

TEXTE

21/2018

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

Kurzfassung



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**

Kurzfassung

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.

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 Neu-Systematisierung 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 informellen 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

<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
Compliance: Management-Ansatz	Unzureichende Vollzugskapazitäten, unklare Vorgaben	Klarer und transparenter Rechtsrahmen sowie ausreichende Ressourcen erforderlich	Klarer Rechtsrahmen, Kooperation und Koordination, 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 eingestuftten 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 bereichsübergrei-

fende 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 Immissionschutzes 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 hier von 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.