

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	<b>19</b>
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</i> Monitoring	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 Schutzgüter 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) Erkenntnisfunktion .....	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

<b>Vollzugsempirie und Effektivität ausgewählter Monitoringverfahren</b> .....	<b>146</b>
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

<b>Erfolgs- und Defizitursachen ausgewählter Monitoringverfahren</b>	<b>221</b>
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) Partiiell unzureichende Ausstattung für die Umweltprüfungen . .	224
c) Partiiell 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 Umweltprüfung . . . . .	244
3. Zwischenergebnis . . . . .	245
III. Transparenz- und Kommunikationspflichten . . . . .	245
IV. Rechtsschutzmöglichkeiten . . . . .	248
B. Spezifische Erfolgs- und Defizitursachen 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

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 Monitoringver- fahren .....	363
I. Einfaches behördliches Monitoring und behördliches Entscheidungs- monitoring .....	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 Monitoringver- fahren .....	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**