer aus einer Landessonderbehörde, vier aus Regierungspräsidien o.ä. und jeweils drei aus Landkreisen und kreisfreien Städten. Die Zuständigkeiten für verschiedene Umweltbereiche teilten sich wie folgt auf die Teilnehmenden auf: Immissionsschutz (5), Abfallrecht (5), Gewässerschutz (6), Naturschutz (6).

### II. Ablauf und Ergebnisse

*Begrüßung und Vorstellung des Projekthintergrunds (UBA)*

*Einschätzung des Diskussionsstands auf EU-Ebene (BMUB)*

*Präsentation der auf EU-Ebene identifizierten Herausforderungen und diskutierten Lösungsansätze (InGFA)*

#### a) Plenumsdiskussion EU-Hintergrund / Compliance Assurance

##### Problematische Rechtsakte

Die TeilnehmerInnen nennen mehrere Rechtsakte, die zu Problemen im Vollzug führen:

- ▶ **Freiwillige Instrumente im Grundwasserschutz** seien nicht zielführend. Es fehlten bindende (weitere) Instrumente;
- ▶ Die Umsetzung der Naturschutzrichtlinie sei schwierig, weil gehandelt werden müsse, ohne zum Teil Kenntnisse z.B. über Umfang des Vorkommens einer schützenswerten Art zu haben;
- ▶ Die deutsche Umsetzung von EU-Rechtsakten erfolge oft sehr spät, so dass teilweise **extrem kurze Fristen** zur Umsetzung vor Ort verblieben, die kaum einzuhalten seien. Beispiel: „eintägige Umsetzungsfrist“ für Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG);
- ▶ Mehr Planspiele seien nötig, um zu zeigen, wie schwierig die Umsetzung von Vorschriften in den unteren Vollzugsbehörden sei;
- ▶ Es fehlten **untergesetzliche Vorschriften** für Störfall-Verordnung und KAS-Leitfaden, Zustandsbericht für Bodenschutz im Rahmen von BImSchG, Städtischer Artenschutz;
- ▶ Nachdem endlich die Regelung der wassergefährdenden Stoffe (AwSV: Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen) erlassen wurde, sei es wichtig, dass die **Stickstoffreduzierung** komme. Die AwSV und die neue Düngeverordnung hätten nur einen geringen Anwendungsbereich aufgrund sehr hoher Mengenschwellen und Bestandsschutz;
- ▶ **Straßenaufbruch**: die Einstufung als gefährlicher Abfall sei in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt – mit so unterschiedlichen PAK-Grenzwerten wie 30 mg/kg oder 1000 mg/kg;
- ▶ **Grünlandumbruch**: Die Definition von „Dauergrünland“ sei uneinheitlich zwischen verschiedenen Bundesländern.

##### Neuregelungen vs. bessere Umsetzung bestehenden Rechts

Bei der Einschätzung des aktuellen Diskussionsstandes auf EU-Ebene berichtete das BMUB, dass abgesehen vom Kreislaufwirtschaftspaket der Trend aktuell dahin gehe, mehr an der verbesserten Umsetzung bestehenden Rechts zu arbeiten anstatt weitere Neuregelungen im Umweltrecht zu verabschieden. Ein Teilnehmer sah dies als problematisch an: So führe die fehlende Anpassung/Änderung von EU-Recht zu „vermeidbaren“ Klageverfahren, welche die Behörden blockierten (da z.B. strittige Details der Regelungen nicht geklärt seien). In der Folge kämen die Behörden auch nicht dazu, die Umsetzung bestehenden Rechts durchzusetzen. Es wurde generell Unmut darüber bekundet, dass mit den „Aar-

„Klagerechten“ die Behörden aufgrund aufwändiger Klageverfahren gegen Planfeststellungsbeschlüsse in ihrer Arbeit „blockiert“ würden.

Außerdem merkte ein Teilnehmer an, dass die EU bei der Rechtssetzung die notwendigen Umstellungs- und Wirkungszeiten beachten solle, bis Verwaltungshandeln zu einer Umweltverbesserung führen könne. Ständige Nachbesserungen würden dem nicht gerecht. Bei der Stickstoffbelastung könne es z.B. aufgrund einer Pufferwirkung bis zu 10 Jahre dauern, bis die Werte signifikant sanken. Bei Neuregelungen solle außerdem beachtet werden, dass manche Vorgaben [Ausgangszustandsbericht, s. a. 7 4) „Konsistenz des Rechtsrahmens“] für alte/bestehende Industriestandorte, bei denen z.B. der Boden schon vorbelastet ist, keinen Sinn ergeben würden.

#### Lähmung der Verwaltung durch Bürgerbeteiligung und Bürgerbeschwerde

Viele TeilnehmerInnen kritisieren die in der EU-Diskussion häufig vertretene Ansicht, dass Bürgerbeteiligung zu einer Verbesserung des Vollzugs führen könne, scharf. BürgerInnenbeteiligung führe meistens nicht dazu, dass alle berechtigten Interessen gleichermaßen mit einfließen, sondern dazu, dass eine kleine Anzahl von BürgerInnen Verfahren über lange Zeit behindere, um ihre eigenen Interessen durchzusetzen. Die Umweltbelange, um die es beim Vollzug von Umweltrecht gehen sollte, kämen dabei zu kurz. Dies gelte auch für Beschwerden der BürgerInnen, die häufig von den gleichen Personen kämen und viel Arbeitszeit in Anspruch nähmen. Teilweise würden sie direkt an die OberbürgermeisterInnen oder an einen breiten Verteiler von PolitikerInnen gerichtet, sodass viele Ebenen in die aufwändige Beantwortung mit einbezogen würden. Je mehr BürgerInnenbeteiligung es gebe, desto mehr werde die Umsetzung von Vorschriften behindert, beispielsweise im Naturschutz. Im Immissionsschutz führe die große Arbeitsbelastung durch BürgerInnenbeschwerden teilweise dazu, dass es kaum noch Eigeninitiative zur Anlagenüberwachung gebe.

Es wurde ergänzt, dass es neben den (wenigen) aktiven konstruktiven Verfahrensbeteiligten und den „Querulanten“ eine dritte große Gruppe gäbe, die ihr Verhalten nicht verändern wolle. Behörden würden häufig versuchen, diese Gruppe durch freiwillige Instrumente zu erreichen, was nichts bewirke; die Behörde wolle dann aber nicht auf zwingende Instrumente zurückgreifen, da sie so in eine doppelte Rolle gezwungen würde und den guten Kontakt zu den Betroffenen verlieren würde – als Beispiel wurde hier die gewässerschonende Bewirtschaftung durch Landwirtinnen und Landwirte genannt. Die Düngeverordnung bringe hier nichts, da die Grenzwerte zu hoch angesetzt seien.

Konflikte mit BürgerInnen würden auch durch fehlende Instrumente und Ziele entstehen: schwammige Begriffe wie „Verschlechterungsverbot“ oder „guter Zustand“ würden es den Behörden erschweren, argumentativ erfolgreich zu agieren.

