FUNDAMENTA JURIDICA
Beiträge zur rechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung
38

Leonie Breunung

Die Vollzugsorganisation als Entscheidungsfaktor des Verwaltungshandelns

Eine empirische Untersuchung zum „vereinfachten Genehmigungsverfahren“ nach dem BImSchG

in Zusammenarbeit mit Hubert Treiber

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

FUNDAMENTA JURIDICA
Beiträge zur rechtswissenschaftlichen
Grundlagenforschung

Band 38

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

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Leonie Breunung
in Zusammenarbeit mit Hubert Treiber

Die Vollzugsorganisation als Entscheidungsfaktor des Verwaltungshandelns

Eine empirische Untersuchung zum „vereinfachten Genehmigungsverfahren" nach dem BImSchG

Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Erarbeitung und Drucklegung gefördert durch die Volkswagen-Stiftung.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

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

ISBN 3-7890-6978-7

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

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorwort

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

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

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

Hannover, im Januar 2000 *Leonie Breunung/Hubert Treiber*

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zur Reihe

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

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

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

Hannover 1995 — Die Herausgeber

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung 11

II. Anlage der Untersuchung 15

1. Erhebungsmethode 15
2. Auswahl der Genehmigungsbehörden 17
3. Auswahl der Verfahren 18
4. Randbedingungen der Verfahren 21
   4.1. Behördliche Randbedingungen 21
   4.2. Betriebliche Randbedingungen 25
      4.2.1. Anlagenart 25
      4.2.2. Unternehmensgröße 28
      4.2.3. Externe Beratung 30
      4.2.4. Genehmigungsart 32

III. Ergebnisse 37

1. Verfahrenseinleitung 37
   1.1. Bekanntheit der behördlichen Zuständigkeit bei den Betreibern genehmigungspflichtiger Anlagen und der öffentlichen Verwaltung 37
   1.2. Verfahrensauslösender Anlaß 40
   1.3. Behördliche Vorantragsberatung 43
      1.3.1. Häufigkeit von Vorantragsberatungen 43
      1.3.2. Mitwirkung anderer Behörden 45
      1.3.3. Medien der Kommunikation bei der Vorantragsberatung 47
      1.3.4. Gegenstände der Vorantragsberatung 52
2. Antragsbearbeitung (äußerlicher Verfahrensverlauf) 56
   2.1. Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen 57
   2.2. Unterrichtung des Antragstellers über den Gang des Verfahrens 58
   2.3. Beteiligung von Fachbehörden und sonstigen Stellen 60

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2.3.1. Umfang der Fachbehördenbeteiligung 62
2.3.2. Art der beteiligten fachlichen Belange 66
2.4. Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde 71
2.4.1. Häufigkeit der Kontakte (Kommunikationsdichte) 71
2.4.2. Direkte und indirekte Beteiligung von Fachbehörden an der Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde 77
2.4.3. Medium der Kommunikation zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde 81
2.4.4. Gegenstände der Kommunikation 83
2.4.5. Behördliche Betriebsbegehungen bzw. -kontrollen 88

3. Entscheidungsverlauf 94

3.1. Sachliche Kontroversen zwischen den Hauptbeteiligten 95
3.1.1. Häufigkeit und Art der Kontroversen 95
3.1.2. Gegenstände und Ausgang immissionsschutzrechtlicher Kontroversen 101
3.1.3. Gegenstände und Ausgang nicht-immissionsschutzrechtlicher Kontroversen 106
3.1.4. Einschaltung vorgesetzter Behörden 111
3.2. Revision von Genehmigungsentwürfen 113
3.3. Genehmigungsauflagen 121
3.3.1. Nicht-immissionsschutzrechtliche (sonstige) Auflagen 122
3.3.2. Immissionsschutzrechtliche Auflagen 125
3.4. Förmliche Widersprüche und ihr Ausgang 132
3.4.1. Häufigkeit von Widersprüchen 133
3.4.2. Ausgang der Widerspruchsverfahren (Entscheidung der Genehmigungsbehörde) 138

4. Verfahrensdauer(n) 144

4.1. Die Verfahrensdauer als Gegenstand von Kritik und Gesetzesreformen 144
4.2. Variationen der Gesamtdauer 149
4.2.1. Mögliche Bezugspunkte der Berechnung 149
4.2.2. Verschiedene Gesamtdauern im Vergleich 154
4.2.2.1. Dauer ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen bis zum Erlaß des Genehmigungsbescheids 154
4.2.2.2. Dauer ab Antragseingang bis zum Erlaß des Genehmigungsbescheids 158

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.2.2.3. Dauer ab erster Vorantragsberatung bis zum Erlaß des Genehmigungsbescheids 162
4.3. Dauern einzelner Verfahrensabschnitte 166
4.3.1. Vorantragsberatung (»Vorphase«) 167
4.3.2. Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen 170
4.3.3. Fachbehördenbeteiligung 173
4.3.3.1. Anforderung der Stellungnahmen durch die Genehmigungsbehörde (Fachbehördenbeiziehung) 174
4.3.3.2. Fachbehördliche Anfertigung der Stellungnahmen 180
4.3.4. Erstellung des Genehmigungsbescheids 187
4.3.4.1. Erarbeitung der Endfassung 187
4.3.4.2. Revision der Entwurfsfassung beim GAA-N 190
4.3.5. Widerspruchsbearbeitung (»Nachphase«) 192
4.4. Fazit 194

IV. Zusammenfassung: Bilanz des Modellvergleichs 201

V. Literaturverzeichnis 211

VI. Tabellenverzeichnis 214

VII. Anhang (ergänzende Tabellen) 221

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748911074-1, am 12.10.2024, 10:16:11
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb