

**Immissionsschutz zwischen Integrationskonzept und
Verfahrensbeschleunigung - Bericht über das 4. Leipziger
Umweltrechts-Symposium am 21. und 22. April 1999**

Von Caspar David Hermanns, Osnabrück, und Dietmar Hönig, Rostock

Das Immissionsschutzrecht steht, wie das gesamte Umweltrecht, vor weitreichenden Veränderungen, denn insbesondere der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen bewegt die modernen Industriestaaten mehr und mehr. Dies findet speziell seinen Niederschlag in der Aktivität der Gesetzgebungsorgane, der Verwaltung und nicht zuletzt auch in der Wissenschaft. So war es auch kein Zufall, daß sich das diesjährige, nunmehr 4. Leipziger Umweltrechts-Symposium unter dem Titel „Immissionsschutz zwischen Integrationskonzept und Verfahrensbeschleunigung“ mit dem Veränderungen im Immissionsschutzrecht beschäftigte. Daß diese Themenwahl kein Fehlgriff war, ist schon allein daran zu erkennen, daß mehr als 100 Teilnehmer der Einladung Prof. Dr. Martin Oldiges (Geschäftsführender Direktor des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht, Universität Leipzig) folgten um sich vom 21. bis zum 22. April 1999 zwei Tage lang mit den Rechtsentwicklungen im Immissionsschutzrecht auseinanderzusetzen. Dabei sei ein Blick in die Zukunft genauso wichtig wie in die Vergangenheit, so Oldiges, handele es sich doch beim Immissionsschutzrecht um die Mutter des Umweltrechts, das der Entwicklung vieler anderer Schutzsysteme als Grundlage gedient habe.

**Leistungsfähigkeit, Probleme und Grenzen des integrativen
Umweltschutzes**

Seit der integrative Umweltschutz aus der Taufe gehoben worden ist, habe sich, so Dr. Uwe Volkmann (Phillipps-Universität Marburg) sein Konzept konkret weiterentwickelt und könne nicht mehr als bloßes Luftschloß gesehen werden. Sein Anliegen sei es vor allem, Belastungsverlagerungen von einem Medium ins andere auszuschließen und die Entwicklung eines geschlossenen und kohärenten Umweltrechts, das unterschiedliche Vektoren zu einem ganzen verklammere, zu ermöglichen. Die Vorteile würden dabei in Erschließung neuer Räume und Aktionsfelder, sowie in einer höheren Flexibilität liegen. Durch die Einbeziehung immer weiterer

Gesichtspunkte in anstehende Entscheidungen werde deren Struktur immer elastischer. Die Kehrseite liege aber im Verlust an Rationalität und Überforderung des menschlichen Erkenntnisvermögens, was angesichts der Probleme bei der Ermittlung von Umsetzungsfaktoren und Richtwerten auch schnell sein Ende bedeuten könne. Daher müsse die Integration im Rechtssinne am ehesten als ein Optimierungsgebot verstanden werden, bei dem es darum gehe, seinen Gehalt in einem innerhalb der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten weitgehend hohem Maße zu verwirklichen.

Dem stimmte Dr. Aino-Marjatta Metz (Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH) zu, die die naturwissenschaftlichen Aspekte der IVU-RL darstellte. Auch wenn es sich bei der IVU-RL um eine Kompromißlösung zwischen Harmonisierung und Umweltdumping, sowie Umweltschutz und Wirtschaftlichkeit handele, sei sie insgesamt doch sehr positiv zu beurteilen.

Dies wurde in der Diskussion nicht allgemein so gesehen. Während die Behördenvertreter vielfach die Überforderung der Behörden, die nun besonders geschulte Leute benötigen würden, bemängelten, wurden andererseits die großen Entscheidungsspielräume der Behörden hervorgehoben. Einigkeit bestand darin, daß sich der integrative Umweltschutz vor allem auf das Verfahren niederschlagen werde, da seine Verwirklichung die Berücksichtigung vielfältiger Belange erfasse. Dennoch werde im Endeffekt kein stärkerer Bestandsschutz für Anlagenbetreiber bestehen, vielmehr ähnele die Genehmigung eher einem ständig zu erneuernden Kompromiß, als einer endgültigen Entscheidung.

Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen in ein UGB

Das gemeinschaftsrechtliche Konzept einer integrativen und qualitätsorientierten Vorhabenkontrolle erläuterte MinDgt Dr. Andreas Wasielewski (Schleswig-Holsteinisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Kiel) und bezog seine Ausführungen konkret auf den Dreh- und Angelpunkt der Integration, die IVU-RL. Mit ihrer Hilfe sollen in bewußter Abkehr mittels medienspezifischer Konzepte bei der Genehmigung und Kontrolle industrieller Tätigkeit Probleme der Schadstoffanreicherung und -

verlagerung in der Umwelt durch eine integrative Betrachtung insgesamt besser und wirksamer bewältigt werden. Unterschiede dieses europäischen Ansatzes zum deutschen BImSchG beständen vor allem in den Begriffsbestimmungen, wie beispielsweise der besten verfügbaren Technik (best available techniques = BAT). Nach Art. 2 Nr. 12 IVU-RL werde allerdings die „Verfügbarkeit“ der Technik entgegen dem deutschen Recht an die sektorale Wirtschaftlichkeit des Einsatzes geknüpft, wobei diese Begrifflichkeit im Gegensatz zu § 6 BImSchG stehe. Dabei müßten die BAT hinreichend entwickelt sein, da sonst nach Art. 10 IVU-RL zusätzlich Auflagen zum Erreichen der Umweltqualitätsnormen erlassen werden können. Ferner solle durch Informationsaustausch nach Art. 16 IVU-RL das technologische Ungleichgewicht der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden.

Insgesamt müsse man feststellen, so *Wasielewski*, daß die IVU-RL durch die Verknüpfung der Standards nach materieller Askese eine erneute Tendenzwende in der europäischen Umweltgesetzgebung bewirkt habe. Das UGB habe nun durch sie den europarechtlichen „Fangschuß“ erhalten, zumal das BMU nicht von Art. 7 der RL Gebrauch machen wolle. Aber ein derartiges Regelungswerk führe zwangsläufig zu Kompromissen.

Im Anschluß an seine Ausführungen stellte er für den kurzfristig dienstlich verhinderten MR Dr. Franz-Josef *Feldmann* (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn) den Stand der Umsetzung von IVU-RL und UVP-ÄndRL in ein einheitliches Umweltgesetzbuch (UGB) dar. Die darin vorgesehene Verschmelzung der verschiedenen Anforderungen der IVU-RL und UVP-ÄndRL solle nach wie vor durch die Integrationsklausel bewerkstelligt werden, wobei auch die als kritisch angesehene Öffnungsklausel noch im Entwurf enthalten sei. Doch solle nun ein Einführungsgesetz, welches den anderen Regelungen vorgeschaltet sei, hinzukommen und Übergangsbestimmungen enthalten. Neu sei nun darüber hinaus ein umfassender Teil an Bestimmungen zur Überwachung vorgesehen. Allerdings könne man, so *Wasielewski*, nicht die Augen davor verschliessen, daß das Ziel ein UGB innerhalb der Umsetzungsfrist der IVU-RL noch zu verabschieden,

fast nicht erreichbar sei und schon Überlegungen beständen die Richtlinien durch eine Umgestaltung der 4. BImSchV umzusetzen.

Dabei bestände, angesichts der zusätzlichen Elemente der UVP-ÄndRL für die UVP, auch nach der Ansicht von *Ltd. MR Dr. Klaus Hansmann* (Nordrhein Westfälisches Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, Düsseldorf) ein dringender Umsetzungsbedarf. So sei der Anwendungsbereich der UVP-RL durch die Aufnahme neuer Vorhabentypen in Anhang I und II von 26 auf jetzt 92 Anlagearten erheblich erweitert worden. Dies sei letztlich aber auch darauf zurückzuführen, daß viele Anlagearten nur in Anhang II verankert waren. Auch solle eine Einzelfalluntersuchung oder Schwellenwert/Kriterien zur Bestimmung der Anhang II-Vorhaben eingeführt werden, die auf den in Anhang III genannten „Auswahlkriterien“ beruhen. Diese soll auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Ferner bestehe jetzt auch eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden mit einer Konsultationspflicht. Weniger stark wirke sich die Erweiterung des Prüfrahmens hinsichtlich der Wechselwirkungen auch auf Sachgüter und das kulturelle Erbe aus.

