

Die Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht –  
Probleme und Chancen

Inaugural-Dissertation  
zur  
Erlangung der Doktorwürde  
einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Universität zu Köln

vorgelegt von

Bernadette Bader

aus: Fulda

Referent: Professor Dr. P. J. Tettinger

Korreferent: Professor Dr. H. Johlen

Tag der mündlichen Prüfung: 14. Februar 2002

für Vincent  
&  
Toni

## Vorwort

Die Arbeit wurde der Rechtswissenschaftlichen Universität zu Köln im September 2001 als Dissertation vorgelegt. Dabei fand die bis zu diesem Zeitpunkt veröffentlichte Rechtsprechung und Literatur Eingang in die Arbeit.

Mein besondere Dank gilt meinem Mann und meinen Eltern, die mich während meines Studiums und im weiteren Verlauf meines Berufsweges stets begleitet haben.

Fachlich danken möchte ich Rechtsanwalt Dr. Giesberts für seine wesentlichen Impulse hinsichtlich des Themas dieser Dissertation, sowie Prof. Dr. Tettinger für die hervorragende Betreuung während der Arbeit und die zügige Erstellung des Erstgutachtens.

Zudem sei Dank gerichtet an Christoph Herrmann und Janine Ditscheid für die Unterstützung bei der Literaturrecherche sowie an Ruth Kullmann, Andrea Menz und meine Schwester Judith Leinweber für die Korrekturarbeiten. Danken möchte ich auch Oliver Frank für viele gute Ratschläge und Tipps.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Mann, der diese Arbeit „internettauglich“ und damit veröffentlichungsfähig gemacht und mich während der gesamten Dauer dieser Arbeit in jeder Hinsicht unterstützt hat.

Ihm und meinem Sohn Vincent widme ich diese Arbeit.

Köln, im April 2002

Bernadette Bader

## Inhaltsverzeichnis

<i>A. Einleitung</i>	<i>1</i>
<i>B. Begriff des integrierten Umweltschutzes</i>	<i>4</i>
<b>I. Ursprünge des integrierten Ansatzes</b>	<b>4</b>
<b>II. Zielbeschreibung</b>	<b>5</b>
<b>III. Integrierter Umweltschutz zwischen Vorsorgeprinzip und Nachhaltigkeit</b>	<b>8</b>
1. Integrierter Umweltschutz und Nachhaltigkeit	8
2. Integrierter Umweltschutz und Vorsorgeprinzip	13
a) Risikovorsorge	15
b) Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen	16
3. Ergebnis	19
<b>IV. Notwendigkeit des integrierten Umweltschutzes</b>	<b>20</b>
<b>V. Kritische Betrachtung des integrierten Umweltschutzes</b>	<b>22</b>
<i>C. Inhalt der IVU-Richtlinie</i>	<i>27</i>
<b>I. Überblick über den Regelungsinhalt</b>	<b>27</b>
<b>II. Entstehungsgeschichte der IVU-Richtlinie</b>	<b>29</b>
<b>III. Struktur und allgemeine Vorschriften</b>	<b>31</b>
1. Schutzbereich	31
a) Berücksichtigung von Wechselwirkungen	32
b) Schutz von Fauna und Flora	33
c) Einbeziehung ressourcenökonomischer Überlegungen	34
2. Abgrenzung zur UVP-Richtlinie	34
a) Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Richtlinien	35
b) Verknüpfung der beiden Richtlinien	37
3. Anwendungsbereich	39
<b>IV. Materiellrechtliche Anforderungen</b>	<b>40</b>
1. Grundpflichtenkatalog	41
a) Pflicht zur Vorsorge gegen Umweltverschmutzungen	45
aa) Begriff der Umweltverschmutzung	45
bb) Begriff der Emissionen	47

cc) Begriff der besten verfügbaren Technik	49
aaa) Techniken	50
bbb) Beste Techniken	51
ccc) Verfügbarkeit	53
b) Schutzpflicht zur Vermeidung erheblicher Umweltverschmutzungen	55
c) Abfallvermeidungs-, -verwertungs- und -beseitigungspflicht	56
d) Pflicht zur effizienten Energieverwendung	57
e) Pflicht zur Unfallverhinderung	58
f) Pflichten bei der Stilllegung einer Anlage	59
2. Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU-Richtlinie	60
a) Bedeutungsgehalt der Öffnungsklausel	60
b) Grenzen der Öffnungsklausel	65
3. Auflagen nach Art. 10 IVU-Richtlinie	65
<b>V. Formell-rechtliche Anforderungen</b>	<b>67</b>
1. Genehmigungserfordernis	67
a) Neue Anlagen	68
b) Bestehende Anlagen	68
c) Wesentliche Änderungen von Anlagen	69
aa) Mitteilungspflicht bei Änderung des Betriebes	69
bb) Genehmigungspflicht bei wesentlichen Änderungen der Anlage	70
2. Genehmigungsverfahren	71
a) Genehmigungsantrag	71
b) Koordinationsgebot	72
c) Öffentlichkeitsbeteiligung	74
d) Genehmigung	75
3. Überwachung und nachträgliche Anordnung	76
<b>VI. Ergebnis</b>	<b>76</b>
<b><i>D. Umfang des Umsetzungsbedarfs im deutschen Recht</i></b>	<b>77</b>
<b>I. Gemeinsamkeiten im deutschen und europäischen Recht</b>	<b>77</b>
1. Grundpflichtenmodell	77
2. Verhältnis von Schutzgrundsatz und Vorsorgegebot	78
3. Anzeige- und Genehmigungsverfahren bei wesentlichen Änderungen	79

4. Überwachung und nachträgliche Anordnung	79
<b>II. Umsetzungsbedarf</b>	<b>80</b>
1. Inhaltlich-materiell	80
a) Gesetzeszweck	80
b) Begriff der Umweltverschmutzung	81
c) Begriff der Emissionen	83
d) „Beste verfügbare Technik“ und „Stand der Technik“	83
aa) Technik	84
bb) Beste Technik	84
cc) Verfügbarkeit	86
e) Grundpflichtenkatalog	88
f) Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU-Richtlinie	89
g) Rechtsnatur der Genehmigung	95
2. Verfahrensrechtliche Anforderungen	97
a) Genehmigungserfordernis	97
aa) Anwendungsbereich	97
bb) Integriertes Genehmigungsverfahren	98
b) Öffentlichkeitsbeteiligung	99
c) Antragstellung	100
<b>III. Ergebnis</b>	<b>101</b>
<b><i>E. Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I</i></b>	<b><i>103</i></b>
<b>I. Zweck des Gesetzes</b>	<b>104</b>
<b>II. Begriffsbestimmungen</b>	<b>106</b>
1. Umweltverschmutzung	106
2. Stand der Technik	108
3. Emissionen	110
<b>III. Grundpflichten</b>	<b>111</b>
1. Vorsorgegrundpflicht	112
2. Schutzgrundpflicht	112
3. Abfallvermeidungs-, -verwertungs- und -beseitigungspflicht	112
4. Pflicht zur effizienten Energieverwendung	113
5. Pflicht zur Unfallverhinderung	113

6. Pflichten bei Stilllegung einer Anlage	114
7. Kritische Betrachtung	114
<b>IV. Integrationsklausel des § 83 Abs. 2 UGB-KomE</b>	<b>117</b>
<b>V. Öffnungsklausel des § 84 Abs. 3 UGB-KomE</b>	<b>119</b>
<b>VI. Ausgestaltung der Genehmigung als gebundene Entscheidung</b>	<b>121</b>
<b>VII. Verfahrensrechtliche Integration</b>	<b>124</b>
1. Einheitlicher Vorhabenkatalog	124
2. Integriertes Genehmigungsverfahren	124
3. Verknüpfung der IVU-Richtlinie mit der UVP-Richtlinie	125
4. Öffentlichkeitsbeteiligung	126
5. Antragstellung	127
<b>VIII. Kritische Betrachtung eines UGB I</b>	<b>128</b>
<b>IX. Fragen der Gesetzgebungskompetenz</b>	<b>132</b>
<b>X. Ergebnis</b>	<b>135</b>
<b><i>F. Umsetzung durch ein Artikelgesetz</i></b>	<b><i>137</i></b>
<b>I. Zweckbestimmung</b>	<b>137</b>
<b>II. Begriffsbestimmungen</b>	<b>137</b>
1. Umwelteinwirkungen, Emissionen und Immissionen	137
2. Stand der Technik	139
<b>III. Grundpflichten</b>	<b>141</b>
1. Vorsorgepflicht	141
2. Abfallvermeidungspflicht	143
3. Pflicht zur effizienten Energieverwendung	144
4. Pflichten nach Betriebsstilllegung	145
<b>IV. Umsetzung des integrativen Ansatzes</b>	<b>146</b>
1. Umsetzung ohne Integrationsklausel	146
2. Verlagerung des integrativen Ansatzes auf das untergesetzliche Regelwerk	150
<b>V. Verfahrensrechtliche Integration</b>	<b>153</b>
1. Einheitlicher Vorhabenkatalog	153
2. Integriertes Genehmigungsverfahren	153



3. Verknüpfung der IVU-Richtlinie mit der UVP-Richtlinie	156
4. Öffentlichkeitsbeteiligung	157
5. Antragsunterlagen	158
<b>VI. Kritische Betrachtung des Artikelgesetzes</b>	<b>159</b>
<b>VII. Ergebnis</b>	<b>162</b>
<b><i>G. Vergleich einer Umsetzung durch das Artikelgesetz oder ein UGB I</i></b>	<b><i>164</i></b>
<b>I. Umsetzung des integrativen Konzeptes</b>	<b>164</b>
<b>II. Übersichtliche und schlüssige Konzeption</b>	<b>166</b>
<b>III. Probleme im Interregnum</b>	<b>168</b>
<b>IV. Entstehen von Überschneidungsbereichen</b>	<b>169</b>
<b>V. Effektivierung des Verwaltungsvollzugs</b>	<b>170</b>
<b>VI. Rechtsvereinheitlichung und Harmonisierung</b>	<b>173</b>
<b>VIII. Kontinuität im deutschen Umweltrecht</b>	<b>174</b>
<b><i>H. Fazit</i></b>	<b><i>177</i></b>

## Literaturverzeichnis

Appel, Ivo, Emissionsbegrenzung und Umweltqualität, DVBl. 1995, S. 399 ff.

Asbeck-Schröder, Cornelia, Der „Stand der Technik“ als Rechtsbegriff im Umweltrecht, DÖV 1992, S. 252 ff.

Bartholomäi, Reinhard, Sustainable Development und Völkerrecht, Dissertation, Baden-Baden 1997

Becker, Bernd, Einführung in Inhalt, Bedeutung und Probleme der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG des Rates der Europäischen Union vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung, DVBl. 1997, S. 588 ff.

Ders., Überblick über die umfassende Änderung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, NVwZ 1997, S. 1167 ff.

Ders., Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC) Kommentar, Starnberg Stand 1.5.2000, Zitiert: Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie

Bender, Bernd/Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger, Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzes, 4. Auflage, Heidelberg 2000, Zitiert: Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht

Beyer, Peter, Die Umsetzung der materiellen Anforderungen der IVU-Richtlinie im Gesetzesentwurf der Bundesregierung, UPR 2000, S. 434 ff.

Beyerlin, Ulrich, Rio-Konferenz 1992: Beginn einer neuen globalen Umweltordnung, ZaöR Band 54 (1994), S. 131 ff.

Blumenberg, Hildegard, Die Umwelt-Informationsrichtlinie der EG und ihre Umsetzung in das deutsche Recht, NuR 1992, S. 8 ff.

Bohne, Eberhard, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, Berlin 1999

Ders., Die integrierte Genehmigung als Grundlage der Vereinheitlichung des Zulassungsrechts und seine Verknüpfung mit dem Umweltaudit, in: Rengeling, Hans-Werner, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1996

Brandt, Edmund, Bodenschutzgesetzgebung und Vorsorge, in: Di Fabio, Udo/Marburger, Peter/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996, Band 36, Berlin 1996, Zitiert: Brandt, UTR 1996

Breuer, Rüdiger, Das Umweltgesetzbuch – über das Problem der Kodifikation in der Gegenwart, UPR 1995, S. 365 ff.

Ders., Die Fortentwicklung des Wasserrechts auf europäischer und deutscher Ebene, DVBl. 1997, S. 1211 ff.

Ders., Gutachten B zum 59. Deutschen Juristentag, München 1992, Zitiert: Breuer, Gutachten B zum DJT 1992

Ders., Zunehmende Vielgestaltigkeit der Instrumente im deutschen und europäischen Umweltrecht – Probleme der Stimmigkeit und des Zusammenwirkens, NVwZ 1997, S. 833 ff.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Berlin 1998, Zitiert: BMU, UGB-KomE

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) Positionspapier, Eckpunkte für die Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie, Mai 2000, abrufbar unter: <http://www.bdi-online.de>, zuletzt besucht am 3.9.2001

Burgholz, Bernhard, Zur Gesetzgebungskompetenz für ein Umweltinformationsgesetz, NVwZ 1994, S. 124 ff.

Burgi, Martin, Das Schutz- und Ursprungsprinzip im europäischen Umweltrecht, NuR 1995, S. 11 ff.

Callies, Christian/Ruffert, Matthias, Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, Neuwied, Kriffel 1999, Zitiert: Bearbeiter in: Callies/Ruffert, EU-/EG-Vertrag Kommentar

Callies, Christian, Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3 c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung, DVBl. 1998, S. 559 ff.

Coenen, Rheinhard/Klein-Vielhauer, Sigrid/Meyer, Rolf, Integrierte Umwelttechnik – Chancen erkennen und nutzen, Berlin 1996, Zitiert: Coenen/Klein-Vielhauer/Meyer, Integrierte Umwelttechnik

Czychowski, Manfred, Wasserhaushaltsgesetz Kommentar, München 1998

Davids, Peter, Die Konkretisierung der besten verfügbaren Technik in der Anlagenzulassungspraxis, UPR 2000, S. 439 ff.

Di Fabio, Udo, Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten, NVwZ 1998, S. 329 ff.

Ders., Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Hans-Werner, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1996

Ders., Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: Festschrift für Wolfgang Ritter, Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht, Herausgeber: Kley, Max Dietrich/Sünner, Eckhart/Willemsen, Arnold, Köln 1997, Zitiert: Di Fabio in: FS Ritter 1997

Dohle, Rolf, Anwendungsprobleme eines Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), NVwZ 1989, S. 697 ff.

Dolde, Klaus-Peter, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) – Auswirkungen auf das deutsche Umweltrecht, NVwZ 1997, S. 313 ff.

Dreier, Horst, Grundgesetz Kommentar, Band II, Art.20-82 GG, Tübingen 1998, Zitiert:  
Bearbeiter in: Dreier, GG Kommentar

Dürkop, Jürgen/Kracht, Harald/Wasielewski, Andreas: Die künftige EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), UPR 1995, S. 425 ff.

Ekardt, Felix, Zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in nationales Recht, SächsVBl. 2000, S. 229 ff.

Engelhard, Hanns/Schlicht, Johannes, Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG – Kommentar, 4. Auflage, Köln Berlin Bonn München 1997

Epiney, Astrid, Umweltrecht in der europäischen Union, Köln Bonn Berlin München 1997

Erbguth, Wilfried, Konsequenzen der neueren Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung, DVBl. 1999, S. 1082 ff.

Ders., Gemeinschaftsrechtliche Impulse zur Weiterentwicklung des nationalen Verwaltungsrechts, DÖV 1988, S. 481 ff.

Ders., Integrierter Umweltschutz – Verfassungsrechtliche Fragen eines umfassenden Planungsmodells, DÖV 1984, S. 699 ff.

Ders., Das Bundesverwaltungsgericht und die Umweltverträglichkeitsprüfung – Einige Anmerkungen, ausgehend von BVerwG, Urteil vom 21.3.1996 – 4 C 19.94 in NuR 1996, S. 589, NuR 1997, S. 261 ff.

Erbguth, Wilfried/Schink, Alexander, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, München 1996

Erbguth, Wilfried/Schoeneberg, Jörg, Die Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung vor dem Hintergrund rechtssystematischer Grundlagen der raumbezogenen Zulassungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, WiVerw 1985, S. 102 ff.

Erbguth, Wilfried/Stollmann, Frank, Die Verzahnung der integrativen Elemente von IVU-Richtlinie und UVP-Änderungsrichtlinie, ZUR 2000, S. 379 ff.

Falcke, Josef, Entwicklungen im gemeinschaftlichen Umweltrecht, ZUR 1998, S. 127 ff.

Faulstich, Martin/Lorber, Karl Erich, Ganzheitlicher Umweltschutz, Stuttgart 1990, Zitiert:  
Bearbeiter in: Faulstich/Lorber, Ganzheitlicher Umweltschutz

Feldhaus, Gerhard, Bundesimmissionsschutzgesetz, Band 1, Kommentar, 2. Auflage, Heidelberg Stand 1.1.2001

Ders., Umweltnormung und Deregulierung, in: Rengeling, Hans-Werner, Umweltnormung, Fünfte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1998

Ders., Beste verfügbare Technik und Stand der Technik, NVwZ 2001, S. 1 ff.

Ders., Zum Inhalt und zur Anwendung des Standes der Technik im Immissionsschutzrecht, DVBl. 1981, S. 165 ff.

Ders., Entwicklung des Immissionsschutzrechts, NVwZ 1995, S. 963 ff.

Feldmann, Lieselotte, Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Ersten Buch zum Umweltgesetzbuch, in: Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Feser, Hans-Dieter/Flieger, Wolfgang/von Hauff, Michael, Integrierter Umweltschutz, Umwelt- und Ressourcenschonung in der Industriegesellschaft, Regensburg 1996, Zitiert: Bearbeiter, Titel, in: Feser/Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz

Fluck, Jürgen, Die Vorschriften über die Vorhabengenehmigung im Kommissionsentwurf eines UGB, in: Marburger, Peter/Reinhard, Michael/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, Band 45, S. 93 ff., Zitiert: Fluck, UTR 1998

Ders., Das Konzept der Vorhabengenehmigung – Eine Stellungnahme zum UGB I aus der Sicht der Industrie, ZAU 1998, S. 21 ff.

Ders., Die Vorhabengenehmigung im Kommissionsentwurf eines Umweltgesetzbuches aus Unternehmenssicht – eine erste Kritik, NVwZ 1998, S. 1016 ff.

Ders., Vorhabengenehmigung – Stellungnahme aus Sicht der Unternehmen, in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, Berlin 1999, S. 125 ff., Zitiert: Fluck in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?

Ders. (Hrsg.), Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Kommentar, Band 3, Heidelberg Stand März 2001

Frenz, Walter, Europäisches Umweltrecht, München 1997

Ders., Bundes-Bodenschutzgesetz Kommentar, München 2000

Gallas, Andreas, Innerstaatliche Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie durch ein erstes Buch zum Umweltgesetzbuch, in: Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Ders., Deutsche Umweltgesetzgebung und Sustainable Development, ZG 1999, S. 142 ff.

Gassner, Erich, Die medien- und verfahrensübergreifende Umweltverträglichkeitsprüfung, UPR 1990, S. 361 ff.

Germann, Matthias, Das Vorsorgeprinzip als vorverlagerte Gefahrenabwehr, Wien New York 1993

Grabitz, Eberhard, Die Rechtsetzungsbefugnis von Bund und Ländern bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts, AöR 111 (1986), S. 1 ff.

Gramm, Christof, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Umweltgesetzbuch, DÖV 1999, S. 540 ff.

Von der Groeben, Hans/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter, Kommentar zum EG-/EU-Vertrag, Artikel 102a-136a, Band 3, Baden-Baden 1999, Zitiert: Bearbeiter in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Kommentar zum EG-/EU-Vertrag

Hansmann, Klaus, Das Konzept der Vorhabengenehmigung – Eine Stellungnahme zum UGB I aus der Sicht des Vertreters eines Landesumweltministeriums, ZAU 1998, S. 14 ff.

Ders., Vorhabenzulassung – Stellungnahme aus Sicht der Länder, in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, Berlin 1999, S. 115 ff., Zitiert: Hansmann in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?

Ders., Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1995, S. 320 ff.

Ders., Inhalt und Reichweite der Reststoffvorschrift des § 5 I Nr. 3 BImSchG, NVwZ 1990, S. 409 ff.

Hauff, Volker, Unsere gemeinsame Zukunft, Der Brundtlandbericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Geven 1987

Hergenröder, Curt Wolfgang, Richtlinienwidrige Gesetze und richterliche Rechtsfortbildung, Aktualisierter Sonderdruck aus Festschrift für Wolfgang Zöller, Köln Berlin Bonn München 1999

Hezel, Carl, Konkretisierung materiellrechtlicher Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelwerke (Art. 16, 18 IVU-RL) sowie damit zusammenhängende Aktivitäten (IMPEL, Umweltaudit), in: Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Hinterberger, Friedrich/Luks, Fred/Stewen, Marcus, Ökologische Wirtschaftspolitik, Zwischen Ökodiktatur und Umweltkatastrophe, Berlin 1996, Zitiert: Hinterberger/Luks/Stewen, Ökologische Wirtschaftspolitik

Hohmann, Harald, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio, NVwZ 1993, S. 311 ff.

Hoppe, Werner, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL Band 38 (1980), S. 211 ff.

Ders. (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) Kommentar, Köln Berlin Bonn München 1995

Hoppe, Werner/Appold, Wolfgang, Umweltverträglichkeitsprüfung – Bewertung und Standards aus rechtlicher Sicht, DVBl. 1991, S. 1221 ff.

Hoppe, Werner/Beckmann, Martin/Kauch, Petra, Umweltrecht, 2. Auflage, München 2000

Hoppe, Werner/Schlarman, Hans, Die planerische Vorhabengenehmigung, Köln Berlin Bonn München 2000

Huber, Joseph, Unternehmen Umwelt, Weichenstellung für eine Ökologische Marktwirtschaft, Frankfurt a.M. 1991, Zitiert: Huber, Unternehmen Umwelt

Ders., Nachhaltige Entwicklung – Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, Berlin 1995, Zitiert: Huber, Nachhaltige Entwicklung

Jänicke, Martin, Staatsversagen, Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München 1986, Zitiert: Jänicke, Staatsversagen

Jankowski, Klaus, Bestandsschutz für Industrieanlagen, Baden-Baden 1999

Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, Zitiert: Bearbeiter, Titel, in: Jann/König/Landfried/Wordelmann, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft

Jarass, Hans D., Bundes-Immissionsschutzgesetz Kommentar, 4. Auflage, München 1999

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz Kommentar, 5.Auflage, München 2000, Zitiert: Jarass/Pieroth, GG Kommentar

Junkernheinrich, Martin/Klemmer, Paul/Wagner, Gerd Rainer, Handbuch zur Umweltökonomie, Berlin 1995, Zitiert: Bearbeiter in: Junkernheinrich/Klemmer/Wagner, Handbuch zur Umweltökonomie

Kahl, Wolfgang, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, Augsburg 1992

Karl, Helmut/Orwat, Carsten, Ökonomische Analyse der EU-Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ZfU 1997, S. 343 ff.

Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 2. Auflage, München 1998

Kloepfer, Michael/Durner, Wolfgang, Der Umweltgesetzbuch-Entwurf der Sachverständigenkommission, DVBl. 1997, S. 1081 ff.

Koch, Hans-Joachim, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, in: Marburger, Peter/Reinhardt, Michael/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1997, Band 40, Berlin 1997, S. 31 ff., Zitiert: Koch, UTR 1997

Ders., Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden 1998, Zitiert: Bearbeiter, Titel, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts

Ders., Das Artikelgesetz, ZUR 2000, S. 359 f.

Koch, Hans-Joachim/Janowski, Klaus, Die IVU-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagenzulassungsrecht?, ZUR 1998, S. 57 ff.

Koch, Hans-Joachim/Scheuing, Dieter H., (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Düsseldorf Stand September 2000, Bearbeiter in: Koch/Scheuing, GK-BImSchG

Köck, Wolfgang, Integrativer Umweltschutz im Industriebauanlagenrecht: zur Organisation der Entscheidungsprozesse, ZUR 1998, S. 225 ff.

Ders., Rechtsfragen der Umweltzielplanung – Ein Beitrag zur Diskussion um die Erstellung eines nationalen Umweltpolitikplanes, NuR 1997, S. 528 ff.

Krämer, Ludwig, Der Richtlinienvorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Hans-Werner, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1996

Kreikebaum, Hartmut, Umweltgerechte Produktion, Wiesbaden 1992

Ders. (Hrsg.), Integrierter Umweltschutz, Wiesbaden 1991, Zitiert: Bearbeiter in: Kreikebaum, Integrierter Umweltschutz

Krings, Michael, Immissionsschutzrechtliche Aspekte der Umsetzung von IVU- und UVP-Richtlinie durch das Erste Buch zum Umweltgesetzbuch, in: Marburger, Peter/Reinhard, Michael/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, Band 45, Berlin 1998, S. 47 ff., Zitiert: Krings, UTR 1998

Krings, Michael/Schweitzer, Thomas, Die Entwicklung des europäischen Umweltrechts, in: Di Fabio, Udo/Marburger, Peter/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996 Band 36, Berlin 1996, S. 559 ff., Zitiert: Krings/Schweitzer, UTR 1996

Kühling, Jürgen/Röckinghausen, Marc, Legislative Umsetzung und exekutive Schadensbegrenzung, DVBl. 1999, S. 1614 ff.

Ladeur, Karl-Heinz, Integrierter Umweltschutz im Genehmigungsverfahren, ZUR 1998, S. 245 ff.

Landmann/Rohmer, Herausgeber: Klaus Hansmann, Umweltrecht Kommentar  
Band I: Bundes-Immissionsschutzgesetz  
Band II: Durchführungsvorschriften zum BImSchG  
Band III: Sonstiges Umweltrecht  
München Stand 1.10.2000

Lang, W./Neuhold, H./Zemanek, K., Environmental Protection and International Law, London 1991

Lange, Klaus, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, Baden-Baden 1997, Zitiert: Bearbeiter in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht

Lenz, Carl-Otto (Hrsg.), EG-Vertrag Kommentar, 2. Auflage, Köln 1999, Zitiert: Bearbeiter in: Lenz, EG-Vertrag Kommentar

Lübbe-Wolff, Gertrude, IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ 1998, S. 777 ff.



Ders., Integrierter Umweltschutz – Brauchen die Behörden mehr Flexibilität?, NuR 1999, S. 241 ff.

Ders., Präventiver Umweltschutz – Auftrag und Grenzen des Vorsorgeprinzips im deutschen und europäischen Recht, in: Bizer, Johannes/Denniger, Erhard (Hrsg.), Sicherheit, Vielfalt, Solidarität, Symposium zum 65. Geburtstag Erhard Dennigers am 20. Juni 1997, Frankfurt/ Main 1997, S. 47 ff., Zitiert: Lübbe-Wolff in: FS Denniger 1998

Ders., Anforderungen an das Umweltgesetzbuch, Zum UGB-Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission, ZAU 1998, S. 43 ff.

Mann, Thomas, Abfallverwertung als Rechtspflicht : zur Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe metajuristischen Ursprungs im Abfallverwertungsgebot des § 3 Abs. 2 Satz 3 AbfG, Stuttgart München Hannover Berlin Boorberg 1992, Zitiert: Mann, Abfallverwertung als Rechtspflicht

Ders., „Technisch möglich“ als Rechtsbegriff im Umweltrecht, UPR 1995, S. 180 ff.

Martini, Mario, Integrierte Regelungsansätze im Immissionsschutzrecht, Dissertation, München 2000, Zitiert, Martini, Integrierte Regelungsansätze

Ders., Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, ZUR 1998, S. 101 ff.

Masing, Johannes, Kritik der integrierten Umweltschutzes, DVBl. 1998, S. 549 ff.

Mitschang, Stephan, Der Planungsgrundsatz der Nachhaltigkeit, DÖV 2000, S. 14 ff.

Murswiek, Dietrich, Staatsziel Umweltschutz, NVwZ 1996, S. 222 ff.

Naturschutzbund Deutschland (NABU) Bundesfachausschuss Energie, Abfall, Chemie, Stellungnahme zum Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und EG-Richtlinien zum Umweltschutz, von Ralf Seebauer und Angelika Horster, Stand 18.8.2000, abrufbar unter: <http://nabu.de/presse/higru/uvp-ivu.doc>, zuletzt besucht am 3.9.2001, Zitiert: Naturschutzbund Deutschland, Stellungnahme zum Artikelgesetz vom 18.8.2000, abrufbar unter: <http://nabu.de/presse/higru/uvp-ivu.doc>

Ossenbühl, Fritz, Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltrecht, NVwZ 1986, S. 161 ff.

Otto, Sandra, Die UVP-Änderungsrichtlinie und die IVU-Richtlinie der EU: Probleme aus der Nicht-Umsetzung nach Ablauf der Fristen, NVwZ 2000, S. 531 ff.

Peters, Heinz-Joachim, Die Vorhabengenehmigung nach dem künftigen Umweltgesetzbuch, ZUR 1998, S. 295 ff.

Preschel, Christian, Zur Umsetzung des Konzepts des integrierten Umweltschutzes in deutsches Recht, NJ 1999, S. 404 ff.

Püchel, Gerhard, Juristische Anmerkungen zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, ZAU 1988, S. 121 ff.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (Hrsg.), Umweltgutachten 1996, Stuttgart 1996

Rebentisch, Manfred, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung – ein Instrument integrierter Umweltschutzes?, NVwZ 1995, S. 949 ff.

Ders., Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, in: Rengeling, Hans-Werner, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1996

Ders., Die Neuerungen im Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, NVwZ 1992, S. 926 ff.

Rehbinder, Eckard, Prinzipien des Umweltrechts in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: das Vorsorgeprinzip als Beispiel, in: Franßen, Everhardt (Hrsg.), Festschrift für Horst Sandler, Bürger – Richter – Staat, München 1991, Zitiert: Rehbinder in: FS Sandler 1991

Ders., Festlegung von Umweltzielen – Begründung, Begrenzung, instrumentelle Umsetzung, NuR 1997, S. 313 ff.

Ders., Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich, Düsseldorf 1991

Ders., Precaution and Sustainability: Two Sides of the same coin?, in: Festschrift für Wolfgang E. Burhenne, Herausgegeben von: Kiss, Alexandre/Burhenne-Guilmin, Françoise, Gland Cambridge Bonn 1994, Zitiert: Rehbinder, Precaution and Sustainability, in: FS Burhenne 1994

Reichert, Ronald, Verfassungsmäßigkeit der Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz? – Grenzen der Rahmengesetzgebung, NVwZ 1998, S. 18 f.

Rengeling, Hans-Werner, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1996, Zitiert: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz

Ders., Umweltnormung, Fünfte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1998

Ders., Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999, Zitiert: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I

Ders., Immissionsschutzrecht und integrierter Umweltschutz, in: Czajka, Dieter (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung, 25 Jahre Bundesimmissionsschutzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 313 ff., Zitiert: Rengeling in: FS Feldhaus 1999

Ders., Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, Allgemeines Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1998, Zitiert: Bearbeiter in: Rengeling EUDUR

Ders., Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, DVBl. 2000, S. 1473 ff.

Ders., Die Bundeskompetenz für das Umweltgesetzbuch I, DVBl. 1998, S. 997 ff.

Rengeling, Hans-Werner/Gellermann, Martin, Gestaltung des europäischen Umweltrechts und seine Implementation im deutschen Rechtsraum, in: Di Fabio, Udo/Marburger, Peter/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1996, Band 36, Berlin 1996, S. 1 ff., Zitiert: Rengeling/Gellermann, UTR 1996

Rittstieg, Andreas, Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, Köln Berlin Bonn München 1982

Röckinghausen, Marc, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, Dissertation Berlin 1998

Roßnagel, Alexander, Lernfähiges Europa – am Beispiel des europäischen Umweltrechts, NVwZ 1997, S. 122 ff.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, München 1999, Zitiert: Bearbeiter in: Sachs, GG-Kommentar

Schäfer, Kurt, Zur effizienten Verwendung von Energie nach der IVU-Richtlinie, in: Czajka, Dieter (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung, 25 Jahre Bundesimmissionsschutzgesetz, Festschrift für Gerhard Feldhaus zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1999, S. 327 ff., Zitiert: Schäfer in: FS Feldhaus 1999

Ders., Zum integrierten Konzept der IVU-Richtlinie, UPR 1997, S. 444 ff.

Ders., Auswirkungen des EG-Rechts auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht, NVwZ 1999, S. 11 ff.

Schink, Alexander, Umweltschutz als Staatsziel, DÖV 1997, S. 221 ff.

Schmidt, Reiner, Einführung in das Umweltrecht, 4. Auflage, München 1995

Ders., Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage, Berlin 1999, Zitiert: Bearbeiter in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht

Schmidt-Preuß, Matthias, Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-) Rechts durch das Umweltgesetzbuch, DVBl. 1998, S. 857 ff.

Ders., Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-) Rechts durch das Umweltgesetzbuch I, in: Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Ders., Der verfahrensrechtliche Charakter der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1995, S. 485 ff.

Ders., Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 252 ff.

Schnabel, Gernot, Die Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Schnutenhaus, Jörn, Stand der Beratungen des IPPC-Richtlinienvorschlags der Europäischen Union, NVwZ 1994, S. 671 ff.

Schrader, Christian, Das Konzept der Vorhabengenehmigung – Eine Stellungnahme aus der Sicht des BUND, ZAU 1998, S. 19 ff.

Ders., Die Vorhabengenehmigung im Kommissionsentwurf für ein Umweltgesetzbuch, NuR 1998, S. 285 ff.

Ders., Vorhabengenehmigung – Stellungnahme aus der Sicht der Umweltverbände, in: Bohne, Eberhard, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, Berlin 1999, S. 139 ff., Zitiert: Schrader in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?

Schreiber, Frank, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, Dissertation Berlin 2000

Schröder, Meinhard, Sustainable Development – Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, AVR Band 34 (1996), S. 251 ff.

Ders., „Nachhaltigkeit“ als Ziel und Maßstab des deutschen Umweltrechts, WiVerw 1995, S. 65 ff.