Gleichzeitig wurde von mehreren TeilnehmerInnen die Wichtigkeit von BürgerInnenbeteiligung betont, dafür sei es aber unbedingt notwendig, dass diese in geregelten Bahnen und innerhalb eines strukturierten Verfahrens erfolge, sodass Behörden nicht dadurch lahmgelegt würden. Auch für den Umgang mit BürgerInnenbeschwerden solle ein strukturiertes Verfahren eingeführt werden, z.B. in Form einer zentralen Beschwerdestelle, womit manche der TeilnehmerInnen in ihrer Behörde bereits gute Erfahrungen gemacht haben. Außerdem sei die Umweltinformation generell wichtig, z.B. in Form von regelmäßigen Umweltberichten der Städte für die BürgerInnen. Die Veröffentlichungspflicht von IED-Berichten schaffe außerdem einen großen Anreiz für Unternehmen, sich rechtskonform zu verhalten – in dieser Form sei die Einbindung von BürgerInnen hilfreich.

*Präsentation der Ergebnisse der Online-Befragung zu Herausforderungen für den Vollzug (InGFA)*

#### **b) Moderierte Plenumsdiskussion zu Herausforderungen für den Vollzug**

Zu den vorgestellten Problemen und Lösungsansätzen ergänzen die TeilnehmerInnen folgende Punkte:

- ▶ **Personalmangel:** In einem Bundesland habe ein breit angelegtes Einsparungsprogramm dazu geführt, dass die Behörden zu wenig Personal hätten und deshalb nur anlassbezogen kontrollieren würden. Dies schaffe die „Junglasten“ der Zukunft.
- ▶ **Einbindung Dritter** im Immissionsschutz: Ein Teilnehmer berichtete davon, dass die Einbindung beliehener GutachterInnen in etablierten Unternehmen gut laufe – die Behörde selbst habe nur wenige MitarbeiterInnen für den BImSchG-Bereich.
- ▶ **Strategien:** Ein Teilnehmer wies darauf hin, dass nationale Strategien (z.B. Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie (GDA)) enorme Arbeit für die unteren Behörden bedeuten könnten.
- ▶ **Ineffiziente Vorschriften:** Ein Teilnehmer wies daraufhin, dass für den Transport von gefährlichen Abfällen über 2 t eine Anzeigepflicht nach § 53 KrWG besteht (z.B. für Dachdecker bei Asbestabfällen). Die Anzeigepflicht bringe der Behörde aber keinen Erkenntnisgewinn und mache viel Arbeit.

### c) Offene Diskussion von Lösungsansätzen

*Auswahl von vier Diskussionsschwerpunkten*

Ausgewählte Schwerpunkte: 1.) Aktive Ansprache von Normadressaten (u.a. Umgang mit kleinen Betrieben): 8 Punkte; 2.) Verbesserung der Kooperation: 8 Punkte; 3.) Verbesserung von Unterstützungsmaterialien: 7 Punkte; 4.) Konsistenz des Rechtsrahmens: 6 Punkte.

*Diskussion der ausgewählten Schwerpunkte in zwei Gruppen an Stellwänden*

#### 1) Aktive Ansprache von Normadressaten (u.a. Umgang mit kleinen Betrieben)

Mehrere TeilnehmerInnen betonten, dass es schwierig sei, bestimmte Adressatengruppen von umweltrechtlichen Vorschriften zu erreichen und über ihre umweltrechtlichen Verpflichtungen aufzuklären, insbesondere kleinere Betriebe und das Reisegewerbe. Folgende Gründe würden die gezielte Ansprache dieser Akteure erschweren:

- ▶ Kleinere Betriebe/Reisegewerbe (z.B. Schrotthändler) bewegen sich oftmals unter dem Radar der Vollzugsbehörden (haben keine ladefähige Anschrift und melden ihr Gewerbe ständig um), so dass diese erst bei offensichtlichen Verstößen wahrgenommen werden.
- ▶ **Kleinere Betriebe/Reisegewerbe** sind durch die vielen Anforderungen aus unterschiedlichen Rechtsgebieten **oftmals überfordert** (z.B. aufgrund der für sie zu komplizierten Rechtsprache), darunter leidet der Umweltschutz.
- ▶ Die Aufklärung und aktive Ansprache von Normadressaten umweltrechtlicher Verpflichtungen obliegt in der Regel den untersten Vollzugsbehörden, die aber nicht über das erforderliche Personal und Material verfügen.
- ▶ Es gibt **kein einheitliches und adressatengerechtes Informationsmaterial**, welches zur Ansprache und Aufklärung von kleineren Betrieben etc. eingesetzt werden könnte (z.B. Schulungsvideos im Internet).
- ▶ Es **fehlen häufig die Instrumente und die Ermessensspielräume**, um Kooperationsanreize für Normadressaten bei der Umsetzung von umweltrechtlichen Verpflichtungen zu setzen und auf Kooperationsverweigerung reagieren zu können.
- ▶ Die Umweltschutzaufgaben lagen in der Vergangenheit häufig im Bereich der Nachsorge. Im Nachsorgebereich sind die Umweltschutzanforderungen einfacher zu vermitteln als im Bereich der Vorsorge, weshalb diese häufig nicht oder kaum beachtet würden.
- ▶ Häufig würde es auch an Rückendeckung durch übergeordnete Behörden und/oder die Politik fehlen, um aktiv auf die AdressatInnen zuzugehen.

- ▶ **Verbände** würden sich mit Blick auf die Aufklärung ihrer Mitglieder über umweltrechtliche Verpflichtungen **teilweise kooperativ, aber teilweise auch unkooperativ** (z.B. Landwirtschaftskammern) verhalten, weshalb man sich nicht immer auf diese verlassen könne.

Folgende Negativ-Beispiele wurden genannt, um die Schwierigkeiten bei der Ansprache von AdressatInnen zu verdeutlichen:

- ▶ In Fragen des Grundwasserschutzes sei es oftmals **schwierig, Landwirtinnen und Landwirten sowie Weinbäuerinnen und Weinbauern ihre Verpflichtungen klar zu machen**. Während es bei der Gruppe derer, die durch Aufklärung erreicht werden können, Verhaltensänderungen gebe, fehle es an Instrumenten, um die „Uneinsichtigen“ zu zwingen. Es fehlten demnach Ressourcen und eine größere Instrumentenbandbreite, um diese Gruppe aktiv anzusprechen und ggf. Verstöße zu ahnden.
- ▶ Fragen des **Artenschutzes bei Baumaßnahmen** (Stichwort: Gebäudebrüter) oder der Baumschutzsatzung sind häufig nur schwer zu vermitteln, da naturschutzrechtliche Verbote in der Bevölkerung bzw. bei den HandwerkerInnen kaum bekannt seien oder bewusst ignoriert würden, um Sanierungsmaßnahmen durchführen zu können. Im Bereich der Gebäudedämmung komme es deshalb häufig zu Konflikten mit dem Artenschutzrecht.