Die mit der Nichtumsetzung UVP-ÄndRL für den Vollzug bestehenden Schwierigkeiten veranschaulichte *MinDgt Vera Gäde-Butzlaff* (Sachsen-Anhaltinisches Ministerium für Raumordnung und Umwelt, Magdeburg). Die unmittelbare Wirkung der UVPÄnd-RL werfe schwerwiegende Vollzugsprobleme auf, da es für eine große Anzahl von Anlagentypen derzeit noch kein geeignetes Trägerverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und UVP gebe. Zwar erscheine bei einem Teil der Anlagen ein Wechsel vom immissionsschutzrechtlichen Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung in ein solches mit selbiger und UVP bzw. von einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung aber ohne UVP in ein solches mit UVP möglich, doch könnte bei einer großen Zahl von Anlagen die unmittelbare Wirkung der EU-Richtlinien dazu führen, im Baugenehmigungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung und eine UVP durchführen zu müssen. Daher sei eine Umsetzung der Richtlinien, nach Möglichkeit im beschleunigten Gesetzgebungsverfahren des UGB I durch den Bund dringend geboten.

Des weiteren müßten sich die Länder schleunigst bezüglich der Handhabung des Problems der Direktwirkung der EU-Richtlinien abstimmen. Gleichwohl sehe sie aber die Entwicklung des UGB I nicht so pessimistisch wie zuvor *Wasielewski*, schloß *Gäde-Butzlaff*.

Diesen Ausführungen pflichtete MR Dr. Norbert *Schieß* (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Dresden) weitgehend bei. Das BMU wäre gut beraten, unverzüglich mit der Umsetzung der Richtlinien, beispielsweise im Rahmen eines Artikelgesetzes, zu beginnen. Ein derartiges Vorhaben könne im Gegensatz zur Umsetzung in einem UGB bis zum Jahresende abgeschlossen sein und würde die anstehenden Vollzugsprobleme beseitigen, so *Schieß*. Als zweifelhaft sah er dagegen die Umsetzung des integrativen Ansatzes an, da es bis heute noch nicht gelungen sei, Art und Höhe emittierter Luftschadstoffe gegenüber denjenigen im Wasser und dem Boden gegeneinander abzuwägen. Dazu müßte zunächst ein Schadstoffindex entwickelt werden, der aber letztlich darauf hinauslaufen würde, Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Des weiteren sei ein naturwissenschaftlicher Ansatz hierzu noch nicht in Sicht und weder der medienübergreifende Ansatz der IVU-RL, noch die geplante Vorhabengenehmigung nach dem UGB würden deshalb wohl kaum die Probleme lösen können. Insbesondere die Öffnungsklausel erschiene in diesem Bezug problematisch, denn durch derartige Regelungen würden die Genehmigungsbehörden gegeneinander ausgespielt und die rechtlich ~~gebundenen~~ ~~Abwechslungs~~ ~~anforderungen~~ ~~auf~~ ~~geworfen~~ ~~werden~~. Öffnungsklausel in der anschließenden Diskussion erachtet, denn die Gefahr des Beginns eines bundesweiten „Umweltschutzdumpings“ zwischen den einzelnen Ländern vermochte keiner der Tagungsteilnehmer in Abrede zu stellen.

Den Umsetzungsbedarf zur Erfüllung der IVU-RL sei seiner Ansicht mehr faktischer Natur, so *Wasielewski* auf Nachfrage, da die Abweichungen des deutschen Rechts mehr in der Auslegung der Begrifflichkeiten „Emissionen“, „Immissionen“ und „Stand der Technik“ zu sehen seien. Dennoch glaube auch er nicht mehr an eine rechtzeitige Umsetzung, zumal es überwiegend noch im politischen

Bereich „klemme“. Ganz allgemein merkte *Wasielewski* dabei an, daß man bescheidener werden müsse, wenn man nach Brüssel gehe. Allein besserwisserisch nur das deutsche Recht zu sehen führe nicht weiter, zumal im Gegensatz zu landläufig - und auch von Diskutanten - geäußerten Zweifeln in nahezu allen Mitgliedstaaten ernsthaft über die Umsetzung der IVU-RL nachgedacht werde.

Dies bestärke sie in ihrer Meinung, daß es nicht ausreiche, nur die 4. BImSchV zu ändern, ergänzte *Gäde-Butzlaff*. Des weiteren werde mit der Nichteinhaltung der Umsetzungsfristen dann auch wieder die Problematik der unmittelbaren Wirkung der Richtlinien heraufbeschworen, denn selbst wenn diese von allen staatlichen Stellen von Amts wegen beachtet werden müsse werde ausgeschlossen, daß eine innerstaatliche Behörde sich zu Lasten eines Einzelnen auf eine Bestimmung der Richtlinie berufen könne. Demgegenüber könnten die Vorhabengegner gerichtlich die Nichtumsetzung der Anforderungen der Richtlinie für sich geltend machen.