Ders., Die steuernde und marktbegrenzende Wirkung umweltrelevanter Prinzipien des EG-Vertrages am Beispiel des Abfallexportes, NVwZ 1996, S. 833 ff.

Schulz, Henning Alexander, Medienübergreifendes Industriebauanlagenzulassungsrecht nach europäischem und deutschem Recht, Dissertation, Berlin 1997, Zitiert: Schulz, Medienübergreifendes Industriebauanlagenzulassungsrecht

Schwartzmann, Rolf/Maus, Moritz, Die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 (IVU-Richtlinie) und Konsequenzen ihrer fehlenden Umsetzung in das innerstaatliche Recht, EuZW 2000, S. 74 ff.

Sellner, Dieter, Konzeption, materiell-rechtliche Voraussetzungen und Verfahren der Vorhabengenehmigung, in: Bohne, Eberhard, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, Berlin 1999, S. 91 ff., Zitiert: Sellner in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?

Ders., Die integrierte Genehmigung als neues Instrument für die Zulassung raumbedeutsamer Anlagen, in: Rengeling, Hans-Werner, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1996

Ders., Die Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – Allgemeine und anlagenbezogene Neuerungen, NVwZ 1991, S. 305 ff.

Sellner, Dieter/Schnutenhaus, Jörn, Die geplante EG-Richtlinie zu „Integrated Pollution Prevention and Control (IPC)“, NVwZ 1993, S. 828 ff.

Sendler, Horst, Zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Richtlinie durch ein Umweltgesetzbuch I, in: Marburger, Peter/Reinhard, Michael/Schröder, Meinhard, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1998, Band 45, Berlin 1998, S. 7 ff., Zitiert: Sendler, UTR 1998

Ders., Umweltgesetzbuch und Umweltschutz, NJ 1997, S. 506 ff.

Ders., Umweltgesetzbuch I mit dem Konzept der Vorhabengenehmigung: Eine Möglichkeit zur Umsetzung der IVU- und der UVP-Richtlinie!, ZAU 1998, S. 9 ff.

Soell, Hermann, Überlegungen zum europäischen Umweltrecht – Zur umweltrechtlichen Situation nach dem Inkrafttreten der EEA, NuR 1990, S. 155 ff.

Spoerr, Wolfgang, Der Vorhabenzulassungstatbestand im Umweltgesetzbuch (UGB) und die Planfeststellung, DVBl. 1999, S. 1463 ff.

Staupe, Jürgen, Die vollständige Koordination des Behördenhandelns gemäß IVU-Richtlinie, ZUR 2000, S. 368 ff.

Steger, Ulrich, Handbuch des Umweltmanagements, München 1992, Zitiert: Bearbeiter in: Steger, Handbuch des Umweltmanagements

Steinberg, Rudolf, Standards des integrierten Umweltschutzes, NuR 1999, S. 192 ff.

Ders., Zulassung von Industrieanlagen im deutschen und europäischen Recht, NVwZ 1995, S. 209 ff.

Steinberg, Rudolf/Koepfer, Isabell, IVU-Richtlinie und immissionsschutzrechtliche Genehmigung, DVBl. 1997, S. 973 ff.

Storm, Peter-Christoph, Umweltgesetzbuch (UGB-KomE): Einsichten in ein Jahrhundertwerk, NVwZ 1999, S. 35 ff.

Stürer, Bernhard/Hönig, Dietmar, Nachhaltige städtebauliche Entwicklung, DVBl. 1999, S. 1717 ff.

Tettinger, Peter J., Rechtsänderungen zur “Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland” – Umweltschutz im Gegenwind?, NuR 1997, S. 1 ff.

Ders. (Hrsg.), Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten des Bergbaus und der Energiewirtschaft, Stuttgart München Hannover 1989, Zitiert: Bearbeiter, Titel, in: Tettinger, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten des Bergbaus und der Energiewirtschaft

Ders./Asbeck-Schröder, Cornelia/Mann, Thomas, Vorrang der Abfallverwertung, Berlin Heidelberg 1993

Umweltbundesamt (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland – Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1997, Zitiert: Umweltbundesamt, Nachhaltiges Deutschland

Ders. (Hrsg.), Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Bearbeiter: Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckhard/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Kunig, Philip, Berlin 1990, Zitiert: Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT, 1990

Ders. (Hrsg.) Umweltgesetzbuch - Besonderer Teil – (UGB-BT), Bearbeiter: Jarass, Hans D./Kloepfer, Michael/Kunig, Philip/Papier, Hans-Jürgen/Peine, Franz-Joseph/Rehbinder, Eckard/Salzwedel, Jürgen/Schmidt-Aßmann, Eberhard, Berlin 1994, Zitiert: Umweltbundesamt (Hrsg.), Jarass/Kloepfer/Kunig u.a., UGB-BT, 1994

Volkens, Bettina, Vorsorge im Wasserrecht, Berlin 1993

Volkmann, Uwe, Umweltrechtliches Integrationsprinzip und Vorhabengenehmigung, VerwArch Band 89 (1998), S. 363 ff.

Vorwerk, Axel, Die Bewertung von Umweltauswirkungen im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 12 UVPG, Die Verwaltung 1996, S. 241 ff.

Wahl, Rainer, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 502 ff.

Ders., Thesen zur Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach EG-Recht in das deutsche öffentliche Recht, DVBl. 1988, S. 86 ff.

Ders., Prävention und Vorsorge, Bonn, 1995, Zitiert: Bearbeiter in: Wahl, Prävention und Vorsorge

Ders., Die Normierung der materiell-integrativen (medienübergreifenden) Genehmigungsanforderungen, ZUR 2000, S. 360 ff.

Waiselewski, Andreas, Die geplante IPC-Richtlinie der EU, UPR 1995, S. 90 ff.

Ders., Verhältnis der Vorhabengenehmigung im "UGB I" zum fortgeltenden Genehmigungsrecht, in: Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Ders., Der Integrationsgedanke im untergesetzlichen Regelwerk – Fiktion und Aufgabe im Vollzug, ZUR 2000, S. 379 ff.

Ders., Stand der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie und der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, S. 15 ff.

Weinl, Monika, Einheitliche Vorhabengenehmigung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen?, UPR 2001, S. 46 ff.

Wickel, Martin, Die Zulassung von Industrieanlagen und die gebundene Vorhabengenehmigung, UPR 2000, S. 92 ff.

Zierock, Karl-Heinz, Die Umsetzung des Artikels 16 Abs. 2 der EG-IVU-Richtlinie, in:  
Rengeling, Hans-Werner, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Sechste Osnabrücker  
Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, Köln Berlin Bonn München 1999

Zierock, Karl-Heinz/Salomon, Norbert, Die Umsetzung der Art.16 Abs.2 der EG-IVU-  
Richtlinie auf internationaler und nationaler Ebene, ZUR 1998, S. 227 ff.

Zöttl, Johannes, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, Dissertation  
Baden-Baden 1998

Ders., Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der  
Umweltverschmutzung, NuR 1997, S. 157 ff.

## A. Einleitung

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft hat am 24.9.1996 die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung<sup>1</sup> erlassen. Sie trat am 30.10.1996 in Kraft. Das primäre Ziel des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie besteht in einer Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung der Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. Die Erwägungsgründe enthalten darüber hinaus u.a. das Ziel der umsichtigen Verwendung der natürlichen Ressourcen und der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung<sup>2</sup>. Das BMU strebte deshalb zunächst eine Umsetzung durch ein Umweltgesetzbuch I an. Im Sommer 1997 hat die durch den Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Jahre 1992 eingesetzte Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch einen Entwurf für ein Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) erarbeitet<sup>3</sup>. Angestrebt wurde dabei eine Harmonisierung des in zahlreiche Fachgesetze zersplitterten Umweltrechts, das vielfach als unsystematisch und widersprüchlich empfunden wird. Das deutsche Umweltrecht sollte dadurch vollzugsfreundlicher, verständlicher und übersichtlicher werden<sup>4</sup>.

Wegen seiner weitreichenden Folgen für das deutsche Umweltrecht<sup>5</sup> stieß das Projekt jedoch auf erhebliche Widerstände aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Da die Frist für die Umsetzung der IVU-Richtlinie in nationales Recht am 30.10.1999 abgelaufen ist und man zudem innerhalb der Bundesregierung erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken äußerte<sup>6</sup>, wurde das Vorhaben einer umfassenden Kodifikation des Umweltrechts bis auf weiteres zurückgestellt. Die

---

<sup>1</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 Nr. L 257, S. 26 (im Folgenden IVU-Richtlinie). Das Synonym „IPPC“ bezieht sich auf die englische Fassung der IVU-Richtlinie „Council Directive on Integrated Pollution Prevention and Control“, abrufbar unter [http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en\\_396L0061.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en_396L0061.html), zuletzt besucht am 3.9.2001.

<sup>2</sup> 1., 2., 8., und 9. Erwägungsgrund der IVU-Richtlinie; eine ausführliche Darstellung zum Zweck der Richtlinie findet sich bei Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art.1 Rn.1, 2, 4.

<sup>3</sup> BMU, UGB-KomE.

<sup>4</sup> Zur Umsetzung durch ein UGB: BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 8, S. 73 ff.; im Folgenden als Kommissionsentwurf bzw. UGB-KomE bezeichnet. Ein ausführlicher Überblick über den Kommissionsentwurf findet sich bei Kloepfer/Durner, DVBl. 1997, S. 1081; kürzer gehalten bei Sandler, NJ 1997, S. 506; ders., UTR 1998, S. 7 ff.; Gallas, Innerstaatliche Umsetzung der IVU-Richtlinie und der UVP-Änderungsrichtlinie durch ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 17 ff. und Wasielewski, Verhältnis der Vorhabengenehmigung im „UGB I“ zum fortgeltenden Genehmigungsrecht, in: Rengeling, Auf dem Weg zum UGB I, S. 213 ff.; Peters, ZUR 1998, S. 295 f.; kritisch Krings, UTR 1998, S. 47 ff. und Fluck, UTR 1998, S. 93 ff.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Schmidt-Preuß, Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-) Rechts durch das Umweltgesetzbuch I, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 115 ff.

<sup>6</sup> Euwid vom 7.9.1999, S. 18: „Trittin empfiehlt für UGB Grundgesetzänderung“; Umwelt 2000, S. 171 ff. „Umsetzung der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie in einem Artikelgesetz“; zu dieser Problematik vgl. Gramm, DÖV 1999, S. 540 ff. und ausführlich unter E.IX.



Richtlinie ist nun durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 (BGBl. I, S. 1950) umgesetzt worden. Dieses enthält Änderungen im Immissionsschutz-, Wasser- und Abfallrecht. Darüber hinaus werden die 4. BImSchV<sup>7</sup> und die 9. BImSchV<sup>8</sup> geändert.

In der deutschen Rechtswissenschaft besteht keine Einigkeit darüber, in welchem Ausmaß ein Umsetzungs- und Anpassungsbedarf besteht, um das integrierte Konzept der IVU-Richtlinie zu verwirklichen. Das Meinungsspektrum reicht dabei von der Auffassung, insbesondere im BImSchG sei der integrative Ansatz bereits verwirklicht<sup>9</sup>, bis hin zu der Meinung, der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie könne nur im Wege einer umfassenden Kodifikation durch ein Umweltgesetzbuch effektiv umgesetzt werden<sup>10</sup>. Andere sehen es wiederum als ausreichend an, die wesentlichen Begriffe des BImSchG wie beispielsweise den Begriff der Emissionen und des Standes der Technik integrativ auszugestalten und darüber hinaus die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG zu erweitern<sup>11</sup>.

Diese Arbeit will einen Beitrag zur Klärung der durch die Umsetzung der IVU-Richtlinie entstehenden Fragen und Probleme leisten. Dabei werden in einem ersten Schritt der Begriff des integrierten Umweltschutzes und die damit im Zusammenhang stehenden Begriffe wie beispielsweise Verlagerungseffekte, Wechselwirkungen und die sogenannte medienübergreifende Betrachtungsweise erläutert (Kap. B.I.). Auch das Verhältnis des integrierten Umweltschutzes zum Vorsorgeprinzip sowie zum Begriff der Nachhaltigkeit soll beleuchtet werden, um Reichweite und Inhalt des integrierten Umweltschutzes zu verdeutlichen (Kap. B.II.). Anschließend wird eine kritische Betrachtung des integrierten Umweltschutzes vorgenommen, wobei die vielerorts gegenüber dem integrierten Umweltschutz geäußerte Kritik auf ihre Berechtigung hin zu untersuchen ist (Kap. B.IV.).

Das sich anschließende Kapitel befasst sich mit dem Inhalt der IVU-Richtlinie. Zu Beginn wird auf die Entstehungsgeschichte einzugehen sein (Kap. C.I.). Sodann werden die Struktur und die

---

<sup>7</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – BImSchV), i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.3.1997 (BGBl. I S. 504), zuletzt geändert durch Art. 3 ÄndVO v. 23.2.1999 (BGBl. I S. 186).

<sup>8</sup> Neunte Verordnung zur Durchführung des BImSchG (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) in der Fassung der Bekanntgabe vom 29.5.1992 (BGBl. I, S. 1001), zuletzt geändert durch Art. 3 VO zur Umsetzung EG-rechtlichen Vorschriften betreffend die Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen v. 26.4.2000 (BGBl. I S. 603).

<sup>9</sup> Z.B. Rebutisch, NVwZ 1995, S. 949 (951); Köck, ZUR 1998, S. 225 (226).

<sup>10</sup> So Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (64); Koch, UTR 1997, S. 31 (52); Sandler, UTR 1998, S. 7 (44); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (320).

<sup>11</sup> Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (974 ff.); wohl auch Krings, UTR (1998), S. 47 (90); Frenz, Europäisches Umweltrecht, S. 163.

allgemeinen Vorschriften der Richtlinie mit ihren wesentlichen Inhalten dargelegt (Kap. C.II.). Näher einzugehen ist auf die inhaltlich-materiellen Anforderungen (Kap. C.III.), da diese im Rahmen der Umsetzungsdiskussion eine wesentliche Rolle spielen. Schließlich werden die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Richtlinie dargestellt (Kap. C.IV.).

Das nächste Kapitel befasst sich mit der Frage, inwieweit im deutschen Recht Umsetzungsbedarf besteht (Kap. D.). Dabei werden zunächst die Gemeinsamkeiten des deutschen und des europäischen Rechts dargestellt (Kap. D.I.), um in einem nächsten Schritt den Anpassungsbedarf sowohl im materiellen als auch im verfahrensrechtlichen Bereich zu beleuchten (Kap. D.II.).

In den darauffolgenden Kapiteln erfolgt eine Darstellung der Umsetzungsmöglichkeiten, die für das deutsche Recht in Betracht kamen: zum einen die Umsetzung der Richtlinie durch ein Umweltgesetzbuch I (Kap. E.) und zum anderen durch das Artikelgesetz (Kap. F.). Dabei soll schließlich (Kap. G.) der Versuch unternommen werden, nach Herausarbeitung der Vor- und Nachteile und einer vergleichenden Betrachtung der verschiedenen Alternativen die wirksamste und dem integrierten Ansatz der IVU-Richtlinie am besten entsprechende Umsetzungsalternative darzustellen. Die damit verbundenen Fragen beschäftigen seit mehreren Jahren Juristen aus unterschiedlichen umweltrechtlichen Fachrichtungen<sup>12</sup>. Dieser Beitrag erhebt nicht den Anspruch, abschließende und umfassende Antworten zu geben, sondern zielt vielmehr darauf ab, im Rahmen des Möglichen die bessere Alternative aufzuzeigen. Dabei soll insbesondere verdeutlicht werden, welche Gefahren eine wegen der bereits abgelaufenen Umsetzungsfrist unter Zeitdruck erfolgende Umsetzung in sich birgt, die im Ergebnis den integrierten Ansatz der IVU-Richtlinie nicht hinreichend verwirklicht, da sie sich auf das für eine Umsetzung Nötigste beschränkt. Anlass zu dieser Warnung gibt die Tatsache, dass der deutsche Gesetzgeber dazu neigt, insbesondere im umweltrechtlichen Bereich Richtlinien der EG fehlerhaft oder verspätet umzusetzen<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> An dieser Stelle seien nur einige genannt: Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie; Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329; Dolde, NVwZ 1997, S. 313; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425; Fluck, UTR 1998, S. 93; Hansmann, in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115; Kloepfer/Durner, DVBl. 1997, S. 1081; Koch, UTR 1997, S. 31; Krings, UTR 1998, S. 47; Lübke-Wolff, NuR 1999, S. 241; Martini, Integrierte Regelungsansätze; Masing, DVBl. 1998, S. 549; Otto, NVwZ 2000, S. 531; Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949; Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I; ders., Integrierter und betrieblicher Umweltschutz; Schäfer, UPR 1997, S. 444; Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252; Schrader, ZAU 1998, S. 19; Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz; Sandler, UTR 1998, S. 7; Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973; Volkmann, VerwArch 89 (1998), S. 363; Wahl, NVwZ 2000, S. 502; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung.

<sup>13</sup> So z.B. im Falle der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (ABl.-EG Nr. L 158, S. 56) durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 8.7.1994 (BGBl. I, S. 1490); vgl. Urteil des EuGH vom 17.6.1998 – Rs. C-321/96, Slg. 1998, I-3809 ff. und Urteil vom 9.9.1999 – Rs. C-217/97, Slg. 1999, I-5087 ff. sowie im Falle der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl.-EG Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40); vgl. Urteil des EuGH vom 22.10.1998 – Rs. C-301/95, Slg. 1998, I-6135 ff. Allgemein zu richtlinienwidrigen Gesetzen Hergenröder, FS Zöller 1999.

## **B. Begriff des integrierten Umweltschutzes**

Zunächst ist zu klären, welchen Bedeutungsinhalt der Begriff des integrierten Umweltschutzes hat. Nach einer kurzen Darstellung der Entstehungsgeschichte des integrierten Ansatzes sollen in einem weiteren Schritt die Reichweite dieses Begriffs sowie die damit im Zusammenhang stehenden Begrifflichkeiten untersucht werden.

### ***I. Ursprünge des integrierten Ansatzes***

Bereits der sog. Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung „Our common Future“ aus dem Jahre 1987 forderte eine umfassende Herangehensweise an die Umweltentwicklungen im Industriesektor<sup>14</sup>. Ausdrücklich in einem internationalen Rechtstext genannt und konkretisiert wurde die Idee des integrierten Umweltschutzes erstmals im Jahre 1991, als die OECD ihren Mitgliedstaaten empfahl, einen „cross-media approach“ durchzuführen. Dies bedeutet eine verstärkte Berücksichtigung der Tatsache, dass Schadstoffe von einem Medium in ein anderes wandern und im Zusammenwirken der Emissionspfade ihr Risikopotential auch steigern könnten. Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, dass die OECD vorrangig die Kosteneffizienz des Umweltschutzes vor Augen hatte<sup>15</sup>.

Auf Gemeinschaftsebene liegen die Ursprünge des integrierten Umweltschutzes in den umweltpolitischen Aktionsprogrammen, die seit 1973 dazu dienen, die Ziele und Tätigkeiten der gemeinschaftlichen Umweltpolitik niederzulegen<sup>16</sup>. Schon das dritte Umweltaktionsprogramm (1982-1986) erwähnte den integrierten Ansatz, indem es festlegte, dass die Gemeinschaft über spezifische Maßnahmen für verschiedene Umweltbereiche hinaus eine „Koordinierung“ dieser Maßnahmen anstrebt<sup>17</sup>. Im vierten Aktionsprogramm (1987-1992) wurden Versäumnisse im Hinblick auf die Kontrolle der medienübergreifenden Umweltverschmutzung eingeräumt. Zudem stellte die Gemeinschaft fest, dass „das Verfahren der Bekämpfung der Umweltverschmutzung nach Sektoren nicht unbedingt die Kosten sparendste Lösung ist, d.h., dieses Verfahren bewirkt nicht unbedingt, dass die größtmögliche Verringerung der Umweltverschmutzung (unter

---

<sup>14</sup> Deutsche Ausgabe abgedruckt bei: Hauff, Unsere gemeinsame Zukunft.

<sup>15</sup> Vgl. zu all dem ausführlich Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 89-91. Die Bedeutung der OECD-Empfehlung für den integrierten Umweltschutz sprechen auch Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 und Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 828 an.

<sup>16</sup> Ausführlich zur Bedeutung der Umweltaktionsprogramme für den integrierten Umweltschutz vgl. Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 51 ff.

<sup>17</sup> Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaft und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 7.2.1983 zur Fortschreibung der Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1982-1986) ABl. 1983 Nr. C 46, S. 1 (Nr. 15)

Berücksichtigung aller Medien) für bestimmte laufende Kosten erreicht wird“<sup>18</sup>. Mit dem fünften Umweltaktionsprogramm (1993-2000) der Gemeinschaft „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ wurde die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung als eines der vorrangig zu behandelnden Tätigkeitsfelder klassifiziert<sup>19</sup>. Der IVU-Richtlinie kommt dabei die Aufgabe zu, nicht nur die Verflechtung des ökologischen Systems zu berücksichtigen, sondern auch Lücken in den mitgliedstaatlichen Schutzmaßnahmen aufzudecken<sup>20</sup>.

## ***II. Zielbeschreibung***

Inhaltlich ist der Begriffs des integrierten Umweltschutzes trotz der seit langem anhaltenden rechtswissenschaftlichen Diskussion nicht hinreichend geklärt. Grund dafür ist zum einen der sehr komplexe Bereich, den dieser Begriff umschreibt, zum anderen wird häufig der Versuch unternommen, mit anderen ebenso unklaren Begrifflichkeiten das Schlagwort der Integration zu umschreiben. So wird häufig davon gesprochen, ein integrierter Umweltschutz erfordere eine umfassende<sup>21</sup>, gesamthafte<sup>22</sup>, ganzheitliche<sup>23</sup>, medial-integrative<sup>24</sup> oder medienübergreifende<sup>25</sup> Betrachtung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens.

Einigkeit besteht jedoch dahingehend, dass das wesentliche Merkmal des integrierten Umweltschutzes die Abkehr von einer isolierten hin zu einer umfassenden Betrachtung ist, welche die Umwelt als System begreift<sup>26</sup>. Kennzeichnend für ein solches Konzept ist, dass es die Vernetzung zwischen den Umweltfaktoren rechtlich zu erfassen sucht und dem Umstand Rechnung trägt, dass das Ökosystem Umwelt eigenen Gesetzmäßigkeiten gehorcht und als ungeteiltes Ganzes funktioniert, das aus durch vielfältige Wechselbeziehungen miteinander verbundenen Teilberei-

---

<sup>18</sup> Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 19.10.1987 zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz (1987-1992) ABl. 1987 Nr. C 328 S. 1 ff. Nr. 3.2.1. und Nr. 3.2.3.

<sup>19</sup> Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1.2.1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. EG 1993 Nr. C 138, S. 1; ausführlicher hierzu auch Zöttl, NuR 1997, S. 157 (158).

<sup>20</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. C-311 vom 17.11.1993, S. 6.

<sup>21</sup> Vgl. § 1 Abs.1 Nr.1 UVPG.

<sup>22</sup> Erbguth, DÖV 1988, S. 481 ff.; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 2.

<sup>23</sup> Rebentisch, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 167 (182); Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 38.

<sup>24</sup> Püchel, ZAU 1988, S. 121 (130).

<sup>25</sup> BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, in: BVerwGE 100, S. 238 (246); Wasielewski, NVwZ 2000, S. 15 (16); Hoppe/Appold, DVBl. 1991, S. 1221 (1222); Gassner, UPR 1990, S. 361 (363).

<sup>26</sup> So z.B. Sellner, Die integrierte Genehmigung als neues Instrument für die Zulassung raumbedeutsamer Anlagen und Rebentisch, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, in Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 167 (168); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 46; Erbguth, DÖV 1984, S. 699 ff.

chen besteht. Integrierter Umweltschutz bildet somit den Gegenbegriff zu sektoralen Regelungsansätzen, die das Umweltrecht als ein Nebeneinander von auf einzelne Umweltmedien ausgerichteten Umweltmaßnahmen begreifen und es in verschiedene Regelungsbereiche aufteilen, ohne der realen Verknüpfung der verschiedenen Umweltsektoren (Wasser, Boden, Luft) Rechnung zu tragen<sup>27</sup>. Eine integrierte Betrachtungsweise soll somit verhindern, dass ein Umweltmedium auf Kosten eines anderen vor Umweltbelastungen geschützt wird. Denn sektoraler Umweltschutz führt häufig dazu, dass durch den Versuch, ein Medium vor Umweltbelastungen zu schützen, ein anderes stärker belastet wird.

Ein häufig angeführtes Beispiel sind Luftreinhaltungsmaßnahmen, bei welchen die Schadstoffe ausgewaschen werden, so dass im Ergebnis das Wasser belastet wird. Aus integrierter Sicht ist hier zu fragen, in welchem Verhältnis die vermeidbare Luftverschmutzung zu der dadurch erkaufte Wasserverschmutzung steht, welche Belastung also unter welchen Umständen am ehesten hinzunehmen ist<sup>28</sup>. Ein weiteres Beispiel ist die Abwasserreinigung in einer Kläranlage. Diese löst zwar ein Wasserbelastungsproblem, über den entstehenden Klärschlamm findet jedoch eine Problemverschiebung auf andere Medien statt. Wird der Klärschlamm verbrannt, so ergibt sich eine Belastung der Luft; im Falle einer Deponierung werden Boden und Grundwasser belastet; erfolgt eine landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Aufbringung auf den Boden, so gelangen die Schadstoffe gegebenenfalls in die Pflanzen sowie in das Grundwasser<sup>29</sup>. Solche Problemverlagerungen sollen durch eine integrierte Betrachtungsweise vermieden werden. Dabei kann eine medienübergreifende Betrachtung die Verlagerungsprobleme zwar nicht vollständig lösen, sie kann jedoch dazu beitragen, die Probleme zu erkennen und unter Beachtung möglicher Verlagerungen, Wirkungsketten und eventueller Kumulationswirkungen die für die Umwelt günstigste Lösung zu finden.

Dieser Erkenntnis folgend, kann sich die Gesetzgebung nicht auf einzelne Medien beschränken, sondern sie muss die Umwelt als Ganzes in den Blick nehmen. Dabei ist es erforderlich, dass umweltrechtliche Zulassungstatbestände auf einen optimalen Schutz der gesamten Umwelt abzielen (materiell-inhaltliche Integration). Verwirklicht werden kann dieses Ziel nur durch eine Koor-

---

<sup>27</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 44 f.; Breuer, Gutachten B zum DJT 1992, S. 42 ff.; vgl. zur IVU-RL, Dolde, NVwZ 1997, S. 313 ff.; Epiney, Umweltrecht in der europäischen Union, 1997, S. 213 ff.; Di Fabio, Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 (187 f.); Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 f.; Steinberg, NVwZ 1995, S. 209 (217 ff.); Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 828 f.; Zöttl, NuR 1997, S. 157 (161 ff.); ders., Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 86 ff.; Becker, DVBl. 1997, S. 588 (590); zur UVP-RL, Wahl, DVBl. 1988, S. 86 (87).

<sup>28</sup> Dieses Beispiel ist dargestellt bei Masing, DVBl. 1998, S. 549 (550).

<sup>29</sup> Vgl. auch Staupe, ZUR 2000, S. 368.

dinierung der an der Entscheidung beteiligten Behörden sowie durch eine Behördenstruktur, welche die häufig vorhandene Zuständigkeitszersplitterung überwindet (verfahrensrechtliche Integration). Das geltende deutsche Umweltrecht hingegen ist gekennzeichnet von lang andauernden Verfahren und konkurrierenden Behördenzuständigkeiten. Diese Situation des deutschen Umweltrechts stellt nicht nur ein Hindernis für eine integrierte Betrachtungsweise im Bereich unternehmerischer Eigeninitiativen zum Schutze der Umwelt dar, sondern verhindert weitere pragmatische Erfolge für den Umweltschutz<sup>30</sup>. Festzuhalten bleibt, dass die Idee des integrierten Umweltschutzes neben materiellen auch verfahrensrechtliche Anforderungen an eine Kodifikation stellt, soweit diese einem integrativen Ansatz gerecht werden will.

Integrierter Umweltschutz berücksichtigt nicht nur die verschiedenen Belastungspfade, sondern auch Verlagerungseffekte, die durch sektorale Umweltschutzmaßnahmen entstehen können. Der Begriff der Belastungspfade umschreibt das Problem, dass Schadstoffemissionen von einem Medium in ein anderes wandern können. Beispielsweise kann das Einleiten von Abwasser in Gewässer unter Umständen Belastungen anderer Medien mit sich bringen, z.B. durch Geruchsstoffe oder Lärm. Verlagerungseffekte entstehen indes durch sektorale Umweltschutzmaßnahmen, welche zu einer Verlagerung des Verschmutzungsproblems von einem Medium in ein anderes führen<sup>31</sup>. Das Ausmaß solcher Verlagerungseffekte wird deutlich durch folgendes Beispiel: Zur Verminderung von Fluorgasemissionen führte man Nasswäschen durch. Die Waschflüssigkeit wurde als Industrieabwasser abgeleitet und gelangte in den Klärschlamm. Dieser wurde auf Weideflächen ausgebracht, wodurch das Vieh infolge der Aufnahme von Fluorid an Fluorose erkrankte<sup>32</sup>. Hierbei zeigt sich, welche Auswirkungen sektorale Umweltschutzmaßnahmen für andere Umweltbereiche haben können.

Zudem trägt eine integrierte Betrachtungsweise auch den Wechselwirkungen Rechnung<sup>33</sup>, welche zwischen den einzelnen Umweltmedien entstehen können. Dieser Begriff berücksichtigt, dass die einzelnen Umweltfaktoren nicht beziehungslos nebeneinander stehen, sondern dass zwischen ihnen komplexe naturwissenschaftliche Zusammenhänge bestehen, deren Erfassung nur durch eine ökosystemare Gesamtbetrachtung möglich ist<sup>34</sup>. Der Begriff der Wechselwirkungen kann

---

<sup>30</sup> So bei Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 828 (829); Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329.

<sup>31</sup> Zu diesen Begriffen vgl. bei Schäfer, UPR 1997, S. 444 (445 f.).

<sup>32</sup> Dieses Beispiel findet sich in der Begründung des Entwurfs der IVU-Richtlinie, ABl. EG Nr. C 311 vom 17.11.1993, S. 6.

<sup>33</sup> Ausführlich zur rechtswissenschaftlichen Diskussion des Begriffs der Wechselwirkungen vgl. bei Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 85 ff.

<sup>34</sup> So die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage mehrerer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, BT-Drks 13/8155, S. 16; vgl. auch Appold, in: Hoppe, UVPg, § 2 Rn. 39; Hoppe/Appold, DVBl. 1991, S. 1221

somit als Oberbegriff sowohl für Verlagerungseffekte als auch für Belastungspfade verstanden werden, da auch letztere wechselseitige Einwirkungen der Umweltmedien beinhalten. Er geht jedoch über diese beiden Bereiche hinaus, da er alle ökosystemaren Zusammenhänge erfasst, die ein Vorhaben auf Fauna, Flora, Klima und somit auf die gesamte Umwelt haben kann. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Ökosysteme aller Umweltmedien untrennbar miteinander verknüpft sind. Der Begriff der Wechselwirkungen bezeichnet alle gegenseitigen Einwirkungen der einzelnen Umweltmedien aufeinander und erfasst folglich das zwischen den einzelnen Medien bestehende gesamte Wirkungsgefüge.

Das Anliegen eines integrierten Umweltschutzes stellt sich demnach nicht als ein summierter Umweltschutz dar, der eine möglichst vollständige aneinandergereihte Prüfung verschiedener Umweltaspekte bezweckt. Angestrebt ist vielmehr eine besondere Qualität der Zusammenführung dieser Aspekte<sup>35</sup>. Integrierter Umweltschutz bedeutet eine Abwendung von einer auf die einzelnen Umweltmedien (Luft, Wasser, Boden) beschränkten Umweltpolitik hin zu einer Betrachtungsweise, welche die Umwelt als System begreift und auch die zwischen den Medien bestehenden wechselseitigen Einwirkungen berücksichtigt. Dabei ist das Ziel einer integrierten Umweltpolitik, Maßnahmen zu ergreifen, die im Ergebnis die Umwelt als Ökosystem, mit anderen Worten die Umwelt als Ganzes, optimal schützen.

### ***III. Integrierter Umweltschutz zwischen Vorsorgeprinzip und Nachhaltigkeit***

Das Umweltrecht wird gegenwärtig nicht nur vor dem Hintergrund des integrierten Umweltschutzes gesehen, sondern von zwei wesentlichen Begriffen geprägt: dem Vorsorgeprinzip und dem Grundsatz der Nachhaltigkeit. Da im Zusammenhang mit diesen zwei Begriffen mindestens ebenso große Begriffsverwirrung herrscht wie dies bezüglich des Begriffes des integrierten Umweltschutzes der Fall ist, wird hier der Versuch unternommen, das Verhältnis dieser drei Konzepte zueinander näher zu beleuchten und zu erklären.

#### **1. Integrierter Umweltschutz und Nachhaltigkeit**

Zunächst wird eine Inhaltsbeschreibung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes vorgenommen, um in einem zweiten Schritt das Verhältnis des Nachhaltigkeitsgrundsatzes zum Konzept eines integrierten Umweltschutzes zu klären.

---

(1222); Gassner, UPR 1991, S. 361 (363); BVerwG, Urteil vom 25.1.1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, S. 238 (246); Erbguth/Schink, UVPK Kommentar, § 2 Rn. 28.

<sup>35</sup> In diesem Sinne Masing, DVBl. 1998, S. 549 (550).

Die Zielvorstellungen eines „sustainable development“, ein Begriff, der im Deutschen zumeist mit „nachhaltigen Entwicklung“ bzw. „Nachhaltigkeit“ übersetzt wird<sup>36</sup>, gehen zu einem nicht unerheblichen Teil auf internationale<sup>37</sup> und europäische<sup>38</sup> Impulse zurück. Definitionsansätze wurden bereits von der „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987“ (sog. „Brundtland-Kommission“) entwickelt. Danach beinhaltet der Begriff des „sustainable development“ eine Entwicklung, welche die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Fähigkeiten der künftigen Generation, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen, zu beeinträchtigen<sup>39</sup>.

