

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 76**

# **Überwachungsgemeinschaften im Umweltrecht**

**Eine insbesondere verfassungsrechtliche Untersuchung  
der Einsatzmöglichkeiten von Überwachungsgemeinschaften  
im Bereich des Umweltrechts**

**Von**

**Henner Buhck**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**HENNER BUHCK**

**Überwachungsgemeinschaften im Umweltrecht**

# **Schriften zum Umweltrecht**

**Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Klopfer, Berlin**

**Band 76**

# **Überwachungsgemeinschaften im Umweltrecht**

**Eine insbesondere verfassungsrechtliche Untersuchung  
der Einsatzmöglichkeiten von Überwachungsgemeinschaften  
im Bereich des Umweltrechts**

**Von**

**Henner Buhck**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Buhck, Henner:**

Überwachungsgemeinschaften im Umweltrecht : eine insbesondere  
verfassungsrechtliche Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten von  
Überwachungsgemeinschaften im Bereich des Umweltrechts / von  
Henner Buhck – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 76)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-09122-1

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09122-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1996/97 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität zu Freiburg als Dissertation angenommen. Sie befindet sich grundsätzlich auf dem Stand Januar 1996. Entwicklungen und Literatur bis November 1996 sind jedoch größtenteils noch berücksichtigt worden.

Mein herzlicher Dank gebührt zunächst Herrn Prof. Dr. Rainer Wahl, der die Arbeit - als „Doktorvater“ im besten Sinne - engagiert betreut und durch weiterführende Denkanstöße gefördert hat. Weiterhin habe ich Herrn Leitenden Regierungsdirektor Hansjürgen Rhein von der Umweltbehörde Hamburg, der das Thema der Arbeit maßgeblich angeregt hat, sowie Herrn Dr. Georg Hermes, den Mitgliedern meiner Freiburger „Doktoranden-AG“ und meinen Freunden Thomas Duve, Veit Mauritz und Susanne Rosenstock für wertvolle Hinweise und Anregungen zu danken. Herrn Prof. Dr. Martin Bullinger danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die freundliche Aufnahme in die „Schriften zum Umweltrecht“ sei auch dem Herausgeber Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer und dem Verlag Duncker & Humblot gedankt.

Ich widme diese Arbeit meinen Eltern in Dankbarkeit für ihre vielfältige Unterstützung und Förderung auf meinem bisherigen Lebensweg.

Hamburg, im Februar 1997

*Henner Buhck*



# Inhaltsverzeichnis

## *Erster Teil*

### **Einführung**

<b>§ 1 Probleme der Überwachung im Umweltrecht .....</b>	<b>15</b>
I. Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht und seine Ursachen .....	15
II. Künftige Anforderungen an die Überwachungstätigkeit .....	24
<b>§ 2 Vorschläge zur Verbesserung der Überwachungssituation .....</b>	<b>27</b>
I. Vermehrte staatliche Überwachung als Lösungsmöglichkeit .....	27
II. Vermehrte private Überwachung als Lösungsmöglichkeit .....	28
1. Zur Terminologie im Bereich staatlicher und nicht-staatlicher Überwachung .....	30
2. Bisher diskutierte Vorschläge zur Verstärkung der privaten Überwachung .....	37
a) Vorschläge im Bereich der Eigenüberwachung .....	38
(1) Fortentwicklung der Einrichtung des Umweltschutzbeauftragten .....	38
(2) Verstärkung der Eigenüberwachung nach dem UGB-Entwurf .....	40
b) Vorschläge im Bereich der privaten Fremdüberwachung .....	42
(1) Das Modell eines „Umwelt-TÜV“ .....	42
(2) Das System des „Umwelt-Audit“ .....	44
3. Die Überwachung durch Überwachungsgemeinschaften .....	52
III. Gegenstand und Gang der Untersuchung .....	57

## *Zweiter Teil*

### **Das Konzept der Überwachungsgemeinschaften**

<b>§ 3 Bestehende Überwachungsgemeinschaften .....</b>	<b>60</b>
I. Gesetzlich festgeschriebene Überwachungsgemeinschaften .....	60
1. Überwachungsgemeinschaften im Bauordnungsrecht .....	60
2. Überwachungsgemeinschaften im Wasserrecht .....	67
3. Entsorgungsgemeinschaften nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz .....	71



II. Überwachungsgemeinschaften im Bereich der Bauabfallwirtschaft .....	74
<b>§ 4 Arbeitsweise und Prinzipien von Überwachungsgemeinschaften .....</b>	<b>78</b>
I. Die Arbeitsweise von Überwachungsgemeinschaften .....	78
1. Verpflichtung der Mitglieder zur Eigenüberwachung .....	79
2. Durchführung einer Fremdüberwachung .....	80
3. Verleihung eines Überwachungszeichens .....	82
4. Ahndung von Verstößen und Anordnung von Prüfungen durch einen Überwachungsausschuß .....	85
II. Die formale Ausgestaltung von Überwachungsgemeinschaften .....	88
1. Rechtsform des privatrechtlichen Vereins .....	88
2. Freiwillige Mitgliedschaft .....	89
3. Staatliche Anerkennung .....	91
III. Verhältnis zur Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden .....	94
IV. Überwachungsgemeinschaften und wirtschaftliche Selbstverwaltung .....	96
V. Tätigkeit der Überwachungsgemeinschaften als private Aufsicht .....	101

### *Dritter Teil*

## **Überlegungen zu einem verstärkten Einsatz von Überwachungsgemeinschaften im Bereich des Umweltrechts**

<b>§ 5 Erfahrungen mit den bestehenden Überwachungsgemeinschaften .....</b>	<b>105</b>
I. Gesetzlich festgeschriebene Überwachungsgemeinschaften .....	105
1. Einfluß der Tätigkeit der Überwachungsgemeinschaften auf die Vollzugssituation .....	105
2. Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden .....	107
3. Arbeitsfähigkeit der Überwachungsgemeinschaften .....	108
II. Überwachungsgemeinschaften ohne gesetzliche Festschreibung .....	108
1. Einfluß der Tätigkeit der Überwachungsgemeinschaften auf die Vollzugssituation .....	109
2. Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden .....	109
3. Arbeitsfähigkeit der Überwachungsgemeinschaften .....	109
III. Zusammenfassung .....	110
<b>§ 6 Ein Modell „umweltrechtlicher Überwachungsgemeinschaften“ .....</b>	<b>111</b>
I. Kriterien für die Aufstellung eines solchen Modells .....	111
II. Überwachungsgegenstand .....	112
III. Kreis der Mitglieder .....	114
IV. Formale Ausgestaltung .....	116
V. Verhältnis zur Tätigkeit der staatlichen Aufsichtsbehörden .....	117

*Vierter Teil***Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Einführung  
umweltrechtlicher Überwachungsgemeinschaften**

<b>§ 7 Aspekt der staatlichen Pflicht zur Überwachung .....</b>	<b>119</b>
I. Zulässigkeit des Aussetzens der kontinuierlichen Überwachung .....	120
1. Zuweisung der Überwachungsaufgaben .....	120
2. Aussetzen der kontinuierlichen Überwachung im Rahmen des Ermessens .....	121
a) Ermessen im Rahmen der Überwachung .....	122
b) Entschließungsermessen hinsichtlich der kontinuierlichen Überwachung .....	123
c) Ausübung des Entschließungsermessens und Einfluß einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Überwachung .....	126
II. Verfassungsrechtliche Pflicht zur Überwachung .....	129
1. Rechtsdurchsetzungsgebot aus grundrechtlichen Schutz- pflichten .....	129
a) Die dogmatische Begründung der grundrechtlichen Schutzpflichten .....	129
(1) Die Schutzpflichtenbegründung des Bundesver- fassungsgerichtes .....	131
(2) Die Konzeptionen in der Literatur .....	134
b) Einschlägigkeit bestimmter grundrechtlicher Schutz- pflichten im Bereich des Umweltschutzes .....	138
(1) Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 II 1 GG .....	139
(2) Eigentumsgarantie aus Art. 14 I GG .....	140
(3) Zwischenergebnis .....	141
c) Anforderungen an die Beeinträchtigung durch Dritte zur Auslösung der Schutzpflicht .....	141
d) Inhalt und Adressaten der grundrechtlichen Schutz- pflichten .....	147
(1) Rechtssetzungspflicht als primäre Schutzpflicht .....	148
(2) Rechtsdurchsetzungspflicht als sekundäre Schutz- pflicht .....	148
(3) Ermessen bei der Erfüllung der Schutzpflichten .....	150
e) Umsetzung der primären Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG .....	153
f) Zwischenergebnis .....	153
2. Rechtsdurchsetzungsgebot aus der Staatszielbestimmung Art. 20a GG .....	154
3. Die verfassungsrechtliche Pflicht zur Überwachung .....	160
a) Möglichkeiten der Durchsetzung umweltrechtlicher Normen .....	160

