

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
A. Problemstellung	19
B. Forschungsgegenstand und Forschungsstand	21
I. Zum Begriff „Behördliches Monitoring“	21
1. Allgemeiner Sprachgebrauch und Begriffsverständnis anderer Disziplinen	22
2. Rechtswissenschaftlicher Sprachgebrauch	23
3. Begriffsverwendung in dieser Arbeit	26
4. <i>Behördliches Monitoring</i>	26
II. Zur Notwendigkeit eines Blicks auf die Monitoringpraxis	28
III. Behördliches Monitoring als Gegenstand der Forschung	29
1. Bereichsspezifische Untersuchungen in den Referenzgebieten.....	29
a) Monitoring nach dem LFGB	29
b) „Monitoring“ im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	30
c) „Monitoring“ in der Bauleitplanung	31
d) „Monitoring“ im Gentechnikrecht	33
2. Praktische Erkenntnisse aus den Referenzgebieten	33
a) Monitoring nach dem LFGB	34
b) „Monitoring“ im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	34
c) „Monitoring“ in der Bauleitplanung	35
d) „Monitoring“ im Gentechnikrecht	36
3. Bereichsübergreifende Analysen und Forschungslücken	37
C. Gang der Untersuchung	38
I. Effektivität als verfassungsrechtlich gebotene Anforderung an das Verwaltungshandeln und die Verfahrensregelungen	38
II. Vorgehensweise	39
III. Methodik für die empirische Datenerhebung	40
1. Befragungen und Interview	40
2. Output-Untersuchung	44

	1. Kapitel	
	Regelungsaufbau, Funktionen und Systematik behördlicher Monitoringverfahren	46
A.	Regelungsaufbau und intendierte Wirkungen ausgewählter Monitoringverfahren	46
I.	Monitoring nach dem LFGB	46
1.	Rechtliche Grundzüge der Lebensmittelkontrollen	49
2.	Zweck des Monitorings	49
3.	Der Stoffgehalt von Erzeugnissen als Gegenstand des Monitorings	51
4.	Die monitoringausfüllende gubernative Entscheidung	52
5.	Das Monitoringverfahren	53
6.	Rechtsfolgen bei gesundheitsgefährdenden Stoffgehalten in Erzeugnissen	54
7.	Berichts- und Veröffentlichungspflichten	54
II.	„Monitoring“ im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	54
1.	Rechtliche Grundzüge der Strategischen Umweltprüfung	56
2.	Zweck der Überwachung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	59
3.	Erhebliche Umweltauswirkungen als Gegenstand der Überwachung	60
4.	Die überwachungsausfüllende administrative Entscheidung	62
5.	Das Überwachungsverfahren	65
6.	Rechtsfolgen bei unvorhergesehenen nachteiligen Auswirkungen	67
7.	Berichts- und Veröffentlichungspflichten	68
8.	Im Besonderen: „Monitoring“ in der Lärmaktionsplanung	74
III.	„Monitoring“ in der Bauleitplanung	76
1.	Rechtliche Grundzüge der Bauleitplanung	78
2.	Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung	79
3.	Zweck der Überwachung in der Bauleitplanung	80
4.	Gegenstand der Überwachung	82
a)	Erhebliche Umweltauswirkungen	82
b)	Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen	84
5.	Die überwachungsausfüllende administrative Entscheidung	86
6.	Das Überwachungsverfahren	87
7.	Rechtsfolgen bei unvorhergesehenen negativen Auswirkungen	88
8.	Berichts- und Veröffentlichungspflichten	89
IV.	„Monitoring“ im Gentechnikrecht	89
1.	Grundzüge des Gentechnikrechts	91
2.	Die Risikobewertung im Gentechnikrecht	102
3.	Zweck der Beobachtung im Gentechnikrecht	103
4.	Auswirkungen auf die Schutzwerte des Gentechnikrechts als Gegenstand der Beobachtung	106