Weitaus bedeutsamer für das Verständnis des „sustainable development“ ist die „Rio-Deklaration“ zur Umwelt und Entwicklung vom Juni 1992<sup>40</sup>. Sie statuiert ein Recht der Menschen und Völker auf nachhaltige Entwicklung im Einklang mit der Natur. Dieses Recht beinhaltet die Forderung, dass den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen heutiger und künftiger Generationen in gerechter Weise entsprochen werden muss<sup>41</sup>. Voraussetzung dafür ist eine „ausgewogene“ Verfolgung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Ziele im Rahmen einer globalen Partnerschaft. Das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung setzt sich insoweit mit allen Bereichen menschlichen Lebens auseinander<sup>42</sup>.

Prägend für den Begriff des „sustainable development“ ist zudem ein anderes Dokument der Rio-Konferenz, die Agenda 21<sup>43</sup>. Diese stellt ein politisches Aktionsprogramm zur Umsetzung des „sustainable development“ auf dem Gebiet der Entwicklungs- und Umweltkooperation dar<sup>44</sup>. Als Aktionsprogramm beschreibt sie Problembereiche und ordnet ihnen Ziele und Maßnahmen zu, die das im Begriff des „sustainable development“ angelegte Spannungsverhältnis zwischen Entwicklung und Umweltschutz ausbalancieren sollen<sup>45</sup>.

---

<sup>36</sup> Callies, DVBl. 1998, S. 559 (560); Mitschang, DÖV 2000, S. 14; Beyerlin, ZaöR Bd. 54 (1994), S. 131 (139); Schröder, AVR 34 (1996), S. 251; ders., WiVerw 1995, S. 65; a.A. wohl Hohmann in: NVwZ 1993, S. 311 (314); grundlegende Abhandlung bei Huber, Nachhaltige Entwicklung; Umweltbundesamt, Nachhaltiges Deutschland; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1996, Untertitel: Zur Umsetzung einer dauerhaften Entwicklung.

<sup>37</sup> Ausführlich zum „sustainable development“ im Völkerrecht: Bartholomäi, Sustainable Development und Völkerrecht.

<sup>38</sup> Dazu Frenz, ZG 1999, S. 142 ff.

<sup>39</sup> Nachweis bei Schröder, AVR Bd. 34 (1996), S. 251 (252).

<sup>40</sup> Rio Declaration on Environment and Development. Text in: ILM 31 (1992), S. 876.

<sup>41</sup> Schröder, WiVerw 1995, S. 65 (66); Callies, DVBl. 1998, S. 559 (560); so wohl auch Beyerlin, ZaöR Bd. 54 (1994), S. 131 (139).

<sup>42</sup> Mitschang, DÖV 2000, S. 14.

<sup>43</sup> Text in ILM 32 (1993), S. 236.

<sup>44</sup> So bei Beyerlin, ZaöR 54 (1994), S. 131 (134); Hohmann, NVwZ 1993, S. 311 (315).

<sup>45</sup> Schröder, AVR 34 (1996), S. 251 (261); Beyerlin, ZaöR 54 (1994), S. 131 (134).



Aufgehend von der Rio-Deklaration und der Agenda 21 lässt sich der Inhalt des „sustainable development“ wie folgt beschreiben:

- Erstens soll eine weltweite Deckung der Grundbedürfnisse wie Ernährung, Gesundheit und Bildung erreicht werden.
- Zweitens wird eine Verbesserung des Lebensstandards aller Menschen sowie eine Verringerung der Unterschiede in den Lebensstandards aus nationaler und internationaler Perspektive angestrebt (intragenerative Gerechtigkeit). Gefordert wird zudem, dass künftige Generationen nicht schlechter stehen sollen als die heute lebende Generation (intergenerative Gerechtigkeit).
- An dritter Stelle wird eine dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen gefordert. Zur Verwirklichung dieses Ziels dient insbesondere die Forderung nach der Bestandserhaltung des ökologischen Realkapitals, um direkt die Natur und indirekt die Wirtschaft vor einem Leistungszusammenbruch zu bewahren<sup>46</sup>.

Kennzeichnend für das allgemeine Nachhaltigkeitsgebot ist demnach eine Dreidimensionalität der Problembewältigung, bei der ökologische, ökonomische und soziale Ansprüche zu einem zukunftsgerichtet tragfähigen Ausgleich zu bringen sind, wobei keiner der drei Belange einen wie auch immer gearteten Vorrang genießt<sup>47</sup>.

Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung auch im Europäischen Recht verankert. Nach der 7. Erwägung der Präambel zum EUV ist der wirtschaftliche und soziale Fortschritt der europäischen Völker „unter Berücksichtigung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung“ zu fördern. In Art. 2 EG, der allgemeinen Aufgabennorm der Gemeinschaft, wird diese auf „eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Europäischen Gemeinschaft“ festgelegt. Diese Formulierungen zeigen, dass der wirtschaftliche Fortschritt im Einklang mit einer nachhaltigen Entwicklung erfolgen muss und daher mit Umweltbelangen und sozialen Belangen abzustimmen ist<sup>48</sup>. Ausdrücklich erwähnt ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit auch in Art. 6 EG, wonach die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes insbesondere der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung dienen soll. Die sog. Querschnittsklausel wird somit zu einem maßgeblichen Instrument der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung<sup>49</sup>. In ihrem Programm „Für eine dauer-

---

<sup>46</sup> In diesem Sinne Schulz, Unternehmen in einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, in: Feser/Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 3 (4).

<sup>47</sup> So auch Erbguth in: DVBl. 1999, S. 1082 (1083).

<sup>48</sup> Frenz, ZG 1999, S. 143 f.

<sup>49</sup> So wohl auch die Kommission, vgl. dazu EuZW 1997, S. 642 f.

hafte und umweltgerechte Entwicklung“ von 1993<sup>50</sup> beschreibt die Kommission der Europäischen Union den Begriff des „sustainable development“ wie folgt:

„Der Begriff der dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung beschreibt in diesem Zusammenhang eine Politik oder Strategie, die auf stetige wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausgerichtet ist, ohne dass die Umwelt und die natürlichen Ressourcen, von denen jede menschliche Aktivität abhängt, geschädigt werden.“

Die Nachhaltigkeitsidee zielt folglich darauf ab, im Rahmen einer Gesamtbetrachtung die widerstreitenden Interessen wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Belange zu einem optimalen Ausgleich zu bringen und zu einer für heute lebende und künftige Generationen gerechten Lösung der sich aus dieser Gesamtbetrachtung ergebenden Interessenkonflikte zu gelangen.

Zu klären ist an dieser Stelle das Verhältnis dieses dreidimensionalen Nachhaltigkeitsbegriffes zu dem Grundsatz einer nachhaltigen bzw. dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Sie bildet einen Teilbereich der allgemeinen Nachhaltigkeit, indem sie deren ökologisch berücksichtigungsbedürftige Belange konkretisiert. Das bedeutet, dass die allgemeine Nachhaltigkeit inhaltlich weit über eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung hinausgeht, indem neben dem Umweltschutz gleichberechtigt ökonomische und soziale Ansprüche Gegenstand des Gestaltungsauftrages sind<sup>51</sup>. Eine nachhaltige umweltgerechte Entwicklung kann somit als Konkretisierung des ökologischen Elementes der allgemeinen Nachhaltigkeit verstanden werden. Das Leitbild einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung wird durch die in § 4 UGB-KomE enthaltenen vier Zielsetzungen konkretisiert. Die Nummern 1 und 2 fordern eine nachhaltige Nutzung und Schonung der natürlichen Ressourcen, wobei zwischen erneuerbaren und nicht erneuerbaren Ressourcen unterschieden wird. Nicht erneuerbare Ressourcen sind demnach sparsam zu nutzen, wohingegen sich erneuernde Naturgüter so zu nutzen sind, dass sie dauerhaft zur Verfügung stehen. Nummer 3 verlangt die Beachtung der Belastungsgrenzen der Umwelt und Nummer 5 die Vermeidung von Gefahren und Risiken für die Umwelt. Hiermit steht Nummer 4 in einem engen Zusammenhang, welche dem Klimaschutz, der in der Zukunft für den Schutz des Menschen und der Umwelt sowie für eine nachhaltige Entwicklung eine überragende Rolle spielen wird, eine besondere Bedeutung beimisst<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1.2.1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, ABl. EG Nr. C 138 vom 17.5.1993, S. 1 ff.

<sup>51</sup> Erbguth, DVBl. 1999, S.1082 (1084); BMU, UGB-KomE, S. 451.

<sup>52</sup> BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 4, S. 453 f.; eine ähnliche Auflistung findet sich auch bei Bartmann, Ökologische Ökonomie - Neuorientierung der Wachstumsgesellschaften, in: Feser/Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 23 (33).

Die Konkretisierung des Grundsatzes einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung erfolgt somit zum einen durch eine integrative ökologische Betrachtungsweise des gesamten Ökosystems und zum anderen durch ein verantwortungsvolles Handeln im Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen, um diese auch für künftige Generationen zu erhalten.

Aus deutscher Sicht ist der Begriff der Grundsatz einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung durchaus keine neue Erfindung. Vielmehr handelt es sich dabei um einen durch die Forstwirtschaft geprägten Begriff, dessen Ursprung auf das 19. Jahrhundert zurückgeht<sup>53</sup>. Verfassungsrechtlich verankert ist der Grundsatz einer umweltgerechten Nachhaltigkeit in Art. 20a GG, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen mit der Verantwortung auch für künftige Generationen verbindet. Die Verfassung bekennt sich damit zu dem Konzept eines "nachhaltigen Wirtschaftens", das die Grundlagen der Wirtschaft erhält und nicht verzehrt<sup>54</sup>. Im Mittelpunkt steht dabei das Prinzip der Ressourcenschonung, wonach natürliche Lebensgrundlagen auch für kommende Generationen nutzbar sein müssen. Für nachwachsende Rohstoffe ist somit eine Bewirtschaftung erforderlich, die sicherstellt, dass die geernteten Rohstoffe prinzipiell in gleicher Menge nachwachsen können. Mit nicht erneuerbaren Rohstoffen ist möglichst sparsam umzugehen, und zwar insbesondere dann, wenn solche Rohstoffe in absehbarer Zeit zu Ende gehen<sup>55</sup>. Dabei geht es allgemein um die Zukunftsverantwortung gegenüber künftigen Generationen. Diese beinhaltet, dass das natürliche und kulturelle Erbe durch Erhaltung von Artenvielfalt und Ressourcen so zu übergeben ist, dass den künftigen Generationen eine Vielfalt von Möglichkeiten der Lebens- und Sozialgestaltung bleibt<sup>56</sup>. Einfachgesetzlich ist der Grundsatz der Nachhaltigkeit im Baugesetzbuch sowie im Bundes-Naturschutzgesetz verankert<sup>57</sup>.

Ist der Begriff der Nachhaltigkeit insoweit geklärt, stellt sich nun die Frage, in welcher Beziehung der Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung zur Konzeption des integrierten Umweltschutzes steht. Da dem Gedanken der Nachhaltigkeit, wie durch die Einbeziehung künftiger Generationen deutlich wird, eine Zukunftsgerichtetheit immanent ist, ist die Nachhaltigkeit insofern integrativ, als sie langfristig eine umweltverträgliche, schonende Bewirtschaftung der vorhandenen Ressourcen anstrebt und deshalb Belange des Umweltschutzes und ökonomischer Rationalität zu einem

---

<sup>53</sup> Stürer/Hönig, DVBL 1999, S. 1717 ff.; Schröder, WiVerw 1995, S. 65 (67).

<sup>54</sup> Ganz herrschende Auffassung, vgl. statt vieler Murswiek in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 20a Rn.37; Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 20a Rn.7.

<sup>55</sup> Schulze-Fielitz in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 20a Rn. 36; Murswiek, NVwZ 1996, S. 222 (225 f.); Schink, DöV 1997, S. 221 (225).

<sup>56</sup> Schulze-Fielitz in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 20a Rn. 34.

<sup>57</sup> Der allgemeine Grundsatz der Nachhaltigkeit ist seit dem 01.01.1998 in den bauleitplanerischen Oberzielen in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB sowie in den §§ 1 Abs. 1 und 2, 8 Abs. 1 BNatSchG ausdrücklich verankert.

optimalen Ausgleich bringen will<sup>58</sup>. Dabei wird deutlich, dass beide Konzepte im Sinne einer logischen Verknüpfung untrennbar miteinander verbunden sind<sup>59</sup>. Diese enge Verknüpfung zeigt sich auch darin, dass die IVU-Richtlinie neben der integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung die Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung nennt<sup>60</sup>. Zudem heißt es im 2. Halbsatz der 2. Erwägung der IVU-Richtlinie, dass der integrierten Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung eine bedeutende Rolle bei der Herstellung eines dauerhaften und umweltgerechten Gleichgewichts zwischen menschlicher Tätigkeit und sozialökonomischer Entwicklung, den Ressourcen und der Regenerationsfähigkeit der Natur eingeräumt wird. Ein solcher logischer Sinnzusammenhang besteht zudem im Hinblick auf das ökologische Teilelement der allgemeinen Nachhaltigkeit, das Ziel einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung. Denn eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung kann nur durch eine Umweltschutzpolitik erreicht werden, welche die Umwelt als Ökosystem betrachtet und nicht nur einzelne Umweltmedien zu Lasten anderer Bereiche schützt. Diese Verknüpfung zwischen einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung und dem Konzept des integrierten Umweltschutzes wird in Satz 3 der 9. Erwägung der IVU-Richtlinie deutlich, wenn es dort heißt, dass die Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung durch ein integriertes Konzept gefördert wird.

Festzustellen ist, dass sich der Grundsatz der allgemeinen Nachhaltigkeit als ein alle Bereiche des menschlichen Lebens erfassendes Prinzip darstellt. Erreicht werden kann die Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung durch Maßnahmen des integrierten Umweltschutzes. Insbesondere das ökologische Teilelement – die sog. dauerhaft umweltgerechte Nachhaltigkeit – kann durch eine integrierte Umweltschutzpolitik realisiert werden.

## **2. Integrierter Umweltschutz und Vorsorgeprinzip**

Der Grundsatz der Vorsorge ist eng mit dem Vorbeugegrundsatz verknüpft. Eine ausdrückliche Normierung enthält Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG, wonach die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung beruht. Der Grundsatz der Vorsorge wurde mit dem Maastrichter Vertrag in Art. 130 r EGV a.F. (Art. 174 EG n.F.) eingefügt, während bereits der EWG-Vertrag in der Fassung der einheitlichen europäischen Akte den Vorbeugegrundsatz

---

<sup>58</sup> In diesem Sinne wohl auch Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (330); Breuer in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 455 (462 f.).

<sup>59</sup> So auch Schnabel, Die Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 1, der den integrierten Ansatz als logische Konsequenz des Prinzips der Nachhaltigkeit bezeichnet.

<sup>60</sup> Vgl. 1., 2., 8. und 9. Erwägungsgrund der IVU-RL.

enthielt. Danach unterlag die „Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich der Umwelt“ unter anderem „dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen“.

Das Vorsorgeprinzip besagt, dass die Umweltpolitik nicht nur allgemeinen Umweltbeeinträchtigungen vorbeugen, sondern die Voraussetzungen dafür schaffen soll, dass Maßnahmen schon bei Unsicherheiten in der Bewertung umweltrelevanter Tätigkeiten zulässig und geboten sind<sup>61</sup>. Umstritten ist indes, ob auch das Vorsorgeprinzip bereits in der älteren Fassung enthalten war<sup>62</sup> und somit der Begriff der Vorsorge mit dem der Vorbeugung gleichgesetzt werden kann, oder ob zwischen dem Vorbeugegrundsatz und dem Vorsorgeprinzip begrifflich unterschieden werden muss und beiden Prinzipien demnach ein eigener Bedeutungsgehalt zukommt<sup>63</sup>. Dieser Streit, der für die hier zu klärende Frage des Verhältnisses des integrierten Umweltschutzes zum Vorsorgeprinzip im Ergebnis eine eher geringe Bedeutung hat, stellt sich als eine intentional überdeterminierte Auseinandersetzung dar<sup>64</sup>, indem Generalklauseln durch andere unbestimmte Begriffe ersetzt werden und dabei trotz des intensiven Versuchs einer dogmatischen Präzisierung im Ergebnis keine Klärung der Inhalte der zur Diskussion stehenden Grundsätze erfolgt. Für einen eigenen Bedeutungsgehalt des Vorsorgegrundsatzes spricht allerdings der Umstand, dass dem Gesetzgeber unterstellt werden kann, dass der von ihm vorgenommenen Gesetzesänderung im Zweifel eine Bedeutung zukommt<sup>65</sup>. Auch der Wortlaut des Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG, der den Vorsorgegrundsatz neben dem Vorbeugegrundsatz nennt, deutet darauf hin, dass das EG-Recht zwischen Vorsorge- und Vorbeugegrundsatz unterscheidet. Betrachtet man den natürlichen Bedeutungsgehalt der beiden Begriffe, so fällt auf, dass im Grundsatz unterschiedliche Bereiche angesprochen werden. „Vorsorgen“ bedeutet „im Hinblick auf die Zukunft im Voraus etwas

---

<sup>61</sup> Insoweit besteht Einigkeit innerhalb der Literatur; vgl. bei Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 1997, S. 99 f.; Burgi, *NuR* 1995, S. 11 f.; Breier/Vygen in: Lenz, *EG-Vertrag Kommentar*, Art. 174 Rn. 13; Callies in: ders./Ruffert, *Kommentar zum EG-/EU-Vertrag*, Art. 174 Rn. 27; Kahl, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, S. 21; Lübbe-Wolff, *NVwZ* 1998, S. 777 (778); Krämer in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *Kommentar zum EG-/EU-Vertrag*, Bd. 3, Art. 130r, Rn. 22.; umfassend zur Bedeutung des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht Rengeling, *DVBl.* 2000, S. 1473.

<sup>62</sup> Kahl, *Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht*, S. 21 f.; Soell, *NuR* 1990, S. 155 (157 f.); Krämer in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, *Kommentar zum EU/EG-Vertrag*, Band 3, Art. 130r Rn. 21.

<sup>63</sup> Schröder in: Rengeling, *EUDUR*, § 9 Rn. 32; Callies in: Callies/Ruffert, *Kommentar zum EU- und EG-Vertrag*, Art. 174 Rn. 28, der darauf hinweist, dass die Beibehaltung beider Begriffe darauf hindeutet, dass ihnen zumindest teilweise unterschiedliche Gebote entspringen müssen; in diesem Sinne auch Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 1997, S. 99.

<sup>64</sup> So zu Recht Lübbe-Wolff in: FS Denniger 1998, S. 47 (50); einen Überblick über die Bedeutung des Vorsorgeprinzips im ausländischen Umweltrecht gibt Rehlinger, *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich*, S. 19 ff.

<sup>65</sup> Lübbe-Wolff in FS Denniger 1998, S. 47 (51), die auch darauf hinweist, dass der schuldige Respekt vor dem Gesetzgeber es verbiete, ihm zu unterstellen, dass er in Wahrheit nichts habe regeln wollen. Zudem sei es empfehlenswert, den Gesetzgeber beim Wort zu nehmen, da man sonst die Neigung des Gesetzgebers zu symbolischer Politik fördern würde. Anders argumentiert Zöttl, *Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung*, S. 45, der darauf hinweist, dass jede Norm des Gemeinschaftsrechts so auszulegen sei, dass ihr im Hinblick auf die in Frage stehende Gemeinschaftsaufgabe größtmögliche Wirksamkeit zukommen müsse.

unternehmen“ während „Vorbeugen“ zum Inhalt hat, „durch ein bestimmtes Verhalten oder bestimmte Maßnahmen zu versuchen etwas zu verhindern“. Es wird dabei deutlich, dass beiden Begriffen eine unterschiedliche Bedeutung insofern zukommt, als dem Begriff der Vorsorge in höherem Maße eine Zukunftsgerichtetheit innewohnt. Zudem ist der Begriff der Vorsorge im Gegensatz zum Begriff des Vorbeugens nicht auf die Vermeidung bestimmter Gefahren beschränkt, sondern weiter zu verstehen in dem Sinne, dass im Hinblick auf ein konkretes in der Zukunft liegendes Ziel bestimmte Maßnahmen ergriffen werden, wobei ein Schadenseintritt nicht nur vermieden, sondern bereits das Entstehen einer Gefahr verhindert werden soll. Der Begriff der Vorsorge setzt somit zu einem früheren Zeitpunkt an als der des Vorbeugens.

Bei der Auslegung des europarechtlichen Vorsorgegrundsatzes kann auf das Vorsorgeprinzip als Grundsatz des deutschen Umweltrechts zurückgegriffen werden, da dieses Prinzip insbesondere durch den nationalen Begriff geprägt wurde<sup>66</sup>. Zwar ist bei der Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Begriffe ein Rückgriff auf nationales Recht grundsätzlich unzulässig. Indes ging die Kommission bereits in ihrem ersten Umweltaktionsprogramm davon aus, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft die „Verhütung, Verhinderung und soweit wie möglich Beseitigung der Umweltbelastung“ anstrebt<sup>67</sup>. Da letztendlich das Ziel einer „Verhütung“ von Umweltbelastungen im Vergleich zu einer bloßen „Vermeidung“ die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts als Eingriffsvoraussetzung erheblich absenkt, ist insoweit das gemeinschaftsrechtliche Vorsorgeprinzip der Vorsorgepflicht nach deutschem Umweltrecht durchaus vergleichbar<sup>68</sup>.

### **a) Risikovorsorge**

Der wesentliche Inhalt des Vorsorgebegriffs ist in seiner Bedeutung als Komplementär zur Gefahrenabwehr zu sehen. Das Vorsorgeprinzip ist dabei Ausdruck der Erkenntnis, dass das traditionelle Recht der Gefahrenabwehr aufgrund seiner hohen Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts und der Zurechenbarkeit eingriffsrechtfertigender Gefahrenlagen einem wirksamen Umweltschutz nicht genügen kann<sup>69</sup>. Ursachen hierfür sind bestehende Unsi-

---

<sup>66</sup> Di Fabio in: FS Ritter 1997, S. 807 (810); Lübke-Wolff, NVwZ 1998, S. 777 (778).

<sup>67</sup> Kommission, Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz, ABl. EG 1973 Nr. C 112, S. 3 (5).

<sup>68</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 43; Di Fabio in: FS Ritter 1997, S. 807 (810); Lübke-Wolff, NVwZ 1998, S. 777 (778).

<sup>69</sup> Ossenbühl, NVwZ 1986, S. 161 (162 f.); Rehlinger in: FS Sendler 1991, S. 269 (271); Germann, Das Vorsorgeprinzip als vorverlagerte Gefahrenabwehr, S. 2; Volkens, Vorsorge im Wasserrecht, S. 13; Schmidt, DÖV 1994, S. 749 (752); Wahl/Appel, in: Wahl, Prävention und Vorsorge, S. 1 (13 f. und 28 ff.); Breier/Vygen in: Lenz, EG-Vertrag Kommentar, Art. 174 Rn.13; Schröder in: Rengeling, EUDUR, § 9 Rn. 33; im Ergebnis so auch Callies in: ders./Ruffert, EU-/EG-Vertrag Kommentar, Art. 174 Rn. 28.

cherheiten im Hinblick auf die Vorhersehbarkeit eines Schadenseintritts sowie die Tatsache, dass aufgrund der Komplexität und Langfristigkeit der Abläufe eine Zurechnung des Schadens zu einem Verantwortlichen oftmals nicht möglich ist. Ein wirksamer und vor allem langfristig sinnvoller Umweltschutz kann durch das Instrument der Gefahrenabwehr aber auch deshalb nicht erreicht werden, weil Umweltprobleme typischerweise von einer Akkumulationstendenz gekennzeichnet sind. Beispielsweise wird zwar verschmutzte Luft immer wieder durch den Regen gereinigt und durch Wind verweht. Ein nicht unerheblicher Teil wird durch diesen Prozess aber nicht beseitigt, sondern nur an einen anderen Ort verfrachtet und akkumuliert sich dort. Solche Anreicherungstendenzen können sinnvoll nicht dadurch verhindert werden, dass unmittelbar vor Eintritt der Umweltbeeinträchtigung Maßnahmen getroffen werden. Notwendig ist daher ein vorausschauendes und frühzeitiges Handeln, so dass nicht, wie häufig bei der Gefahrenabwehr, nur noch die Wahl zwischen ökologischem oder ökonomischem Kollaps bleibt, sondern eine Lösung gefunden werden kann, welche die umweltverträglichste und ökonomisch sinnvollste Entscheidung darstellt. Das Vorsorgeprinzip zielt demnach nicht auf die bloße Abwehr von Gefahren ab, sondern soll bereits vor dem Entstehen einer Gefahrenlage das Risiko einer Umweltbeeinträchtigung beseitigen oder, wenn das nicht möglich ist, zumindest vermindern<sup>70</sup>.

Vorsorge ist daher schon dann geboten, wenn eine Gefahr aufgrund ihrer Komplexität, der Dynamik oder Langfristigkeit der Abläufe nicht sicher prognostiziert werden kann<sup>71</sup>. Der Kerngehalt des Vorsorgeprinzips liegt somit darin, dass bereits bei Bestehen möglicher Umweltrisiken Umweltschutzmaßnahmen ergriffen werden können. Einen Komplementär zur Gefahrenabwehr stellt das Vorsorgeprinzip insofern dar, als es im Sinne einer Risikovorsorge Maßnahmen zum Schutze der Umwelt unter Unsicherheitsbedingungen – bezogen auf die objektive Wahrscheinlichkeit eines unmittelbaren Schadenseintritts sowie auf die Zurechenbarkeit der getroffenen Maßnahmen an die Adressaten – zulässt.

### **b) Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen**

Das Vorsorgeprinzip ist nicht auf das Element der Risikovorsorge beschränkt. Ein weiterer Sinngehalt ist in der sog. „Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen“ zu sehen. Oft wird dieses Teilelement des Vorsorgeprinzips auch als „ressourcenökonomische“ oder „bewirtschaft-

---

<sup>70</sup> Zu dieser sog. „risikobezogenen Dimension der Vorsorge“ siehe auf der Ebene des nationalen Recht BVerwGE, Urteil vom 19.12.1985 – Az. 7 C 6582 – Bd. 72, S. 300 (315); Kloepfer, Umweltrecht, § 4 Rn. 5 ff.; Brandt, UTR 1996, S. 215 (218 f.); Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, S. 30 f.; Schmidt, Einführung in das Umweltrecht, S. 4; Wahl/Appel in: Wahl, Prävention und Vorsorge, S. 74 ff.; Lübke-Wolff in: FS Denniger 1998, S. 47 (54); Schröder, NVwZ 1996, S. 833 (835).

<sup>71</sup> Roßnagel, NVwZ 1997, S. 122 (123); Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 46.

tungsrechtliche Dimension der Vorsorge“ bezeichnet<sup>72</sup>. Ziel dieser „Nichtausschöpfung kritischer Belastungsgrenzen“ ist eine Umweltpolitik, welche stets darauf bedacht ist, einen gewissen Abstand zur Gefahrenschwelle zu halten. Verdeutlicht werden kann diese Zielsetzung am Beispiel des Immissionsschutzes. Als Gefahrenschwelle gelten dort die Immissionswerte, die zur Konkretisierung der Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG<sup>73</sup> festzusetzen sind. Die in der TA Luft enthaltenen Emissions- und Immissionswerte stellen allerdings keine starren Grenzwerte sondern sogenannte Richtwerte dar. Die Charakterisierung als Richtwert lässt sich daran erkennen, dass es sich stets um sogenannte Tagesmittelwerte, also um Durchschnittswerte handelt, von denen gegebenenfalls abgewichen werden kann. Um ein dauerhaftes Überschreiten dieser Werte zu verhindern, sind Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik auch dann einzuhalten, wenn ihre Einhaltung im konkreten Fall nicht erforderlich ist, um eine Überschreitung der Immissionswerte zu vermeiden. Durch diese Vorgabe wird die Nichtausschöpfung der markierten Belastungsgrenze gesichert.<sup>74</sup>

In dieser ressourcenökonomischen Dimension kann das Prinzip der Nichtausschöpfung ökologischer Belastungsgrenzen auch als ein Ausdruck und eine zwingende Folge des Prinzips der Nachhaltigkeit verstanden werden<sup>75</sup>. Denn in dieser Hinsicht hat das Vorsorgeprinzip eine freiraumsichernde Funktion, indem es jede weitere Umweltnutzung verhindern will, da diese zur Überschreitung ökologischer Belastungsgrenzen führen kann. Auch das Prinzip der Nachhaltigkeit zielt auf eine Freiraumsicherung in diesem Sinne ab, da es die vorhandenen Ressourcen erhalten will, um insbesondere auch künftigen Generationen eine Nutzung der natürlichen Ressourcen in gleichem Maße wie den heute lebenden zu ermöglichen. Insofern stellt sich das Vorsorgeprinzip als eine Präzisierung und Weiterentwicklung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes dar. Im Schrifttum wird teilweise vertreten, die Reichweite des Nachhaltigkeitsgrundsatzes sei enger zu beurteilen als die des Vorsorgeprinzips; die Zielvorgabe des Nachhaltigkeitsprinzips schränke Entwicklungsaktivitäten nur soweit ein, als diese die natürlichen Grundlagen für eine langfristige Entwicklung langfristig aushöhlen würden. Das Prinzip der Nachhaltigkeit sei gerade nicht auf

---

<sup>72</sup> Kloepfer, Umweltrecht, S. 75, (79 ff.); Schröder, NVwZ 1996, S. 833 (835); Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, S. 30; Lübbe-Wolff, NVwZ 1998, S. 777 (779); Breuer in: Schmidt-Abmann, Verwaltungsrecht BT, 5. Abschn. I 2 a, Rn. 8.

<sup>73</sup> Gesetz zum Schutze vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880) zuletzt geändert durch das GerätesicherheitsG und das ChemikalienG v. 27.12.2000 (BGBl. I S. 2048).

<sup>74</sup> Ausführlicher zu diesem Beispiel Lübbe-Wolff in: FS Denniger 1998, S. 47 (56 f.).

<sup>75</sup> Lübbe-Wolff in: FS Denniger, S. 47 (58).



die Erhaltung bestimmter Ressourcen bedacht, sondern ziele auf eine Förderung von Entwicklung, die jedoch von besonders qualitativer Art sein müsse<sup>76</sup>.

Dem kann nicht zugestimmt werden. Da die Nachhaltigkeit das Ziel beinhaltet, bestehende Ressourcen auch für künftige Generationen zu erhalten, besteht eines der Ziele in der Erhaltung bestimmter Ressourcen. Allerdings ist die Gewichtung der einzelnen Belange, welche grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander stehen, letztendlich vom jeweiligen Bezugsrahmen abhängig, in dem der Nachhaltigkeitsgrundsatz zur Geltung gebracht werden soll; das bedeutet, dass in hochentwickelten Staaten und Regionen die Gewichtung leichter zugunsten des ökologischen Aspekts der Nachhaltigkeit und des Vorsorgeprinzips ausfallen kann als in weniger entwickelten oder unterentwickelten Gebieten<sup>77</sup>. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die freiraumsichernde Funktion des Vorsorgegedankens sich als eine Präzisierung des ökologischen Teilaspekts der allgemeinen Nachhaltigkeit darstellt. Insofern sind die zwei Prinzipien teilweise deckungsgleich<sup>78</sup>. Ein Gegensatz zwischen beiden Prinzipien ist indes nicht festzustellen.

Vorsorge im Sinne des Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG zielt demnach auf eine Umweltpolitik ab, die Umweltschutzmaßnahmen nicht von der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts und der Zurechenbarkeit einer Maßnahme zu einem bestimmten Adressaten abhängig macht, sondern angesichts der für den Umweltbereich typischen Unsicherheits-, Summations- und Akkumulationsprobleme diese von vornherein zu verhindern versucht. Darüber hinaus hat das Vorsorgeprinzip eine ressourcenökonomische Funktion, indem es eine Umweltpolitik fordert, welche einen gewissen Abstand zur Gefahrenschwelle anstrebt, um den Eintritt einer Umweltbeeinträchtigung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu verhindern.

Nun stellt sich die Frage, in welcher Beziehung das Vorsorgeprinzip und das Konzept des integrierten Umweltschutzes zueinander stehen. Integrierter Umweltschutz zielt darauf ab, schädliche Auswirkungen auf die Umwelt in ihrer Gesamtheit zu verhindern bzw. zu vermindern. Ein solches Ziel setzt jedoch Erkenntnisse über medienübergreifende Auswirkungen voraus. Solche Erkenntnisse sind schwer zu erlangen und existieren derzeit kaum. Aufgrund dessen beruhen integrative Maßnahmen derzeit auf den Prognosen über mögliche Schadensabläufe. Medienübergreifende Maßnahmen stellen sich deshalb vielfach nicht als eine Bekämpfung *wahrscheinlicher* Umweltgefahren, sondern als eine Verhinderung *möglicher* Umweltrisiken und somit als Risikovor-

---

<sup>76</sup> Lang/Neuhold/Zemanek, *Environmental Protection and International Law*, 1991, S. 80; a.A. Rehbinder, *Precaution and Sustainability*, in FS Burhenne, 1994, S. 93 (96).

<sup>77</sup> So auch Schröder, AVR 34 (1996), S. 251 (270).

<sup>78</sup> Schröder, vorherige Fußnote; ders., *WiVerw* 1995, S. 65 (74).

sorge dar. Zudem dienen medienübergreifende Umweltschutzmaßnahmen dazu, einen gewissen Abstand zur Gefahrenschwelle zu halten, indem eine integrierte Betrachtung von Grenzbelastungen häufig zu strengeren Anforderungen führt als dies bei einer sektoralen Sichtweise der Fall ist<sup>79</sup>.