b) Einfluß des Rechtsverletzungsrisikos auf die Pflicht zur Überwachung .....	163
4. Einfluß privater Überwachung auf die staatliche Pflicht zur Überwachung .....	166
III. Ausgestaltungsanforderungen an Überwachungsgemeinschaften .....	168
1. Anforderungen an die Fremdüberwachung durch den Prüfbeauftragten .....	168
a) Anforderungen an die Institution des Prüfbeauftragten .....	169
(1) Fachkenntnis und sachliche Ausstattung .....	169
(2) Neutralität, Objektivität und Unabhängigkeit .....	170
b) Gewährleistung der Anforderungen an den Prüfbeauftragten .....	172
(1) Vorkehrungen zur Sicherung von Neutralität und Objektivität .....	172
(2) Staatliche Aufsicht über den Prüfbeauftragten .....	177
(3) Auswahl des Prüfbeauftragten .....	180
c) Anforderungen an den Überwachungsgegenstand .....	182
d) Notwendige Intensität der Fremdüberwachung .....	185
e) Gewährleistung der notwendigen Informationsermittlungsrechte .....	187
2. Anforderungen an die Eigenüberwachung durch die Mitgliedsunternehmen .....	188
3. Anforderungen an die Tätigkeit des Überwachungsausschusses .....	190
a) Besetzung des Überwachungsausschusses .....	190
b) Weiterleitung von Informationen an die Aufsichtsbehörden .....	191
c) Gewährleistung der korrekten Tätigkeit des Überwachungsausschusses .....	193
IV. Kurze Zusammenfassung der Ergebnisse .....	195
<b>§ 8 Aspekt der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben .....</b>	<b>196</b>
I. Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private .....	196
1. Der Begriff des „Privaten“ .....	197
2. Der Begriff der „Verwaltungsaufgabe“ .....	198
3. Systematik der Privatisierungsformen .....	200
a) Vermögens- und Organisationsprivatisierung .....	201
b) Aufgabenprivatisierung .....	202
(1) Materielle Aufgabenprivatisierung .....	203
(2) Funktionale Aufgabenprivatisierung .....	204
II. Vorgaben staatsorganisatorischer Art .....	212
1. Überwachung als notwendige Staatsaufgabe .....	212
2. Grenzen aus Art. 33 IV GG .....	216

3. Grenzen aus Art. 83 ff. GG .....	220
III. Vorgaben aus den Staatsprinzipien .....	221
1. Rechtsstaats- und Demokratieprinzip .....	221
a) Der Organbegriff des Art. 20 II 2 GG .....	221
b) Demokratische Legitimation der Verwaltung .....	222
c) Das Problem der privaten Motivation des Verwaltungshandelns.....	224
d) Verhältnismäßigkeitsprinzip als Maßstab für die zuläs- sige Übertragung von Verwaltungsaufgaben.....	226
e) Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Grundlage .....	227
(1) Gesetzesvorbehalt nach der Wesentlichkeitstheorie.....	228
(2) Institutioneller Gesetzesvorbehalt.....	231
2. Sozialstaatsprinzip .....	234