Beschleunigungseffekte im immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und Rechtssicherheit

Mit dem Thema „Die Erzielung von Beschleunigungseffekten im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“ setzte sich *Karsten Bubner* (Referent im Dezernat Immissionsschutz, Regierungspräsidium Chemnitz) auseinander. Die Bundesregierung habe sich mit der Einführung verfahrensbeschleunigender Regelungen eine Verkürzung der Dauer von Genehmigungsverfahren nach den Vorschriften des BImSchG erhofft. Durch die Einführung des Anzeigeverfahrens habe sich zunächst aber die Belastung der Behörden erhöht, da zu den Genehmigungsverfahren, welche sich nicht reduziert hätten, noch die Anzeigeverfahren hinzugekommen seien. Dem Mehraufwand entsprechend sei die Verfahrensdauer nicht verkürzt worden, sondern es komme zu Verzögerungen von ein bis zwei Monaten im Anzeigeverfahren. Durch den Antrag einer Genehmigung im einfachen Verfahren nach § 16 IV BImSchG könne diese Problematik aber umgangen werden, zumal diese auch den Vorteil der größeren Rechtssicherheit biete. Ihm sei es daher unerklärlich, daß diese Möglichkeit kaum genutzt werde.

Ebenfalls kritisch zu sehen seien, so RA Prof. Dr. Reinhard *Müller* (Bad Lauchstädt), die vom Gesetzgeber geschaffenen Erleichterungen im Genehmigungsrecht bei der Anwendung neuer Technologien. Vor allem fehle es an hinreichenden Begriffsbestimmungen, welche eine Unterscheidung von Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen von Anlagen zu Erprobungszwecken (§ 12 II (2) BImSchG) ermöglichen würden. Des weiteren würde der Privilegierung des § 1 VI der 4. BImSchV lediglich Anlagen unterfallen, die ausschließlich F.- und E.-Einrichtungen seien, während Untersuchungen und Versuche an genehmigungsbedürftigen Anlagen zur Erforschung, Entwicklung und Erprobung neuer Stoffe oder Verfahren nach der 9. BImSchV genehmigungsbedürftig seien, da sie dann nicht im „Labor- oder Technikumsmaßstab“ durchgeführt werden würden. Insgesamt sei es daher erforderlich, so *Müller*, ein neues genehmigungsrechtliches Institut zu entwickeln, um die Rechtsunsicherheit bei derartigen Anlagen zu beseitigen und die Bundesrepublik zumindest auf dem industriellen Forschungs- und Entwicklungssektor zu stärken.

Fragen der Rechtssicherheit thematisierte auch *Oldiges* in seinem Referat „Anzeige und Genehmigung bei der Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen“. Die Beschleunigung verwaltungsbehördlicher Genehmigungsverfahren bringe den Investoren wenig Vorteile, wenn damit nicht die gleiche Rechtssicherheit verbunden sei. So knüpfe die Freigaberegulation des § 15 II 2 BImSchG alternativ an zwei Tatbestände an, der behördlichen Negativmitteilung einerseits und der Nichtäußerung andererseits. Die Negativmitteilung kann besonders vor dem Hintergrund der Investitionssicherheit nicht lediglich eine unverbindliche Auskunft sein, sondern entfalte als feststellender Verwaltungsakt, sofern und solange sie wirksam sei, Bindungs- und Tatbestandswirkung. Ebenfalls die Nichtäußerung der Behörde habe die Qualität eines insofern fiktiven Verwaltungsaktes, der die Feststellung der Genehmigungsfreiheit ausspreche. Dementsprechend könne die Behörde eine genehmigungsbedürftige Anlage nicht nach § 20 II BImSchG untersagen, solange die Mitteilung wirksam sei. Allerdings bestehe noch die Möglichkeit bei eventuellen Fehleinschätzungen nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG zu

erlassen und zur Not den Verwaltungsakt mittels Rücknahme oder Widerruf nach §§ 48, 49 VwVfG aufzuheben, wobei das bestehende Vertrauen entschädigt werde.