Integrierter Umweltschutz dient demnach der Risikovorsorge und der Sicherung von Verschmutzungsfreiräumen. Diese beiden Ziele können mit dem wesentlichen Inhalt des Vorsorgeprinzips gleichgesetzt werden. Integrierter Umweltschutz stellt sich somit als Umsetzungsstrategie des Vorsorgegedankens dar. Anders gewendet: Das Konzept eines integrierten Umweltschutzes kann als Instrument zur Realisierung des Vorsorgeprinzips verstanden werden<sup>80</sup>.

### 3. Ergebnis

Das Verhältnis des Nachhaltigkeitsgrundsatzes, des Vorsorgeprinzips und des integrierten Umweltschutzes zueinander kann demnach wie folgt beschrieben werden:

Der Nachhaltigkeitsgrundsatz stellt sich im Ergebnis als ein allgemeiner Grundsatz dar, der nicht auf den Umweltbereich beschränkt ist, sondern sich mit allen Bereichen des menschlichen Lebens auseinandersetzt, indem ein gerechter Ausgleich zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Belangen angestrebt wird. Ein Aspekt ist dabei das Ziel der Erhaltung und gerechten Verteilung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen im Hinblick auf heute lebende und künftige Generationen. Das Vorsorgeprinzip als ein rein umweltpolitisches Prinzip beinhaltet zum einen Risikovorsorge und hat zum anderen eine freiraumsichernde Funktion. Dabei stehen das ökologische Element der Nachhaltigkeit und das Vorsorgeprinzip hinsichtlich seiner freiraumsichernden Funktion in einem notwendigen Sinnzusammenhang. Insofern kann das Vorsorgeprinzip als eine Präzisierung des ökologischen Teilaspektes der Nachhaltigkeit verstanden werden.

Das Konzept des integrierten Umweltschutzes stellt sich indes als eine Strategie zur Verwirklichung dieser beiden Prinzipien dar. Durch den Einsatz integrierter Umweltschutzmaßnahmen können die Ziele und Grundgedanken dieser beiden Prinzipien verwirklicht werden. Eine integrierte Umweltschutzpolitik beruht demnach auf den Prinzipien der Nachhaltigkeit und der Vorsorge.

---

<sup>79</sup> In diese Sinne auch Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 42.

<sup>80</sup> Eine tabellarische Darstellung des Verhältnisses von Vorsorgeprinzips und integrierten Umweltschutz findet sich bei Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: Feser/Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 (44).

#### ***IV. Notwendigkeit des integrierten Umweltschutzes***

Um die Bedeutung des integrierten Umweltschutzes darzustellen, muss an dieser Stelle die Frage gestellt werden, ob eine integrierte Umweltschutzpolitik für die Erhaltung der Umwelt tatsächlich notwendig ist. Die Folgen, welche sich aus einer sektoralen Betrachtung von Umweltverschmutzungen ergeben, wurden im Rahmen der Zielbeschreibung des integrierten Ansatzes bereits dargelegt<sup>81</sup>. Es soll nun untersucht werden, ob eine integrierte Betrachtungsweise stets zu einem optimalen Schutz der gesamten Umwelt führt.

Die deutsche Umweltpolitik ist überwiegend sektoral bzw. medial ausgerichtet. Dies zeigt sich schon daran, dass für die einzelnen Gebiete wie die Luftreinhaltung oder die Abfallpolitik eigene Gesetzeswerke existieren: für die Luftreinhaltung das Bundesimmissionsschutzgesetz mit seinen zahlreichen Nebengesetzen und seinem umfangreichen untergesetzlichen Normengefüge und für die Abfallpolitik das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, ebenfalls mit den dazugehörigen Nebengesetzen und untergesetzlichen Normen. Zudem beschränkt man sich zumeist auf ordnungspolitische Instrumente wie Ge- und Verbote, wohingegen ökonomische Anreizinstrumente nur selten eingesetzt werden<sup>82</sup>. Hinzu kommt, dass Umweltschutzinvestitionen sehr kostenintensiv sind und Grenzwertunterschreitungen grundsätzlich nicht honoriert werden. Die Unternehmen reagieren deshalb auf Grenzwertverschärfungen mit dem Einsatz von kostengünstigen Technologien. Man geht davon aus, dass solche Technologien kostengünstig sind, die nicht in den Produktionsprozess eingreifen, sondern diesem nachgeschaltet sind, um die bei der Produktion entstandenen Schadstoffe nachträglich wieder zu beseitigen (sog. end-of-pipe-Technologien, additive Umwelttechniken). Beispiele hierfür sind Filter- und Kläranlagen, Katalysatoren, Rauchgasreinigungsverfahren und Abfallbehandlungstechniken<sup>83</sup>. Durch diese Technologien kann die Abgabe von Produktionsrückständen in die Umwelt verhindert oder reduziert werden bzw. Rückstände können in eine leichter kontrollierbare Form überführt werden.

Diese end-of-pipe-Technologien weisen jedoch einen erheblichen Nachteil auf, da sie in den meisten Fällen lediglich zu einer medialen Verlagerung bei gleichzeitiger Konzentration der Schadstoffe führen. Die in Luftreinhaltungsanlagen anfallenden Filterstäube und durch Klärung

---

<sup>81</sup> Vgl. unter B.I.

<sup>82</sup> In diesem Sinne auch Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 f.

<sup>83</sup> Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 f.; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 5; Feldhaus, Umweltnormung und Deregulierung, in: Rengeling, Umweltnormung, S. 137 (147); Jänicke, Staatsversagen, S. 79; Steger, Integrierter Umweltschutz als Gegenstand des Umweltmanagements, in: Kreikebaum, Integrierter Umweltschutz, S. 33 (36).

von Abwassern entstehenden Klärschlämme enthalten häufig toxische Stoffe und müssen als Sonderabfall entsorgt werden. Das bestehende Umweltproblem wird folglich nicht gelöst, sondern es wird zumindest ein Teil der Schadstoffe von einem Medium in ein anders verschoben<sup>84</sup>. Der Einsatz solcher end-of-pipe-Technologien hat zwar zu einer Verbesserung der Luftqualität und der biologischen Wasserqualität der Oberflächengewässer geführt; die verbesserte Luftreinhaltung hat allerdings zu einem Anstieg des Abfallaufkommens beigetragen<sup>85</sup>.

Angesichts der Tatsache, dass additive Umwelttechnologien das Umweltproblem nicht lösen, sondern häufig nur zu einer Verlagerung der Schadstoffe führen, stellt sich die Frage, ob anstelle von solchen Umweltschutzmaßnahmen, die in dem Herausfiltern von Schadstoffen am Ende des Produktionsprozesses bestehen, nicht besser solche Umweltschutzmaßnahmen eingesetzt werden sollten, die bereits an der Quelle möglicher Umweltbelastungen ansetzen<sup>86</sup>. Das Begriffspaar additive und integrierte Umwelttechnik spiegelt dabei einen Paradigmenwechsel in der ingenieurtechnischen Entwicklung von Umwelttechniken wider. Insofern spricht man von einem Wechsel vom primär emissions- bzw. reststofforientierten Ansatz („waste-oriented-approach“) hin zu einem quellenorientierten Ansatz („source-oriented-approach“)<sup>87</sup>. Angestrebt wird im Ergebnis eine vorsorgende Umweltschutztechnik, die Schadstoffe erst gar nicht entstehen lässt, sondern in einem frühen Stadium des Produktionsprozesses Maßnahmen trifft, so dass additive Umwelttechnologien obsolet werden.

Dieses Konzept wird als integrierte Umwelttechnik bezeichnet und beinhaltet die Reduzierung des Material- und Energieeinsatzes und die Vermeidung bzw. – wenn dies nicht möglich ist – die Minimierung des Anfalls von Schadstoffen<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> Coenen/Klein-Vielhauer/Meyer, Integrierte Umwelttechnik, S. 56; Karl/Orwat, ZfU 1997, S. 343 (357); Hinterberger/Luks/Stewen, Ökologische Wirtschaftspolitik, S. 76; Huber, Unternehmen Umwelt, S. 116; Jänicke, Staatsversagen, S. 79; Vieregge, Integrierter Umweltschutz aus der Sicht der Umweltpolitik, in: Kreikebaum, Integrierter Umweltschutz, S. 88 (90); Bierter, Vom Umweltschutz zur Naturpolitik, in: Faulstich/Lorber, Ganzheitlicher Umweltschutz, S. 75 (76); Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 (42); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 6 f.

<sup>85</sup> Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 (42); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 7; Coenen/Klein-Vielhauer/Meyer, Integrierte Umwelttechnik, S. 55; Lange/Karthaas in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartitionierung im Umweltrecht, S. 15 (18).

<sup>86</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 7 f.; Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 (44); Erbguth/Schoeneberg, WiVerw 1985, S. 102 (124); Fornallaz, Die ökologische Wirtschaft, in: Faulstich/Lorber, Ganzheitlicher Umweltschutz, S. 117 (117); Hinterberger/Luks/Stewen, Ökologische Wirtschaftspolitik, S. 77; Kreikebaum, Umweltgerecht Produktion, S. 1.

<sup>87</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 12.

<sup>88</sup> Mit konkreten Beispielen: Huber, Unternehmen Umwelt, S. 122; Kreikebaum, Integrierter Umweltschutz durch strategische Planungs- und Controlling-Instrumente, in: Steger, Handbuch des Umweltmanagements, S. 257 (258); Rentz, Integrierter Umweltschutz, in: Junkernheinrich/Klemmer/Wagner, Handbuch zur Umweltökonomie, S. 64;

Dabei handelt es sich im einzelnen um

- Veränderungen von Prozessen, die zu einer höheren Material- und Energieeffizienz führen,
- die Substitution umweltschädlicher Einsatzstoffe durch weniger umweltbelastende,
- die gänzliche Substitution problematischer Prozesse durch weniger umweltbelastende<sup>89</sup>.

Integrierte Umwelttechniken führen somit zu einem verringerten Energie- und Materialeinsatz, zu einer Reduzierung des Umfangs von Entsorgungsmaßnahmen für umweltbelastende Schadstoffe sowie zu einer Verringerung des Verbrauchs erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen. Insbesondere letztere führt zu einer Schonung der Umwelt und damit zu einer Verbesserung der Umweltqualität. Durch ihre medienübergreifende Konzeption und einen optimierten Produktionsprozess sind integrierte Umweltschutzmaßnahmen den sog. end-of-pipe-Technologien vorzuziehen, da sie zu einer – im Rahmen des Möglichen – optimalen Vermeidung von Umweltverschmutzung führen und somit die Umwelt in ihrer Gesamtheit am besten schützen. Da der Einsatz integrierter Umweltschutztechnologien auch zu einer Verringerung des Material- und Energieeinsatzes beiträgt, führt dieser – langfristig betrachtet – zu erheblichen Kosteneinsparungen. Aus diesen Gründen ist in der Umweltpolitik eine Abkehr vom sektoralen Umweltschutz und damit verbunden auch von den end-of-pipe-Technologien hin zu einem integrierten Ansatz notwendig, um die Umwelt dauerhaft in ihrem jetzigen Zustand zu erhalten.

### ***V. Kritische Betrachtung des integrierten Umweltschutzes***

Im Folgenden wird der integrierte Ansatz einer kritischen Betrachtung unterzogen. Dabei soll untersucht werden, ob das integrierte Konzept die optimale Vorgehensweise zum Schutze der Umwelt in ihrer Gesamtheit darstellt. Schließlich werden die angeführten Einwände dahingehend untersucht, ob sie sich als berechtigt erweisen.

Da eine integrierte Betrachtung alle Umweltbelange mit in die Entscheidung einbeziehen will, kann dies in letzter Konsequenz nur im Wege einer subjektiven Abwägungsentscheidung erfolgen. Dabei wird kritisiert<sup>90</sup>, eine solche subjektive Abwägungsentscheidung müsse nach rational nicht ableitbaren Präferenzentscheidungen und Wertungen getroffen werden. Dies deshalb, weil die Erfassung naturwissenschaftlicher Zusammenhänge auf enge Grenzen stoße und zudem Gu-

---

Feser, Vom En-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 (44 f.); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 8.

<sup>89</sup> Vgl. bei Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 41 (45); etwas umfassender Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 8 f.; so im Ergebnis auch Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 88; vgl. auch Coenen/Klein-Vielhauer/Meyer, Integrierte Umwelttechnik, S. 32.

<sup>90</sup> Zu der nachfolgend dargestellten Kritik vgl. Masing, DVBl. 1998, S. 549 (551 f.).

tachtenschlachten provoziere, die kaum zu eindeutigen Ergebnissen führen könnten. Die Komplexität der medienübergreifenden Problemstellung könne allenfalls in ein globales Ermittlungs- und Abwägungspostulat gefasst werden, dessen rechtliche Substanz gegen Null gehe und die fachgesetzlichen Anforderungen relativiere<sup>91</sup>. Das verbindende Ziel „Schonung der Umwelt insgesamt“ bleibe dementsprechend abstrakt und ohne eindeutige Richtung<sup>92</sup>. Das Prüfungsspektrum drohe im Sog des Integrationsprinzips gegen unendlich zu laufen<sup>93</sup>. Zudem sei das integrierte Konzept generalisierungsfeindlich und widersetze sich damit auch strukturell der allgemeinen Festlegung strikt-minimierender Grenzwerte, da sich die Umweltbelastung nach einer Gesamtschau der vielfältigen Wechselwirkungen beurteile, so dass potentiell jede Besonderheit den komplexen Verkettungen eine andere Richtung geben und die Bilanz ändern könne<sup>94</sup>. Weiterhin wird kritisiert, dass durch die Einzelfallbezogenheit der umweltrechtlichen Beurteilung auch die mit dem Umweltschutz konkurrierenden Belange wie z.B. ökonomische Interessen zu einer Frage der Einzelfallbetrachtung werden. Dadurch werde die zunächst umweltbezogene Optimierung zu einer ausgleichend-relativierenden Optimierung aller rechtlichen Belange<sup>95</sup>. Kritisiert wird auch, dass in der Generalisierungsfeindlichkeit der gesamthaften Betrachtung eine dezentralisierende Wirkung liege. Indes sei eine zentrale Steuerung der Qualität des Umweltrechts nur durch weitmaschige Rahmenwerte und die Vorgabe abstrakter Prinzipien möglich. Schließlich wird angeführt, dass eine solche subjektive Einzelentscheidung aufgrund ihres Wertungscharakters nur begrenzt richterlich nachprüfbar sei<sup>96</sup>.

Der dargestellten Kritik kann nur mit Einschränkungen gefolgt werden. Zuzustimmen ist ihr insoweit, als die Einbeziehung aller Umweltaspekte, soweit diese auf ein Ideal einer ökologischen Modernisierung der Industriegesellschaft abzielt, zu einer rational nicht mehr ableitbaren Präferenzentscheidung führt und damit ein integrierter Ansatz die Gefahr in sich birgt, abstrakt und ohne Zielrichtung zu bleiben. Jedoch zielt der integrierte Ansatz nicht zwingend auf eine dergestalt umfassende Umweltgesamtplanung ab. Oberstes Ziel des integrierten Ansatzes ist stets, die Umwelt in ihrer Gesamtheit zu schützen. Der Weg zu diesem Ziel ist indes nicht im Sinne eines

---

<sup>91</sup> Breuer, Gutachten B für den DJT 1992, S. 56; ähnlich, Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagenehmigungsrecht, in Koch: Aktuelle Probleme des Immissionsschutzes, S. 9 (25).

<sup>92</sup> Masing, DVBl. 1998, S. 549 (551).

<sup>93</sup> Volkmann, VerwArch 89 (1998), S. 363 (385).

<sup>94</sup> Masing, DVBl. 1998, S. 549 (551).

<sup>95</sup> Masing, DVBl. 1998, S. 549 (552); so wohl auch Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 89, der befürchtet, der integrierte Ansatz könne letztendlich mehr Raum für die Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange bieten, als das gescholtene sektorale Konzept; in diesem Sinne auch Di Fabio, Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 (190).

<sup>96</sup> Masing, DVBl. 1998, S. 549 (552).

strengen juristischen Konzeptes vorgezeichnet. Vielmehr findet eine umfassende Umweltgesamtplanung dort ihre Grenzen, wo im Ergebnis kein optimaler Schutz der Umwelt erreicht wird. Sei es aufgrund der Tatsache, dass die Naturwissenschaft an ihre Grenzen stößt oder aber, weil durch die Einbeziehung aller Umweltaspekte die Entscheidung zu einer rational nicht mehr nachvollziehbaren wird<sup>97</sup>. Die für die Umwelt optimale Lösung kann letztendlich nur in einer Annäherung an ein Optimum bestehen. Ziel eines integrierten Ansatzes ist es deshalb, eine solche Annäherung zu bewirken.

Das integrierte Konzept ist auch nicht generalisierungsfeindlich. Die Festlegung von Grenzwerten ist vielmehr stets dann geboten, wenn nur so eine sinnvolle Umweltgesamtplanung erfolgen kann. Der integrative Ansatz erkennt, dass es sinnvoll sein kann, ein Umweltmedium zu Gunsten eines anderen Mediums mehr zu belasten, weil die Mehrbelastung des einen Mediums im Rahmen der Gesamtbetrachtung für die konkrete Umweltsituation günstiger ist als die Mehrbelastung des anderen Mediums. Um aber im Rahmen dieser Einzelfallentscheidung den Schutz des Ökosystems durch eine völlig einseitige Belastung eines Mediums im Ergebnis nicht auszuhöhlen, gebietet der integrative Ansatz die Festlegung von festen Grenzwerten, so dass zwar letztendlich eine Mehrbelastung eines Mediums grundsätzlich zulässig ist, allerdings nur unter Einhaltung der festgelegten Grenzwerte.

Die angeführte Kritik ist auch nicht hinsichtlich der Befürchtung gerechtfertigt, die zunächst umweltbezogene Optimierung werde zu einer ausgleichend relativierenden Optimierung aller rechtlichen Belange. Das Konzept des integrierten Umweltschutzes führt keinesfalls dazu, dass ökonomische Belange stets gleichberechtigt neben Umweltschutzbelangen stehen. Denn das oberste Ziel des integrierten Umweltschutzes ist der optimale Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit. Diesem Ziel widerspricht aber eine gleichberechtigte Berücksichtigung ökonomische und ökologischer Belange. Ökonomische Belange genießen im Einzelfall nur dann einen gewissen Vorrang, wenn diese Vorrangstellung langfristig zu einem besseren Schutz der Umwelt führt.

Richtig ist indes, dass der gesamthaften Betrachtung eine dezentralisierende Wirkung immanent ist. Eine zentrale Steuerung des Umweltrechts ist aber nicht generell wünschenswert. Auf eine zentrale Steuerung des Umweltrechts kann zwar bis zu einem gewissen Grad nicht verzichtet werden. Jedoch wird zunehmend eine Tendenz zur Dezentralisierung des Umweltrechts erkenn-

---

<sup>97</sup> So auch bei Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 53; ähnlich wie hier Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 92, der insoweit von einem engeren Ansatz des integrierten Umweltschutzes spricht; in diesem Sinne auch Hoppe, VVDStRL 38 (1980), S. 211 (254 ff.) der darlegt, dass eine umfassende Umweltplanung nicht realisierbar ist und nur die Glaubwürdigkeit des Umweltschutzes mindern würde; Steiger, ZPR 1971, S. 133 (138); Köck, NuR 1997, S. 528 (532).

bar. Zu nennen ist dabei auf europäischer Ebene die Verordnung über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, die sog. Öko-Audit-Verordnung<sup>98</sup>. Sie ist von der Erwägung geleitet, dass die Industrie Eigenverantwortung für die Bewältigung der Umweltfolgen ihrer Tätigkeiten trägt und daher zu einem aktiven Konzept kommen sollte, in dem sie selbst die Auswirkungen ihrer Aktivität auf die Umwelt prüft und Möglichkeiten zu ihrer kurz- oder mittelfristigen Verringerung ausschöpft<sup>99</sup>. Der Vorteil solcher dezentralisierender Maßnahmen besteht darin, dass sie anders als ordnungsrechtliche Instrumente nicht auf die Sanktionswirkung hoheitlicher Maßnahmen beschränkt sind, sondern das Kapital der Eigenverantwortung und der Eigeninitiative der Betreiber nutzen können<sup>100</sup>. Dies kann geschehen durch Änderungen der inneren Unternehmensorganisation und des Betriebsablaufes sowie durch Gestaltung von Produkten und Dienstleistungen. Eine Optimierung des Umweltschutzes lässt sich mit Mitteln des Ordnungsrechts nur begrenzt erreichen<sup>101</sup>. Besser gelangt man zu diesem Ziel, wenn die Unternehmen als Partner des Staates für das Ziel der Verbesserung des Umweltschutzes gewonnen und die ordnungspolitischen Zwänge und Kontrollen durch ein Konzept gemeinsamer Verantwortung ergänzt werden<sup>102</sup>. Der Staat sollte dabei die Rolle eines Supervisors einnehmen<sup>103</sup>, der nicht durch ordnungspolitische Instrumente selbst vorschreibt und kontrolliert, sondern effizient und ergebnisorientiert reguliert. Der Beitrag, welchen der integrierte Umweltschutz zur Dezentralisierung des Umweltrechts leistet, ist demnach grundsätzlich zu begrüßen. Die dezentralisierende Wirkung des integrierten Konzeptes eignet sich von daher nicht als Kritikpunkt.

Der These, dass im Rahmen eines integrativen Ansatzes ergangene Entscheidungen nur begrenzt richterlich nachprüfbar sind, kann nicht widersprochen werden. Da sich die für die Umwelt beste Lösung nicht mit mathematischer Genauigkeit bestimmen lässt, sondern letztendlich eine Annäherung an die beste Lösung nur im Rahmen einer Einzelfallentscheidung erfolgen kann, spricht vieles dafür, dass mit der konsequenten Normierung integrierter Regelungsansätze eine Erweiterung des behördlichen Entscheidungsspielraums und damit auch eine Reduzierung der gerichtli-

---

<sup>98</sup> ABl. EG Nr. L 168 vom 7.10.1993, S. 1, ber. ABl. EG Nr. L 203 vom 29.8.1995, S. 17.

<sup>99</sup> Vgl. auch Erwägung Nr. 6a des Änderungsvorschlages des Europäischen Parlamentes, ABl. EG Nr. C 42 vom 15.2.1993, S. 44 (45).

<sup>100</sup> Ladeur, ZUR 1998, S. 245 (250).

<sup>101</sup> Coenen/Klein-Vielhauer/Meyer, Integrierte Umwelttechnik, S. 63; Feser, Vom End-of-Pipe zum Integrierten Umweltschutz? Die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders./Flieger/Hauff, Integrierter Umweltschutz, S. 42 (54); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 21; Hinterberg/Luks/Stewen, Ökologische Wirtschaftspolitik, S. 76; Huber, Unternehmen Umwelt, S. 126; Karl/Orwat ZfU 1997, S. 343 (359).

<sup>102</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 277; Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (337).

<sup>103</sup> Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (336).



chen Kontrolle verknüpft ist<sup>104</sup>. Allerdings muss eine Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte zugunsten eines integrierten Umweltschutzes hingenommen werden, da die Notwendigkeit, den Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltfaktoren Rechnung zu tragen und die Umwelt als Ökosystem zu begreifen, zweifellos besteht<sup>105</sup>. Das Umweltrecht kann nicht die Augen vor der Komplexität der Natur und vor den komplizierten Beziehungen zwischen Natur und Gesellschaft verschließen.

Abschließend ist festzustellen, dass der integrative Ansatz, insbesondere wenn man ihn in einem weiteren Sinne als absolut umfassende Umweltplanung versteht, die Gefahr einer gewissen Uferlosigkeit, Abstraktheit oder auch Selbstüberforderung<sup>106</sup> in sich birgt. Insofern ist die angeführte Kritik nicht ganz unberechtigt. Allerdings kann der Begriff des integrierten Umweltschutzes sowohl aus gemeinschaftsrechtlicher als auch aus nationaler Sicht nicht in diesem Sinne verstanden werden. Die Entscheidungsfindung des integrierten Umweltschutzes stellt vielmehr ein „permanentes Suchverfahren“<sup>107</sup> dar, welches begrenzt ist durch die Stabilitätsinteressen des Antragstellers und das Interesse an der Vollzugseffizienz der Verwaltungsbehörde<sup>108</sup>. Die Umweltpolitik ist demnach gehalten, einen Weg zu finden, der den hohen Anforderungen eines integrativen Ansatzes im Rahmen des technisch und rechtlich Möglichen gerecht wird, indem er die Grenzen der Problembewältigungsfähigkeit des Menschen mit einbezieht und angesichts der naturwissenschaftlichen Erkenntnisdefizite wenn auch keinen optimalen Umweltschutz, zumindest aber eine Annäherung an diesen anstrebt. Die Entscheidungsfindung im Rahmen einer integrierten Gesamtbetrachtung kann letztendlich nur den Anspruch auf vorläufige Richtigkeit erheben<sup>109</sup>. So verstanden besteht nicht die Gefahr, dass integrierter Umweltschutz zu rational nicht nachvollziehbaren Einzelentscheidungen führt, welche spekulativen Annahmen und Rechtsunsicherheit Tür und Tor öffnen würden. Gefordert ist vielmehr die Normierung umweltrechtlicher Regelungen, welche eine Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen unter Heranziehung der verschiedenen Handlungsalternativen gewährleisten. Dabei wird das Optimum eines gesamthaften Ansatzes angestrebt, so dass die Summe der Nachteile eines derart komplexen Bewertungsvorgangs minimal gehalten werden kann.

---

<sup>104</sup> Rengeling, in: FS Feldhaus 1999, S. 313 (318, 322); Rengeling/Gellermann, UTR 1996, S. 1 (17); Lange/Karthaus, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, S. 15 (28 f.); BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 43, S. 534 f.; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 52.

<sup>105</sup> Siehe unter B.IV.

<sup>106</sup> So Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 51.

<sup>107</sup> Volkmann, VerwArch 89 (1998), S. 363 (396).

<sup>108</sup> Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 56.

<sup>109</sup> Volkmann, VerwArch 89 (1998), S. 363 (373, 396); Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 56.

## C. Inhalt der IVU-Richtlinie

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über den Inhalt und die Reichweite der Bestimmungen der IVU-Richtlinie. Im Rahmen der einzelnen Punkte soll insbesondere herausgearbeitet werden, inwiefern der integrative Ansatz durch die Regelungen der IVU-Richtlinie verwirklicht wird. Dabei wird mit einer kurzen Darstellung der Entstehungsgeschichte begonnen, um dann die allgemeine Struktur, die materiell-rechtlichen und die verfahrensrechtlichen Bestimmungen zu untersuchen. Der Schwerpunkt der Darstellung wird auf dem materiell-rechtlichen Teil liegen, da dieser für den integrativen Ansatz von wesentlicher Bedeutung ist.

### *I. Überblick über den Regelungsinhalt*

Ziel der IVU-Richtlinie ist es, Genehmigung und sonstige Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung von Emissionen aus Industrieanlagen einem Verfahren zu unterwerfen, das – im Gegensatz zu bislang vorherrschenden Konzepten – medienübergreifend und integriert angelegt ist. Dabei sollen Emissionen vermieden, und sofern dies nicht möglich ist, vermindert werden. Die Richtlinie strebt ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt an. Es bedarf daher eines die Umwelt insgesamt schützenden, integrierten Konzeptes. Erfasst werden Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft<sup>110</sup>. Die Erwägungsgründe enthalten darüber hinaus das Ziel der umsichtigen Verwendung der natürlichen Ressourcen und der Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung<sup>111</sup>. Die Vorschriften über die Genehmigung und den Betrieb von Industrieanlagen in der Europäischen Union sollen im Sinne eines integrativen Konzeptes harmonisiert werden. Der Anwendungsbereich erstreckt sich auf die im Anhang I der Richtlinie genannten industriellen Tätigkeiten<sup>112</sup>. Die Reichweite der Richtlinie ist, betrachtet man die Aufzählung der Anlagen in Anhang I, relativ groß<sup>113</sup>. Dabei tritt hier der Gesichtspunkt der medienübergreifenden Belastung und grenzüberschreitenden Verschmutzung in den Vordergrund. Anhang I beinhaltet daher neben solchen Anlagen, die insbesondere zur Luftverschmutzung beitragen, auch Kategorien von industriellen Tätigkeiten, deren besonderes Umweltgefährdungspotential durch Emissionen bedingt sind, die zu Gewäs-

---

<sup>110</sup> Art. 1 IVU-Richtlinie.

<sup>111</sup> Vgl. 1., 2., 8. und 9. Erwägungsgrund; zum Zweck der Richtlinie vergleiche die ausführliche Darstellung von Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 1 Rn. 1, 2, 4.

<sup>112</sup> Art. 1 S. 1 IVU-RL. Eine umfassende Darstellung des Umsetzungsbedarfs hinsichtlich dieses in Anhang I enthaltenen Kataloges findet sich bei: Kracht/Wasielewski, in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 16 ff. sowie bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 159 f.

<sup>113</sup> Vgl. die „Aufzählung der Kategorien von industriellen Tätigkeiten“ in Anhang I der IVU-RL.

server Verschmutzungen und Bodenkontaminationen führen können. Insgesamt beschränkt sich der Anwendungsbereich der IVU-Richtlinie aber auf Anlagen mit großem Gefährdungspotential<sup>114</sup>.

Die Zielsetzung der Richtlinie soll durch eine Regelung der Voraussetzungen für die Inbetriebnahme der von der Richtlinie erfassten Vorhaben erreicht werden. Für diese Vorhaben sieht die Richtlinie eine Genehmigungspflicht vor, wobei die Genehmigung nur dann erteilt werden darf, wenn die Anlage den in der Richtlinie aufgestellten Anforderungen entspricht. Die Anforderungen sind eher allgemein formuliert; die Richtlinie sieht insbesondere keine konkreten Emissionsgrenzwerte vor. Gegenstand der Richtlinie ist dabei zum einen eine inhaltlich-materielle und zum anderen eine verfahrensrechtliche Integration. Inhaltlich-materiell meint dabei die Zusammenfassung und Abstimmung der Anforderungen an den Betrieb einer Industrieanlage unter Umweltgesichtspunkten, wobei die integrierte Vermeidung und Verminderung der Emissionen der betreffenden Anlage in die drei Umweltmedien Luft, Wasser und Boden im Vordergrund stehen. Unter verfahrensrechtlicher Integration versteht man die Zusammenfassung oder Koordinierung der Verwaltungszuständigkeiten und -verfahren zur Erteilung, Überwachung und Änderung der dem Schutz der Umwelt insgesamt dienenden Genehmigung(en)<sup>115</sup>.

Die IVU-Richtlinie mit ihrem medienübergreifenden Konzept löst die bisher auf EU-Ebenen bestehenden medienbezogenen Richtlinien ab. Namentlich sind dies die Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen vom 28.6.1984 (RL 84/360/EWG)<sup>116</sup> und die Richtlinie des Rates betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung gefährlicher Stoffe in Gewässer der Gemeinschaft vom 4.5.1976 (RL 76/464/EWG)<sup>117</sup>. Der sektorale Ansatz dieser Richtlinien, der auf den Schutz der einzelnen Medien abzielt, soll ersetzt werden durch ein integriertes Konzept. Da getrennte Konzepte, die der isolierten Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser und Boden dienen, lediglich zur Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium in ein anderes führen, sollen solche Verschiebungen durch ein integriertes Konzept vermieden werden, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen<sup>118</sup>.

---

<sup>114</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 188; Kracht/Wasielewski, in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 15.

<sup>115</sup> Kracht/Wasielewski, in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 12 f.

<sup>116</sup> ABl. EG Nr. L 188 vom 16.7.1984, S. 20; geändert durch die Richtlinie des Rates zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien (91/692/EWG) vom 23.12.1991 (ABl. EG Nr. L 377 vom 31.12.1991, S. 48); die Industrieanlagenrichtlinie gilt allerdings noch elf Jahre nach Inkrafttreten der IVU-Richtlinie weiter, vgl. Art. 20 Abs. 3 IVU-RL.

<sup>117</sup> ABl. EG Nr. L 129 vom 17.5.1976, S. 23; geändert durch die Richtlinie 90/656/EWG vom 4.12.1990 (ABl. EG Nr. L 353 vom 17.12.1990, S. 59), die Richtlinie 91/692/EWG vom 23.12.1991 (ABl. EG Nr. L 377 vom 31.12.1991, S. 48) und die Richtlinie 93/80/EWG vom 23.9.1993 (ABl. EG Nr. L 256 vom 14.10.1993, S. 32).

<sup>118</sup> Art. 1 S. 2 IVU-RL und 7. und 8. Erwägungsgrund der IVU-RL.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird zwischen neuen Anlagen (Art. 4 IVU-RL), bestehenden Anlagen (Art. 5 IVU-RL) und (wesentlichen und unwesentlichen) Änderungen von Anlagen (Art. 12 IVU-RL) unterschieden. Zudem sieht die Richtlinie eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei wesentlichen Änderungen der Anlage sowie bei der Genehmigung der Anlage selbst vor<sup>119</sup>. Neu im europäischen Recht ist auch die Regelung, welche eine regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls eine Aktualisierung der Genehmigungsaufgaben vorsieht<sup>120</sup>.

Die Richtlinie stellt eine Rahmenrichtlinie zur Festlegung allgemeiner Grundsätze zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung dar und ist auf Fortschreibung durch Tochterrichtlinien angelegt<sup>121</sup>. Demnach bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, diesen Rahmen mit detaillierten Regelungen auszufüllen. Ihnen verbleibt somit ein weites Entscheidungsspielraum<sup>122</sup>. Insbesondere die konkrete Ausgestaltung der Umsetzung des integrierten Ansatzes sowohl in materieller (z.B. die Festlegung der Emissionsgrenzwerte oder die Bestimmung der besten verfügbaren Technik) als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht (z.B. der Aufbau und die Organisation der zuständigen Behörden) bleibt den Mitgliedstaaten überlassen<sup>123</sup>.