### *Fünfter Teil*

### **Schluß**

<b>§ 9 Bewertung der Entwicklungsmöglichkeiten .....</b>	<b>236</b>
I. Zusammenstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen .....	236
II. Politische Rahmenbedingungen .....	238
III. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	239
IV. Gesamtbewertung der Entwicklungsmöglichkeiten .....	240
1. Staatsentlastung durch umweltrechtliche Überwachungs- gemeinschaften .....	240
2. Aufnahme des Überwachungssystems durch die Wirtschaft.....	242
3. Ergebnis.....	244
<b>§ 10 Aktueller Ausblick .....</b>	<b>245</b>
 <b>Literaturverzeichnis .....</b>	 <b>248</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>263</b>

## **Abkürzungsverzeichnis**

BauPG	Bauproduktengesetz vom 10. August 1992 (BGBl. I S. 1495)
BR-Drs.	Drucksachen des Bundesrates
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
EfbV	Entsorgungsfachbetriebsverordnung vom 10. September 1996 (BGBl. I S. 1421)
EntsorgGemRL	Entsorgungsgemeinschaftenrichtlinie vom 09. September 1996 (BAnz Nr. 178 S. 10909)
EU	Europäische Union
IUR	Informationsdienst Umweltrecht (ab 1993: ZUR)
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz vom 27. September 1994 (BGBl. I S. 2705)
MBO 1959	Musterbauordnung von 1959
MBO 1992	Musterbauordnung von 1992
NachwV	Nachweisverordnung vom 10. September 1996 (BGBl. I S. 1382)
Satzung ÜG BauR 1982	Mustersatzung für Überwachungsgemeinschaften im bauaufsichtlichen Bereich in der Fassung vom Oktober 1982
Satzung ÜG WHG	Mustersatzung für Überwachungsgemeinschaften nach § 19 I WHG (Stand: Oktober 1995)
Satzung ÜGB	Satzung der ÜGB in der Fassung vom 16. April 1991
Satzung ÜGT	Satzung der ÜGT in der Fassung vom 22. November 1994
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (Beilage zum BAnz. Nr. 137 v. 26.07.1968)

TA Siedlungsabfall	Technische Anleitung zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen (Beilage zum BAnz. Nr. 99a v. 29.5.1993)
UAG	Umweltauditgesetz vom 07. Dezember 1995 (BGBl. I S. 1591)
ÜberwVerf ÜG BauR 1982	Muster-Überwachungsverfahren für Überwachungsgemeinschaften im bauaufsichtlichen Bereich in der Fassung vom Oktober 1982
ÜberwVerf ÜG WHG	Muster-Überwachungsverfahren für Überwachungsgemeinschaften nach § 19 I WHG (Stand: Oktober 1995)
ÜberwVerf ÜGB	Überwachungsverfahren der ÜGB in der Fassung vom 16.04.1991
ÜberwVerf ÜGT	Gütestandards und Überwachungsverfahren der ÜGT in der Fassung vom 22.11.1994
ÜG	Überwachungsgemeinschaft
ÜGB	Überwachungsgemeinschaft Bauabfall Nord e.V.
ÜGT	Überwachungsgemeinschaft Bauabfalltransport e.V.
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (bis 1992: IUR)

Hinsichtlich der übrigen Abkürzungen siehe *H. Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin 1993.



*Erster Teil*  
**Einführung**

**§ 1 Probleme der Überwachung im Umweltrecht**

**I. Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht und seine Ursachen**

Als Beginn des modernen Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland wird gemeinhin die Vorlage des Umweltprogramms der Bundesregierung im Jahre 1971 angesehen.<sup>1</sup> Die damit eingeleitete Entwicklung fand wohl ihren vorerst letzten Höhepunkt in der Aufnahme des Staatsziels „Umweltschutz“ in Art. 20a des Grundgesetzes mit Gesetz vom 27.10.1994.<sup>2</sup> Bei allem Streit um das Für und Wider einer solchen Staatszielbestimmung<sup>3</sup> wurde bei der Diskussion um diese Initiative jedenfalls deutlich, welches Gewicht dem Umweltschutz mittlerweile von allen Seiten eingeräumt wird. Beweggrund der Gegner einer solchen Normierung war nicht etwa eine befürchtete Überbetonung des Umwelt-

---

<sup>1</sup> Statt vieler *Kloepfer*, Umweltrecht, 1989, § 1 Rn. 16; *Kloepfer*, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, S. 98 f.