Rechtsfragen des „Bestandsschutz, Vertrauensschutz und Duldung im Bereich des Immissionsschutzrecht“ VRiVG Dr. Karl-Heinz *Millgramm* (Halle) unter die Lupe. Sofern sich Bestandsschutz nicht unmittelbar aus dem Einigungsvertrag ergebe, könnte er durch allgemeine Rechtsgrundsätze begründet werden. Nach seiner Beobachtung müsse aber wirkliches Vertrauen zur Begründung eines Vertrauensschutzes vielfach erst herbeigeredet werden, da sich die Betroffenen im Regelfall gar keine Gedanken machen würden. Vertrauen müsse aber sowohl in die Rechtmäßigkeit und Beständigkeit bestehen, als es auch legitim sein müsse. Dieses Vertrauen könne aber nicht über das genehmigte Vorhaben hinaus gehen, so daß der alte Hamburger Kaufmannsspruch „Man muß sich das Vertrauen daher holen, wo man es gelassen hat“ immer noch - auch und gerade bei informellen Verwaltungshandeln - Geltung

Immissionsschutzrechtliche Genehmigung von Abfallbeseitigungsanlagen

Obwohl die Anlagen zur Lagerung und Behandlung von Abfällen seit 1993 nach immissionsschutzrechtlichen Regeln zuzulassen seien stehe dieser Regelung die Bewährungsprobe noch bevor, wie RA Dr. Frank *Hölscher* (Frankfurt/M.) ausführte. Die Übergangsvorschrift der Nr. 12.1 der TA Siedlungsabfall laufe 2005 aus und ab dann sei der Abfall in Abfallbeseitigungsanlagen vorzubehandeln. Auf Grund dieser in Zukunft bestehenden Bedeutung sei es notwendig, die Grundstruktur der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung beizubehalten und nicht im Wege der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eine umfassende planungsrechtliche Abwägung zu integrieren. Bei der Abwägung, ob eine Regelung des Bauplanungsrechts entgegenstehe, brauche deshalb nur auf zwingende Zulassungsvorraussetzungen bauplanungsrechtlicher Art eingegangen werden. Auch der Bedarf und die Dimensionierung der Anlage seien im Gegensatz zum abfallwirtschaftlichen Genehmigungsverfahren keine Fragen mehr. Demgegenüber fehle aber die Planfeststellungsverfahren eigene enteignungsrechtliche

Vorwirkung. Hier sei in einem besonderen Enteignungsverfahren im Anschluß an das immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren die Zulässigkeit einer Enteignung festzustellen. Insofern muß aber das Entscheidungsprogramm der abfallrechtlichen Planfeststellung aufgenommen werden und eine Bedarfs- sowie Alternativenprüfung erfolgen.

Lärmschutz

„Alte und neue Probleme beim Lärmschutz“ waren Gegenstand der Ausführungen von MR Dr. Franz-Josef *Kunert* (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, Dresden). Besonders begrüßte er dabei die Einführung des akzeptorbezogenen Ansatzes in die TA Lärm 98 Nr. 3.2.1 Abs.1, welche die Gesamtbelastung am maßgeblichen Immissionsort zu betrachten ermögliche. Leider bestehe aber durch die ebenfalls eingeführten Ausnahmebestimmungen in Abs.2-6 die Gefahr der Umkehrung Regel-Ausnahme-Verhältnisses und somit einer Aushöhlung des Ansatzes. Ebenfalls neu sei die Einbeziehung anlagenbezogenen Verkehrslärm im Radius von 500 m um die Anlage. Eine Umsetzung sei allerdings kaum durchführbar, wenn vom Gesetzgeber gefordert werde bei der Messung nur den betriebsbedingten Verkehr zu berücksichtigen. Dagegen wurde wohl als politischer Kompromiß der Meßabschlag von 3 dB(A) auch für die Zukunft bei Überwachungsmessungen als sogenannter „Verkehrslärmbonus“ erhalten, obwohl eigentlich keine technischen Meßunsicherheiten mehr bestehen würden. Ferner sei auch der Anwendungsbereich der TA Lärm ausgedehnt worden und umfasse heute auch genehmigungsfreie Vorhaben, wobei aber wiederum einige ausgenommen seien und dort noch das strengere Landesregime herrsche. Jedoch stelle sich die Frage, ob die kompensierende Praxis noch zulässig sei, da die neue TA Lärm - anders als die TA Lärm 1968 - den Anspruch erhebe das BImSchG und das Schutzprinzip gesetzeskonform und - konkretisierend auszuführen.

Das Immissionsschutzrecht befindet sich also mehr denn je in Bewegung. So kam es auch nicht von ungefähr, daß vom Teilnehmerkreis der Wunsch nach weiteren Veranstaltungen zum Thema Immissionsschutz geäußert wurde. Unabhängig hiervon läßt sich aber feststellen, daß sich Leipzig neben Trier und Osnabrück als

umweltrechtlicher Tagungsort etabliert hat. Insofern darf man daher gespannt sein, was nächstes Jahr Gegenstand des Leipziger Umweltrechts-Symposion sein wird.