Der Anwendungsbereich der IVU-Richtlinie beschränkt sich auf Anlagen mit großem Gefährdungspotential. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hatte bereits in seiner Stellungnahme vom 27.4.1994<sup>124</sup> auch die Regelung der Anforderungen an nicht genehmigungspflichtige Anlagen empfohlen, konnte sich damit aber nicht durchsetzen. Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der IVU-Richtlinie in diesem Sinne wird von der Kommission derzeit nicht forciert<sup>125</sup>.

## ***II. Entstehungsgeschichte der IVU-Richtlinie***

Kompetenzgrundlage für die IVU-Richtlinie ist Art. 174 EG in der Fassung des Amsterdamer Vertrages<sup>126</sup>, der den Rat ermächtigt, gemäß dem Verfahren der Zusammenarbeit und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung des in Art. 174 EG genannten Zieles der Umweltpolitik zu beschließen. Ziele der Umweltpolitik sind nach dieser Vorschrift die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sowie die Verbesserung ihrer Qualität, der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und ratio-

---

<sup>119</sup> Art. 15 und 24. Erwägungsgrund der IVU-RL.

<sup>120</sup> Art. 13 IVU-RL und 22. Erwägungsgrund der IVU-RL.

<sup>121</sup> 9. Erwägungsgrund der IVU-RL.

<sup>122</sup> Vgl. Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in BT-Drks. 12/6952, S. 6 (13).

<sup>123</sup> Begründung des Rates zum Gemeinsamen Standpunkt, ABl. EG Nr. C 87 vom 25.3.1996, S. 23.

<sup>124</sup> ABl. EG Nr. C 195 vom 18.7.1994, S. 54 ff., unter Nr. 4.1. und 3.3.1.

<sup>125</sup> Antwort auf die schriftliche Anfrage E-1667/97 (Bowe) ABl. EG Nr. C 391 vom 23.12.1997, S. 116.

<sup>126</sup> ABl. EG Nr. L 257 vom 10.10.1996, S. 26.

nale Verwendung der natürlichen Ressourcen sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Ausgangspunkt für das Entstehen der IVU-Richtlinie und der mit ihrer Entstehung verbundenen Diskussion war der Entwurf der Kommission vom 14.9.1993<sup>127</sup>. Der Vorschlag löste eine lebhaft diskutierte Diskussion aus und erntete zahlreiche Kritik. Nicht nur in der Fachöffentlichkeit<sup>128</sup>, sondern auch auf politischer Ebene begann unvermittelt eine lebhaft Beschäftigung mit den Inhalten des Richtlinienvorschlags. Insbesondere Deutschland kritisierte den „rein verfahrensrechtlichen Ansatz“ des Entwurfes und forderte eine grundlegende Überarbeitung, welche eine Normierung von Betreiberpflichten, am Stand der Technik orientierte Emissionsgrenzwerte und die Festlegung von Umweltqualitätszielen vorsehen sollte. Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Bundestages lehnte deshalb den Richtlinienvorschlag wegen der unzureichenden Berücksichtigung des Vorsorgegrundsatzes und seiner Verfahrenslastigkeit einstimmig ab<sup>129</sup>. Der Bundesrat schloss sich dieser Einschätzung an<sup>130</sup>. Ähnliche Bedenken äußerte der Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Stellungnahme vom 27.4.1994<sup>131</sup>. Das Europäische Parlament billigte den Vorschlag in seiner Legislativen Entschließung vom 14.12.1994<sup>132</sup>, wenn auch mit zahlreichen Änderungen. Dabei wurde eine Vielzahl der deutschen Forderungen – wie z.B. die Einbeziehung materieller Betreiberpflichten und die europaeinheitliche Festlegung von Emissionsgrenzwerten – auch vom Europäischen Parlament unterstützt. Der geänderte Vorschlag der Kommission vom 5.5.1995<sup>133</sup> übernahm das Konzept der Grundpflichten. Am 27.11.1995 legte der Rat schließlich einen gemeinsamen Standpunkt fest<sup>134</sup>. Als wichtigste Neuerung wurde angesehen, dass der Rat dem sog. „fill-up-Prinzip“ eine Absage erteilte: Art. 9 Abs. 3 des Kommissionsvorschlages sah vor, dass bei günstigen Umweltbedingungen die Emissionsgrenzwerte abweichend vom Stand der Technik festgelegt werden konnten. Eine solche Regelung enthält der gemeinsame Standpunkt nicht mehr. Das Europäische Parlament beschloss in der 2.

---

<sup>127</sup> ABl. EG Nr. C 311 vom 17.11.1993, S. 6.

<sup>128</sup> Mit der geplanten IPC-Richtlinie befassten sich die Dritten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 18./19.5.1995: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz; aus der Literatur: Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 828; Schnutenhaus, NVwZ 1994, S. 671 ff.; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 42 f.; Appel, DVBl. 1995, S. 399; Steinberg, NVwZ 1995, S. 209; Wasielewski, UPR 1995, S. 90; Krämer, Der Richtlinienvorschlag über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, 1996, S. 51.

<sup>129</sup> BT-Drks. 12/6952, S. 1 ff.

<sup>130</sup> BR-Drks. 803/2/93, S. 1 ff.

<sup>131</sup> ABl. EG Nr. C 195 vom 18.7.1994, S. 55 ff.

<sup>132</sup> ABl. EG Nr. C 18 vom 23.1.1995, S. 82 ff.

<sup>133</sup> ABl. EG Nr. C 165 vom 1.7.1995, S. 9.

<sup>134</sup> ABl. EG Nr. C 87 vom 25.3.1996, S. 8.

Lesung vom 22.5.1996 zahlreiche Änderungen<sup>135</sup>. Der Rat ist diesen Änderungsvorschläge größtenteils nicht gefolgt. Lediglich das Erfordernis einer nicht-technischen Zusammenfassung des Genehmigungsantrags<sup>136</sup> wurde in den endgültigen Text aufgenommen. Am 24.9.1996 beschloss der Rat die Richtlinie mit nur geringfügigen Änderungen gegenüber dem Gemeinsamen Standpunkt. Sie wurde am 10.10.1996 im Amtsblatt bekannt gegeben<sup>137</sup> und trat gemäß Art. 22 IVU-Richtlinie am 30.10.1996 in Kraft.

### ***III. Struktur und allgemeine Vorschriften***

Die maßgeblichen Anforderungen an die Genehmigung enthalten die Art. 3, 8, 9 und 10 IVU-Richtlinie. Nach Art. 8 IVU-Richtlinie ist die Genehmigung abzulehnen, wenn nicht über Auflagen sichergestellt ist, dass die Anlage den Anforderungen der Richtlinie entspricht. Prüfungsmaßstab für die Genehmigung ist somit das Auflagenprogramm der Art. 9, 10 IVU-Richtlinie. Art. 9 Abs. 1 IVU-Richtlinie nennt des weiteren als Genehmigungsvoraussetzungen die in Art. 3 IVU-Richtlinie enthaltenen Grundpflichten. Demnach enthält die IVU-Richtlinie zwei Normenkomplexe mit materiellen Vorgaben<sup>138</sup>: Art. 3 IVU-Richtlinie verlangt die Einhaltung von Grundpflichten nach dem deutschen Vorbild des § 5 BImSchG und die Art. 9, 10 IVU-Richtlinie enthalten ein kombiniertes Konzept der Emissionsbegrenzung und Umweltqualitätsorientierung. Eine Verknüpfung dieser materiellrechtlichen Anforderungen findet über den technischen Standard der besten verfügbaren Technik statt, der sowohl den Inhalt der Vorsorgepflicht nach Art. 3 S. 1 a) IVU-Richtlinie bestimmt als auch als Maßstab zur Festlegung der Emissionsgrenzwerte gemäß Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie gilt.

#### **1. Schutzbereich**

Die IVU-Richtlinie verfolgt mit ihrem integrierten Konzept den Schutz der Umwelt insgesamt. Dies soll erreicht werden durch eine Vermeidung und, wo dies nicht möglich ist, eine Verminderung der Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft<sup>139</sup>. Dabei wird durch die Gegenüberstellung von getrennten Konzepten und dem integrierten Konzept deutlich, dass bei einem integrierten Konzept Verlagerungseffekte zu berücksichtigen sind und zum anderen, dass das integrierte Konzept auf Emissionsbegrenzung ausgelegt ist<sup>140</sup>. Der Ziel-

---

<sup>135</sup> ABl. EG Nr. C 166 vom 10.6.1996, S. 69.

<sup>136</sup> Änderung 21, 2. Lesung, (vgl. vorhergehende Fn.), S. 26; jetzt Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 IVU-RL.

<sup>137</sup> ABl. EG 1996 Nr. L 257, S. 26.

<sup>138</sup> In diesem Sinne auch Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 128 f.

<sup>139</sup> Siehe unter C.I.

<sup>140</sup> So Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 99.

vorgabe kann aber nicht entnommen werden, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln dieses Konzept zu verfolgen ist. Die nähere Ausgestaltung bleibt vielmehr den Mitgliedstaaten überlassen<sup>141</sup>.

### a) Berücksichtigung von Wechselwirkungen

Während die Richtlinie Verlagerungseffekte ausdrücklich erwähnt<sup>142</sup>, werden Wechselwirkungen nicht angesprochen. Deshalb wird von einigen Autoren angenommen, dass der Schutzbereich der IVU-Richtlinie die Einbeziehung von Wechselwirkungen – anders als die UVP-Richtlinie<sup>143</sup> – nicht vorsieht. Insofern wird hierin eine Abschwächung des integrierten Ansatzes gesehen<sup>144</sup>. Dabei wird jedoch die Reichweite des integrierten Konzeptes der Richtlinie verkannt. Dieses soll wegführen von einem auf end-of-pipe-Technologien fixierten industriepolitischen Konzept hin zu einem auf integrierte Umwelttechnologien zugeschnittenen Industrieanlagenzulassungsrecht, das dem Umweltschutz bereits bei der Planung der Anlage mehr Gewicht einräumt<sup>145</sup>. Das Ordnungsrecht soll damit zu einem Instrument der Förderung integrierter Umwelttechnologien werden. Es soll nicht nur Auswirkungen auf das Medium, in das die Emissionen freigesetzt werden, ermitteln und berücksichtigen, sondern auch die Wirkungen auf andere Medien und Wechselwirkungen zwischen diesen<sup>146</sup>. Zudem kann aus der in der Definition der Umweltverschmutzung hergestellten Beziehung zwischen Emission und Schädigung der Umweltqualität<sup>147</sup> geschlossen werden, dass der Begriff des integrierten Umweltschutzes im Sinne der Richtlinie mehr sein soll als die Summe der drei Medien Luft, Wasser und Boden. Eine solche weite Auslegung ist erforderlich, weil die Definition der „Umweltverschmutzung“ in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie nicht vom Schutzgut, sondern von den Verschmutzungswegen her formuliert ist<sup>148</sup>. Somit berücksich-

---

<sup>141</sup> Siehe unter C.I.

<sup>142</sup> Art. 9 Abs. 3 und 7. Erwägung der IVU-RL.

<sup>143</sup> Art. 3 der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40.

<sup>144</sup> Schäfer, UPR 1997, S. 444 (445); in diesem Sinne auch Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (314); einschränkend Krings, UTR 1998, S. 47 (56), der davon ausgeht, dass nach der IVU-RL nur solche Wechselwirkungen relevant sind, die in Bezug auf die drei Medien ermittelt wurden.

<sup>145</sup> Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in BT-Drks. 12/6952, S. 12, (14 f. und 20); Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage einiger Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drks. 13/2276, S. 5.

<sup>146</sup> Begründung des Vorschlages für eine Richtlinie über die Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung, siehe vorherige Fn. S. 6 f.

<sup>147</sup> Art. 2 Nr. 2 IVU-RL; siehe im Folgenden zur Problematik, ob die Schutzgüter Fauna und Flora vom Begriff der Umwelt im Sinne der IVU-RL erfasst sind.

<sup>148</sup> Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 115.

tigt der integrierte Ansatz der IVU-Richtlinie auch die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Medien<sup>149</sup>.

## b) Schutz von Fauna und Flora

Der Schutz von Fauna und Flora wird in der Richtlinie nicht ausdrücklich erwähnt. Daher stellt sich die Frage, ob die IVU-Richtlinie auch den Schutz von Fauna und Flora bezweckt. Einige Autoren führen dazu an, Fauna und Flora sein indirekt als Teil der Umwelt in den Schutzbereich der Richtlinie mit aufgenommen<sup>150</sup>. Nach der Gegenauffassung sind Fauna und Flora nicht vom Schutzbereich der Richtlinie erfasst<sup>151</sup>. Indes ist davon auszugehen, dass Fauna und Flora unmittelbar geschützt werden, da das Ziel der Richtlinie der Schutz der Umwelt insgesamt ist. Es ist aber nicht ersichtlich, warum der Begriff der Umwelt lediglich die Medien Luft, Wasser und Boden erfassen sollte. Vielmehr verdeutlicht die Aussage „Schutz der Umwelt *insgesamt*“, dass die Umwelt in ihrer Gesamtheit erfasst ist und nicht nur Teilbereiche. Verdeutlicht wird dies durch die Definition der Umweltverschmutzung in Art. 2 Abs. 2 IVU-Richtlinie<sup>152</sup>. Danach umfasst der Begriff der Umweltverschmutzung jedwede

„durch menschliche Tätigkeit direkt oder indirekt bewirkte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder Boden, die der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität schaden oder zu einer Schädigung von Sachwerten bzw. zu einer Beeinträchtigung oder Störung von Annehmlichkeiten und anderen legitimen Nutzungen der Umwelt führen können“.

Da die Legaldefinition ausdrücklich von Auswirkungen auf den Menschen spricht, gehören alle Umweltfaktoren, an denen ein menschliches Nutzungsinteresse besteht, zur „Umwelt“ im Sinne der IVU-Richtlinie<sup>153</sup>. Es kann indes nicht bestritten werden, dass an der Erhaltung der Schönheit und Ästhetik von Natur und Landschaft, die insbesondere auch einen Erholungs- und Freizeitwert für den Menschen verkörpern, ein Interesse besteht. Denn das menschliche Wohlbefinden wird in einem erheblichen Maße von der ästhetischen Qualität der Landschaft beeinflusst.<sup>154</sup>

---

<sup>149</sup> So im Ergebnis Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 201; wohl auch Zöttl, NuR 1997, S. 157 (159), der auch synergetische und Kumulationseffekte mit erfasst sehen will. Ähnlich auch Rengeling in: FS Feldhaus 1999, S. 313 (317).

<sup>150</sup> Frenz, Europäisches Umweltrecht, 1997, § 10 Rn. 46; Bohne, Die integrierte Genehmigung als Grundlage der Vereinheitlichung des Zulassungsrechts und seine Verknüpfung mit dem Umweltaudit, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 105 (157); Zöttl, NuR 1997, S. 157 (159); Sandler, UTR 1998, S. 7 (18 f.).

<sup>151</sup> Jankowski, Bestandsschutz für Industrieanlagen, S. 195; Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – Die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (11).

<sup>152</sup> So auch Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10, Rn. 461; in diesem Sinne wohl auch Schnabel, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 1.

<sup>153</sup> So auch bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 156.

<sup>154</sup> So im Ergebnis auch BVerwG, NJW 1995, S. 2648; Murswiek, NVwZ 1996, S. 222 (225).



Wenn also die IVU-Richtlinie ein hohes Schutzniveau für die „Umwelt“ insgesamt anstrebt, dann sind alle Umweltfaktoren, die von Emissionen beeinträchtigt werden können und deren Nutzwert für den Menschen in Mitleidenschaft gezogen werden kann, unmittelbar vom Begriff der Umwelt umfasst<sup>155</sup>. Der Schutzbereich der Richtlinie erstreckt sich somit auch auf Fauna und Flora.

### **c) Einbeziehung ressourcenökonomischer Überlegungen**

Des Weiteren zielt die IVU-Richtlinie auch auf ressourcenökonomische Überlegungen ab. Dies wird in den Erwägungen der Richtlinie deutlich, wonach der integrierten Vermeidung von Umweltverschmutzung eine bedeutende Rolle bei der Herstellung eines dauerhaften und umweltgerechten Gleichgewichts zwischen menschlicher Tätigkeit und sozioökonomischer Entwicklung, den Ressourcen und der Regenerationsfähigkeit der Natur eingeräumt wird<sup>156</sup>. Zudem heißt es weiter, dass die Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen und umweltgerechten Entwicklung durch ein integriertes Konzept zur Verminderung der Umweltverschmutzung gefördert wird<sup>157</sup>. Sofern ressourcenökonomische Überlegungen von den von der Anlage ausgehenden Emissionen veranlasst sind, erlaubt der weite Umweltbegriff ihre Berücksichtigung, da gerade die Ressourcenökonomie auf eine vorsorgende Sicherung menschlicher Nutzungsinteressen abzielt<sup>158</sup>.

## **2. Abgrenzung zur UVP-Richtlinie**

Sowohl die IVU-Richtlinie als auch die Richtlinie des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG)<sup>159</sup> verfolgen einen integrierten Regelungsansatz<sup>160</sup>. Die UVP-Richtlinie verpflichtet alle Mitgliedstaaten, vor der Durchführung bestimmter Großprojekte eine umfassende Prüfung ihrer Auswirkungen auf die Umwelt in einem rechtlich geordneten und transparenten Verfahren durchzuführen, deren Ergebnisse bei der Entscheidung über die Genehmigung zu berücksichtigen sind. Daher stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die beiden Richtlinien zueinander stehen. In der Literatur

---

<sup>155</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 156.

<sup>156</sup> 2. Erwägung, 2. Halbsatz der IVU-RL.

<sup>157</sup> 9. Erwägung, S. 3 IVU-RL.

<sup>158</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 157.

<sup>159</sup> ABl. EG Nr. L 175 vom 5.7.1985, S. 40.

<sup>160</sup> Den integrierten Regelungsansatz der UVP-RL enthält Art. 3 UVP-RL. Ziel des Art. 3 UVP-RL ist es, in den Genehmigungsverfahren eine sektorale Betrachtungsweise zugunsten einer gesamthaften Betrachtung zu überwinden, die alle Auswirkungen des untersuchten Vorhabens auf die Umwelt insgesamt, einschließlich der Wechselwirkungen, berücksichtigt.

wird häufig kritisiert, dass das Verhältnis der beiden Richtlinien weitgehend ungeklärt sei<sup>161</sup>. Andere sehen das Verhältnis als weitgehend geklärt an, da beide auf einen unterschiedlichen Zweck abzielen. Eine Abstimmung der beiden Richtlinien sei daher nicht notwendig<sup>162</sup>. Im Folgenden soll untersucht werden, ob eine Abstimmung beider Richtlinien notwendig ist und wie das Verhältnis beider Richtlinien zueinander aussehen könnte.

### a) Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Richtlinien

Zunächst ist festzustellen, dass die UVP-Richtlinie die Errichtung der Anlage regelt<sup>163</sup>, während die IVU-Richtlinie Anforderungen an den Betrieb einer Anlage stellt<sup>164</sup>. Unter diesem Gesichtspunkt kann der Auffassung, dass die Richtlinien grundsätzlich einen unterschiedlichen Zweck verfolgen, zugestimmt werden. Zudem enthält die IVU-Richtlinie materiell-rechtliche Anforderungen, indem sie das integrierte Konzept mit ins Detail gehenden zwingenden Genehmigungsvoraussetzungen ausgestaltet, wohingegen die UVP-Richtlinie stärker verfahrensrechtlich ausgestaltet ist. Allerdings überschneiden sich beide Richtlinien insoweit, als die IVU-Richtlinie auch verfahrensrechtliche Anforderungen enthält<sup>165</sup>.

Ob die UVP-Richtlinie im Gegenzug auch materielle Forderungen an das europäische Recht stellt, wird nicht einheitlich beantwortet. Zum Teil wird dies mit dem Argument bejaht, eine umfassende Bewertung und Berücksichtigung aller Umweltfolgen eines Vorhabens setze umfassende materiellrechtliche Bewertungsmaßstäbe in den Mitgliedstaaten voraus. Zumindest eine Ausstrahlungswirkung der UVP-Richtlinie auf das materielle Recht könne nicht geleugnet werden<sup>166</sup>. Andere lehnen einen materiellen Ansatz ab und begründen diese Auffassung mit dem Entstehungszusammenhang und den Erwägungsgründen, welche die UVP-Richtlinie als reine

---

<sup>161</sup> Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 830 (833); BR-Drks. 803/2/93, S. 5; BMU, UGB-KomE, vor §§ 80-114, S. 612; Feldmann, in: Rengeling, EUDUR, § 34 Rn. 126; ders., Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Ersten Buch zum Umweltgesetzbuch, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 193 (194 f.); Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (24); Martini, ZUR 1998, S. 103 f.; ders., Integrierte Regelungsansätze, S. 271; Sandler, Integrierter Umweltschutz im Anlagen-genehmigungsrecht, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 29 (30 f.); ders., UTR 1998, S. 7 (19); Zöttl, NuR 1997, S. 157 (161); ders., Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 169 f.

<sup>162</sup> Krämer, Der Richtlinienentwurf über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 51 (72); Schäfer, UPR 1997, S. 444 (445).

<sup>163</sup> Art. 1 Abs. 2 Spstr. 1 UVP-RL.

<sup>164</sup> Art. 2 Nr. 9, 3 S. 1 Hs. 1, 4 IVU-RL.

<sup>165</sup> Z.B. Art. 7 und 15 IVU-RL.

<sup>166</sup> Z.B. Art. 3 und 8 UVP-RL; eine materielle Wirkung bejahend Bohne, Die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben, in: Tettinger, Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten des Bergbaus und der Energiewirtschaft, S. 13 (15); Dohle, NVwZ 1989, S. 697 (704); Erbguth, Die Umweltverträglichkeitsprüfung als Rhetorik?, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 257 (265); ders., NuR 1997, S. 261 (265); Schulz, Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht, S. 74 ff.; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 272; Vorwerk, Die Verwaltung 1996, S. 241 (245).

Verfahrensrichtlinie ausweisen, die darauf abzielt, die behördlichen Informationen über Umweltauswirkungen zu verbessern<sup>167</sup>. Ein rein verfahrensrechtlicher Ansatz der UVP-Richtlinie ist im Ergebnis aber abzulehnen, da eine von der UVP-Richtlinie angestrebte umfassende Umweltfolgenabschätzung nicht nur Auswirkungen auf das Verfahren hat. Die Umsetzung des integrativen verfahrensrechtlichen Ansatzes der Richtlinie legt zumindest auch die Aufstellung einheitlicher Maßstäbe wie z.B. Grenzwerte und Umweltqualitätsnormen und eine integrative Ausgestaltung der Behördenentscheidung nahe, um ein integratives Verfahren zu ermöglichen. Da die UVP-Richtlinie auf einen umfassenden und optimierten Umweltschutz abzielt, muss das in der Umweltverträglichkeitsprüfung erzielte Ergebnis von der zuständigen Behörde im Rahmen der zu treffenden materiellrechtlichen Entscheidung berücksichtigt werden<sup>168</sup>. Insofern bewirkt die Verwirklichung einer verfahrensrechtlichen Integration als eine Art Nebeneffekt Änderungen des materiellen Rechts.

Eine weitere Überschneidung der beiden Richtlinien ist darin zu sehen, dass die UVP-Richtlinie, wie bereits festgestellt, grundsätzlich nur die Errichtung der Anlage regelt. Jedoch sind, je nach Art des Vorhabens, im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung auch solche Umweltauswirkungen zu berücksichtigen, die vom Betrieb der Anlage herrühren. Dies macht Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang IV Nr. 1 UVP-Richtlinie deutlich, wonach die Antragsunterlagen das Projekt auch nach seinen Betriebsmerkmalen beschreiben müssen<sup>169</sup>. Darüber hinaus beziehen die von der UVP-Änderungsrichtlinie neu eingefügten Auswahlkriterien betriebsspezifische Gesichtspunkte mit ein<sup>170</sup>. Im Gegenzug kommt der IVU-Richtlinie auch bei der Errichtung der Anlage eine gewisse Bedeutung zu, da aufgrund der in Art. 9 Abs. 4 S. 1, Hs. 2 IVU-Richtlinie enthaltenen Öffnungsklausel gewisse standortspezifische Charakteristika eines Vorhabens berücksichtigt werden können.

Der Anwendungsbereich beider Richtlinien ist nicht aufeinander abgestimmt. Vielmehr unterfällt eine große Zahl von Anlagentypen dem Anwendungsbereich beider Richtlinien, allerdings gibt es

---

<sup>167</sup> Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (333); Schmidt-Preuß, DVBl. 1995, S. 485 (491); ders., DVBl. 1998, S. 857 (864); BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, S. 238 (243); Urteil vom 14.5.1996 – 7 NB 3.95 –, BVerwGE 101, S. 166 (173); Urteil vom 21.3.1996, – 4 C 19/94 –, NVwZ 1996, S. 1016 (1018).

<sup>168</sup> Dies erkennt wohl auch Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (333); ders., Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 (196), nach dessen Auffassung integratives Verfahrensrecht im Stil der UVP-RL eine innerstaatliche Ausgestaltung des materiellen Rechts hin zu Abwägungsentscheidungen nahe legt.

<sup>169</sup> Erbguth/Schink, UVPG, § 2 Nr. 46; vgl. auch bei Zöttl, Integrierte Regelungsansätze in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 169.

<sup>170</sup> Art. 4 Abs. 3 i.V.m. Anhang III, insbesondere Nr. 1 und 3 UVP-RL n.F.

Anlagen, die UVP-pflichtig sind, aber nicht unter die IVU-Richtlinie fallen<sup>171</sup>. Da die beiden Richtlinien jedoch grundsätzlich verschiedene Regelungszwecke verfolgen, ist eine Übereinstimmung der Anwendungsbereiche nicht erforderlich<sup>172</sup>.

Somit wird deutlich, dass sich die Schutzbereiche der beiden Richtlinien in verschiedener Hinsicht überschneiden, wobei sie sich in einem wesentlichen Punkt allerdings unterscheiden: Da die UVP-Richtlinie die Errichtung der Anlage betrifft, hat das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich vorbereitenden Charakter. Die IVU-Richtlinie stellt demgegenüber verbindliche Anforderungen an die Prüfung der Umweltauswirkungen, welche die Behörde im Rahmen der Entscheidung, ob eine Genehmigung für die betreffende Anlage erteilt wird, berücksichtigen muss. Insofern kommt der IVU-Richtlinie im Vergleich zur UVP-Richtlinie eine weitreichendere Bedeutung, insbesondere in materiellrechtlicher Hinsicht, für das Industrieanlagenzulassungsrecht zu. Dieser Umstand wirft zumindest in den Mitgliedstaaten Probleme bei der Umsetzung auf, welche für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage eine einheitliche Entscheidung vorsehen. Demnach ist eine Klärung des Verhältnisses der beiden Richtlinien notwendig.

### **b) Verknüpfung der beiden Richtlinien**

Eine explizite Regelung, welcher der beiden Richtlinien der Vorrang gebührt, ist nicht ersichtlich. Dem Vorschlag des Europäischen Parlaments, eine Regelung in der IVU-Richtlinie vorzusehen, wonach die IVU-Richtlinie die Anforderungen der UVP-Richtlinie übernimmt und konkretisiert und damit das medienübergreifende Verfahrensrecht harmonisiert und vereinfacht<sup>173</sup>, wurde nicht gefolgt.

Allerdings enthalten beide Richtlinien Verweisungen, so dass auf diesem Wege der Versuch unternommen werden soll, das Verhältnis beider Richtlinien zueinander zu klären<sup>174</sup>. Die UVP-Änderungsrichtlinie fügt in Art. 2 UVP-Richtlinie einen neuen Abs. 2 a ein, wonach für die Erfüllung der IVU-Richtlinie und für die UVP-Richtlinie ein einheitliches Verfahren vorgesehen werden kann. Daraus lässt sich schließen, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen des IVU-Verfahrens durchgeführt werden kann. Soweit die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, gelten die Anforderungen beider Richtlinien nebeneinander fort. Dies ergibt sich aus Art. 1 S. 2 der IVU-Richtlinie, wonach ihre Anforderungen unbeschadet der UVP-

---

<sup>171</sup> Zöttl, NuR 1997, S. 157 (160); ders., Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S.169; Becker, NVwZ 1997, S. 1167 (1170).

<sup>172</sup> Schulz, Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht S. 196; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 169.

<sup>173</sup> ABl. EG 1996, Nr. C 166 vom 10.6.1996, S. 69, Änderung 2 (2. Lesung).

<sup>174</sup> Vgl. zum Folgenden ausführlich Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 170 ff.

Richtlinie gelten. Eine solche Verknüpfung der beiden Richtlinien hat zur Folge, dass die Behörden bei UVP-pflichtigen Projekten umfassende Informationen über die Umweltauswirkungen erhalten, da ihnen als Informationsquelle zum einen der Genehmigungsantrag und zum anderen die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zur Verfügung stehen. Nach Art. 9 Abs. 2 IVU-Richtlinie sind bei wesentlichen Änderungen, für die Art. 4 der UVP-Richtlinie gilt, alle einschlägigen Angaben oder Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen. Des Weiteren können die nach der UVP-Richtlinie zu erbringenden Angaben, soweit sie den inhaltlichen Anforderungen der IVU-Richtlinie an den Genehmigungsantrag entsprechen, gemäß Art. 6 Abs. 2 IVU-Richtlinie in den Antrag aufgenommen werden.

Dabei zeigt sich, dass die beiden Richtlinien zwar Ansätze zur Lösung des Konkurrenzverhältnisses enthalten. Im Ergebnis bleibt es aber den Mitgliedstaaten überlassen, das Verhältnis der beiden Richtlinien zu regeln. Soweit sie von der Möglichkeit der Einbeziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Genehmigungsverfahren nach der IVU-Richtlinie Gebrauch machen, hat dies den Vorteil für die Behörde, umfassend über die zu befürchtenden Umweltauswirkungen informiert zu werden. Dem Betreiber der Anlage wird dadurch eine doppelte Prüfung erspart, da er, soweit die zu erbringenden Angaben beiden Richtlinien entsprechen, nur einmal die notwendigen Informationen herbeibringen muss<sup>175</sup>.

Das Verhältnis beider Richtlinien kann demnach wie folgt beschrieben werden: Soweit die Mitgliedstaaten von der in beiden Richtlinien vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch machen, die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Genehmigungsverfahren nach der IVU-Richtlinie zu integrieren, stellt sich die Umweltverträglichkeitsprüfung als eine Art Vorprüfung<sup>176</sup> dar, welche die nach der IVU-Richtlinie vorzunehmende Umweltfolgenprüfung um weitere Aspekte ergänzt. Eine solche fakultative Verknüpfung der beiden Verfahren entspricht im übrigen auch dem integrierten Konzept des Art. 7 der IVU-Richtlinie<sup>177</sup>. Dabei stellt sich die beabsichtigte prozedurale Integration als ein weiterer Schritt hin zu einem umfassenden und vorsorgenden Umweltschutz dar.

---

<sup>175</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 171.

<sup>176</sup> Ähnlich Becker, NVwZ 1997, S. 1167 (1170), nach dessen Auffassung die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert sind, dass in einem Verfahren zunächst die UVP durchgeführt und sodann anschließend integriert das IVU-Genehmigungsverfahren fortgeführt wird.

<sup>177</sup> Becker, NVwZ 1997, S. 1167 (1170); ders., Kommentar zur IVU-Richtlinie, Erl. Kommentierung zu Art. 7.

### 3. Anwendungsbereich

Die IVU-Richtlinie geht von einem anlagenbezogenen Ansatz aus<sup>178</sup>. Ausweislich der Art. 1 und 2 Nr. 3 IVU-Richtlinie umfasst der Anwendungsbereich Anlagen, in denen mindestens eine der in Anhang I genannten Tätigkeiten durchgeführt wird. Die Bandbreite der in Anhang I aufgezählten Anlagen erstreckt sich von der Energiewirtschaft über die metallverarbeitende und chemische Industrie, die Mineralölindustrie bis hin zu Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstigen Industriezweigen. Gemäß Art. 4 der IVU-Richtlinie gilt für Feuerungsanlagen die Richtlinie 88/609/EWG<sup>179</sup> weiter fort, so dass die maßgebliche Definition sich aus dieser Richtlinie ergibt<sup>180</sup>. Nicht erfasst sind Forschungs- und Versuchsanlagen<sup>181</sup>. Entscheidend für die vorschrittkonforme Anwendung dieser Ausnahmebestimmung für Versuchsanlagen ist, dass ihr Betriebszweck ausschließlich oder überwiegend auf die Forschung, Entwicklung oder Erprobung neuer Erzeugnisse oder Verfahren ausgerichtet ist. Die wirtschaftliche Verwertung der hierbei anfallenden Stoffe ist dabei nicht ausgeschlossen, sofern der Hauptzweck des Betriebes der Versuchsanlage weiterhin in der Durchführung von Versuchen im Sinne der IVU-Richtlinie besteht, um überwiegend technische Fragen im Hinblick auf neue Erzeugnisse oder Verfahren zu klären<sup>182</sup>. Auch für kerntechnische Anlagen gilt die IVU-Richtlinie nicht<sup>183</sup>. Da der Schwellenwert für zahlreiche Anlagen angehoben wurde, fallen nunmehr besonders umweltrelevante Anlagen in den Anwendungsbereich der Richtlinie<sup>184</sup>.

Der Begriff der Anlage ist in Art. 2 Nr. 3 IVU-Richtlinie definiert. Eine Anlage ist demnach

„...eine ortsfeste Einheit, in der eine oder mehrere der in Anhang I genannten Tätigkeiten sowie andere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten durchgeführt werden, die mit den an diesem Standort durchgeführten Tätigkeiten in einem technischen Zusammenhang stehen und die Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung haben können.“

---

<sup>178</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 158; Kracht/Wasielewski, in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 16; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (427); Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 18; Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 100 f.

<sup>179</sup> Richtlinie des Rates vom 24.11.1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft, ABl. EG Nr. L 336 vom 7.12.1988, S. 1 ff.

