

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1539

Behördliches Monitoring

Systematik und Effektivität behördlicher Monitoringverfahren
anhand ausgewählter Referenzgebiete

Von

Therese Neuffer



Duncker & Humblot · Berlin

THERESE NEUFFER

Behördliches Monitoring

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1539

Behördliches Monitoring

Systematik und Effektivität behördlicher Monitoringverfahren
anhand ausgewählter Referenzgebiete

Von

Therese Neuffer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI books GmbH, Leck

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19164-2 (Print)

ISBN 978-3-428-59164-0 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der juristischen Fakultät der Universität Osnabrück als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum konnten bis Juli 2023 berücksichtigt werden.

Im Januar 2024 hat die Osnabrücker Wissenschaftliche Gesellschaft die Arbeit mit dem Wissenschaftspreis ausgezeichnet.

Die Arbeit am vorliegenden Werk habe ich im Jahr 2018 begonnen. Ich habe die Geschlechter von Personen, auf deren Aussagen oder Verhalten ich mich beziehe, im Text zunächst nicht kenntlich gemacht, sondern das generische Maskulinum verwendet. Seither hat sich mein Bewusstsein für gendergerechte Sprache verändert. Eine nachträgliche Änderung des Textes war wegen eines zu hohen Zeitaufwandes leider nicht mehr möglich, auch wenn ich mich im Nachhinein gerne für eine nichtdiskriminierende Schreibweise entschieden hätte. Dafür bitte ich um Nachsicht.

Im Text sind zu einem nicht unerheblichen Teil Quellen aus dem Internet verarbeitet, insbesondere aus öffentlich zugänglichen Portalen. Die jeweiligen Abrufdaten finden sich entweder in der Fußnote oder im Literatur- oder Materialverzeichnis. Ein einheitliches Abrufdatum gibt es nicht. Um die Fußnoten nicht weiter aufzublähen, habe ich die vollständige Fundstelle einiger Materialien in einem Materialverzeichnis angegeben.

Diese Arbeit wäre nicht ohne vielfältige Unterstützung gelungen. Besonderer Dank gilt meiner Doktormutter, Frau Professorin Dr. Pascale Cancik, die in langen Gesprächen meine Ideen begleitete und wo nötig gehaltvoll kritisierte. Zu eingereichten Abschnitten musste ich, wie auch beim Erstentwurf und bei der angenommenen Dissertation, stets nicht lange auf eine Rückmeldung warten. Ich danke ihr dafür, dass ich wertvolle Erfahrungen bei der Arbeit an ihrem Lehrstuhl sammeln konnte. Ich danke zudem Herrn Professor Dr. Thomas Groß für die (wirklich!) zügige Zweitbegutachtung.

Ich möchte den vielen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern herzlich danken, ohne deren Gesprächsbereitschaft die wichtigen Daten für diese Arbeit nicht bestehen würden. Dass sie sich neben ihrer Arbeit für wissenschaftliche Zwecke engagieren, sehe ich als großen Verdienst an.

Eine großartige Unterstützung war zudem die einjährige Promotionsförderung der Hans-Mühlenhoff-Stiftung. Durch sie konnte ich die Arbeit frei von anderweitigen Verpflichtungen fertigstellen.

Als besonders wertvoll habe ich die tägliche Unterstützung meiner Kolleginnen und Kollegen und des Sekretariats empfunden. Ich durfte Teil eines wunderbaren Teams sein, das nicht nur in fachlichen und organisatorischen Fragen hilfsbereit und konstruktiv war, sondern auch mentale Stütze war. Hervorheben möchte ich dabei meine Weggefährtin Antje Neelen und meine Weggefährten Fabian Henkel-Dix und Lukas Preiß. Ich danke zudem meinen Rostocker Weggefährtinnen Sonja Molina und Janna Pflugstert für anregende Gespräche und die stärkende und beruhigende Freundschaft mit ihnen.