Folgende Positiv-Beispiele wurden genannt, um zu zeigen, dass die aktive Ansprache in bestimmten Bereichen gut funktioniere:

- ▶ Generell wurde die **Zusammenarbeit mit den Industrie- und Handelskammern** als positiv hervorgehoben, da diese ihre Mitglieder regelmäßig über neue Verpflichtungen aufklären würden.
- ▶ Hinsichtlich des Artenschutzes von Gebäudebrütern habe man sich in einem Fall mit einer **Wohnungsbaugesellschaft** verständigen können, so dass die Belange des Artenschutzes stärker berücksichtigt wurden.
- ▶ Hinsichtlich der Feinstaubproblematik wurde auf die gute **Zusammenarbeit der Kommunen** bei der Erhebung von Belastungsdaten und beim Datenaustausch verwiesen.

Um die aktive Ansprache von NormadressatInnen, insbesondere kleineren Betrieben, zu verbessern, wurden die folgenden Maßnahmen als hilfreich eingestuft:

- ▶ Im Rahmen der Rechtsetzung sollte die Ansprache und Aufklärung der AdressatInnen über die neue Rechtslage mitgedacht und konzipiert werden, um entsprechendes Informationsmaterial (z.B. Flyer, Broschüren, Internetvideos) bei Inkrafttreten einsetzen zu können.
- ▶ **Länderübergreifender Austausch** und Abstimmung von Informationsmaterialien wurden für sinnvoll erachtet und sollte stärker gefördert werden, damit nicht jedes Land und jede Behörde eigene Materialien entwickeln muss.
- ▶ Die Form und das Medium der Ansprache (**Flyer, Broschüren, Videos** etc.) sollten adressatengerecht ausgestaltet, gut zugänglich und leicht verständlich sein.

## 2) Verbesserung der Kooperation

Generell wurde angemerkt, dass Kooperation zwischen verschiedenen Behörden nur funktionieren könne, wenn beide Seiten davon profitieren (win-win-Situation). Es laufe viel über persönliche Netzwerke und Kontakte. Ein Teilnehmer merkte kritisch an, dass Kooperation nicht zwangsweise sinnvoll sei: es läge in der Natur der Sache, dass verschiedene Behörden (z.B. Naturschutz- und Landwirtschaftsbehörden) unterschiedliche Ziele und Prioritäten hätten. Es wurden aber auch konkrete Bereiche genannt, in denen Kooperation bereits gut funktioniere, und andere, bei denen Verbesserungsbe-

darf bestehe. So verursache das föderale System in Deutschland Reibungsverluste – länderübergreifende Kooperation könnte hier zu einem einheitlichen Vollzug beitragen.

Einige TeilnehmerInnen stuften die Zusammenarbeit mit Staatsanwaltschaften und Gerichten als problematisch ein. Es mangle an Fachkenntnis und Verständnis der komplexen Umweltgesetzgebung, sodass Verfahren oft eingestellt würden. Besonders im Abfallbereich sei dies ein Problem, z.B. bei § 326 StGB (Unerlaubter Umgang mit Abfällen) oder bei der Nachweisverordnung (NachweisV). Die hohe Einstellungsquote würde dazu führen, dass Behörden teilweise keine Ordnungswidrigkeitsverfahren mehr einleiten, sondern auf Verwaltungszwang zurückgreifen.

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Behörden sei besonders schwierig und gleichzeitig besonders von Nöten, wenn die **Zuständigkeiten im Land unklar** verteilt seien. Wenn die Behörden selbst kaum wüssten, wer zuständig ist, sei es schwierig, die richtigen AnsprechpartnerInnen bei anderen Behörden zu finden. Als Beispiel wurde der Bodenschutz genannt, für den die Zuständigkeit auf vier Behörden aufgeteilt sei (Landwirtschafts-, Wasser-, Naturschutz- und Baubehörde). Auch im Bereich der grenzüberschreitenden Abfallverbringung sei effizienter Vollzug in einem Bundesland dadurch schwierig, dass die Zuständigkeit zwischen Abfallbehörden (Sonderbehörden) und Landratsämtern geteilt sei.

Folgende **Maßnahmen** könnten unter Umständen geeignet sein, um die Kooperation und den Austausch zu verbessern, bzw. werden in manchen Behörden bereits erfolgreich umgesetzt:

- ▶ Der **Cross-Compliance-Ansatz** in der Landwirtschaft, bei dem Direktzahlungen gekürzt werden, wenn Umweltvorschriften nicht eingehalten werden, wurde als sehr zielführend eingestuft.
- ▶ **Gemeinsame Inspektionen** von Veterinär-, Naturschutz-, Wasser- und Landwirtschaftsbehörden seien dank klarer Regeln und dem direkten Ausfüllen der Unterlagen im Betrieb hoch-effizient. Die TeilnehmerInnen bewerteten diesen integrierten Ansatz auch für andere Bereiche als positiv. Bei Störfallanlagen führe eine Behörde beispielsweise eine Gefahrenverhütungsschau gemeinsam mit der Feuerwehr durch. Unterschiedliche Fristen in den sektorspezifischen Vorgaben seien hier kein Hindernis.
- ▶ Bei großen Betrieben könne die Zusammenarbeit in „**Kommissionen**“ mit VertreterInnen von Betreiber und Behörde hilfreich sein, z.B. im Bodenschutz. Ergänzend würden stichprobenhafte Kontrollen durchgeführt.
- ▶ Zentrale **Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften** für Umweltrecht wurden als sinnvoll eingeschätzt.
- ▶ Die Zusammenarbeit mit der Polizei im Abfallbereich in Rheinland-Pfalz verlaufe sehr gut, da die **Polizei** hier auch **Abfalltransporte kontrollieren** dürfe und **Vorlesungen/Fortbildungen an Polizeischulen** dafür ausbilden würden. Es gäbe auch Anfragen aus anderen Bundesländern zu diesen Fortbildungen.
- ▶ Eine zentrale Stelle zur Unterstützung des kommunalen Vollzugs bei der Gewerbeaufsicht sei hilfreich.
- ▶ Als weitere Beispiele für hilfreiche Kooperationsformate wurden genannt:
  - ▶ Jährliches Treffen der Umweltbehörden und Staatsanwaltschaften (Abfall, Wasser, Bodenschutz)
  - ▶ Austausch der Mittelbehörden im Naturschutz (bundeslandübergreifend) auf Eigeninitiative der Naturschutzbehörden
  - ▶ Rotationen und Hospitationen
  - ▶ Kooperation im Flussgebietsmanagement

### 3) Verbesserung von Unterstützungsmaterialien

Die TeilnehmerInnen waren geteilter Meinung über die Nützlichkeit von Leitlinien. Gesetze und Verordnungen sollten klarer sein und wo nötig durch Verwaltungsvorschriften ergänzt werden, sodass weniger zusätzliche Leitfäden nötig seien. Je mehr unterschiedliche Leitlinien es gebe, desto schwieriger sei es, den Überblick zu behalten, und desto unterschiedlicher sei der Vollzug. Demnach würden Leitfäden, besonders wenn die untere Vollzugsebene eigene Leitfäden erstelle, die Einheitlichkeit des Vollzugs gefährden. Außerdem würden Leitfäden schnell veralten, da Richterrecht im Umweltbereich eine große Rolle spiele.