<sup>180</sup> Demnach gelten bestimmte Anlagen nicht als Feuerungsanlagen (z.B. Wärmöfen, Nachverbrennungsanlagen, Koksöfen oder Winderhitzer).

<sup>181</sup> Vgl. Nr. 1 der Einleitung zu Anhang I.

<sup>182</sup> Vgl. Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. II, 4. BImSchV, § 2 Rn. 12; ausführlicher dazu Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (427) sowie Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 19.

<sup>183</sup> Diese waren im geänderten Vorschlag der Kommission noch aufgeführt. Der Rat hat sie aus dem Anwendungsbereich herausgenommen; vgl. die Begründung des Rates zum gemeinsamen Standpunkt, ABl. EG Nr. C 87 vom 25.3.1996, S. 23 (28).

<sup>184</sup> So Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 101.

Damit umfassen die genannten Anlagentypen neben dem Kernbestand der Anlage auch jeweils diejenigen Nebeneinrichtungen, die in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang mit dem betriebsnotwendigen Anlagenkern stehen und die für das Emissionsverhalten der Anlage und die Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden von Bedeutung sein können<sup>185</sup>. Der Anlagenbegriff der IVU-Richtlinie ist insofern weit zu verstehen und umfasst letztlich den gesamten Standort einer Anlage.

#### ***IV. Materielle rechtliche Anforderungen***

Da die materiellrechtlichen Elemente der IVU-Richtlinie den Schwerpunkt des integrierten Konzeptes bilden, soll zunächst eine Darstellung der Vorschriften erfolgen, welche die materiellen Anforderungen des integrierten Ansatzes enthalten. Bedeutsam für das integrative System der Richtlinie sind dabei das bereits erwähnte Finalprogramm des Art. 1 IVU-Richtlinie, die Legaldefinitionen des Art. 2 IVU-Richtlinie, der Grundpflichtenkatalog des Art. 3 IVU-Richtlinie und die Genehmigungsvoraussetzungen in Art. 9 einschließlich der besonderen Regelung des Art. 10 IVU-Richtlinie. Die in diesen Vorschriften normierten inhaltlichen Anforderungen sollen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt sicherstellen.

Die inhaltlich-materiellen Anforderungen an den Betrieb der von der IVU-Richtlinie erfassten Anlagen ergeben sich aus den Art. 3 und 8 bis 10 IVU-Richtlinie. Nach Art. 8 IVU-Richtlinie erteilt die zuständige Behörde unbeschadet sonstiger Anforderungen aufgrund einzelstaatlicher oder gemeinschaftsrechtlicher Rechtsvorschriften eine Genehmigung mit Auflagen, die sicherstellen, dass die Anlage den Anforderungen dieser Richtlinie entspricht. Soweit dies nicht der Fall ist, ist die Behörde verpflichtet, die Genehmigung abzulehnen. Art. 9 IVU-Richtlinie regelt den Inhalt der Genehmigungsaufgaben. Nach Abs. 1 dieser Vorschrift muss die Genehmigung alle Maßnahmen umfassen, die zur Erfüllung der in Art. 3 (Grundpflichtenkatalog) und in Art. 10 IVU-Richtlinie (Umweltqualitätsnormen) genannten Genehmigungsvoraussetzungen notwendig sind, um durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt beizutragen. Eine Konkretisierung erfährt Art. 9 Abs. 1 IVU-Richtlinie in den folgenden Absätzen, wobei der Umfang der materiellen Verpflichtungen sich insbesondere aus den Abs. 3 und 4 mit den Regelungen über die besten verfügbaren Techniken ergibt.

---

<sup>185</sup> Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 108; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 158; Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 16; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (427); einen engeren Anlagebegriff, allerdings ohne Begründung, vertritt Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 29 f.

## 1. Grundpflichtenkatalog

Die IVU-Richtlinie legt in Art. 3 „Grundpflichten der Betreiber“ fest. Dieser Grundpflichtenkatalog wird vielfach als materiellrechtlicher Kern der Richtlinie bezeichnet<sup>186</sup>. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen,

„damit die zuständigen Behörden sich vergewissern, dass die Anlage so betrieben wird, dass

- a) alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Technik, getroffen werden,
- b) keine erheblichen Umweltverschmutzungen verursacht werden,
- c) die Entstehung von Abfällen entsprechend der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15.7.1975 über Abfälle<sup>187</sup> vermieden wird; andernfalls werden sie verwertet oder, falls dies aus technischen Gründen nicht möglich ist, beseitigt, wobei Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern sind;
- d) Energie effizient verwendet wird;
- e) die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um Unfälle zu verhindern und deren Folgen zu begrenzen;
- f) bei endgültiger Stilllegung die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um jegliche Gefahr einer Umweltverschmutzung zu vermeiden und um einen zufriedenstellenden Zustand des Betriebsgeländes wiederherzustellen.“

Für die Einhaltung dieser Vorschriften reicht es aus, wenn die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass „die zuständigen Behörden bei der Festlegung der Genehmigungsaufgaben die in diesem Artikel aufgeführten Prinzipien berücksichtigen.“

Vorbild für die Regelung war die immissionsschutzrechtliche Regelung der Betreiberpflichten in § 5 BImSchG. Dies wird in der gesamten Struktur der Vorschrift deutlich<sup>188</sup>. Ein Vergleich mit den Grundpflichten des deutschen BImSchG liegt von daher nahe, weil die „Grundpflichten“ aufgrund eines Vorschlags der deutschen Präsidentschaft vom Europäischen Parlament in seiner ersten Lesung<sup>189</sup> und dann in seiner Grundkonzeption auch von der Kommission in ihrem geänderten Vorschlag übernommen wurden. Die IVU-Richtlinie enthält jedoch keine Definition der Grundpflichten, so dass ihre Rechtsnatur bzw. der Verbindlichkeitsgrad letztlich unklar bleibt<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (314); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 204.

<sup>187</sup> ABl. EG Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 47; Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 96/350/EG, ABl. EG Nr. L 135, S. 32.

<sup>188</sup> Art. 3 lit. b IVU-RL ähnelt bspw. sehr dem Schutzgebot nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, lit. a trägt deutliche Züge des Vorsorgegebots des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, Art. 3 lit. c IVU-RL und § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG sind nahezu wortgleich.

<sup>189</sup> ABl. EG Nr. C 18 vom 23.1.1995, S. 85, Änderung 16 (Art. 2 a).

<sup>190</sup> Koch, UTR 1997, S. 31 (34); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (315), der von einem „Spielraum nach unten“ spricht; Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 19.



Aus der Tatsache, dass die Grundpflichten aufgrund einer deutschen Initiative in die IVU-Richtlinie aufgenommen wurden, kann deshalb noch nicht geschlossen werden, dass es sich wie bei § 5 BImSchG um strikt zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen oder sogar um selbstvollziehbare Betreiberpflichten handelt. Die Bezeichnung als allgemeine Prinzipien<sup>191</sup> könnte darauf hindeuten, dass es sich nicht um strikt zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen handelt<sup>192</sup>. Gegen ein solches Verständnis spricht jedoch zum einen, dass die Bezeichnung als „Allgemeine Prinzipien“ lediglich den Richtliniencharakter der Regelung verdeutlicht. Eine eindeutige Aussage über den Rechtscharakter der Grundpflichten kann dem nicht entnommen werden. Darüber hinaus wird in der Überschrift von Art. 3 zwar einerseits von allgemeinen Prinzipien gesprochen, andererseits aber auch von Grundpflichten. Ihre Bezeichnung als Grundpflichten spricht indes dafür, dass die Grundpflichten in Art. 3 IVU-Richtlinie den Rechtscharakter der Pflichten des § 5 BImSchG teilen.

Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob die Grundpflichten insofern Rechtsverbindlichkeit besitzen, als sie bei der Erteilung der Genehmigung von der Behörde zwingend beachtet werden müssen. Für eine solche Auslegung spricht, dass die Behörde sie bei der Genehmigungserteilung berücksichtigen muss<sup>193</sup>. Insbesondere aber aus der Systematik der Richtlinie wird erkennbar, dass die Grundpflichten strikt zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen darstellen. Denn Art. 9 Abs. 1 IVU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, den Inhalt aller Grundpflichten als Genehmigungsvoraussetzungen in ihr nationales Recht zu übernehmen. Die Grundpflichten werden an dieser Stelle somit ausdrücklich als Genehmigungsvoraussetzungen bezeichnet. Der systematische Zusammenhang verdeutlicht, dass die Behörde bei der Genehmigungserteilung die Einhaltung der Grundpflichten sicherstellen muss<sup>194</sup>.

Der Regelungscharakter der Grundpflichten geht aber über bei der Genehmigungserteilung zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen hinaus. Möglicherweise handelt es sich dabei um

---

<sup>191</sup> Überschrift zu Art. 3 IVFU-RL: „Allgemeine Prinzipien der Grundpflichten der Betreiber“; siehe auch die englische Fassung: „General principles governing the basic obligations of the operator“. Die englische Fassung ist erhältlich unter [http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en\\_396L0061.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en_396L0061.html), zuletzt besucht am 3.9.2001.

<sup>192</sup> Frenz, *Europäisches Umweltrecht*, § 10 Rn. 483; Zöttl, *NuR* 1997, S. 157 (163); wohl auch Röckinghausen, *Integrierter Umweltschutz im EG-Recht*, S. 111; Schwartmann/Maus, *EuZW* 2000, S. 74 (75); Dolde, *NVwZ* 1997, S. 313 (315); Lange/Karthaus in: Lange, *Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht*, S. 17 (28); Rengeling/Gellermann, *UTR* 1996, S. 1 (16 f.).

<sup>193</sup> Zöttl, *NVwZ* 1997, S. 157 (163); wohl auch Dolde, *NVwZ* 1997, S. 313 (315).

<sup>194</sup> Schäfer, *UPR* 1997, S. 444 (446); Zöttl, *Integrierter Umweltschutz*, S. 207 f.; Dürkop/Kracht/Wasielewski, *UPR* 1995, S. 425 (425 f.); Kracht/Wasielewski in: *EUDUR*, § 35 Rn. 27; Koch, *UTR* 1997 S. 31 (34); Becker, *Kommentar zur IVU-Richtlinie*, Art. 3 Rn. 9; Schreiber, *Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz*, S. 138; offen bei Kloepfer, *Umweltrecht*, § 14 Rn. 19 und bei Epiney, *Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie*, in: Koch, *Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts*, S. 9 (14).

Regelungen, die nicht nur bei der Erteilung der Genehmigung, sondern auch während des gesamten Genehmigungsbetriebes eingehalten werden müssen. Art. 9 IVU-Richtlinie bezeichnet die Grundpflichten als Genehmigungsvoraussetzungen. Auch in Art. 3 IVU-Richtlinie heißt es, dass die Grundpflichten bei der Genehmigungserteilung zu berücksichtigen sind. Daraus wird zum Teil geschlossen, die Grundpflichten seien lediglich bei der Erteilung der Genehmigung, nicht aber während des Betriebes der Anlage von der Behörde zu beachten<sup>195</sup>.

Eine solche Auslegung ist indes nicht zwingend, da auch in diesem Punkt die Richtlinie einem anderen Verständnis zugänglich ist. Zum einen heißt es in Art. 13 IVU-Richtlinie, dass die Grundpflichten auch nach der Erteilung der Genehmigung mit nachträglich zu erteilenden Genehmigungsaufgaben durchgesetzt werden können. Art. 13 IVU-Richtlinie verdeutlicht somit, dass die Grundpflichten nicht nur im Zeitpunkt der Genehmigungserteilung, sondern darüber hinaus auch während des gesamten Genehmigungsbetriebes einzuhalten sind<sup>196</sup>. Gestützt wird diese Auslegung auch von der 11. Erwägung der IVU-Richtlinie, wenn es dort heißt: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, die sicherstellen, dass der Betreiber den allgemeinen Prinzipien bestimmter Grundpflichten genügt. Im Hinblick darauf reicht es aus, dass die zuständigen Behörden diese allgemeinen Prinzipien bei der Festlegung der Genehmigungsaufgaben berücksichtigen.“ Auch an dieser Stelle wird deutlich, dass die Grundpflichten nicht nur bei der Genehmigungserteilung beachtet werden müssen, sondern dass die Mitgliedstaaten durch Genehmigungsaufgaben sicherzustellen haben, dass während des gesamten Betriebes der Anlage der Betreiber diese Grundpflichten einhält. Gestützt wird diese Auslegung auch von der Überlegung, dass Art. 3 IVU-Richtlinie von der Zielsetzung her gesehen sowohl neue als auch bestehende Anlagen betrifft<sup>197</sup>. Wenn die Grundpflichten aber auch für bestehende Anlagen gelten, so ist dies unvereinbar mit der Auffassung, dass diese nur bei der Genehmigungserteilung zu beachten sind. Demnach spricht vieles dafür, dass die Grundpflichten des Art. 3 IVU-Richtlinie während des gesamten Genehmigungsbetriebes zu beachten sind.

Des Weiteren ist zu klären, ob die Grundpflichten sich lediglich an die Behörde oder auch an den Betreiber selbst richten. Die Bezeichnung „Grundpflichten“ deutet darauf hin, dass der Anlagenbetrieb durch die Vorschrift mit einer Grundpflichtigkeit belastet wird, so dass der Betreiber die-

---

<sup>195</sup> Zöttl, Integrierte Regelungsansätze, S. 208; Breuer, NVwZ 1997, S. 833 (839); Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10 Rn. 483; wohl auch Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 111; Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 27; Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (14).

<sup>196</sup> So Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 245; a.A. Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 208.

<sup>197</sup> In diesem Sinne auch Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 3 Rn. 1.

se während der gesamten Betriebsdauer zu beachten hat. Zudem heißt es in der Überschrift zu Art. 3 IVU-Richtlinie „Allgemeine Prinzipien der Grundpflichten *der Betreiber*“. Für eine solche Deutung könnte auch der Inhalt der Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 14.12.1994 zum Richtlinienvorschlag der Kommission sprechen, „wonach der Betreiber während der gesamten Dauer seines Betriebes nach dem Verursacherprinzip die Verantwortung für die Bewältigung der Umweltfolgen seiner Tätigkeit trägt. Es ist daher erforderlich, nicht nur das Genehmigungsverfahren, sondern auch die Pflichten zu regeln, die der Betreiber zum Schutze der Umwelt als Ganze erfüllen muss.“<sup>198</sup> Diese weitgehende Verpflichtung wurde in der endgültigen Fassung der IVU-Richtlinie allerdings abgeschwächt. Denn in Art. 3 heißt es nun:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, damit die zuständigen Behörden sich vergewissern, dass die Anlage so betrieben wird, dass...“

Die Formulierung, „damit die zuständigen Behörden sich vergewissern“, macht deutlich, dass die Grundpflichten sich nicht, wie zunächst vorgesehen, an den Betreiber selbst richten, sondern lediglich an die entscheidende Behörde. Demnach ist der nationale Gesetzgeber nicht nach Art. 3 IVU-Richtlinie verpflichtet, unmittelbar an den Betreiber gerichtete Verpflichtungen zu statuieren<sup>199</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass den Grundpflichten Rechtsverbindlichkeit insoweit zukommt, als sie strikt einzuhaltende Genehmigungspflichten normieren, die auch nach Erteilung der Genehmigung während des gesamten Genehmigungsbetriebes einzuhalten sind. Den Mitgliedstaaten steht es indes frei, ob sie die Grundpflichten als selbstvollziehbare Betreiberpflichten ausgestalten oder sie von einer vorherigen behördlichen Konkretisierung ihres Inhaltes abhängig machen<sup>200</sup>. Der deutsche Gesetzgeber ist insoweit nicht gezwungen, die Pflichten des § 5 BImSchG als selbstvollziehende, von einer behördlichen Konkretisierung unabhängige Pflichten

---

<sup>198</sup> Änderungsvorschlag 2, ABl. EG Nr. C 18 vom 23.1.1995, S. 82, Erwägung 11 a.

<sup>199</sup> In diesem Sinne auch Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 138; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 246; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 206; ders., NuR 1997, S. 157 (163); Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 111; in diesem Sinne wohl auch Jankowski, Bestandsschutz für Industrieanlagen, S. 196; Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10 Rn. 483; Dürkop/Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 27; ähnlich bei Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 3 Rn.1, nach dessen Auffassung sich die Grundpflichten als Gebote an den Betreiber richten, den Betrieb der Anlage entsprechend fortlaufend zu prüfen; offengelassen bei Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 19 und bei Koch, UTR 1997, S. 31 (34); a.A. Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 246, der davon ausgeht, dass die Grundpflichten des Art. 3 IVU-RL als dynamisierte Betreiberpflichten ausgestaltet werden müssen.

<sup>200</sup> In diesem Sinne auch Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 26 f.; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 246; a.A. wohl Masing, DVBl. 1998, S. 549 (555) (dort Fn. 42), der davon ausgeht, dass durch die Aufnahme von Betreiberpflichten Umweltauflagen auch über das Genehmigungsverfahren hinaus statuiert werden.

auszugestalten. Die IVU-Richtlinie steht aber andererseits einer solchen Regelung auch nicht entgegen.

### a) Pflicht zur Vorsorge gegen Umweltverschmutzungen

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 3 S. 1 lit. a IVU-Richtlinie verpflichtet, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, dass „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen, insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Technik, getroffen werden“. Entsprechend dem Gedanken des Vorsorgegebotes dient die Vorschrift der Abwehr einer konkreten Anlage nicht zurechenbarer, unterhalb der Schädlichkeitsschwelle liegender Verschmutzungen und normiert demnach ein Gebot medienübergreifender Umweltvorsorge. Dem Vorsorgegebot liegt ein abstrakter, an der besten verfügbaren Technik ausgerichteter Maßstab zugrunde<sup>201</sup>. Dem Begriff der „besten verfügbaren Technik“ kommt dabei eine Schlüsselrolle im Rahmen der inhaltlich-materiellen Integration zu<sup>202</sup>. Von Bedeutung für den medienübergreifenden Ansatz der Richtlinie ist in diesem Zusammenhang auch der Begriff der Umweltverschmutzung.

#### aa) Begriff der Umweltverschmutzung

Der Begriff der Umweltverschmutzung, welchen Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie legaldefiniert, ist – entsprechend dem medienübergreifenden Ansatz der Richtlinie – sehr weit gefasst.

Der weite Schutzzumfang dieses Begriffs ergibt sich zum einen daraus, dass eine Umweltverschmutzung nicht nur dann gegeben ist, wenn Luft, Wasser, Boden oder die menschliche Gesundheit geschädigt werden; geschützt ist vielmehr auch die Umweltqualität als solche. Welche Bereiche der Schutz der Umweltqualität umfasst, ergibt sich aus dem bereits vor Inkrafttreten der IVU-Richtlinie vorhandenen sekundären Gemeinschaftsrecht.

Die UVP-Richtlinie regelt die Auswirkungen eines Projekts auf folgende Faktoren<sup>203</sup>:

- „- Mensch, Fauna, Flora,
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Sachgüter und kulturelles Erbe,

---

<sup>201</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 198; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 206.

<sup>202</sup> So Kracht/Wasielewski in Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 28; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 210; Begründung des Vorschlags für die Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in: BT-Drks. 12/6952, S. 6 (7 und 14); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (429); Schnabel, Die Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 1 (4); Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (978); Wasielewski, UPR 1995, S. 90 (92); Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 205.

<sup>203</sup> Art. 3 UVP-RL (RL. 85/337/EWG vom 7.6.1990, ABl. EG Nr. L 175, S. 40).

- die Wechselwirkungen zwischen den unter dem ersten, zweiten und dritten Gedankenstrich genannten Faktoren.“

Ein weiteres Beispiel für den weiten Umweltbegriff ist die Informationsrichtlinie, wonach der Begriff der Umwelt die Faktoren Wasser, Luft, Boden, die Tier- und Pflanzenwelt und die natürlichen Lebensräume umfasst<sup>204</sup>. Auch die Richtlinie über Abfälle<sup>205</sup> fasst unter den Begriff der Umwelt die Faktoren Wasser, Luft, Boden, Tier- und Pflanzenwelt sowie die Umgebung und das Landschaftsbild. Betrachtet man das vorhandene Sekundärrecht sowie die Zielsetzung der IVU-Richtlinie, so ergibt sich ein sehr weites Verständnis des Begriffes Umwelt. Dies entspricht dem Umweltbegriff im Sinne des Art. 174 EG: Geschützt ist die Gesamtheit aller natürlichen Bestandteile der Umwelt des Menschen, wobei der Mensch selbst mit eingeschlossen ist<sup>206</sup>. Die IVU-Richtlinie strebt folglich einen medienübergreifenden, ressourcenökonomischen und zudem einen anthropozentrischen Schutz<sup>207</sup> an.

Das weite Verständnis der Umweltverschmutzung ergibt sich auch daraus, dass durch den Schutz von „Annehmlichkeiten“ in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie (engl.: *amenities* – im englischen ein sehr umfassender Begriff) die allgemeine Lebensqualität in den Katalog des Immissionschutzrechts einbezogen wird. Inhaltlich findet sich der Begriff der Annehmlichkeiten in den §§ 1, 2 BNatSchG wieder, wenn dort von der Schönheit von Natur und Landschaft oder der Erholung der Bevölkerung oder dem Schutz von Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern die Rede ist<sup>208</sup>. Unter „legitimer Nutzung“ versteht man sowohl die Land- und Forstwirtschaft als auch die Trinkwassergewinnung und Rohstoffnutzung<sup>209</sup>. Mit dem folglich etwas unklaren Begriff „*legitime* Nutzung“ kann nur der Schutz der rechtmäßigen bzw. berechtigten Nutzung der Umwelt gemeint sein<sup>210</sup>.

Einschränkend ist der Begriff der Umweltverschmutzung aber insoweit, als nach Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie eine Umweltverschmutzung erst dann vorliegt, wenn durch die Freisetzung von Stoffen ein Schaden an der menschlichen Gesundheit oder der Umweltqualität eintreten kann.

---

<sup>204</sup> Art. 2 lit. a Informationsrichtlinie (RL 90/313/EWG vom 27.6.1985, ABl. EG Nr. L 158, S. 56).

<sup>205</sup> Art. 4 der Richtlinie über Abfälle (RL 75/442/EWG vom 15.7.1975, ABl. Nr. L 194, S. 47).

<sup>206</sup> Vgl. zu all dem Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 11, 22; a.A. Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 115 f., nach dessen Auffassung Eingriffe in Natur und Landschaft bei der Entscheidung über die Genehmigung keine Rolle spielen.

<sup>207</sup> Schreiber, Das Regelungsmodell der integrierten Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 110.

<sup>208</sup> Anders Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 24, nach dessen Auffassung der Begriff der Annehmlichkeiten im deutschen Recht nicht vorkommt. Zwar ist ihm insofern Recht zu geben, als sich dieser Begriff nicht ausdrücklich im deutschen Recht wiederfindet. Unter Annehmlichkeiten der Umwelt versteht man im allgemeinen Sprachgebrauch indes die oben aufgezählten Bereiche der Umwelt.

<sup>209</sup> So bei Jankowski, Bestandsschutz für Industrieanlagen, S. 199.

<sup>210</sup> Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 24.

Mit der ursprünglich sehr umfassenden Formulierung („zu einer Gefährdung beitragen oder führen können“)<sup>211</sup> wurde nahezu jede Freisetzung irgendwelcher Stoffe unter den Begriff der Umweltverschmutzung gefasst. In seiner jetzigen Fassung fordert Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie die Möglichkeit eines Schadenseintritts. Dabei stellt sich die Frage, welchen Grad der Wahrscheinlichkeit der Begriff der Umweltverschmutzung fordert. Auch die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus dem Gesamtkonzept der Richtlinie. Festzustellen ist zunächst, dass der Rang der von der IVU-Richtlinie geschützten Rechtsgüter von der Gemeinschaft als sehr hoch eingestuft ist<sup>212</sup>. Dann gilt aber – wie im deutschen Recht –, dass der Grad der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts relativ niedrig angesetzt werden muss. Allerdings kann nicht jede Verschlechterung umweltrelevanter Kennwerte (z.B. Anstieg der Schadstoffkonzentration in der Luft, Anstieg der Wassertemperatur usw.) ausreichend sein; vielmehr muss die konkrete Verschlechterung Schadensqualität aufweisen. Notwendig ist dabei die Ermittlung einer Relevanzschwelle für die in Frage kommende Rechtsvorschrift und die von ihr erfassten Umweltparameter<sup>213</sup>.

Demnach ist festzustellen, dass die IVU-Richtlinie eher geringe Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts stellt. Ist aber ein Schadenseintritt lediglich möglich, so liegt keine Umweltverschmutzung im Sinne des Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie vor<sup>214</sup>. Der Unterschied besteht darin, dass ein Schadenseintritt wahrscheinlich ist, wenn ein Schaden in Konstellationen wie der zu beurteilenden in den meisten Fällen einzutreten pflegt; hingegen ist ein Schaden lediglich möglich, wenn er gelegentlich eintritt, häufig aber ausbleibt.

Der Begriff der Umweltverschmutzung ist demnach hinsichtlich seiner Schutzgüter – entsprechend des medienübergreifenden Ansatzes der Richtlinie – sehr weit gefasst. Eine Einschränkung erfährt dieses weite Verständnis durch die Forderung, dass eine Umweltverschmutzung nur dann vorliegt, wenn der Eintritt eines Schadens an einem der geschützten Rechtsgüter wahrscheinlich ist.

#### bb) Begriff der Emissionen

Die IVU-Richtlinie enthält in Art. 2 Nr. 6 IVU-Richtlinie eine umfassende medienübergreifende Definition des Emissionsgrenzwertes. Der Begriff der Emission umfasst demnach

---

<sup>211</sup> Art. 2 Nr. 2 der Urfassung des Vorschlags der Kommission vom 30.9.1993 (ABl. EG 1993 Nr. C 254, S. 1; Begründung in: BT-Drks. 12/6952, S. 6 ff.).

<sup>212</sup> Siehe dazu bei Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 26.

<sup>213</sup> Eine ausführlichere Darstellung dieser Problematik findet sich bei Jankowski, Bestandschutz für Industrieanlagen, S. 200.

<sup>214</sup> Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 26.

„die von Punktquellen oder diffusen Quellen der Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Erschütterungen, Wärme oder Lärm in Luft, Wasser oder den Boden.“

Erfasst sind damit nicht nur Schadstoffe, sondern auch Erschütterungen, Wärme und Lärm. Zudem werden alle möglichen Belastungspfade (Luft, Wärme, Wasser) mit eingeschlossen. Demnach muss bei der Festlegung eines Emissionswertes für einen bestimmten Schadstoff dieser für alle Belastungspfade geregelt werden. Allerdings können Emissionsgrenzwerte auch für bestimmte Gruppen, Familien oder Kategorien von Stoffen festgelegt werden<sup>215</sup>. Die Emissionsgrenzwerte gelten an dem Punkt, an dem sie die Anlage verlassen, wobei Verdünnungen bei der Festsetzung der Grenzwerte nicht berücksichtigt werden dürfen<sup>216</sup>. Die IVU-Richtlinie gilt grundsätzlich nicht für Abwasserbehandlungsanlagen. Allerdings kann im Falle einer Indirekteinleitung bei der Festsetzung von Grenzwerten die Wirkung einer Kläranlage berücksichtigt werden, sofern ein insgesamt gleichwertiges Umweltschutzniveau sichergestellt ist. Zudem darf die Belastung der Umwelt nicht ansteigen, und den Anforderungen des gemeinschaftlichen Wasserrechts ist Rechnung zu tragen<sup>217</sup>.

Die IVU-Richtlinie selbst legt keine Grenzwerte fest, sondern beschränkt sich darauf, die Erforderlichkeit von Grenzwerten zu normieren und die bei der Grenzwertbildung erforderlichen Kriterien anzugeben<sup>218</sup>. Grundsätzlich sieht die IVU-Richtlinie eine Festlegung der Grenzwerte durch die zuständige Behörde vor. Die Mitgliedstaaten können jedoch für bestimmte Anlagenkategorien Anforderungen auch in Gestalt von „allgemein bindenden Vorschriften statt Genehmigungsaufgaben“ festlegen<sup>219</sup>. Dabei ist ein integriertes Konzept und ein gleichwertig hohes Schutzniveau für die Umwelt zu gewährleisten. Die Forderung eines gleichwertig hohen Schutzniveaus macht deutlich, dass auch die mitgliedstaatlichen Vorschriften den Anforderungen der besten verfügbaren Technik entsprechen müssen. Zudem muss eine Berücksichtigung des Einzelfalls insoweit erfolgen, als dies zu einem hohen Schutzniveau beiträgt<sup>220</sup>. Die Festlegung der Emissionsgrenzwerte durch die Behörden einerseits und die Mitgliedstaaten andererseits steht dabei in einem Alternativverhältnis. Darüber hinaus sieht die IVU-Richtlinie vor, dass die Gemeinschaft Grenzwerte dann festlegt, wenn sich herausstellt, dass die Gemeinschaft tätig werden

---

<sup>215</sup> Art. 2 Nr. 6 Abs. 1 S. 2 IVU-RL.

<sup>216</sup> Art. 2 Nr. 6 Abs. 2 S. 1 IVU-RL.

<sup>217</sup> Art. 2 Nr. 6 Abs. 2 S. 2 IVU-RL.

<sup>218</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 227; unklar bei Karl/Orwat, ZfU 1997, S. 343 (361), die unverständlicherweise davon ausgehen, dass die IVU-Richtlinie europaweit Grenzwerte normiert.

<sup>219</sup> Art. 9 Abs. 8 IVU-RL.

<sup>220</sup> So Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 229.

muss<sup>221</sup>. Da die Gemeinschaft ebenso wie die Behörden und die Mitgliedstaaten an den Normzweck der IVU-Richtlinie, welcher auf einen medienübergreifenden Umweltschutz ausgerichtet ist, gebunden ist, hat sie bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte einen integrierten Ansatz zugrunde zu legen<sup>222</sup>.

Die Ermittlung der Grenzwerte erfolgt in drei Schritten<sup>223</sup>. Zunächst werden diejenigen Schadstoffe benannt, für welche ein Emissionsgrenzwert bestimmt werden muss. Der Bereich der Schadstoffe wird dadurch eingeschränkt, dass in der Genehmigung nur für die Schadstoffe Grenzwerte festzusetzen sind, die von der Anlage in relevanter Menge emittiert werden können. Die „relevante Menge“ richtet sich nach der Art der Schadstoffe und der Gefahr einer Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium in ein anderes<sup>224</sup>. In einem weiteren Schritt ist die beste verfügbare Technik für die Vermeidung und Verminderung dieses Schadstoffes zu ermitteln, da nach der IVU-Richtlinie die Grenzwerte stets auf die beste verfügbare Technik zu stützen sind<sup>225</sup>. Sodann erfolgt eine Festlegung der einzuhaltenden Werte unter besonderer Berücksichtigung der Einzelfälle nach Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie<sup>226</sup>.

Der so ermittelte Emissionsgrenzwert fließt als notwendiger Bestandteil gemäß Art. 9 Abs. 3 IVU-Richtlinie in die Genehmigung mit ein.

#### cc) Begriff der besten verfügbaren Technik

Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen sind gemäß Art. 3 lit. a IVU-Richtlinie insbesondere durch den Einsatz der besten verfügbaren Technik (engl. Fassung: „best available technique“<sup>227</sup>) zu treffen. Dabei enthält die Richtlinie in Art. 2 Nr. 11 Hs. 1 eine Legaldefinition. Der Begriff der besten verfügbaren Technik bezeichnet demnach

„den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand der Tätigkeiten und entsprechenden Betriebsmethoden, der spezielle Techniken als praktisch geeignet erscheinen lässt, grundsätzlich als Grundlage

---

<sup>221</sup> Art. 18 Abs. 1 IVU-RL.

<sup>222</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 230.

<sup>223</sup> Zur Festlegung von Emissionsgrenzwerten vgl. ausführlich bei Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 141 ff.

<sup>224</sup> Art. 9 Abs. 3 S. 1 IVU-RL; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 235 will für die Bestimmung der Schadstoffart diejenigen Kriterien heranziehen, die nach der Gewässerschutz-Richtlinie die Festlegung gemeinschaftlicher Grenzwerte definieren. Dies sind die Toxizität, Langlebigkeit und die Möglichkeit einer Bioakkumulation des fraglichen Schadstoffes.

<sup>225</sup> Art. 2 Nr. 11 Hs. 1 („grundsätzlich“) sowie Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 IVU-RL; näheres dazu im Folgenden.

<sup>226</sup> Näheres dazu unter C.IV.3.

<sup>227</sup> Englische Fassung abrufbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en\\_396L0061.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en_396L0061.html), zuletzt besucht am 3.9.2001.



für die Emissionsgrenzwerte zu dienen, um Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein zu vermeiden oder, wenn dies nicht möglich ist, zu vermindern.“

Wie bereits festgestellt, kommt dem Begriff der besten verfügbaren Technik eine entscheidende Bedeutung bei der Verwirklichung des integrierten Ansatzes zu. Er soll durch seine medienübergreifende Betrachtungsweise den sektoralen Ansatz der Richtlinien, welche die IVU-Richtlinie ablöst<sup>228</sup>, überwinden<sup>229</sup>. Der medienübergreifende Ansatz der besten verfügbaren Technik soll im Folgenden durch eine Analyse der einzelnen Merkmale dargelegt werden.

### *aaa) Techniken*

Im Sinne der IVU-Richtlinie sind „Techniken“ sowohl die angewandten Technologien als auch die Art und Weise, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird<sup>230</sup>. Es stellt sich nun die Frage, inwieweit der Begriff der „Techniken“ integrativ ist.