5. Die beobachtungsausfüllende administrative Entscheidung	106
6. Das Beobachtungsverfahren	109
7. Rechtsfolgen bei nicht vorhergesehenen schädlichen Auswirkungen	111
8. Berichts- und Veröffentlichungspflichten	113
B. Systematisierung	113
I. Merkmale und Funktionen behördlicher Monitoringverfahren	113
1. Was? – Gegenstand	114
2. Wie? – Tätigkeiten	116
3. Wer? – Beteiligte Akteure	118
4. Wann und wie lange? – Zeitpunkt und Permanenz	118
5. Mit welchem Input? – Erfordernis einer konkretisierenden exekutiven Entscheidung	119
6. Mit welchem Output? – Rechtsfolgen	120
7. Warum? – Funktionen	120
a) Erkenntnifunktion	120
b) (Erfolgs-)Kontrollfunktion	122
c) Legitimationsfunktion	127
d) Lernfunktion	129
II. Abgrenzungsfragen	131
1. Evaluation	134
2. Kontrolle	137
3. Beobachtung und Überwachung	137
4. Aufsicht	140
5. Controlling	141
III. Definitionsschärfung und Monitoringtypen	142

2. Kapitel

Vollzugsempirie und Effektivität ausgewählter Monitoringverfahren 146

A. Vollzugsempirie	146
I. Vollzugserfolge beim LFGB-Monitoring	147
II. Überwachung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	149
1. Festlegung von Überwachungsmaßnahmen („Ob“)	150
2. Festlegung geeigneter Überwachungsmaßnahmen („Wie“)	152
3. Ordnungsgemäße Berichterstattung über die Überwachungstätigkeit	156
4. Tatsächliche Umsetzung der festgelegten Überwachungsmaßnahmen	157
5. Auftreten unvorhergesehener Umweltauswirkungen und Ergreifen von Abhilfemaßnahmen	159
6. Zwischenergebnis: Partielle Vollzugsdefizite	161
III. Überwachung in der Bauleitplanung	162
1. Beschreibung geplanter Überwachungsmaßnahmen („Ob“)	162

2.	Beschreibung geeigneter Überwachungsmaßnahmen („Wie“)	166
3.	Ordnungsgemäße Berichterstattung über die Überwachungstätigkeit	172
4.	Tatsächliche Umsetzung der beschriebenen Überwachungsmaßnahmen	172
5.	Auftreten unvorhergesehener Umweltauswirkungen und Ergreifen von Abhilfemaßnahmen	174
6.	Im Besonderen: Erhebliche Vollzugsdefizite bei der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen	178
7.	Zwischenergebnis: Partielle Vollzugsdefizite	181
IV.	Beobachtung im Gentechnikrecht	182
1.	Festlegung von Beobachtungsplänen („Ob“)	185
2.	Festlegung geeigneter Beobachtungspläne („Wie“)	186
3.	Ordnungsgemäße Berichterstattung über die Beobachtungstätigkeit	197
4.	Tatsächliche Durchführung der Beobachtungsmaßnahmen	199
5.	Auftreten schädlicher Umweltauswirkungen und Abhilfemaßnahmen	200
6.	Zwischenergebnis: Partielle Vollzugsdefizite	205
B.	Effektivität	206
I.	Erkenntnisgenerierung	207
1.	LFGB-Monitoring	207
2.	Entscheidungsmonitoring im BauGB, UVPG und Gentechnikrecht	211
II.	(Erfolgs-)Kontrolle	211
1.	Erfolgskontrolle beim Entscheidungsmonitoring im UVPG, BauGB und Gentechnikrecht	212
2.	Vollzugskontrollen	214
III.	Legitimation	214
IV.	Organisationale Lernprozesse	216
C.	Fazit	219
 3. Kapitel		
	Erfolgs- und Defizitursachen ausgewählter Monitoringverfahren	221
A.	Erfolgs- und Defizitursachen behördlichen Monitorings	221
I.	Grundbedingungen der Handlungsfähigkeit der Verwaltung	221
1.	Die besonderen Herausforderungen von Erfolgskontrollen	222
2.	Personelle und finanzielle Ressourcen der Akteure	223
a)	Ausreichende Ausstattung des BVL für das LFGB-Monitoring	223
b)	Partiell unzureichende Ausstattung für die Umweltprüfungen	224
c)	Partiell unzureichende Ausstattung für die Beobachtung im Gentechnikrecht	232
3.	Fachkompetenz	235
4.	Ethos	238