Kontrovers wurde auch diskutiert, ob eine stärkere Übernahme von Leitfäden anderer Bundesländer sinnvoll sei. Einerseits wurde betont, dass dies einen einheitlichen Vollzug fördern könne und doppelte Arbeit (zur Erstellung von Leitfäden) vermeiden würde. Andererseits hätten unterschiedliche Leitfäden bei unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen ihre Berechtigung und Leitfäden seien desto konkreter und besser auf die lokalen Gegebenheiten anwendbar, je tiefer die Ebene, auf der sie erstellt worden seien.

Vor diesem Hintergrund wurden folgende Aspekte genannt, damit Leitfäden hilfreich sind:

- ▶ Technische Merkblätter, die möglichst auch gerichtsfest sind, seien hilfreich (DWA) – diese müssten aber von Behörden gekauft werden, was problematisch sei.
- ▶ Unterstützungsmaterialien für Pflichtige könnten bei diesen das Verständnis von Regelungen fördern (→ Aktive Ansprache von Normadressaten).
- ▶ Methodenleitfäden könnten helfen; starre Leitfäden, die Behörden vermeintlich die Entscheidungen abnehmen, seien eher kontraproduktiv. Von Seiten der unteren Behörden wurde dem widersprochen: Dort gebe es zu wenige Kapazitäten und fachliche Mitarbeiter, sodass auch schematische Leitfäden eine große Hilfe zur Entscheidungsfindung seien.
- ▶ Leitfäden könnten helfen, um dem Wissensverlust bei Mitarbeiterwechsel entgegenzuwirken.

Darüber hinaus könnten folgende Unterstützungsmaßnahmen sinnvoll sein:

- ▶ Datenportale, die verschiedene Daten in einem System zusammenfassen
  - ▶ Geodatenportale: GIS (Lärm, Luft etc.)
  - ▶ Laserüberfliegungen, zur Erstellung eines Höhenprofils für den Hochwasserschutz (Stadt Wiesbaden) – Zusammenarbeit mit Bauleitplanung
  - ▶ Teilweise handele es sich aber um sensible Informationen, die nur mit Erläuterung herausgegeben werden sollten
  - ▶ Problem: Datenformate sind nicht einheitlich;
- ▶ Bereitstellung von anpassbaren elektronischen Materialien vom Bund z.B. für Risikomatrix IED;
- ▶ Online-Portal, auf dem Leitlinien aus allen Bundesländern gesammelt und geordnet sind;
- ▶ Bessere Ausstattung mit Hardware für MitarbeiterInnen im Außendienst (z.B. Smartphones), damit sie unterwegs auf Daten zugreifen können (Zugriff von privaten Geräten nicht erlaubt, Bereitstellung von Smartphones werde in Behörden teilweise sehr restriktiv gehandhabt);

#### **4) Konsistenz des Rechtsrahmens**

Aus Sicht der Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer führten die folgenden Probleme zu Inkonsistenzen, Lücken oder Überregulierung:

- ▶ Der Vorschriftenbestand in einer immer komplexer werdenden Umwelt würde kontinuierlich zunehmen, so dass es schwierig sei, mit den Änderungen Schritt zu halten. Gleichzeitig würden durch den beständigen Wandel Inkonsistenzen und Zielkonflikte zwischen anzuwendenden Rechtsvorschriften zunehmen.

- ▶ Es komme häufig zu Fachrechtskonflikten (z.B. Wasser vs. Boden), die sich nicht auflösen ließen. Diese würden durch unterschiedliche Ressortzuständigkeiten verschärft, da Unterstützungsmaterialien etc. auseinanderfallen würden.
- ▶ Es komme vor, dass rechtliche Anforderungen vorgegeben würden, die offensichtlich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelungen nicht erfüllt werden könnten, weil die Fristen zu kurz seien oder die einzusetzende Technik noch nicht im erforderlichen Umfang vorhanden sei (z.B. Katalysatoren in der Zementherstellung).
- ▶ Häufig würden Bagatellgrenzen und/oder Beurteilungs- und Ermessensspielräume fehlen, so dass Vollzugsbehörden auch offensichtlich zu vernachlässigenden Fällen nachgehen müssten und keine Prioritäten setzen könnten.

Folgende Beispiele wurden ausgeführt, um Inkonsistenzen und Probleme des Rechtsrahmens zu verdeutlichen:

- ▶ Die Anzeigepflicht für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen nach § 53 KrWG verursache einen erheblichen Aufwand und lasse sich kaum vollziehen (Zuverlässigkeitsprüfung), da die Vielzahl der Verpflichteten (insbesondere kleinere Handwerksbetriebe) nicht über die Anzeigepflicht informiert seien und u.U. auch nicht alle über einen Internetzugang verfügen würden, um Anzeigen vorzunehmen.
- ▶ Der Ausgangszustandsbericht (AZB) im BImSchG würde bei Betriebsausweitungen an historischen Industriestandorten keinen Sinn machen, da der Bodenzustand bei diesen Standorten bereits bekannt und dokumentiert sei. Sinnvoll sei das Instrument, wenn eine neue Firma auf einem alten Standort eine Anlage errichte oder wenn sich eine Firma auf einem unbelasteten Standort neu ansiedele.
- ▶ Nachweisverordnung (Anforderungen könnten in der Regel nicht erfüllt werden)
- ▶ Grünlandumbruch (Cross Compliance)
- ▶ POP-Verordnung/HBCD-Problematik bei der Entsorgung von Dämmmaterialien
- ▶ Abfallrecht: Inkonsistenz der Abfallschlüssel in den EU-Mitgliedstaaten und auf nationaler Ebene führe zu Zuordnungsproblemen
- ▶ Fällt Frittierfett unter das tierische Nebenproduktegesetz oder unter das Abfallgesetz?
- ▶ Betonrecycling: Schwellenwerte, die über den Werten für natürliche Zuschlagstoffe liegen
- ▶ Bodenschutz: Fehlende Parameter für Standortbeurteilung (z.B. bei Abgrabungen und Verwendung des Aushubs)
- ▶ Unterschiedliche Umsetzung in den Ländern:
  - ▶ Gewässerrandstreifen (auf Bundesebene beträgt dieser 5 m, in manchen Ländern 10 m),
  - ▶ Klärschlammasbringung in Baden-Württemberg erlaubt und in Rheinland-Pfalz verboten, so dass es in der Grenzregion zu Transporten in das Nachbarland komme.