<sup>2</sup> BGBl. I S. 3146.

<sup>3</sup> Positiv *Peters*, Praktische Auswirkungen eines im Grundgesetz verankerten Staatsziels Umweltschutz, NuR 1987, S. 293 ff.; abwägend *Kloepfer*, Umweltschutz und Verfassungsrecht, DVBl. 1988, S. 305, 314 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 2 Rn. 24; ablehnend *Rupp*, Ergänzung des Grundgesetzes um eine Vorschrift über den Umweltschutz ?, DVBl. 1985, S. 990 ff.; *Rauschning*, Aufnahme einer Staatszielbestimmung über Umweltschutz in das Grundgesetz, DÖV 1986, S. 489 ff.; *H. Klein*, Staatsziele im Verfassungsgesetz - Empfiehlt es sich, ein Staatsziel Umweltschutz in das Grundgesetz aufzunehmen ?, DVBl. 1991, S. 729, 736 ff.; *Murswiek*, Umweltschutz - Staatszielbestimmung oder Grundsatznorm, ZRP 1988, S. 14 ff.; vgl. auch *Hoppe/Beckmann*, Umweltrecht, 1989, § 4 Rn. 9 ff. m.w.N.



schutzes, sondern gerade die zu erwartende Wirkungslosigkeit der Regelung.<sup>4</sup>

Von allen durch diese Entwicklung Betroffenen wird mittlerweile die Wichtigkeit des Umweltschutzes betont und das Bekenntnis dazu bekräftigt.<sup>5</sup> So wurde von der Bundesregierung 1984 der Schutz der Umwelt nach der Sicherung des Friedens als die wichtigste Aufgabe unserer Zeit bezeichnet.<sup>6</sup> Vor allem der Gesetzgeber reagierte dieser Bewertung entsprechend und erließ Normen mit umweltrechtlichem Bezug zur Verfolgung umweltpolitischer Ziele in einem kaum noch zu überschauenden Umfang.<sup>7</sup> Die allgemeine Zufriedenheit mit dem vermehrten Schutz der Umwelt durch gesetzliche Regelungen wich jedoch bald der Erkenntnis, daß allein die Verstärkung der Gesetzgebungstätigkeit nicht zur angestrebten Verbesserung des Umweltschutzes führte. In der politischen Debatte über Erfolge des Umweltgesetzgebers wurde der Fehler begangen, nur über die Normen selbst zu streiten, und nicht darüber, ob die

---

<sup>4</sup> Vgl. *Murswiek*, Umweltschutz - Staatszielbestimmung oder Grundsatznorm, ZRP 1988, S. 14, 17 f.; *Rauschnig*, Aufnahme einer Staatszielbestimmung über Umweltschutz in das Grundgesetz, DÖV 1986, S. 489, 492 f.; vgl. dazu auch *Becker*, Die Berücksichtigung des Staatsziels Umweltschutz beim Gesetzesvollzug, DVBl. 1995, S. 713 m.w.N.

<sup>5</sup> Vgl. etwa seitens der Wirtschaft *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)*, Thesen zur Umweltpolitik, August 1990; *Internationale Handelskammer (ICC)*, Umweltschutz-Leitlinien für die internationale Wirtschaft, Publ.Nr. 435, 1984; *Daimler-Benz AG*, Leitsätze für den Umweltschutz im Daimler-Benz-Konzern, 1993; seitens der Politik *Bundesumweltministerium*, Umwelt 1994 - Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung, August 1994, S. 8 f.; *Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen*, Umweltverwaltung 2000 des Landes Nordrhein-Westfalen, maschinenschriftliche Fassung, Januar 1993, S. 1; vgl. dazu auch *Kloepfer*, Umweltschutz und Verfassungsrecht, DVBl. 1988, S. 305.

<sup>6</sup> zitiert nach *Kimminich*, Art. „Umweltverfassungsrecht“ in: HdUR, Sp. 2463.