Das wäre dann zu bejahen, wenn der Begriff der „Techniken“ so verstanden werden könnte, dass damit integrierten Verfahrenstechnologien in Abgrenzung zu sogenannten end-of-pipe-Technologien der Vorzug einzuräumen ist. Integrierte Verfahrenstechnologien zeichnen sich dadurch aus, dass anders als bei den end-of-pipe-Technologien Umweltschutzgesichtspunkte nicht erst nach dem Produktionsprozess, sondern bereits während des Produktionsprozesses berücksichtigt werden. Dadurch findet eine Integration des Umweltschutzes in den Produktionsvorgang statt<sup>231</sup>. Ein solches Verständnis entspräche zumindest der Absicht der Kommission<sup>232</sup>. Zunächst sind unter „Techniken“ die angewandten Technologien zu verstehen. Allein daraus lässt sich kein Vorrang integrierter Verfahrenstechnologien ableiten. Da der Begriff der besten verfügbaren Technik den effizientesten und fortschrittlichsten Entwicklungsstand bezeichnet, könnte dies für einen Vorrang integrierter Technologien sprechen. Denn der Einsatz integrierter Technologien ist sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht sinnvoller als der Einsatz von end-of-pipe-Technologien, da sie zu einer Reduzierung des Material- und Energieeinsatzes sowie zu einer optimalen Vermeidung von Umweltverschmutzungen führen und somit die Umwelt in ihrer Gesamtheit am besten schützen<sup>233</sup>. Demnach stellen sich integrierte Techno-

---

<sup>228</sup> Dies sind die Industrieanlagenrichtlinie sowie die Gewässerschutzrichtlinie, vgl. dazu unter C.I., dort Fn. 116 und 117.

<sup>229</sup> Begründung des Vorschlages für die Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in: BT-Drks. 12/6952, S. 6 (11).

<sup>230</sup> Art. 2 Nr. 11 Abs. 1 Hs. 2, 1. Spstr. IVU-RL.

<sup>231</sup> Zu diesen Begrifflichkeiten vgl. unter B.IV.

<sup>232</sup> BR-Drks. 803/93, S. 15.

<sup>233</sup> Vgl. dazu unter B.IV. mit zahlreichen Hinweisen auf die Literatur, welche sich mit Integriertem Umweltschutz sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht beschäftigt.

logien im Vergleich zu end-of-pipe-Technologien als der effizientere und fortschrittlichere Entwicklungsstand der Technik dar<sup>234</sup>. Daraus kann geschlossen werden, dass der Begriff der Technik die Anwendung integrierter Verfahrenstechnologien fordert, welche darauf abzielen, Emissionen bereits im Produktionsprozess soweit wie möglich zu vermeiden. Demzufolge kann dem Begriff der Technik ein integratives Element entnommen werden.

Der Begriff der „Techniken“ erfasst aber neben den angewandten Technologien auch die Art und Weise des gesamten Betriebes der Anlage von der Planung bis zur ihrer Stilllegung. Darin ist eine Abwendung von dem in der Industrieanlagenrichtlinie verwendeten Begriff der Technologien zu sehen<sup>235</sup>. Erfasst sind neben der technischen Einrichtung auch weitere Elemente wie die Ausbildung und Überwachung des Personals<sup>236</sup>, Fragen der Betriebsorganisation sowie die Konstruktion und Unterhaltung des Gebäudes<sup>237</sup>. Gerade so verstandene Techniken schaffen die Möglichkeit, eine Anlage unter allen in Betracht kommenden Gesichtspunkten auf einen optimalen Umweltschutz hin auszurichten. Insbesondere Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung können das Personal für Umweltbelange sensibilisieren<sup>238</sup>. Die Aufsichtsbehörden erhalten zudem dadurch die Möglichkeit, bei der Entscheidung über die erforderlichen Genehmigungsaufgaben alle anlagentechnischen Fragen zu berücksichtigen.

### *bbb) Beste Techniken*

Nach dem Verständnis der IVU-Richtlinie sind „beste“ die Techniken, die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind<sup>239</sup>. Gemeint sind somit Techniken, welche die Freisetzung von Schadstoffen am effektivsten verhindern<sup>240</sup>. Die beste Technik ist aber nicht nur diejenige, welche Emissionen am effektivsten vermeidet bzw. vermindert; sie muss darüber hinaus durch einen effizienten Energieeinsatz und eine rationelle

---

<sup>234</sup> So auch Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 205; Jankowski, Bestandsschutz für Industrieanlagen, S. 202.

<sup>235</sup> Art. 8 Abs. 1 der Industrieanlagenrichtlinie (Richtlinie des Rates 84/360/EWG vom 28.6.1984, ABl. EG Nr. L 188, S. 20 (22)); dort heißt es: „Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission einstimmig auf der Grundlage der besten verfügbaren Technologien Emissionsgrenzwerte fest...“; es fällt dabei auf, dass „Technologien“ durch den Begriff „Technik“ ersetzt wurde; vgl. dazu auch bei Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (978) und Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 212.

<sup>236</sup> Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in BT-Drks. 12/6952, S. 6 (14). Dort heißt es, dass nicht nur die Technologie selbst wichtig ist, sondern auch, wie sie angewendet wird.

<sup>237</sup> So bei Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (978); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 212; Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 113.

<sup>238</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 202.

<sup>239</sup> Art. 2 Nr. 11 Abs. 1 Hs. 2, 3. Spstr. IVU-RL.

<sup>240</sup> Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die integriert Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in: BT-Drks. 12/6952, S. 6 (14); BMU, UGB-KomE, vor §§ 80-114, S. 611 und zu § 2, S. 444; Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (315 f.); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 213.

Nutzung der Ressourcen gekennzeichnet sein<sup>241</sup>. Eine solche Auslegung ergibt sich zum einen daraus, dass bei der Festlegung der besten verfügbaren Technik die Auswirkungen auf die Umwelt allgemein zu berücksichtigen sind<sup>242</sup>. Zudem sind bei der Festlegung der besten Technik nach Anhang IV der IVU-Richtlinie unter Berücksichtigung der sich aus einer bestimmten Maßnahme ergebenden Kosten und ihres Nutzens sowie des Grundsatzes der Vorsorge und der Vorbeugung eine ganze Reihe von Gesichtspunkten zu berücksichtigen:

1. Einsatz abfallarmer Technologien;
2. Einsatz weniger gefährlicher Stoffe;
3. Förderung der Rückgewinnung und Wiederverwertung der bei den einzelnen Verfahren erzeugten und verwendeten Stoffe und gegebenenfalls der Abfälle;
4. vergleichbare Verfahren, Vorrichtungen und Betriebsmethoden, die mit Erfolg im industriellen Maßstab erprobt wurden;
5. Fortschritte in der Technologie und in wissenschaftlichen Erkenntnissen;
6. Art, Auswirkung und Menge der jeweiligen Emissionen;
7. Zeitpunkt der Inbetriebnahme der neuen oder bestehenden Anlagen;
8. für die Einführung einer besseren verfügbaren Technik erforderliche Zeit;
9. Verbrauch an Rohstoffen und Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz;
10. die Notwendigkeit, die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern;
11. die Notwendigkeit, Unfälle vorzubeugen und deren Folgen für die Umwelt zu verringern;
12. die von der Kommission gem. Art. 16 Abs. 2 IVU-Richtlinie oder von internationalen Organisationen veröffentlichten Informationen.

Anhand dieses Kataloges<sup>243</sup> wird deutlich, dass bei der Festlegung der besten verfügbaren Techniken die Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt berücksichtigt werden. Dabei kommt insbesondere in Nr. 3 und 9 der Gedanke der Ressourcenschonung sowie der Energieeffizienz zum Ausdruck. Nr. 10 verdeutlicht nochmals, dass beste Techniken nur solche sind, die darauf ausgerichtet sind, die Gesamtwirkung der Emissionen und die Gefahren für die Umwelt so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern. Dabei bedeutet „beste“ Technik nicht, dass sie für alle Umweltmedien gleichermaßen gut ist. Das Konzept integrierter Umwelttechniken besteht viel-

---

<sup>241</sup> Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 115.

<sup>242</sup> Art. 2 Nr. 11 Hs. 1 IVU-RL.

<sup>243</sup> Der Katalog greift auf die von den Europäischen Gemeinschaften unterzeichneten internationalen Übereinkommen zurück: Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Nordatlantiks, Vorschlag für einen Beschluss vom 9.1.1995, ABl. EG Nr. C 172 vom 7.7.1995, S. 1; Anlage 2, Regel 3 des Übereinkommens über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Übereinkommen); Beschluss 94/157/EG vom 21.2.1994, ABl. EG Nr. L 73 vom 16.3.1994, S. 19.

mehr gerade darin, dass zum „Wohle“ des einen Umweltmediums eine Beeinträchtigung eines anderen durchaus hingenommen werden darf, wenn letztendlich eine Verbesserung des Umweltschutzes erreicht wird.

Festzuhalten ist somit, dass auch das Merkmal der „besten“ Technik im Sinne des integrativen Ansatzes der Richtlinie zu verstehen ist.

*ccc) Verfügbarkeit*

„Verfügbar“ sind nach der IVU-Richtlinie die Techniken, die in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden Sektor wirtschaftlichen und technischen Verhältnissen ermöglicht, gleich, ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaates verwendet oder hergestellt werden<sup>244</sup>. Es kommt demnach nicht darauf an, ob diese Technik allgemein anerkannt ist. Fortschritte der Technologien und in den „wissenschaftlichen Erkenntnissen“ sind zu beachten<sup>245</sup>. Ausreichend ist, wenn vergleichbare Techniken bereits mit Erfolg erprobt wurden<sup>246</sup>. Diese weite Definition der „Verfügbarkeit“ wird durch zwei Kriterien wiederum abgeschwächt.

Der Betreiber einer Anlage ist nur dann zum Einsatz einer bestimmten Technik verpflichtet, wenn solche Techniken auf dem für diese Art von Anlagen relevanten Markt zu zumutbaren Bedingungen erhältlich sind. Es reicht demnach zwar aus, wenn die Technik irgendwo auf der Welt hergestellt wird. Sie muss aber für den Betreiber unter zumutbaren Bedingungen zugänglich sein<sup>247</sup>.

Eine weitere Einschränkung erfährt der weit gefasste Begriff der Verfügbarkeit durch die Möglichkeit der Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte. Denn die Definition der Verfügbarkeit sieht vor, dass bei der Ermittlung der besten verfügbaren Technik das Kosten/Nutzen-Verhältnis berücksichtigt wird. Allerdings kommt es dabei nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des jeweiligen Betreibers und die Erhaltung der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der einzelnen Anlage an. Maßgeblich sind vielmehr die Verhältnisse von Investitions- und Betriebskosten im jeweiligen Industriezweig. Die beste verfügbare Technik stellt somit einen abstrakt-

---

<sup>244</sup> Art. 2 Nr. 11 Abs. 1 Hs. 2, 2. Spstr. IVU-RL.

<sup>245</sup> Art. 2 Nr. 11 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV Nr. 5 IVU-RL.

<sup>246</sup> Art. 2 Nr. 11 Abs. 2 i.V.m. Anhang IV Nr. 4 IVU-RL.

<sup>247</sup> Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in: BT-Drks. 12/6952, S. 6 (14); Becker, Kommentar zur IVU-RL, Art. 2 Rn. 65 ff.; Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 114; Karl/Orwat, ZfU 197, S. 343 (347); Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (61); Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 32; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (430); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 221.

generellen Maßstab dar, der auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen des jeweiligen Sektors abstellt<sup>248</sup>.

Dabei stellt sich die Frage, ob die Einführung des Kriteriums der wirtschaftlichen Vertretbarkeit zu einer verstärkten Ökonomisierung des Vorsorgegedankens führt. Dafür könnte sprechen, dass die Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses in Anhang IV der Richtlinie nochmals ausdrücklich wiederholt und den übrigen bei der Festlegung der besten verfügbaren Technik zu beachtenden Kriterien sozusagen als Präambel vorangestellt ist<sup>249</sup>. Auch die Kommission geht davon aus, dass Kostenerwägungen voll zu berücksichtigen sind<sup>250</sup>. Ebenso ist es im Umweltvölkerrecht anerkannt, bei der Festlegung des Standards der besten verfügbaren Techniken die Kosten vorsorgegebotener Umweltschutzmaßnahmen zu berücksichtigen<sup>251</sup>.

Eine solche Gefahr der Ökonomisierung besteht indes nicht. Vielmehr handelt es sich bei der Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses um eine Ausprägung des gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, wonach die gewählten Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks geeignet sein müssen und das Maß des hierzu Erforderlichen nicht übersteigen dürfen<sup>252</sup>. Das bedeutet für das Kriterium der Verfügbarkeit einer Technik, dass nicht solche Emissionswerte zum Maßstab gemacht werden dürfen, die in einer betriebswirtschaftlich unrentablen Anlage erreicht wurden. Zudem ist das Kosten/Nutzen-Verhältnis nur „zu berücksichtigen“. Dem ist zu entnehmen, dass dieses Kriterium lediglich in die Abwägung mit einfließt. Auch macht diese Formulierung deutlich, dass eine Umweltschutzmaßnahme nicht immer dann bereits ausscheidet, wenn die Kosten den Nutzen der Maßnahme übersteigen<sup>253</sup>. Da die beste verfügbare Technik – wie bereits dargelegt – einen abstrakt-generellen Maßstab aufstellt, der nur die jeweiligen Kosten und Nutzen eines gesamten Industriesektors zueinander in Beziehung setzt,

---

<sup>248</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 32; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (430), Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 204; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 223; Dolde, DVBl. 1997, S. 313 (315); Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (978); Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (17); Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 67.

<sup>249</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 202.

<sup>250</sup> ABl. EG Nr. C 311/1993, S. 6.

<sup>251</sup> Vgl. Nr. 2 des Anhangs I i.V.m. Art. 2 Abs. 3 lit. i des Übereinkommens zum Schutze der Meeresumwelt des Nordostatlantiks, Vorschlag für einen Beschluss vom 9.1.1995 (ABl. EG Nr. C 172 vom 7.7.1995, S. 1); Regel 3, Abs. 2 der Anlage II i.V.m. Art. 3 Abs. 3 des Übereinkommens über den Schutz der Meeresumwelt der Ostseegebiete vom 9.4.1992 (ABl. EG Nr. L 73 vom 16.3.1994, S. 19).

<sup>252</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 203 f.; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (430); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 223; a.A. Koch UTR 1997, S. 31 (42), nach dessen Auffassung Aspekte der Verhältnismäßigkeit im Begriff der Vorsorge, nicht aber im Begriff des Standes der Technik angesiedelt sind; ähnlich BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu §§ 1-2, S. 445. Allgemein zum Begriff der Verhältnismäßigkeit etwa EuGH, Rs. C-426/93, Slg. 1995-I, S. 3723 (Tz. 42).

<sup>253</sup> Ähnlich bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 204.

stehen individuelle betriebliche Vermögensverluste der Vertretbarkeit einer Umweltschutzmaßnahme nicht entgegen.

Eine solches Verständnis der wirtschaftlichen Vertretbarkeit ist aber insbesondere deshalb geboten, weil die IVU-Richtlinie auf ein hohes Schutzniveau abzielt<sup>254</sup>. Eine Ökonomisierung des Vorsorgegedankens stünde diesem Ziel aber entgegen. Diese enge Auslegung des Begriffs der „Verfügbarkeit“ steht somit im Einklang mit den Zielen der IVU-Richtlinie.

### **b) Schutzpflicht zur Vermeidung erheblicher Umweltverschmutzungen**

Art. 3 S. 1 lit. b IVU-RL ergänzt die Vorsorgepflicht des Art. 3 S. 1 lit. a auf der Emissionsseite durch eine Schutzpflicht auf der Immissionsseite. Nach dieser Vorschrift sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit die Mitgliedstaaten sich vergewissern, dass die Anlage so betrieben wird, dass keine erheblichen Umweltverschmutzungen verursacht werden. Diese Vorschrift zielt damit auf die Abwehr konkreter, einer bestimmten Anlage zurechenbarer Veränderungen des Zustandes von Luft, Wasser und Boden ab<sup>255</sup>. Die Beschränkung der Schutzpflicht auf die Vermeidung erheblicher Umweltverschmutzungen ist angesichts des weiten Begriffs der Umweltverschmutzung in der IVU-Richtlinie<sup>256</sup> sachgerecht. Die Berücksichtigung der Erheblichkeit von Umweltverschmutzungen eröffnet die Möglichkeit, die Zumutbarkeit der in Frage stehenden Umweltverschmutzungen für den Belasteten bei der Festlegung von Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen. Ein solches Korrektiv ist insbesondere deshalb erforderlich, weil eine Schädigung von Sachwerten und eine Störung von Annehmlichkeiten im Sinne der weiten Legaldefinition der Umweltverschmutzung<sup>257</sup> Emissionsbeschränkungen nicht in jedem Fall rechtfertigen kann<sup>258</sup>. Das Merkmal der Erheblichkeit ist somit dahingehend zu verstehen, dass der Anlagenbetrieb keine dem Betroffenen unzumutbaren Umweltverschmutzungen verursachen darf. Eine solche Auslegung deckt sich mit den zur Auslegung der Legaldefinition der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie gefundenen Ergebnissen. Auch dort ist die Überschreitung einer gewissen Relevanzschwelle erforderlich. Nicht jede Verschlechterung umweltrelevanter Kennwerte kann im Ergebnis relevant sein; vielmehr muss die konkrete Verschlechterung Schadensqualität aufweisen<sup>259</sup>. Eine Konkretisierung der Schutzpflicht erfolgt ent-

---

<sup>254</sup> Das Ziel eines hohen Schutzniveaus wird im 1., 8., 9., 14., 16. und 17. Erwägungsgrund der Präambel zur IVU-RL und in den Art. 1 S. 2, Art. 2 Nr. 11 Abs. 2, Art. 9 Abs. 1, Abs. 4 S. 2 und Abs. 8 IVU-RL angesprochen.

<sup>255</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 226.

<sup>256</sup> Vgl. dazu ausführlich unter C.IV.1.a)aa).

<sup>257</sup> Art. 2 Nr. 2 IVU-RL.

<sup>258</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 198.

<sup>259</sup> Vgl. unter C.IV.1.a)aa).

weder durch gemeinschaftsrechtliche Umweltqualitätsnormen<sup>260</sup> oder durch allgemein bindende Vorschriften der Mitgliedstaaten<sup>261</sup>.

### **c) Abfallvermeidungs-, -verwertungs- und -beseitigungspflicht**

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. c ist die Entstehung von Abfällen entsprechend der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15.7.1975 über Abfälle<sup>262</sup> zu vermeiden. Andernfalls müssen sie verwertet oder, falls dies aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, beseitigt werden, wobei Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern sind. Bereits der Wortlaut deutet darauf hin, dass die IVU-Richtlinie damit eine abfallrechtliche Zielhierarchie festlegt: Abfälle sind vorrangig zu vermeiden, ansonsten zu verwerten; ist beides nicht möglich, ist die Abfallbeseitigung geboten<sup>263</sup>. Bereits die Formulierung „andernfalls“ hinsichtlich des Verhältnisses der Vermeidung zur Verwertung deutet eine solche Auslegung an. Deutlicher wird dies bei dem Verhältnis der Verwertung zur Beseitigung, da die Formulierung „...oder, falls dies aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, ...“ keinen Zweifel aufkommen lässt, dass eine Beseitigung nur dann geboten ist, wenn eine Verwertung nicht möglich ist. Zudem kann der Verweis auf die Abfallrichtlinie nur dahingehend verstanden werden, dass neben den dort enthaltenen Definitionen und Regelungen des Anwendungsbereichs sowie den Anforderungen an die Verwertungs- und Beseitigungsverfahren auch die Hierarchie zwischen Vermeidung, Verwertung und Beseitigung bei der Auslegung der neuen Betreiberpflichten im Rahmen der integrierten Anlagenzulassung zu beachten ist<sup>264</sup>. Für ein solches Verständnis spricht auch die Systematik der IVU-Richtlinie, da sie in ihren Zielsetzungen stets der Vermeidung den Vorrang vor der Verminderung von Umweltverschmutzungen einräumt<sup>265</sup>.

Die in Art. 3 Abs. 1 lit. c enthaltene Grundpflicht zielt demnach auf einen die Grundsätze der Kreislaufwirtschaft beachtenden Betrieb der Anlage ab.

---

<sup>260</sup> Art. 10 IVU-RL.

<sup>261</sup> Art. 9 Abs. 7 IVU-RL; vgl. zum Ganzen auch Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 199.

<sup>262</sup> ABl. EG Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 39; zuletzt geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG, ABl. EG L 377 vom 31.12.1991, S. 48.

<sup>263</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling EUDUR, § 35 Rn. 47; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 229; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 200; Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10 Rn. 487.

<sup>264</sup> So bei Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 47; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 200.

<sup>265</sup> Vgl. Präambel der IVU-RL, 8. Erwägung.

#### **d) Pflicht zur effizienten Energieverwendung**

Die Grundpflicht des Art. 3 Abs. 1 lit. d IVU-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit die zuständigen Behörden sich vergewissern, dass die Anlage so betrieben wird, dass Energie effizient verwendet wird. Dabei enthält die IVU-Richtlinie weder eine Definition für „Energie“ noch für „effizient“.

Der Wortlaut lässt erkennen, dass die Richtlinie eine umfassende Berücksichtigung sowohl von Primärenergie wie Kohle, Erdgas, Erdöl und Erdölzeugnissen als auch von Sekundärenergie, die durch Umwandlung von Primärenergie gewonnen wird (z.B. elektrische, thermische oder chemische Energie), vorsieht<sup>266</sup>.

Effizient meint im allgemeinen Sprachgebrauch das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag. In diesem Sinne kann der Begriff der Effizienz indes nicht verstanden werden, da es allein Sache des Betreibers der Anlage ist, Energie in der Anlage so einzusetzen, dass er die zur Produktion benötigte Energiemenge so weit verringert, wie dies ohne Qualitäts- und Leistungseinbußen möglich ist<sup>267</sup>. Gegen eine solche Auslegung spricht aber auch die Systematik und Zielsetzung der IVU-Richtlinie, welche einen optimalen Umweltschutz anstrebt. Eine Auslegung der Inhalte dieser Richtlinie kann sich deshalb nicht primär an ökonomischen Erwägungen orientieren, da eine solche Vorgehensweise den Zielen der Richtlinie widersprechen würde.

Abzustellen ist vielmehr auf die technische Effizienz. Diese betrifft den Wirkungsgrad des Energieeinsatzes, d.h. das Verhältnis zwischen der aufgewendeten und der bei der Energieumwandlung gewonnenen Energie. Ein solches Verständnis entspricht der Zielsetzung der IVU-Richtlinie, die durch materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Anforderungen und somit mit ordnungsrechtlichen Mitteln den Schutz der Umwelt insgesamt sicherstellen will. Durch die Anforderung, Energie „effizient“ zu verwenden, wird der Betreiber verpflichtet, den Wirkungsgrad seiner technischen Einrichtungen grundsätzlich ohne Rücksicht auf Wirtschaftlichkeitserwägungen im Rahmen des Möglichen zu erhöhen, um die Umwelt nachhaltig zu schützen<sup>268</sup>. Begrenzt ist die Pflicht zur effizienten Energieverwendung dort, wo die Maßnahmen zur Energieeinsparung zu neuen, größeren Umweltproblemen führen<sup>269</sup>.

---

<sup>266</sup> Schäfer in: FS Feldhaus 1999, S. 327 (331); Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 3 Rn. 6; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 231; Zöttl, NuR 1997, S. 157 (163).

<sup>267</sup> So bei Schäfer in: FS Feldhaus 1999, S. 327 (332).

<sup>268</sup> So bei Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 232; in diesem Sinne wohl auch Schäfer in: FS Feldhaus 1999, S. 327 (334).

<sup>269</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 232.



Zum Teil wird vertreten, nach dem Wortlaut und Sinn des Art. 3 S. 1 lit. d IVU-Richtlinie müsse ferner auch die Effizienz der Veredelungsvorgänge bei der Gewinnung der im Betrieb verwendeten Energie berücksichtigt werden<sup>270</sup>. Das würde bedeuten, dass der Betreiber einer Anlage auch auf einen optimierten Wirkungsgrad bei der Energiegewinnung achten und gegebenenfalls auf andere Energieträger zurückgreifen müsste<sup>271</sup>. Dies würde jedoch dem Wortlaut des Art. 3 S. 1 lit. d IVU-Richtlinie widersprechen, welcher mit der Formulierung, effizient Energie zu „verwenden“, deutlich macht, dass der Betreiber einer Anlage zwischen den möglichen Energieformen wählen kann<sup>272</sup>. Er ist lediglich verpflichtet, die gewählte Energieform effizient zu verwenden. Für ein solches Wahlrecht des Betreibers spricht auch, dass die IVU-Richtlinie den Betrieb der Anlage, nicht aber deren Errichtung unter einen Genehmigungsvorbehalt stellt. Daraus ergibt sich, dass das Gebot der effizienten Energieverwendung dem Betreiber zwar eine bestimmte Art der Anwendung der eingesetzten Energie vorschreibt<sup>273</sup>. Welche Energieart er wählt, bleibt jedoch seiner Entscheidung überlassen.

Die IVU-Richtlinie fordert eine effiziente Energieverwendung aber auch dann, wenn dies für die Emissionsverhältnisse ohne Bedeutung ist<sup>274</sup>. Ein solches Verständnis folgt zum einen aus dem umfassenden Schutzauftrag der Richtlinie, die nicht einseitig auf eine Emissionsminderung abzielt, sondern einen optimalen Umweltschutz bezweckt<sup>275</sup>. Des Weiteren zielt die Richtlinie auf eine schonende Ressourcenbewirtschaftung ab<sup>276</sup>. Insbesondere die effiziente Nutzung von Energie dient aber der Ressourcenschonung, wobei eine effiziente Nutzung dann gegeben ist, wenn ein möglichst hoher Wirkungsgrad des Energieeinsatzes erreicht wird.

### **e) Pflicht zur Unfallverhinderung**

Die Mitgliedstaaten treffen nach Art. 3 S. 1 lit. e IVU-Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen, damit die zuständigen Behörden sich vergewissern, dass die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um Unfälle zu verhindern und deren Folgen zu begrenzen.

---

<sup>270</sup> Zöttl, NuR 1997, S. 157 (163); Kracht/Wasielewski, in: Rengeling EUDUR, § 35 Rn. 48; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (432).

<sup>271</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 234.

<sup>272</sup> So zu Recht Schäfer in: FS Feldhaus, 1999, S. 327 (333 f.); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 234.

<sup>273</sup> In diesem Sinne auch Schäfer in: FS Feldhaus 1999, S. 327 (334).

<sup>274</sup> So Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 233.

<sup>275</sup> Z.B. 8., 14. und 17. Erwägung der IVU-Richtlinie, wonach ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen ist.

<sup>276</sup> 1. Erwägung der IVU-Richtlinie.

Diese Regelung bezieht sich auf den Regelungsauftrag der Betreiberpflicht des Art. 3 der Seveso-Richtlinie<sup>277</sup>, der im wesentlichen in Art. 5 Abs. 1 der Nachfolgerichtlinie (sog. Seveso II-Richtlinie)<sup>278</sup> übernommen wurde. Die Betreiberpflicht der IVU-Richtlinie ist jedoch nicht deckungsgleich mit dem gemeinschaftlichen Störfallrecht. Die Pflicht des Art. 3 S. 1 lit. e IVU-Richtlinie bezieht sich auf alle Unfälle, die sich auf die Umwelt auswirken<sup>279</sup>. Das gemeinschaftliche Störfallrecht erfasst indes nur schwere Unfälle. Darunter ist ein Ereignis zu verstehen, – wie z.B. eine Emission, ein Brand oder eine Explosion – das sich aus unkontrollierten Vorgängen in einem in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Betrieb ergibt, welches unmittelbar oder später innerhalb oder außerhalb des Betriebes zu einer ernststen Gefahr für die menschliche Gesundheit und/oder die Umwelt führt und bei dem ein oder mehrere der in der Richtlinie genannten gefährlichen Stoffe beteiligt sind<sup>280</sup>. Demnach unterliegen nicht alle von der IVU-Richtlinie erfassten Anlagen dem gemeinschaftlichen Störfallrecht.

Allerdings liegt auch der Seveso II-Richtlinie ein integrierter Ansatz zugrunde: Nach den Art. 5 und 7 haben die Betreiber ein Gefahrenkonzept zu erstellen, mit dessen Hilfe durch geeignete Mittel, Organisationen und Managementsysteme ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt sichergestellt werden soll. Dieser auf ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt ausgerichtete Ansatz, der nicht nach einzelnen Umweltmedien differenziert, betont die Bedeutung der Seveso II-Richtlinie für den integrierten Umweltschutz<sup>281</sup>.

#### **f) Pflichten bei der Stilllegung einer Anlage**

Gemäß Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die Betreiber durch allgemein bindende Vorschriften oder Genehmigungsaufgaben verpflichten, bei einer endgültigen Stilllegung der Anlage die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um jegliche Gefahr einer Umweltverschmutzung zu vermeiden und um einen zufriedenstellenden Zustand des Betriebsgeländes wiederherzustellen.

Dabei wird der Betreiber schon während des Betriebes der Anlage verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit der in Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie beschriebene Zustand er-

---

<sup>277</sup> Richtlinie 82/501/EWG vom 24.06.1982 über Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten, ABl. Nr. L 230 vom 5.8.1982, S. 1, Richtlinie zuletzt geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG, ABl. Nr. L 377 vom 31.12.1991, S. 48.

<sup>278</sup> Richtlinie 96/82/EG vom 9.12.1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. 1997 Nr. L 10, S. 13.

<sup>279</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 49; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 237.

<sup>280</sup> Art. 3 Nr. 5 Seveso II-Richtlinie (Richtlinie 96/82/EG).

<sup>281</sup> Vgl. die Begründung des Vorschlags der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Abwehr der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, abgedruckt in BR-Drks. 269/94, S. 13.

reicht wird. Des Weiteren ist er auch nach der Stilllegung des Betriebes verpflichtet, alle notwendigen Maßnahmen im Sinne der Vorschrift zu ergreifen<sup>282</sup>. Die Vorschrift verdeutlicht somit, dass die Verantwortlichkeit des Betreibers nicht mit Betriebseinstellung endet<sup>283</sup>.

Mit der Verpflichtung zur Vermeidung „jegliche(r) Gefahr“ wird verdeutlicht, dass ein Schadenseintritt lediglich wahrscheinlich sein muss. Die IVU-Richtlinie stellt somit besonders strenge Anforderungen an die Nachsorge<sup>284</sup>.

Die Forderung nach der Herstellung eines zufriedenstellenden Zustandes des Betriebsgeländes beinhaltet eine umfassende Geländesanierungspflicht, wobei ein zufriedenstellender Zustand dann erreicht ist, wenn das Grundstück einer brauchbaren Nutzung zugeführt werden kann. Es ist nicht erforderlich, dass das Gelände einer ökologisch wertvollen Nutzung zugänglich gemacht wird. Für die zum Zwecke des Betriebes der Anlage errichteten baulichen Anlagen bedeutet dies, dass sie nach Betriebseinstellung nicht wieder abgebaut werden müssen, soweit sie noch für andere Zwecke genutzt werden können<sup>285</sup>.

Damit statuiert Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie eine umfassende Nachsorgepflicht, deren Wirkung sich sowohl auf die Zeit während des Betriebes der Anlage als auch auf die Zeit nach Betriebseinstellung erstreckt.

## **2. Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU-Richtlinie**

### **a) Bedeutungsgehalt der Öffnungsklausel**

Neben den Grundpflichten des Art. 3 IVU-Richtlinie enthält auch Art. 9 IVU-Richtlinie und dabei insbesondere dessen Abs. 3 und 4 materiell-rechtliche Anforderungen, die das integrative Konzept der Richtlinie umsetzen. In Art. 9 Abs. 3 IVU-Richtlinie heißt es:

„Die Genehmigung muss Emissionsgrenzwerte für die Schadstoffe enthalten (...), die von der betreffenden Anlage unter Berücksichtigung der Art der Schadstoffe und der Gefahr einer Verlagerung der Verschmutzung von einem Medium auf ein anderes (Wasser, Luft, Boden) in relevanter Menge emittieren können.“

Dabei wird deutlich, dass die Emissionsgrenzwerte nicht zu einer Problemverschiebung führen dürfen, sondern integrativ ausgestaltet sein müssen. Die IVU-Richtlinie enthält keine gemeinschaftsrechtlich geltenden Grenzwerte, sondern sieht lediglich in Art. 18 IVU-Richtlinie ihre

---

<sup>282</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 238.

<sup>283</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 50.

<sup>284</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 238.

<sup>285</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 239.

Normierung auf der Grundlage der IVU-Richtlinie vor<sup>286</sup>. Medienübergreifende Ausgestaltung bedeutet, dass die Grenzwerte sich nicht sektoral an einem Medium orientieren dürfen, sondern dass sie die für die Umwelt insgesamt beste Lösung repräsentieren und dabei insbesondere Verlagerungseffekten von einem Medium auf ein anderes entgegenreten. Diese medienübergreifenden Grenzwerte sind gemäß Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 IVU-Richtlinie auf die besten verfügbaren Techniken zu stützen, wobei die Verwendung bestimmter Techniken oder Technologien nicht vorgeschrieben wird.

Der technikorientierte Ansatz des Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 1 IVU-Richtlinie erfährt eine Modifizierung durch Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie, wonach bei der Grenzwertbildung diejenigen fallspezifischen Faktoren zu berücksichtigen sind, welche die zu genehmigende Anlage und ihre konkrete Umweltsituation prägen. Den Besonderheiten des Einzelfalls kann damit hinreichend Rechnung getragen werden. Diese Systematik wird vielfach als Öffnungsklausel<sup>287</sup> bzw. als Berücksichtigungsklausel<sup>288</sup> bezeichnet. Dabei weist diese Regelung eine gewisse Ähnlichkeit mit Art. 9 Abs. 3 des früheren Kommissionsvorschlags auf, wonach die zuständige Behörde mehr Emissionen zulassen konnte, wenn sich die Umweltqualitätsstandards bzw. empfohlene Richtwerte der WHO durch weniger strenge Anforderungen als durch den Einsatz der besten verfügbaren Technik erreichen ließen. Eine solche Regelung könnte dazu führen, dass in weniger belasteten Gebieten der Stand der besten verfügbaren Technik unterschritten werden kann und folglich höhere Emissionen zulässig sind. Auch die in der IVU-Richtlinie enthaltene Regelung wird vielfach dahingehend kritisiert, dass sie im Ergebnis das Relikt der „escape-Klausel“ des Kommissionsentwurfes darstelle<sup>289</sup>. Zum Teil wird dabei auch diskutiert, ob diese Regelung einen Verstoß gegen das gemeinschaftsrechtlich verankerte Vorsorgeprinzip darstellt<sup>290</sup>.