Folgende Anregungen könnten aus Sicht der Mehrzahl der TeilnehmerInnen geeignet sein, um die Konsistenz des Rechtsrahmens und die Rechtdurchsetzung zu verbessern:

- ▶ Es sollte vom Gesetzgeber nur geregelt werden, was tatsächlich auch vollzogen werden kann. Häufig würde die Vollzugsperspektive bei der Rechtsetzung nicht berücksichtigt und Anforderungen entwickelt, die sich auf der Vollzugsebene nicht umsetzen lassen. Dies liege auch an fehlender vollzugspraktischer Erfahrung auf legislatorischer Ebene, ein regelmäßiger Personalaustausch zwischen dieser und der Vollzugsebene sei daher sehr wünschenswert.
- ▶ Es bedarf größerer Einschätzungs- und Ermessensspielräume auf der Vollzugsebene, um pragmatische Lösungen für Bagatell- und Altfälle zu finden. Häufig müssten neue Vorschriften auf Fälle angewandt werden, für die bereits zufriedenstellende Lösungen gefunden wurden und dadurch würden unnötig Ressourcen gebunden.

- ▶ Die Wirkungen neuer Regelungen für Altfälle sollten im Rechtsetzungsprozess stärker berücksichtigt werden (z.B. Zeitgrenzen), um erheblichen Anpassungsaufwand zu vermeiden, wenn die Anwendung der neuen Regelungen mit Blick auf die Altfälle im Ergebnis zu keiner Verbesserung des Umweltzustandes beitragen.

*Vorstellung der Stellwände durch die ModeratorInnen (Öko-Institut, InGFA)*

### **III. Abschlussdiskussion**

Die TeilnehmerInnen wiesen auf die große Wichtigkeit von Personalmanagement und Wissenstransfer hin, was oft nicht ausreichend stattfindet, sodass Wissen verloren gehe. Ein Teilnehmer berichtete als Best Practice Beispiel aus seiner Behörde, dass es standardmäßig Überschneidungen gebe, wenn ein Mitarbeiter in Ruhestand gehe, sodass der neue Mitarbeiter gut eingearbeitet werden könne. Als Maßnahme gegen den Fachkräftemangel sei es außerdem hilfreich, in der Behörde die duale Ausbildung zu fördern.

## Protokoll Dialogveranstaltung Hamburg

### I. Teilnehmerinnen und Teilnehmer

An der Dialogveranstaltung am 11.09.2017 in Hamburg nahmen 14 Vollzugsfachleute aus Bremen (2), Hamburg (1), Mecklenburg-Vorpommern (4), Niedersachsen (4), Sachsen-Anhalt (1) und Schleswig-Holstein (2) teil. Darunter befanden sich vier Vertreterinnen und Vertreter aus Landesministerien, sieben aus Sonderbehörden und drei aus Landkreisen. Die Zuständigkeiten auf verschiedene Umweltbereiche verteilten sich wie folgt: Immissionsschutz (7), Abfallrecht (4), Gewässerschutz (4), Naturschutz (4).

### II. Ablauf und Ergebnisse

*Begrüßung und Vorstellung des Projekthintergrunds (UBA)*

*Einschätzung des Diskussionsstandes auf EU-Ebene (BMUB)*

*Präsentation der auf EU-Ebene identifizierten Herausforderungen und diskutierten Lösungsansätze (InGFA)*

#### a) Plenumsdiskussion EU-Hintergrund / Compliance Assurance

Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer zweifelten daran, dass **Vorschriften der EU zum Vollzug** tatsächlich zu einem effektiveren und effizienteren Vollzug beitragen können. Der Fokus sollte eher darauf liegen, dass die materiellen Regelungen vollzugstauglich seien, Vorgaben zum Vollzug selbst würden erfahrungsgemäß an der Basis kaum etwas ändern. Es wurde befürchtet, dass der Vollzug durch weitere europäische Regelungen eher komplizierter werde.

Einer der Teilnehmer merkte an, dass in der **Vollzugskette**, wie sie in der Compliance-Assurance-Diskussion auftaucht, noch ein vorheriger Schritt fehle: die **Genehmigung und Auflagenerteilung (als Schritt 0)**.

Es wurde betont, dass **viele der Ansätze**, die in der Diskussion sind, schon in der einen oder anderen Form **existieren** würden. So würden viele Behörden aufgrund der sehr knappen Personaldecke zwangsweise bereits priorisieren bzw. einen risikobasierten Ansatz verfolgen. Auch die Aufklärung von Bürgerinnen und Bürgern und Betreibern werde bereits häufig verfolgt. Zudem wurde die Ansicht vertreten, dass der Vollzug in den unteren Behörden größtenteils schon gut laufe – dies sei in der Breite nur nicht so einfach sichtbar.

*Präsentation der Ergebnisse der Online-Befragung zu Herausforderungen für den Vollzug (InGFA)*

#### b) Moderierte Plenumsdiskussion zu Herausforderungen für den Vollzug

Zu den vorgestellten Problemen und Lösungsansätzen ergänzten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer folgende Punkte:

- ▶ **Personalmangel** sei laut den Teilnehmerinnen und Teilnehmern tatsächlich das größte Problem in der Praxis, verbunden mit Fachkräftemangel, dem Ausscheiden vieler älterer Kolleginnen und Kollegen und der Einstellung junger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die zunächst eingearbeitet werden müssen. Wenn die EU in ihren Überlegungen Personalmangel ausblende, könne der Vollzug nicht verbessert werden. Wenn die EU Fördergelder in die Hand nehme, seien dadurch aber durchaus positive Ergebnisse zu erzielen.
- ▶ **Inkonsistente Vorschriften:** durch die Vielfalt an Regelungen komme es teilweise zu widersprüchlichen Folgeketten. Als Beispiel nannte ein Teilnehmer Reibungspunkte zwischen Wasser-, Abfallrecht, Boden- und Naturschutz: wenn ein Gewässer ausgebagert wird und die Erde am Ufer abgelegt wird, sei unklar, ob es sich hierbei um Abfall handelt, und wenn die Erde verwertet werden soll, gebe es Probleme mit Boden- und Naturschutz, sodass eine Verwertung kaum möglich sei. So entstehen Folgeketten, bei denen sich verschiedene Rechtsbereiche ge-

gegenseitig behindern würden und bei denen sich die untere Vollzugsebene oft allein gelassen fühlt. Es wurde außerdem auf das Verschlechterungsverbot der WRRL als unklare Rechtsvorschrift hingewiesen.