Großer Dank gebührt meinen Eltern Barbara Neuffer und Lennart Neuffer, die mich zum Denken angestiftet haben. Ihr Rückhalt, ihre geistige Förderung, ihr Vertrauen in mich und ihr Stolz, mit dem sie meinen Erfolgen begegnen, sind für meinen Lebensweg ein wichtiges Fundament. Meinen Geschwistern und meinem weiteren sozialen Umfeld möchte ich für ihren Zuspruch und ihre stete warmherzige Begleitung danken. Von Herzen danken möchte ich schließlich meinem Ehemann Johannes Hegge, der keine Sekunde an mir zweifelt und mir das jeden Tag zeigt.

Rostock, im Januar 2024

Therese Neuffer

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</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 exekuti-	
ven 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

Vollzugsempirie und Effektivität ausgewählter Monitoringverfahren 146

A. Vollzugsempirie	146
I. Vollzugerfolge 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 Überwachungsmaßnah-	
men	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) 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

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über die Erkenntnisse zur Qualität der festgelegten Überwachungsmaßnahmen (SUP)	155
Tabelle 2:	Überblick über die Erkenntnisse zur tatsächlichen Umsetzung der Überwachungsmaßnahmen (SUP)	158
Tabelle 3:	Überblick über die Erkenntnisse zum Auftreten von unvorhergesehenen erheblichen Umweltauswirkungen und das Ergreifen von Abhilfemaßnahmen (SUP)	160
Tabelle 4:	Übersicht über die Erkenntnisse zur Häufigkeit der angegebenen Überwachungsmaßnahmen (Bauleitplanung)	165
Tabelle 5:	Übersicht über die Erkenntnisse zur Qualität der angegebenen Überwachungsmaßnahmen (Bauleitplanung)	171
Tabelle 6:	Übersicht über die Erkenntnisse zur tatsächlichen Umsetzung der Überwachungsmaßnahmen (Bauleitplanung)	174
Tabelle 7:	Übersicht über die Erkenntnisse zum Auftreten unvorhergesehener erheblicher Umweltauswirkungen und zum Ergreifen von Abhilfemaßnahmen (Bauleitplanung)	176
Tabelle 8:	Übersicht über die Erkenntnisse zur Qualität der Beobachtungsplanung (Gentechnikrecht)	195
Tabelle 9:	Übersicht über die Erkenntnisse zum Auftreten unvorhergesehener schädlicher Auswirkungen und Ergreifen von Abhilfemaßnahmen (Gentechnikrecht)	204

Abkürzungsverzeichnis

AK	Aarhus-Konvention
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Bt	Bacillus thuringiensis
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
ECHA	European Chemicals Agency
EEA	European Environment Agency
EFSA	European Food Safety Authority
EPEC	European Policy Evaluation Consortium
GMO	Genetically modified organism
GV	gentechnisch verändert(e)
GVO	Gentechnisch veränderter Organismus
JKI	Julius Kühn-Institut
PAK	Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe
RKI	Robert Koch-Institut
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
WHO	World Health Organization
ZKBS	Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit

Im Übrigen wird auf das Abkürzungsverzeichnis von *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin/Boston 2021, verwiesen.

Einleitung

A. Problemstellung

Am 4.12.1996 legte die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (heute: Europäische Kommission) einen Richtlinienvorschlag vor. Er sah vor, die Umweltverträglichkeit exekutiver Pläne und Programme im Zuge ihrer Aufstellung zu prüfen.¹ Die Richtlinie, die später unter der Nummer 2001/42/EG in Kraft trat, ist unter dem Namen SUP-RL bekannt, weil sie umweltgerechte Entscheidungen mithilfe der geregelten Strategischen Umweltprüfung (SUP) fördern soll.² Obwohl es seinerzeit bereits ein bekanntes Instrument in der Planungstheorie war, sah der Richtlinienentwurf zunächst kein sogenanntes *Monitoring* der Pläne und Programme vor, um deren nachfolgende Umweltauswirkungen zu beobachten.³ Das Europäische Parlament sorgte dann aber im Gesetzgebungsverfahren dafür, dass eine solche Regelung in die Richtlinie aufgenommen wurde.⁴

In der Praxis wurde die Regelung mit gemischten Gefühlen aufgenommen. Einige begrüßten sie, andere äußerten unter anderem folgende Sorgen: „Wie

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, 4.12.1996, KOM(96)511endg.

² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30. Sie wird auch als Plan-UP-Richtlinie bezeichnet, als Pendant zur Projekt-UP-Richtlinie, die die sogenannte Umweltverträglichkeitsprüfung bereits 1985 einführt (Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40).

³ Vgl. zu den seinerzeit bereits etablierten planungstheoretischen Hintergründen *Hanusch*, SUP-Monitoring (2009), S. 59–96; siehe auch die Nachweise bei *Spannowsky*, Umweltprüfung (2005), S. 214 f.; *Bunzel*, in: Mitschang, Umweltprüfverfahren (2006), 61.

⁴ Europäisches Parlament, Legislative Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (KOM(96) 0511 C4-0191/97 96/0304(SYN)) (Verfahren der Zusammenarbeit: erste Lesung), 20.10.1998, ABl. C 341 vom 09.11.1998, S. 18. Zur Entstehungsgeschichte: *Sailer*, Monitoring (2006), S. 58–62; *Hanusch*, SUP-Monitoring (2009), S. 37.

soll das gehen? [...] Wer soll das bezahlen? Wie soll das leistbar sein?“⁵; „Wie lässt sich das Vorgehen vereinfachen in einer Weise, dass es noch brauchbare Informationen liefert, aber auch praktisch zu bewältigen ist?“⁶; „[...] [F]ür die ganz unvorhergesehenen Auswirkungen werden und können wir kein Personal bereitstellen, das jeden B-Plan prüft.“⁷ An anderer Stelle ist folgender Titel eines Beitrags zu lesen: „Überwachung (Monitoring) der Umweltauswirkungen – Lästige Zusatzaufgabe oder logische Ergänzung zu Umweltprüfungen?“⁸

Die SUP-RL sieht vor, dass die Europäische Kommission regelmäßig über die Anwendung und Wirksamkeit der Richtlinie berichtet. 2017 stellte die Kommission fest, es bestehe weitgehende Unkenntnis über die Umsetzung der Monitoringverpflichtung.⁹ Eine nachfolgende Studie, die die Anwendung und Wirksamkeit der SUP-RL insgesamt prüfen sollte, ergänzte den Befund um eine in verschiedenen Konsultationen gewonnene Erkenntnis: Viele der befragten Verfahrensbeteiligten gingen nicht von der Durchführung des Monitorings aus, vielmehr ende die SUP-Praxis vermutlich mit der Planungsentscheidung.¹⁰

Die Einführung des „SUP-Monitorings“ steht in einer Reihe mit verschiedenen neu geregelten Monitoringverfahren rund um die Jahrtausendwende. Das erste in Deutschland gesetzlich vorgesehene behördliche Verfahren, das als Monitoring bezeichnet wurde, war das Lebensmittel-Monitoring 1994. Bereits 2003 wurde im Zuge der sogenannten Hartz-Reformen das regionale Arbeitsmarktmonitoring eingeführt.¹¹ 2004 und 2005 erfolgten die Umsetzungen der Verpflichtung aus der SUP-Richtlinie in den deutschen Gesetzen. 2005 wurde das „Monitoring“ im Gentechnikrecht in Deutschland eingeführt, ausgelöst durch eine EU-Richtlinie. Mittlerweile gibt es etwa fünfundzwanzig Regelungen in Bundesgesetzen und -verordnungen, die ausdrücklich ein Monitoring vorschreiben.¹² Rund um ihre Einführung wurden die Vorschriften jeweils in den einschlägigen Fachwissenschaften besprochen, teilweise mit ähnlichen Bedenken wie zum „SUP-Monitoring“. Später haben sich insbeson-

⁵ Eröffnung des Vortrags von *Frenk*, in: Bunzel/Frölich/Tomerius, *Monitoring* (2004), 87.

⁶ *Thomas Bunge*, Antwort in Podiumsdiskussion, in: Bunzel/Frölich/Tomerius, *Monitoring und Bauleitplanung* (2004), 115.