5. Zwischenergebnis	241
II. Begrenzte Reichweite der Monitoringpflicht	242
1. Weitreichende Ausnahmen von der Überwachung in der Bauleitplanung	242
2. Konditionaler Anwendungsbereich bei der Überwachung im Rahmen der Strategischen Umweltpflege	244
3. Zwischenergebnis	245
III. Transparenz- und Kommunikationspflichten	245
IV. Rechtsschutzmöglichkeiten	248
B. Spezifische Erfolgs- und Defizitsachen behördlichen Entscheidungsmonitorings	248
I. Form- und Verfahrensmaßstäbe	248
1. Formelle Vorgaben für die Monitoringkonzeption	250
a) Keine gesetzlichen Vorgaben	251
b) Praktische Unsicherheit	254
c) Spill-Over-Effekte	257
2. Materielle Vorgaben und Bewertungsmaßstäbe	257
3. Zwischenergebnis	260
II. (Selbst-)Kontrollmechanismen	261
1. Begriff und Funktion der Selbstkontrolle	262
2. Selbstkontrolle in den Referenzgebieten	266
3. (Selbst-)Kontrolle der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen ..	273
4. Zwischenergebnis	274
III. Integration bestehender Beobachtungs- und Überwachungsverfahren	276
1. Existenz geeigneter Beobachtungs- und Überwachungsverfahren ..	276
2. Ermittlung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen	279
3. Zwischenergebnis	282
IV. Kooperation mit anderen Akteuren	282
V. Abhilfebefugnisse	286
1. Das Bestandsschutzhindernis	286
2. Bestandsschutzunabhängige Abhilfebefugnisse	289
3. Vollstreckungsdefizit bei Ausgleichsmaßnahmen	291
4. Zwischenergebnis	293
VI. Bedingungen von Lernprozessen	295
C. Fazit	298

4. Kapitel

Rechtsschutzmöglichkeiten als Effektivitätsbedingung ausgewählter Monitoringverfahren

303

A. Rechtsschutzmöglichkeiten bei der Überwachung im Rahmen der SUP	304
I. Jüngste Entwicklungslinien des individuellen und überindividuellen Rechtsschutzes	304

1.	Die hergebrachte Schutznormakzessorietät nach deutscher Dogmatik	305
2.	Modifizierte Anforderungen an die Schutznorm nach unionsrechtlicher Dogmatik	306
3.	Nichtakzessorischer überindividueller Rechtsschutz.....	307
4.	Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und die Aarhus-Konvention	308
5.	Zwischenergebnis: Überblick über das Prüfungsprogramm	309
II.	Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ..	310
1.	Der zu enge Anwendungsbereich des UmwRG.....	310
2.	Keine analoge Anwendung des UmwRG	313
III.	Schutznormcharakter	315
1.	Keine Schutznorm nach deutscher Dogmatik	315
2.	Keine Schutznorm nach unionsrechtlicher Dogmatik	318
IV.	Konsequenzen aus der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 9 Abs. 3 AK ..	321
1.	Art. 9 Abs. 3 AK als Maßstab unionsrechtskonformer Rechtssetzung ..	321
2.	Erosion des § 42 Abs. 2 Hs. 2 VwGO?	327
3.	Die Rechtsschutzberechtigten	331
4.	Schlussfolgerungen für die fehlende oder evident ungeeignete Festlegung von Überwachungsmaßnahmen	333
5.	Weitere Anspruchskonstellationen	335
6.	Anspruch auf Veröffentlichung der Überwachungsergebnisse	336
V.	Zwischenergebnis	337
B.	Rechtsschutzmöglichkeiten in den übrigen Referenzgebieten	338
I.	Überwachung in der Bauleitplanung	338
1.	Die besonderen Wirksamkeits- und Rechtsschutzregelungen im Bauplanungsrecht	339
2.	Rechtsschutz bei fehlender Maßnahmenbeschreibung	340
3.	Rechtsschutz bei Beschreibung evident ungeeigneter Überwachungsmaßnahmen	346
4.	Rechtsschutz hinsichtlich weiterer Anspruchskonstellationen	346
5.	Zwischenergebnis	347
II.	Beobachtung im Gentechnikrecht	347
1.	Rechtsschutzmöglichkeiten bei transnationalen Verwaltungsakten ..	347
2.	Rechtsschutzlücken bei supranationalen Verwaltungsakten	349
3.	Zwischenergebnis	354
III.	Monitoring nach dem LFGB	355
C.	Fazit	356
I.	Zusammenfassung der Rechtsschutzmöglichkeiten in den Referenzgebieten	356
1.	Bekanntgabe eines (geeigneten) Monitoringkonzepts	356
2.	Tatsächliche Durchführung des (bekanntgegebenen) Monitoringkonzepts	357
3.	Anordnung und Durchführung von Abhilfemaßnahmen	358