- ▶ **Leitfäden:** Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren unterschiedlicher Ansicht, was das Vorhandensein hilfreicher Leitfäden angeht. Manche sind der Meinung, es gebe genug oder sogar zu viele Leitfäden. Wichtiger sei die Einstellung von gut ausgebildetem Fachpersonal und ein angemessener Spielraum der Behörden, um auf die individuelle Sachlage eingehen zu können. Andere betonten aber auch die Wichtigkeit von Leitfäden und anderen Hilfen für einen einheitlichen Vollzug, da die Ermessensausübung mit das schwierigste am Vollzug sei.
- ▶ **Klare Vorgaben der EU, Grenzwerte etc.:** Manche der Teilnehmerinnen und Teilnehmer betonten die Wichtigkeit von Grenzwerten für einen einheitlichen Vollzug. Andere waren der Ansicht, dass viele Ressourcen für die Einhaltung solcher Standards gebunden würden, wobei eine auf den jeweiligen Sachverhalt angepasste Ermessensentscheidung zu einem besseren Umweltergebnis führen könne. Besonders im Naturschutz sei die Festlegung von Grenzwerten problematisch, da deren Einhaltung kaum zu gewährleisten und zu überwachen sei.
- ▶ **Qualitätsmanagementsysteme:** Es wurde kontrovers diskutiert, inwieweit Qualitätsmanagementsysteme sinnvoll seien, um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten. Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer berichteten von positiven Erfahrungen mit Qualitätsmanagementsystemen innerhalb der Behörde z.B. im Verbraucherschutz (Lebensmittelüberwachung). In Bereich der Veterinäre in Schleswig-Holstein auditieren sich die Behörden gegenseitig. Dies führe auch zu einem regelmäßigen Austausch. Einer der Teilnehmer berichtete von positiven Erfahrungen mit einem durch die Behörde selbst aufgebauten Qualitätsmanagementsystem nach DIN EN ISO 9001-2008, das auch zunächst extern zertifiziert wurde. Der Aufwand für den Aufbau und die Pflege seien im Verhältnis zum Nutzen eher als gering anzusehen. Manche Teilnehmerinnen und Teilnehmer kritisierten aber, dass Qualitätsmanagement verbunden mit Berichtspflichten sehr zeitaufwendig sei – diese Zeit fehle dann für die Kerntätigkeiten.
- ▶ **Uneinheitliche IT-Systeme:** Die Uneinheitlichkeit von IT-Systemen erschwere den Vollzug stark. Die Gewerbeaufsichtsämter in Niedersachsen könnten beispielsweise nicht den Überblick über die vielen verschiedenen IT-Systeme der Kommunen behalten, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer könnten sich vorstellen, dass der Bund ein IT-System bereitstellt, wo es Bereiche für Behörden und für die Öffentlichkeit gibt.
- ▶ **Integrierter Ansatz:** Der integrierte Ansatz sei in Deutschland ein Wunschtraum geblieben (z.B. im Störfallrecht), kritisiert einer der Teilnehmer. Im föderalen Deutschland sei er kaum umzusetzen.
- ▶ **Existierende Ansätze wahrnehmen bei der Umsetzung von EU-Recht:** Bei neuen EU-Vorgaben komme es häufig zu folgender Situation: die Behörden haben bereits etwas in der Art umgesetzt, dies werde aber vom Land nicht wahrgenommen. Anstatt vorhandenes weiterzuführen, gebe das Land dann ein paralleles Vorgehen vor. Mehrere der Teilnehmerinnen und Teilnehmer plädierten deshalb dafür, dass zunächst genauer geschaut werde, was bereits existiert und wie man dies ausbauen könnte, um den EU-Vorgaben zu entsprechen. Als Beispiele wurden genannt: Risikoabschätzung im IED-Bereich, gemeinsame Treffen mit Vertretern aller zuständigeren Behörden bei Industrieanlagen in Schleswig-Holstein.
- ▶ **Risikobasierte Planung:** Es wurde auch darauf hingewiesen, dass eine risikobasierte Priorisierung je nach Bereich und vor allem nach Regionen nach ganz unterschiedlichen Kriterien erfolgen müsse. Die Freiheit dies zu tun müsse erhalten bleiben.

### c) Offene Diskussion von Lösungsansätzen

*Kurze Präsentation möglicher Diskussionsschwerpunkte (Öko-Institut, InGFA), Möglichkeit der Ergänzung durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer*

Es wurde ein Ergänzungsvorschlag genannt: Verschlankung von Verwaltungsverfahren.

*Auswahl von vier Diskussionsschwerpunkten*

Ausgewählte Schwerpunkte: 1.) Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit: 9 Punkte; 2.) Verbesserung des Zugangs zu Informationen: 9 Punkte; 3.) Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien: 8 Punkte; 4.) Einbindung Dritter: 6 Punkte.

*Diskussion der ausgewählten Schwerpunkte in zwei Gruppen an Stellwänden*

### **1) Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit**

Der Fokus des Themas „Verbesserung der Kooperation und Zusammenarbeit“ lag auf dem starken Wunsch zum Austausch und der Netzwerkbildung zwischen Behörden mit gleichen und unterschiedlichen Aufgaben sowie auf verschiedenen Ebenen (zwischen Kommunalbehörden desselben Bundeslandes oder anderer Bundesländer oder zwischen Landesebene mit Kommunalbehörden). Auch die Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten, z.B. über das europäische Netzwerk von Umweltbehörden „IMPEL“ sollte ausgebaut werden. Neben dem aufwändigeren Beantragungsverfahren für IMPEL-Projekte, sollten auch niedrigschwelligere Kooperationsmöglichkeiten (z.B. eine „Telefonliste“ mit Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern für die gleiche Vollzugsfrage in anderen Mitgliedstaaten) geboten werden.

Als förderliche wünschenswerte Rahmenbedingungen für eine Netzwerkbildung wurden genannt:

- ▶ Keine von „oben“ erlassenen, formellen Mindestvoraussetzungen für den Austausch;
- ▶ Möglichst selbst organisierter und „geschützter“ Freiraum für den Erfahrungsaustausch. In diesem Zusammenhang wurden Protokolle als eher hinderlich empfunden. Ebenso sollte auch eine Zusammenarbeit/Austausch ohne konkreten Anlass möglich sein.
- ▶ Gleichwohl kann im Fall der unklaren oder widersprüchlichen Vollzugspraxis die Erarbeitung von Leitlinien und deren Verbindlichkeit wichtig sein (z.B. durch einen Runderlass).
- ▶ Die Kooperation sollte nicht mit einem Benchmarking verbunden sein, um den Austausch nicht als Rechtfertigung für Stellenreduktion zu nutzen.

Gemeinsame Inspektionen verschiedener Fachbehörden bei einem Unternehmen wurden als erstrebenswert angesehen, da die Qualität der Überwachung steige und der Aufwand bei den Unternehmen sinke. Terminabstimmungen zwischen den Behörden aufgrund von unterschiedlichen Fristen oder Vollzugsstrategien wären in diesem Zusammenhang ein wichtiges Hemmnis. Gleichwohl sollten zumindest Terminabsprachen zwischen den Behörden versucht werden.

Als gelungene Kooperationsformen wurden themenbezogene Qualitätszirkel genannt, wie es z.B. von den 10 Gewerbeämtern in Niedersachsen betrieben wird.