⁷ *Heinz Janning*, Antwort in Podiumsdiskussion, in: Bunzel/Frölich/Tomerius, *Monitoring und Bauleitplanung* (2004), 118.

⁸ *Jacoby/Zahn*, UVP-report 19 (2005), 122.

⁹ European Commission, *Evaluation Roadmap* (2017), S. 4f.

¹⁰ Milieu Ltd./Collingwood Environmental Planning Ltd., *REFIT-Study* (2019), S. 80.

¹¹ *Leitherer*, in: Eicher/Schlegel, *SGB III 155. EL* (Sep. 2017), § 9 Rn. 35.

¹² Eigene Zählung, Stand: 13.4.2021, Suche im Portal www.gesetze-im-internet.de.

dere rechtswissenschaftliche Publikationen kaum mehr damit beschäftigt. Über die Rechtswirklichkeit der behördlichen Monitoringverfahren herrscht – ebenso wie zum „SUP-Monitoring“ – verbreitet Unklarheit.¹³ Dennoch werden Monitoringverfahren auch in neueren Beiträgen immer wieder als erfolgsversprechend eingeführt.¹⁴

Eng mit der Frage der Rechtswirklichkeit von Monitoringverfahren verbunden sind Fragen nach den Ursachen von Vollzugsdefiziten und -erfolgen. Diese können verwaltungsorganisatorischer und verwaltungsrechtlicher Art sein. Rechtsfragen im Zusammenhang mit Monitoringverfahren sind dabei trotz vielzähliger rechtlicher Abhandlungen in einigen Rechtsgebieten ungeklärt, wie etwa solche nach Transparenzverpflichtungen oder Rechtsschutzmöglichkeiten. Außerdem hat sich noch keine systematische Ordnung der Monitoringverfahren etabliert, weil in aller Regel nur rechtsgebietspezifische und unmittelbar praxisbezogene Probleme behandelt werden.¹⁵ Nicht ausreichend untersucht ist bereits, was eigentlich unter Monitoring im rechtswissenschaftlichen Sinne zu verstehen ist. Diese Arbeit nimmt die offenen rechtlichen und rechtstatsächlichen Fragen zum Anlass, behördliche Monitoringverfahren sowohl rechtssystematisch als auch wirksamkeitsbezogen zu untersuchen. Grundlage dafür sind Regelungen und praktische Erkenntnisse aus vier Referenzgebieten.

B. Forschungsgegenstand und Forschungsstand

I. Zum Begriff „Behördliches Monitoring“

Der Begriff Monitoring ist in der Rechtswissenschaft – trotz stellenweiser gesetzlicher Definitionen – nicht feststehend definiert. Während die einen erklären, Monitoring sei gleichzusetzen mit dem Begriff der Dauerbeobachtung, meinen andere, Monitoring sei nichts weiter als ein synonyme Begriff für Überwachung.¹⁶ Ein Dritter sagt, Monitoring gehe über Beobachtung und

¹³ Forschungsbedarf zur Füllung der Wissenslücken deutet an *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, GVwR II (2012), § 28 Rn. 156: „Es bleibt abzuwarten, ob sich die gesetzliche Regelung bewährt [...]“. Die Aussage fehlt in der Neuauflage, ohne eine veränderte Situation zu schildern, *ders.*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II (2022), § 28 Rn. 155 f.

¹⁴ Etwa *Martini/Ruscheimer*, ZUR 2021, 515; *Calliess*, JuS 2023, 1 (6); *Stöbener de Mora/Noll*, EuZW 2023, 14 (18).

¹⁵ Vgl. *Schneider*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, GVwR II (2022), § 28 Rn. 155: „Bislang wenig gesetzlich strukturiert sind Formen eines systematischen Entscheidungsmonitorings [...]“.

¹⁶ Zur Dauerbeobachtung *Garniel/Lau*, ZUR 2016, 393 (394); zur Überwachung *Wegener*, AuR Beilage I 2007, 21 (25); *Stark*, UPR Sonderheft 2015, 449.