<sup>7</sup> Vgl. *Reinhardt*, Die Überwachung durch Private im Umwelt- und Technikrecht, AöR 118 (1993), S. 617, 618 m.w.N.; *Lorenz*, Vollzugsdefizite im Umweltrecht, UPR 1991, S. 253, 255; *Lübbe-Wolff*, Vollzugsprobleme der Umweltverwaltung, NuR 1993, S. 217, 225; *Kloepfer* u.a., Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil, 2. Aufl. 1991, 1; *Schink*, Vollzugsdefizite im kommunalen Umweltschutz, ZUR 1993, S. 1, 5; *Bender/Sparwasser/Engel*, Umweltrecht, 3. Aufl. 1995, Teil 1 Rn. 97; Drucksache der Bürgerschaft Hamburg 9/1405, II.; *Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen*, Umweltverwaltung 2000 des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 2 und 4.

Gesetze möglichst schnell zum Ziel führten.<sup>8</sup> Man mußte erkennen, daß die mit der Umweltgesetzgebung verfolgten Ziele aufgrund bestimmter, als Restriktionen wirkender Bedingungen des *Vollzuges* nicht in dem angestrebten zeitlichen und materiellen Umfang realisiert werden konnten. Für diesen Zustand entwickelte sich der Begriff des *Vollzugsdefizites*.<sup>9</sup>

Das Auseinanderklaffen der tatsächlichen Wirkungen von Rechtsnormen und ihren erklärten Zielen ist nirgendwo so extrem wie im Umweltbereich.<sup>10</sup> Daher war die Ermittlung der Ausmaße des Vollzugsdefizites im Umweltrecht und der Gründe für diese Erscheinung Inhalt zahlreicher wissenschaftlicher Abhandlungen.<sup>11</sup>

Als Ausgangspunkt der Problematik des Vollzugsdefizites wurde dabei das Fehlen eines vorrangigen eigenen Vollzugsinteresses beim Vollzugsadressaten ausgemacht.<sup>12</sup> Adressaten der umweltrechtlichen Regelungen sind in erster Linie wirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen. Die Realisierung von gesetzlich vorgeschriebenen Umweltstandards bedeutet für diese Unternehmen zumeist die Aufbürdung nicht unerheblicher Kostenbelastungen. Im Spannungsfeld zwischen Gewinnerzielung und Schutz der Umwelt besteht beim Vollzugsadressaten somit zwangsläufig die Tendenz zu einer Nicht- oder nur Teilbefolgung des vom Ge-

---

<sup>8</sup> Lahl, Das programmierte Vollzugsdefizit - Hintergründe der aktuellen De-Regulierungsdebatte, ZUR 1993, S. 249; vgl. auch Bülow, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 30 Rn. 64; Schink, Vollzugsdefizite, ZUR 1993, S. 1, 7 f.

<sup>9</sup> Der Begriff wurde wesentlich geprägt durch das *Umweltgutachten 1974*, BT-Drs. 7/2802, Rn. 660. Vgl. im übrigen zum Begriff Hucke/Wollmann, Art. „Vollzug des Umweltrechts“ in: HdUR, Sp. 2694; Lübbe-Wolff, Vollzugsprobleme, NuR 1993, S. 217.

<sup>10</sup> Lahl, Vollzugsdefizit, ZUR 1993, S. 249.

<sup>11</sup> Maßstabsetzend Mayntz, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978; vgl. aber auch Winter, Das Vollzugsdefizit im Wasserrecht, 1975; Wittkämper/Niesslein/Stuckhard, Vollzugsdefizite im Naturschutz, 1984 und an aktuelleren Aufsätzen Lübbe-Wolff, Vollzugsprobleme, NuR 1993, S. 217 ff.; Lorenz, Vollzugsdefizite, UPR 1991, S. 253 ff.; Schink, Vollzugsdefizite, ZUR 1993, S. 1 ff.

<sup>12</sup> Lübbe-Wolff, Vollzugsprobleme, NuR 1993, 217, 218. Vgl. auch Arbeitsgruppe Sonderordnungsbehörden Umwelt (ASU) beim Städtetag NW, Resolution vom 07. Juni 1991, dokumentiert in: IUR 1991, S. 219.