Angeregt wurde, den Austausch zwischen Vollzugsbehörden und den zugelassenen Überwachungsstellen (ZÜS) zu fördern.

Die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden wurde als eher schwierig und wenig intensiv beschrieben. Für die Behörden stehe der hohe Aufwand, den diese Verfahren bereiten, außer Verhältnis zum Ergebnis. Denn die Strafverfolgung werde häufig eingestellt oder mit geringem Ordnungsgeld geahndet. Es komme auch vor, dass sich das angezeigte Unternehmen dann als „Gewinner“ gegenüber der Vollzugsbehörde sieht. Zudem bestehe auch die Gefahr, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Verwaltungsvollzugsbehörden selbst strafrechtlich relevantes Verhalten unterstellt würde.

### **2) Verbesserung des Zugangs zu Informationen**

Hinsichtlich des Zugangs zu Informationen wurde hervorgehoben, dass der Zugang zu Daten zum einen medienübergreifend und zum anderen in einem einheitlichen System erfolgen sollte. Auch ein behördenübergreifendes bzw. ein bundesweites System wurde in diesem Zusammenhang als sinnvoll

bewertet. Als Positiv-Beispiel wurde das niederländische System „Inspectieview“ genannt. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass es für eine Beurteilung notwendig sei, dass hinterlegt werde, wer die Daten erhoben habe und wann. Sonst werde es schwer, die Qualität der Daten zu bewerten. Ggf. sei auch eine Qualitätssicherung nötig. Es wurde darauf hingewiesen, dass es nicht nur um Daten von Anlagen gehe sondern auch um Informationen aus anderen Bereichen. Im Naturschutz werde ein anderer Ansatz zugrunde gelegt, da hier –oft flächendeckende Daten erforderlich sind

Für die konkrete Umsetzung solle die Möglichkeit bestehen, bestimmte Daten auch ein- bzw. auszublenzen. In diesem Zusammenhang wurde auf die „INSPIRE“-Daten und ein Geodatenportal verwiesen. UVP-Portale liefen in einigen Bundesländern noch mehr schlecht als recht im Textbetrieb. Strittig war, ob BImSchG-Anlagen aus dem Anwendungsbereich des UVPG genommen werden sollten, um den Vollzug zu vereinfachen. Mehrere Teilnehmerinnen und Teilnehmer wandten sich gegen diesen Ansatz. Hinsichtlich der Einführung des neuen UVPG im Jahr 2017 wurde darauf verwiesen, dass kein adäquater Umstieg erfolgt sei – für solche Prozesse wären längere Fristen nötig. Hingewiesen wurde auch, dass die Daten gut aufbereitet und strukturiert werden sollten. Es sollte bekannt sein, wo welche Daten gefunden werden können. Hinsichtlich des Umfangs der Daten wurde eingewendet, dass die Bedürfnisse sehr unterschiedlich wären. In diesem Zusammenhang wurde erwidert, dass jeder Anwender seine Daten selbst pflegt und filtert. Dies sollte aber mit einheitlichen Standards und in einem einheitlichen System möglich sein. Es wurde angedacht, dass diesbezüglich Mindestanforderungen an die Datenqualität sinnvoll sein könnten.

Ein Teilnehmer verwies darauf, dass viele Daten bereits in Papierform vorliegen würden. Eine Digitalisierung würde hier Doppelarbeit bedeuten. Man sollte sich ein Überblick verschaffen, welche Daten schon vorliegen. Dem wurde entgegnet, dass künftige Lösungen die elektronische Erfassung und die Vereinheitlichung der erfassten Daten von Beginn an erforderten. Es gebe bereits Datenbanken, die allerdings nicht verknüpft wären. Als Problem wurde gesehen, dass jede Berichtspflicht mit zusätzlichem Aufwand einhergehe. Von der EU-Ebene sollten nur relevante Daten abgefragt werden.

Ein gutes Beispiel sei das „Flächen-Kataster“: dort würden die Daten teilweise vom Land und teilweise durch lokale Behörden eingepflegt. Ein weiteres gutes Beispiel sei IFAS, was für „Innovation und Fortschritt im Arbeits- und Gesundheitsschutz“ stehe. Dieses System werde von verschiedenen Bundesländern genutzt – dennoch gebe es öfters Probleme. Das System sei auch nicht benutzerfreundlich. Hinsichtlich des Systems „kvwmap“ wurde darauf verwiesen, dass dies ein einfaches und leicht verständliches System sei.

Als Voraussetzung für eine Verbesserung des Zugangs zu Informationen und Datenbanken wurde ein elektronisches Antragsverfahren genannt. Es gebe keine Kapazitäten, um die Daten in ein elektronisches System zu überführen. Zudem wurde darauf verwiesen, dass nicht gänzlich auf Papier verzichtet werden könne – beispielsweise bei großen Karten. Ein weiterer besonders wichtiger Aspekt sei die IT-Sicherheit.

In Ergänzung zu den bisherigen Ergebnissen nannte die zweite Gruppe, dass ein weiteres positives Beispiel die digitale Hamburg-Karte sei. Hierdurch würden zahlreiche Umweltdaten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Der Aufwand dies zu erarbeiten sei jedoch enorm. Es wurde in diesem Zusammenhang die Frage diskutiert, inwieweit die Behörden selbst davon profitierten. Der Nutzen wurde bejaht – entsprechende Karten wären zuvor auch behördenintern geplant gewesen. Da durch das Hamburgische Transparenzgesetz (HmbTG) grundsätzlich alles veröffentlicht werden solle, würde dies auch zusätzlichen Aufwand bedeuten, da beispielsweise alle personenbezogenen Daten bei Baugenehmigungen zu schwärzen seien. Die Daten würden jedoch von Dritten umfassend genutzt und abgerufen. Auch bei Anfragen könnte auf sie verwiesen werden – was die Behörden entlaste.

In dem „Wasserbuch“ Schleswig-Holstein seien ebenfalls alle entsprechenden Daten enthalten. Dies könne man online jedoch nicht einsehen.

Ein besonderes Interesse bestand darin, sich für ein vergleichbares Genehmigungsverfahren an einem anderen Standort online informieren zu können.

Als Herausforderung für gemeinsame Datenbanken wurden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie der Urheberrechtsschutz diskutiert.