Inhaltsverzeichnis

15

4. Veröffentlichung der Monitoringergebnisse	358
II. Die zwei Hauptprobleme des Rechtsschutzes beim behördlichen Entscheidungsmonitoring	358
1. Die defizitäre Umsetzung von Art. 9 Abs. 3 AK	358
2. Das sachfremde Kriterium der Entscheidungsrelevanz	359
III. Schlussfolgerungen für die Ursächlichkeit von Vollzugserfolgen und -defiziten	360
5. Kapitel	
Schlussfolgerungen für effektives behördliches Monitoring und Zusammenfassung	363
A. Rechtliche und organisatorische Bedingungen behördlicher Monitoringverfahren	363
I. Einfaches behördliches Monitoring und behördliches Entscheidungsmonitoring	363
II. Monitoringfunktionen und deren gesetzliche Kommunikation	365
III. Anwendungsbereich mit Limitierungspotenzial	366
IV. Maßstäbe für die exekutive Verfahrenskonkretisierung	366
V. Abhängigkeit von externen Verfahrenserfolgen	371
VI. Veröffentlichungspflichten und deren gesetzliche Kommunikation	372
VII. Rechtsfolgen und Abhilfe	373
VIII. Kontrollmechanismen	374
IX. Behördliches Wissensmanagement	376
X. Ressourcenmängel	377
B. Spezifische Handlungsempfehlungen für die ausgewählten Monitoringverfahren	378
I. Monitoring nach dem LFGB: Zweckerreichung	378
II. Überwachung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	379
III. Überwachung in der Bauleitplanung	381
IV. Beobachtung im Gentechnikrecht	385
C. Thesen	392
I. Problemstellung	392
II. Systematik behördlicher Monitoringverfahren	392
III. Verhaltenspflichten bei behördlichem Monitoring	394
IV. Effektivität behördlicher Monitoringverfahren	395
V. Bedingungen effektiver behördlicher Monitoringverfahren	397
Anhang	400
I. Befragungs- und Interviewpartner	400
II. Auskunftserteilende Personen und Stellen	400

III.	Materialverzeichnis	401
1.	Allgemein	401
2.	Umweltberichte von Bebauungsplänen	405
3.	GVO-Beobachtungspläne	408
4.	GVO-Beobachtungsberichte	408
5.	Berichte zum LFGB-Monitoring	412
IV.	Fragebögen und Interviewleitfaden	413
1.	Fragebogen Praxis LFGB-Monitoring	413
2.	Fragebogen Monitoringpraxis Lärmaktionsplanung	414
3.	Fragebogen Monitoringpraxis in der Bauleitplanung	417
4.	Interviewleitfaden zur Monitoringpraxis im Gentechnikrecht	422
	Literaturverzeichnis	424
	Stichwortverzeichnis	471