### **3) Entwicklung von vollzugsfokussierten Strategien**

Strategien zur Durchführung von Vollzugsaufgaben wurden generell befürwortet. Als positives Beispiel für vollzugsorientierte Strategien im Naturschutz wurde die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten oder die übergreifende Strategie bei BImSchG-Anlagen genannt. Angedacht wurde auch, ob Verwaltungsbehörden verpflichtet werden sollten, sich eine Strategie zu geben. Betont wurde, dass die Strategie von der Verwaltungsbehörde selbst erstellt werden sollte, statt sie ihr von „oben“ vorzuschreiben. Wichtig war den Teilnehmerinnen und Teilnehmern auch, dass die Strategien den Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeitern noch Handlungsspielräume/Freiräume belassen. Zudem müsste es auch Instrumente geben, um Pläne und Strategien erfolgreich befolgen zu können (neg. Beispiel Luftreinhaltepläne). Wenn in Strategien Schwerpunkte gesetzt werden, dürfe dies nicht dazu führen, dass andere Bereiche vernachlässigt werden. Es wurde aber auch angemerkt, dass Strategien dann nicht nötig seien, wenn es strikte Grenzwerte gäbe, deren Einhaltung einfacher als ein allgemeines Ziel zu überwachen sei.

Als negative Beispiele für Vollzugsstrategien wurden genannt:

- ▶ Strategien, die Zielkonflikte schaffen und die Lösung des Konflikts der unteren Verwaltungsebene überlassen.
- ▶ Strategien, die nicht aufeinander abgestimmt sind und in ihren Zielen zu Konflikten führen. So z.B. die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und die Natura-2000-Richtlinie, wenn die Durchgängigkeit eines Gewässers aus Gründen der WRRL notwendig ist, aber dem Schutzziel von Natura-2000 widerspricht.
- ▶ Es wird eine Strategie von der Politik / vorgesetzten Behörden eingeführt, die so oder so ähnlich bereits von den unteren Verwaltungsbehörden praktiziert wird. Im schlimmsten Fall kommt es zu mehr Verwaltungsaufwand, z.B. wegen der doppelten Berichterstattung. Im besten Fall wird das Vorhandene unter „neuem Namen“ fortgeführt.
- ▶ Die Ostsee-Meeresstrategie wurde als so abstrakt und abgehoben eingeschätzt, dass sie von den Verwaltungsbehörden nur schwer umgesetzt werden kann.

Ergänzend wurde darauf hingewiesen, dass die Beratung von Antragstellern und Anlagenbetreibern eine wichtige Aufgabe der Behörden sei, diese nicht durchzuführen sei keine gute Strategie. Eine bessere Strategie wünschten sich einzelne Teilnehmende auch bei der Abschichtung von Prüfungen in gestuften Entscheidungen, Probleme müssten auf den vorgelagerten Stufen hinreichend gelöst werden, Beispiel Berücksichtigung von Rotmilanpopulationen bei der Festlegung von Konzentrationszonen für WEA.

### **4) Einbindung Dritter**

Die Einbindung Dritter wurde kritisch diskutiert. Es sei ein Systemfehler, dass der Betreiber eigene Gutachterinnen und Gutachter beauftragen könne. Hierdurch werde das Ermessen auf den Betreiber verlagert. Besonders heikel sei es, wenn Gutachterinnen und Gutachter nicht akkreditiert wären. Hierfür gebe es zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder akkreditiere die Behörde die Gutachterinnen und Gutachter oder die Behörde sei in deren Auswahl involviert (Auswahl reicht). Im Bereich des Störfallrechts sei dies rechtlich möglich.

Hervorgehoben wurde auch, dass es für eine hoheitliche Entscheidung erforderlich sei, dass die Behörde die Anlage kennen müsse.

Die Einbindung Dritter sei je nach Bereich sehr unterschiedlich zu bewerten. So sei man im Naturschutz auf die Einbindung Ehrenamtlicher angewiesen. Dies gelte besonders für die Beobachtung des Vorkommens geschützter Vögel. Hinsichtlich der Übertragung der Überwachung eines Naturschutzgebietes an Verbände gebe es sehr unterschiedliche Erfahrungen. Einige Verbände würden dies sehr gut und professionell angehen – andere würden hingegen kaum etwas unternehmen. Die Einbindung Dritter funktioniere auch bei seltenen Arten gut. Die Rohdaten der Ehrenamtlichen würden als Indikator gesehen und im Falle eines Genehmigungsverfahrens von der Behörde überprüft.

Es wurde zudem darauf verwiesen, dass die Behörde noch über genügend Sachkenntnis verfügen müsse, um die Daten bzw. Expertengutachten auf Plausibilität überprüfen zu können. Durch die systematische Privatisierung und Verlagerung auf externe Prüferinnen und Prüfer sei dies gefährdet. Es wurde dafür plädiert, „zentrale (behördeninterne) Untersuchungsstellen“ einzurichten, externe Gutachterinnen und Gutachter zu beauftragen.

Andererseits wurde darauf verwiesen, dass Behörden im BImSchG-Bereich die Gutachter kennen würden. Die direkte Beauftragung durch den Betreiber sei kein Problem. Wenn die Prüfer nicht zuverlässig arbeiten würden, dann könnte die Behörde genügend Druck aufbauen, dass diese nicht erneut beauftragt werden.

Besonders problematisch sei die Aufgabenübertragung auf die kommunale Ebene. Es gebe hier oft nicht genügend Fälle und zu wenig Fachleute in der Behörde. Die Gutachten sollten besser auf Landesebene erstellt werden. Der politische Einfluss sei auf der lokalen Ebene zudem sehr groß. Große Genehmigungsverfahren würden in Niedersachsen auf Landesebene zentralisiert. Zudem werde in mehreren Ländern eine „Zentrale Stelle zur Unterstützung der Störfallverordnung“ eingerichtet. Es gebe dann gemeinsame Inspektionen von lokalen Behörden und der Unterstützungsstelle.

Ein Beispiel für einen erfolgreichen Austausch verschiedener Behördenvertreterinnen und -vertreter seien die „Qualitätszirkel“ beim Immissionsschutz in Niedersachsen und Bremen.

In der zweiten Gruppe wurde ergänzend angemerkt, dass in vielen Fällen kaum noch Möglichkeiten zur Gegenkontrolle von externen Gutachterinnen und Gutachtern bestehen würden. Ein neutrales Ergebnis sei aber wichtig. Problematisch sei auch, dass bei den externen Gutachterinnen und Gutachtern eine zunehmende Monopolisierung zu beobachten sei. Oft fehle es auch inzwischen an externen Gutachterinnen und Gutachtern, so dass die Kontrolle noch schwieriger werde.

Weiteres positives Betätigungsfeld für die Einbindung Dritter sei die Hinzuziehung von Moderatorinnen und Moderatoren bei Konfliktsituationen. Positive Erfahrungen hiermit habe man z.B. bei den Nachbarschaftsdialogen gemacht.

Es wurde kritisch angemerkt, dass auch bei renommierten Gutachterinnen und Gutachtern der „Kunde König“ sei.

Es wurde zudem darauf verwiesen, dass die Begünstigungen für EMAS-zertifizierte Betriebe im Rahmen der Umweltgesetzgebung / BImSchG sich nicht bewährt haben.

*Vorstellung der Stellwände durch die Moderatorinnen und Moderatoren (Öko-Institut, InGFA) und kurze Abschlussdiskussion.*

### **III. Abschluss**