---

<sup>286</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 253; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 226; Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (62); a.A. Schulz, Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht, S. 189, der davon ausgeht, dass die Grenzwertfestlegung medial unter Einschluss etwaiger mittelbarer Verschmutzungseffekte erfolgt.

<sup>287</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neusten Rechtsentwicklung, S. 239; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (431).

<sup>288</sup> Lübbe-Wolff, DVBl. 1998, S. 777 (780); Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 108.

<sup>289</sup> Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (315); Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, S. 1614 (1622); Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (979); vorsichtiger Koch, UTR 1997, S. 31 (35); Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (58); Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 109; a.A. Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 9 Rn. 5, nach dessen Auffassung Abs. 4 keine Möglichkeit enthält, sich den strengeren Genehmigungsvoraussetzungen zu entziehen.

<sup>290</sup> Lübbe-Wolff, NVwZ 1998, S. 772 ff.; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 263 ff.; Koch, UTR 1997, S. 31 (35) geht davon aus, dass die Vorschrift zumindest eine teilweise Abschwächung des Vorsorgegedankens beinhaltet.

Dabei ist zunächst zu fragen, welcher Bedeutungsgehalt der sog. Öffnungsklausel letztendlich zukommt. Sie könnte zum einen so verstanden werden, dass die besten verfügbaren Techniken lediglich einen minimalen Vorsorgeschutzstandard gewährleisten, der zugunsten einer verstärkt schutzbezogenen Qualitätsorientierung überschritten werden kann. Einer solchen Auslegung ist die Regelung in jedem Fall zugänglich, da diese mit dem Schutzauftrag der Richtlinie, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, in Einklang steht. Andererseits könnte die Vorschrift auch in dem Sinne verstanden werden, dass die besten verfügbaren Techniken bei technisch veralteten Produktionsanlagen unterschritten werden können, um so potentiellen Umweltbelastern die Nutzung der Aufnahmekapazität des Ökosystems zu erschließen. Eine solche Auslegung wird zum Teil mit der Begründung bejaht, das System der IVU-Richtlinie sei mit dem englischen IPC<sup>291</sup>-System vergleichbar, welches eine komplexe Abwägung im Einzelfall erfordert und sich an den Umweltauswirkungen orientiert, wobei allerdings im Ergebnis auch eine Option die beste sein kann, die nicht den strengeren Vorsorgemaßstäben genügt, wenn dabei die Verschmutzung der Umwelt als Ganzes möglichst gering gehalten wird<sup>292</sup>. Zuzustimmen ist dieser Ansicht insoweit, als im Wege einer systematischen Auslegung zu berücksichtigen ist, dass gemäß Art. 9 Abs. 4 S. 2 IVU-Richtlinie die Genehmigungsaufgaben eine grenzüberschreitende oder weiträumige Umweltverschmutzung weitestgehend vermindern müssen. Eine Unterschreitung des Schutzniveaus der besten verfügbaren Technik erscheint unter diesem Gesichtspunkt grundsätzlich bis zu dieser Grenze zulässig<sup>293</sup>. Die Vorschrift trägt damit dem Umstand Rechnung, dass in Gebieten mit besonders wertvollen Ökosystemen eine andere Anlagenkonzeption geboten sein kann als in besiedelten und anders strukturierten Gebieten. Im Ergebnis muss jedoch stets die Lösung gewählt werden, die in Anpassung an die örtlichen Gegebenheiten die Umweltbelastungen insgesamt möglichst gering hält. Die Öffnungsklausel ermöglicht es indes nicht, beispielsweise in Regionen mit günstigen Wind- und Abflussverhältnissen umweltrechtliche Minimalstandards zuzulassen, so dass die Funktionsfähigkeit der Umwelt auf ein Mindestmaß reduziert erhalten bleibt<sup>294</sup>. Ein solches Verständnis würde den Zielen der IVU-Richtlinie, welche auf einen

---

<sup>291</sup> „Integrated Pollution Prevention and Control“; englische Fassung abrufbar unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en\\_396L0061.html](http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1996/en_396L0061.html), zuletzt besucht am 3.9.2001.

<sup>292</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 263; vgl. auch die Kritik des Bundesrates am Kommissionsvorschlag, BR-Drks. 803/2/93, S. 3.

<sup>293</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 243 f.; gegen die Möglichkeit einer Abweichung nach unten Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (18).

<sup>294</sup> In diesem Sinne: Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1998, BT-Drucks. 13/10195 Tz. 264; Rengeling/Gellermann, UTR 1996 S. 1 (17); Sandler, UTR 1998, S. 7 (31); Krings, UTR 1998, S. 47 (58); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 260.

optimalen Schutz der Umwelt insgesamt abzielt, und dem Ziel der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt anzustreben<sup>295</sup>, widersprechen.

Eine Abweichung von den besten verfügbaren Techniken nach unten ist demnach grundsätzlich möglich<sup>296</sup>, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass der gewählte Weg die beste Lösung für die Umwelt insgesamt ist. Die Öffnungsklausel stellt von daher keinen Verstoß gegen das Vorsorgeprinzip dar. Art. 9 Abs. 4 S. 1 und 2 IVU-Richtlinie ist vielmehr als Teil eines Gesamtkompromisses zu verstehen, der Elemente aus den unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen miteinander verknüpft und deshalb in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert wird<sup>297</sup>. Folglich muss sich eine Auslegung dieser Vorschrift an den Grundsätzen des Art. 174 Abs. 2 EG und den Zielen des integrierten Ansatzes der IVU-Richtlinie orientieren, um einem Missbrauch der Richtlinie entgegenzuwirken, der darin bestehen könnte, dass in Gebieten mit guter Umweltqualität nicht mehr die besten verfügbaren Techniken zur Emissionsbegrenzung eingesetzt werden.

Der Vorsorgegrundsatz des Art. 174 Abs. 2 EG besagt, dass, soweit die Möglichkeit besteht, dass Emissionen bestimmter Schadstoffe allein oder im Zusammenwirken mit anderen Faktoren kurz- oder langfristig zu einer Schädigung oder Beeinträchtigung der Umwelt führen, eine Emissionsbegrenzung auch dort geboten ist, wo eine Zuordnung der Emissionen zu einer bestimmten Anlage nicht mehr möglich ist. Eine Emissionsbegrenzung ist demnach insbesondere bei Fernwirkungen und langfristigen kumulativen Schadstoffanreicherungen erforderlich<sup>298</sup>. Der Bedeutungsgehalt des Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie ist deshalb vor allem darin zu sehen, dass die Verlagerungsproblematik im Wege eines integrierten Ansatzes gelöst werden soll. Besteht beispielsweise die Möglichkeit des Einsatzes verschiedener fortschrittlicher Techniken, bei deren Einsatz durch die unvermeidbaren Emissionen unterschiedliche Belastungen der einzelnen Umweltmedien verbleiben, so kann die zuständige Behörde die örtlichen Umweltbedingungen berücksichtigen. Sie muss aber alle möglichen Fernwirkungen sowie die Gefahr der Verlagerung von Umweltverschmutzungen von einem Medium auf ein anderes beachten<sup>299</sup>.

---

<sup>295</sup> Art. 174 Abs. 2 S. 1 EG.

<sup>296</sup> Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (18).

<sup>297</sup> In diesem Sinne Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 40.

<sup>298</sup> So BVerwG, Urteil vom 17.2.1984 – 7 C 8.82 –, BVerwGE 69, S. 37 (43 f.); Jarass, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 47 m.w.N.; Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 41.

<sup>299</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 3 IVU-RL.

Unterschiedlich beurteilt wird zudem, ob die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die örtlichen Umweltbedingungen bei der Festlegung des Genehmigungsinhaltes in die Entscheidung mit einzubeziehen. Der Wortlaut der Vorschrift, wonach die örtlichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen sind, deutet darauf hin, dass den Mitgliedstaaten diesbezüglich kein Entscheidungsspielraum verbleibt. Zum Teil wird dagegen angeführt, dass nach Art. 176 EG (ex Art. 130t EGV) die Mitgliedstaaten durch strengere nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften einheitliche Emissionsgrenzwerte für den gesamten Mitgliedstaat festlegen können<sup>300</sup>. Des Weiteren wird auf den Wortlaut des 18. Erwägungsgrundes der IVU-Richtlinie verwiesen<sup>301</sup>, welcher eindeutig klarstelle, dass die Mitgliedstaaten eine Dispositionsbefugnis dahingehend haben, bei welcher Anlage die örtlichen Umweltbedingungen berücksichtigt werden.

Die Ratio des Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie, wonach die ein hohes Schutzniveau für die Umwelt anstrebende Lösung nicht an jedem Standort dieselbe ist, vielmehr von Ort zu Ort unterschiedlich ausfällt, spricht indes gegen eine solche Dispositionsbefugnis der Mitgliedstaaten<sup>302</sup>. Zudem erfordert der integrierte Ansatz als solcher eine Einbeziehung aller Gesichtspunkte, da ein optimaler Umweltschutz nur dann erreicht werden kann, wenn bei der Entscheidung über die Genehmigung einer Anlage eine Einbeziehung aller für die Umweltsituation relevanten Gesichtspunkte erfolgt, da nur so sichergestellt werden kann, dass die Umwelt als Ganzes optimal geschützt wird. Die konkreten örtlichen Gegebenheiten stellen aber zweifellos einen für die Umweltsituation wesentlichen Gesichtspunkt dar und müssen deshalb in die Entscheidung mit einbezogen werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Öffnungsklausel des Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie ein Konzept verlangt, das im Einzelfall, wenn es die lokalen Gegebenheiten verlangen, eine Abweichung von der besten verfügbaren Technik sowohl hinsichtlich einer Verschärfung als auch hinsichtlich einer Lockerung der Auflagen ermöglicht. Vordergründig betrachtet erscheint dieses Ergebnis bedenklich. Es stellt sich indes als eine logische Konsequenz des integrativen Konzeptes dar. Denn der Konflikt, welcher zwischen dem Gebot der Berücksichtigung von Belastungsverlagerungen und dem der Vermeidung und Verminderung von Freisetzungen entsteht, kann im Ergebnis zugunsten der Vermeidung von Belastungsverlagerungen häufig nur durch eine

---

<sup>300</sup> Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (431); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (315, dort Fn. 21); Di Fabio, Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 (191).

<sup>301</sup> 18. Erwägungsgrund der IVU-RL: „Es ist Aufgabe der Mitgliedstaaten festzulegen, wie nötigenfalls die technische Beschaffenheit der betroffenen Anlage, ihr geografischer Standort sowie die örtlichen Umweltbedingungen berücksichtigt werden können.“

<sup>302</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 260.

Abweichung von der besten verfügbaren Technik erfolgen. Angestrebt wird im Ergebnis ein Genehmigungskonzept, das die Umwelt in ihrer Gesamtheit am geringsten belastet. Diese Regelung führt allerdings nicht dazu, dass mit der Öffnungsklausel ein Dumpingwettbewerb auf Kosten der Umwelt ermöglicht wird, indem Räume mit geringer Vorbelastung durch industrielle Emissionen bis zur akuten Belastungsgrenze aufgefüllt werden. Ein solcher Missbrauch der Vorschrift steht nicht im Einklang mit den Zielen der Richtlinie und der gemeinschaftsrechtlichen Umweltpolitik.

Zudem sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei ihrer Entscheidung die konkrete Umweltsituation mit zu berücksichtigen.

### **b) Grenzen der Öffnungsklausel**

Die Öffnungsklausel gilt aber nicht unbegrenzt, sondern erfährt durch einige Vorschriften der IVU-Richtlinie eine gewisse Einschränkung.

Die Mitgliedstaaten können in allgemein bindenden Vorschriften spezielle Anforderungen an Anlagen festlegen und damit auch die Öffnungsklausel für bestimmte Anlagenkategorien festlegen<sup>303</sup>. Demnach können mitgliedstaatliche Vorschriften die Öffnungsklausel konkretisieren.

Die Öffnungsklausel ist zudem nicht anwendbar, soweit die Gemeinschaft nach Art. 18 Abs. 1 IVU-Richtlinie Emissionsgrenzwerte festlegt, da diese ohne Ansehung der Besonderheiten des Einzelfalls in die Genehmigung aufzunehmen sind. Der Anwendungsbereich der Öffnungsklausel kann somit durch gemeinschaftliche Emissionsgrenzwerte beschränkt werden.

Des Weiteren ist nach Art. 9 Abs. 4 S. 2 IVU-Richtlinie durch Auflagen ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherzustellen; zudem sind Vorkehrungen zur weitest gehenden Verminderung einer weiträumigen oder grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung zu treffen. Diesen beiden Kriterien kommt damit die Funktion zu, ein Mindestschutzniveau festzulegen<sup>304</sup>.

### **3. Auflagen nach Art. 10 IVU-Richtlinie**

Eine weitere Einschränkung erfährt die Öffnungsklausel durch die Vorschrift des Art. 10 IVU-Richtlinie, wonach zusätzliche Auflagen vorzusehen sind, wenn eine Umweltqualitätsnorm strengere Auflagen erfordert, als durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen

---

<sup>303</sup> 18. Erwägungsgrund der IVU-RL.

<sup>304</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 246, der allerdings bezweifelt, ob diese beiden Kriterien die Öffnungsklausel wirksam beschränken können, weil sich beide Anforderungen seiner Ansicht nach widersprechen.



sind. Die IVU-Richtlinie enthält damit ein paralleles Konzept<sup>305</sup>, wonach die in der Genehmigung enthaltenen Grenzwerte grundsätzlich dem Stand der besten verfügbaren Technik entsprechen müssen<sup>306</sup>, die Genehmigungsbehörde aber gehalten ist, strengere Werte aufzunehmen, wenn durch die Anwendung der besten verfügbaren Technik die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen nicht sichergestellt ist. Art. 10 stellt damit eine Belastungsobergrenze auf, indem er die Einhaltung von Umweltqualitätsnormen auch für die Fälle zwingend vorschreibt, in denen die Anwendung der besten verfügbaren Technik nicht ausreicht. Durch diese Verknüpfung von Emissionsgrenzwerten und Umweltqualitätsnormen werden die Vorteile beider Techniken kombiniert<sup>307</sup>, so dass sichergestellt ist, dass der Berücksichtigung kompetitiver Umweltvorteile im Wege der Festsetzung von Emissionsgrenzwerten im Einzelfall eine absolute Grenze in Form von Umweltqualitätsnormen gezogen ist<sup>308</sup>.

Der Begriff der Umweltqualitätsnorm meint dabei die Gesamtheit aller Anforderungen, die zu einem gegebenen Zeitpunkt in einer gegebenen Umwelt oder einem bestimmten Teil davon nach den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft erfüllt sein müssen<sup>309</sup>. Eine Umweltqualitätsnorm beschreibt demnach das Maß der Verschmutzung oder sonstigen Beeinträchtigung der Qualität der Umwelt. Dies kann zum einen durch die Festlegung bestimmter Werte, welche eine Aussage über die Konzentration eines Schadstoffes in einem der Umweltmedien treffen, aber auch durch generalisierte Beschreibungen geschehen<sup>310</sup>. Die Umweltqualitätsnormen im Sinne der IVU-Richtlinie entsprechen damit den sog. Umweltqualitätsstandards im nationalen Recht, welche eine verbindliche Belastungsgrenze für ein bestimmtes Schutzgut angeben<sup>311</sup>.

Art. 9 Abs. 1 IVU-Richtlinie bezeichnet die Anforderungen des Art. 10 IVU-Richtlinie als Genehmigungsvoraussetzungen. Demnach stellt sich Art. 10 IVU-Richtlinie als weitere Grenze für die Öffnungsklausel des Art. 9 Abs. 4 S. 1 IVU-Richtlinie dar. Die Vorschrift regelt das Verhältnis zwischen technikbezogener Emissionsbegrenzung im Vorsorgebereich und Immissionsschutz durch Umweltqualitätsnormen im Schutzbereich<sup>312</sup>. Gegenwärtig existieren keine Immissionswer-

---

<sup>305</sup> Begründung des Vorschlages für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in: BT-Drucks. 12/6952, S. 6 (16); so auch Kracht/Wasielewski in: Rengeling EUDUR, § 35 Rn. 34; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 251; Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 10 Rn. 1; einschränkend Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 252.

<sup>306</sup> Art. 9 Abs. 4 S. 1 IVU-RL.

<sup>307</sup> Appel, DVBl. 1995, S. 399 (403); Breuer, DVBl. 1997, S. 1211 (1221).

<sup>308</sup> Ausführlich dazu Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 247.

<sup>309</sup> Art. 2 Nr. 7 IVU-RL.

<sup>310</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling EUDUR, § 35 Rn. 34.

<sup>311</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 247; Rehbinder, NuR 1997, S. 313 (314); Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1996, Rn. 727, 740 ff.

<sup>312</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 247; Breuer, DVBl. 1997, S. 1211 (1221).

te, die der Vorsorge dienen. Allerdings ergibt eine Auslegung des Art. 10 IVU-Richtlinie, dass diese Vorschrift gerade solche Werte fordert<sup>313</sup>. Dafür spricht der Normzweck der Vermeidung von Umweltverschmutzungen, also die Vorsorge, an der nach Art. 174 EG das gesamte Umweltrecht der Gemeinschaft ausgerichtet ist<sup>314</sup>.

Die ergänzende Funktion der Umweltqualitätsnormen besteht darin, dass diese zum einen für die Beurteilung von Wechselwirkungen große Bedeutung haben<sup>315</sup>. Emissionsgrenzwerte sind zudem im Gegensatz zu Umweltqualitätsnormen nicht in der Lage, summierte Verschmutzungsbeiträge<sup>316</sup> hinreichend zu berücksichtigen. Schließlich dienen Umweltqualitätsnormen auch als Signal- und Orientierungswerte für Bewusstseinsbildung, Selbstverantwortung und Selbstregulierung in Wirtschaft und Gesellschaft in Kooperation mit dem Staat<sup>317</sup>.

Die in Art. 10 IVU-Richtlinie normierte Kombination von Emissionsgrenzwerten und Umweltqualitätsnormen beinhaltet demnach ein wirksames Konzept zur Verwirklichung eines optimalen Umweltschutzes, also letztendlich des integrierten Ansatzes, indem sie der durch die Öffnungsklausel gegebenen Möglichkeit der einzelfallbezogenen Berücksichtigung der konkreten Umweltsituation eine absolute Grenze in Form von Umweltqualitätsnormen zieht.

## ***V. Formell-rechtliche Anforderungen***

### **1. Genehmigungserfordernis**

Eine Genehmigungspflicht sieht die IVU-Richtlinie für neue Anlagen und wesentliche Änderungen von Anlagen vor. Bestehende Anlagen müssen an die materiellen Anforderungen der Richtlinie angepasst werden. Die Anlagengenehmigung wird damit zum zentralen Instrument der IVU-Richtlinie<sup>318</sup>.

---

<sup>313</sup> In diesem Sinne Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 158.

<sup>314</sup> Lange/Karthus in: Lange, Medienübergreifende Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (34).

<sup>315</sup> Hoppe/Appold, DVBl. 1991, S. 1212 (1225); so auch bereits der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, BT-Drucks. 11/1568, Tz. 17 ff.; in diesem Sinne auch Zöttl, Integrierte Regelungsansätze in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 248.

<sup>316</sup> Vgl. Reh binder, NuR 1997, S. 313 (316); Appel, DVBl. 1995, S. 399 (403).

<sup>317</sup> Reh binder, NuR 1997, S. 313 (316); ausführlich zur Bedeutung der Umweltqualitätsnormen und ihrer Ergänzungsfunktion im Hinblick auf Emissionswerte Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 247 f.

<sup>318</sup> Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (973); Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 182.

### a) Neue Anlagen

Die Mitgliedstaaten sind nach Art. 4 IVU-Richtlinie verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass keine neue Anlage<sup>319</sup> ohne eine Genehmigung betrieben wird. Die Erteilung einer Genehmigung setzt voraus, dass die in der IVU-Richtlinie aufgestellten Anforderungen eingehalten werden. Kann dies nicht gewährleistet werden, so ist die Genehmigung abzulehnen. Dabei ist anzumerken, dass ein präventiver Kontrollvorbehalt für sich genommen nicht ausreicht; die Mitgliedstaaten müssen diesen Kontrollvorbehalt auch wirksam durchsetzen<sup>320</sup>.

### b) Bestehende Anlagen

Auch bestehende Anlagen müssen den materiellen Anforderungen der IVU-Richtlinie angepasst werden<sup>321</sup>. Eine Unterscheidung zwischen neuen und bestehenden Anlagen ist deshalb notwendig, weil für sie eine unterschiedliche zeitliche Anwendbarkeit der IVU-Richtlinie gilt. Eine Altanlage stellt eine bestehende Anlage im Sinne der IVU-Richtlinie dar, wenn sie bereits vor deren Anwendung in Betrieb war oder, wenn dies nicht der Fall ist, nach Rechtsvorschriften zugelassen worden ist. Eine Altanlage gilt auch dann als „bestehende Anlage“, wenn sie nach Ansicht der zuständigen Behörde zum Zeitpunkt der Anwendung der IVU-Richtlinie bereits Gegenstand eines vollständigen Genehmigungsantrags war. Voraussetzung ist allerdings, dass die Anlage ein Jahr nach Beginn der Anwendung der IVU-Richtlinie auch tatsächlich in Betrieb genommen wird<sup>322</sup>.

Die IVU-Richtlinie enthält für die Anwendung der materiellen Anforderungen auf Altanlagen eine feste Frist. Dabei ist hinsichtlich dieser Frist zwischen zwei Gruppen von Regelungen zu unterscheiden. Für die wesentlichen Vorschriften der IVU-Richtlinie ist eine Übergangsvorschrift von acht Jahren vorgesehen. Diese Übergangsfrist gilt für die Grundpflichten der Betreiber, das integrierte Konzept, das Koordinierungsgebot bei Genehmigungserteilung, die Berücksichtigung von Umweltqualitätsnormen, die Erforderlichkeit regelmäßiger Überprüfung und Aktualisierung der Auflagen, die Betreiberpflicht zur Einhaltung der Auflagen, die Mitteilungspflicht der Betreiber und die Öffentlichkeitsbeteiligung bezüglich der Überwachungsergebnisse<sup>323</sup>. Für die zweite Gruppe von Vorschriften gilt diese lange Übergangsfrist nicht. Hierzu gehören der Richtlinien-

---

<sup>319</sup> Zum Anlagenbegriff vgl. unter C.III.3.

<sup>320</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 182.

<sup>321</sup> Art. 5 IVU-RL.

<sup>322</sup> Art. 2 Nr. 4 IVU-RL.

<sup>323</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 183.

zweck, die Unterrichtung der zuständigen Behörde über die Entwicklung der besten verfügbaren Technik, das Emissionsregister, der Informationsaustausch, die Behandlung grenzüberschreitender Auswirkungen, die Festlegung gemeinschaftlicher Emissionsgrenzwerte und die Pflicht der Betreiber, die zuständige Behörde insbesondere bei der Überprüfung der Anlage und bei Probenentnahmen zu unterstützen, und die Regelung der Anlagenänderung und der Öffentlichkeitsbeteiligung im Änderungsgenehmigungsverfahren. Diese Vorschriften sind bereits seit 1999 auf bestehende Anlagen anzuwenden.

Bei der Durchführung dieser Vorschriften haben die Mitgliedstaaten die Wahl, entweder von der zuständigen Behörde ein Genehmigungsverfahren durchführen zu lassen oder durch Überprüfung der bestehenden Anlagen sicherzustellen, dass die Anforderungen eingehalten werden<sup>324</sup>. Letzteres erfolgt durch eine Aktualisierung der Auflagen.

### **c) Wesentliche Änderungen von Anlagen**

Eine Genehmigungspflicht besteht nach Art. 12 Abs. 2 IVU-Richtlinie auch für die wesentliche Änderung einer Anlage. Davon zu unterscheiden ist allerdings die Änderung des Betriebes, welche nach Art. 12 Abs. 1 IVU-Richtlinie lediglich eine Mitteilungspflicht des Betreibers an die zuständige Behörde vorsieht. Diese Mitteilungspflicht ermöglicht der Behörde zu beurteilen, ob eine wesentliche Änderung vorliegt, und wenn dies der Fall ist, aufgrund der Änderung Maßnahmen zu veranlassen. Die Mitteilungspflicht dient somit der Kontrolle der Betreiber als auch dem Vollzug der IVU-Richtlinie<sup>325</sup>.

#### **aa) Mitteilungspflicht bei Änderung des Betriebes**

Eine Änderung des Betriebes liegt vor, wenn eine Änderung der Beschaffenheit oder der Funktionsweise oder eine Erweiterung der Anlage erfolgt, die Auswirkungen auf die Umwelt haben kann<sup>326</sup>. Die Beschaffenheit einer Anlage wird geändert, wenn sie baulich verändert wird. Eine Änderung der Funktionsweise betrifft das Produktionsverfahren bzw. die Art und Weise der Produktion überhaupt. Eine Erweiterung liegt vor bei der Vergrößerung des Standortes oder aber, wenn innerhalb des Standortes weitere Anlagen errichtet werden<sup>327</sup>. Dabei wird deutlich, dass der Begriff der Änderung des Betriebes weit auszulegen ist.

---

<sup>324</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 184.

<sup>325</sup> So Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 185.

<sup>326</sup> Art. 2 Nr. 10 lit. a IVU-RL.

<sup>327</sup> Zu den Begrifflichkeiten vgl. ausführlich bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 186 und bei Becker, Kommentar zur IVU-RL, Art. 2 Rn. 57.

Erforderlich ist des Weiteren, dass die Änderung des Betriebes zu Auswirkungen auf die Umwelt führen kann, wobei es irrelevant ist, ob solche Auswirkungen tatsächlich vorliegen. Die Frage, ob lediglich nachteilige Umweltauswirkungen die Mitteilungspflicht begründen, muss verneint werden, da eine solch restriktive Auslegung, welche auf eine qualitative Bewertung der Auswirkungen durch den Betreiber hinausläufe, der Systematik und dem Schutzzweck der Richtlinie nicht gerecht würde. Vielmehr ist davon auszugehen, dass alle kausal verursachten Folgen einer Betriebsänderung als Auswirkung zu verstehen sind und demnach eine Mitteilungspflicht auslösen<sup>328</sup>.

#### bb) Genehmigungspflicht bei wesentlichen Änderungen der Anlage

Wenn der Behörde eine beabsichtigte Änderung mitgeteilt wird, muss die Behörde prüfen, ob es sich dabei um eine wesentliche Änderung handelt. Wesentlich ist eine Änderung dann, wenn sie erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Menschen oder die Umwelt haben kann<sup>329</sup>. Dabei muss bei der Auslegung des Begriffes „erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt“ auf den weiten gemeinschaftsrechtlichen Umweltbegriff verwiesen werden. Der Begriff ist demnach als mögliche, aber erkennbare oder zu vermutende schädliche Wirkung der Anlagenänderung auf die Umwelt zu definieren. Erheblich ist eine Auswirkung bereits schon dann, wenn ein reiner Gefahrenverdacht besteht<sup>330</sup>. Allerdings reicht eine bloße Umweltrelevanz nicht aus; vielmehr müssen die Auswirkungen von einigem Gewicht sein. Das ist zumindest dann der Fall, wenn die Umweltbeeinträchtigung dem Betroffenen nicht mehr zugemutet werden kann<sup>331</sup>. Demnach muss die zuständige Behörde nach erfolgter Mitteilung gemäß Art. 12 Abs. 1 IVU-Richtlinie einen Genehmigungsantrag verlangen, wenn die Änderung des Betriebes zu einer nachteiligen Umweltauswirkung führen kann, die den Betroffenen nicht zugemutet werden kann.

Nach dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 2 IVU-Richtlinie kommt es für die Bewertung der Frage, ob erhebliche Auswirkungen vorliegen, auf die Auffassung der zuständigen Behörde an. Dies könnte für die Einräumung eines behördlichen Beurteilungsspielraum sprechen<sup>332</sup>. Teilweise wird dies mit dem Argument verneint, im Hinblick auf den allgemeinen Rechtsgrundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung bestünden Bedenken dagegen, die Genehmigungspflicht im wesentlichen der Beurteilung durch die zuständige Behörde zu überlassen, da die Gefahr bestünde, dass die

---

<sup>328</sup> Ausführlich dazu Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 187.

<sup>329</sup> Art. 2 Nr. 10 lit. b IVU-RL.

<sup>330</sup> Becker, Kommentar zur IVU-RL, Art. 2 Rn. 58.

<sup>331</sup> Ausführlich dazu Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 190.

<sup>332</sup> Zum Streitstand vgl. ausführlich bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 190 ff.

Behörde dadurch das präventive Kontrollsystem der IVU-Richtlinie leerlaufen lassen könnte<sup>333</sup>. Ein solches Verständnis widerspricht aber dem eindeutigen Wortlaut, wonach für die Beurteilung, ob eine erhebliche nachteilige Auswirkung vorliegt, die Auffassung der Behörde maßgeblich ist. Zudem lässt sich der Rechtsprechung des EuGH zu der ähnlich lautenden Formulierung in Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie entnehmen, dass der gemeinschaftsrechtliche Verweis auf die Auffassung einer Behörde dieser einen Beurteilungsspielraum eröffnet, welcher allerdings am Sinn und Zweck der Richtlinie auszurichten ist<sup>334</sup>. Aus diesen Gründen ist Art. 2 Nr. 10 lit. b IVU-Richtlinie dahingehend auszulegen, dass der Behörde bei der Frage, ob erhebliche Auswirkungen vorliegen, ein Beurteilungsspielraum zukommt<sup>335</sup>.

Rechtsfolge des Art. 12 Abs. 2 S. 1 IVU-Richtlinie ist die Genehmigungspflicht einer wesentlichen Änderung der Anlage. Die Bestimmungen zu den Grundpflichten der Betreiber, den Genehmigungsvoraussetzungen, dem Genehmigungsverfahren sowie zur Öffentlichkeitsbeteiligung gelten gemäß Art. 12 Abs. 2 S. 3 IVU-Richtlinie entsprechend.

## 2. Genehmigungsverfahren

Da der Vorschlag der Kommission wegen seiner Verfahrenslastigkeit scharf kritisiert wurde<sup>336</sup>, hat der Rat diese Kritik zum Anlass genommen, einige Verfahrensvorschriften aus dem Text der Richtlinie zu streichen. Aber auch die endgültige Richtlinienfassung ist durch eine detaillierte Regelung des Genehmigungsverfahrens gekennzeichnet.

### a) Genehmigungsantrag

Will ein Unternehmer eine neue Anlage betreiben, bedarf er dazu einer Genehmigung nach Art. 4 IVU-Richtlinie. Erforderlich dafür ist gemäß Art. 6 IVU-Richtlinie ein Genehmigungsantrag bei der zuständigen Behörde. Inhalt und Umfang des Antrags sind in Art. 6 Abs. 1 IVU-Richtlinie festgelegt. Der Antragsinhalt gliedert sich in drei Gruppen auf. In die erste Gruppe fallen Informationen zur Umweltsituation der Anlage, Art und Menge der von der Anlage ausgehenden vorhersehbaren Emissionen in die einzelnen Umweltmedien sowie die Erheblichkeit der Auswirkungen der Emissionen auf die Umwelt<sup>337</sup>. Die zweite Gruppe von Informationen umfasst die

---

<sup>333</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 194; ders., NuR 1997, S. 157 (164).

<sup>334</sup> EuGH Rs. C-72/95, Urteil vom 24.10.1996, Slg. 1996, I-5403 (5449); darauf weist Zöttl auch selbst hin, NuR 1997, S. 157 (164); ders., Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 193.

<sup>335</sup> So auch bei Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10 Rn. 476; Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 2 Rn. 58; a.A. allerdings ohne Begründung Koch, UTR 1997, S. 31 (36); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (59); Zöttl, NuR 1997, S. 157 (164); ders., Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 194.

<sup>336</sup> Z.B. Schnutenhaus, NVwZ 1994, S. 671 (672); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (426).

<sup>337</sup> Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Spstr. 5 IVU-RL.

Technologien und Techniken, die der Antragsteller zur Verhütung bzw. Verminderung von Emissionen und zur Vermeidung bzw. Verwertung von Abfällen vorgesehen hat. Zu dieser Gruppe gehören auch Maßnahmen zur Erfüllung der sonstigen Betreiberpflichten<sup>338</sup>. Die dritte Gruppe umfasst die Maßnahmen zur Überwachung der Emissionen auf die Umwelt<sup>339</sup>.

Der Umfang der Angaben macht deutlich, dass damit die Sachverhaltsaufklärung in den Verantwortungsbereich des Antragstellers verlagert wird, da er durch diese detaillierten Angaben gezwungen ist, den geplanten Anlagenbetrieb umfassend auf seine Umweltrelevanz zu untersuchen. Eine solche Verlagerung der Verantwortung ist zu begrüßen, da vor allem die frühzeitige Erkennung stofflicher und energetischer Auswirkungen die Möglichkeit bietet, Ansatzpunkte für die Einführung umweltintegrierter Produktionsverfahren und medienübergreifender Emissionsbegrenzungen aufzuzeigen.

### **b) Koordinationsgebot**

Da es das Ziel des integrierten Konzeptes ist, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sahen die Vorentwürfe zunächst das britische Modell einer medienübergreifenden Zulassung durch eine Genehmigungsbehörde vor<sup>340</sup>. Dieses Modell erfuhr eine Änderung durch einen späteren Kommissionsvorschlag, wonach die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, zur Erleichterung des integrierten Konzeptes eine federführende Behörde zur Koordinierung des Genehmigungsverfahrens zu benennen, falls die Entscheidung über die Genehmigung auf mehrere Behörden verteilt wird. Art. 7 IVU-Richtlinie sieht nun nicht mehr zwingend eine federführende Behörde vor, sondern fordert die Mitgliedstaaten auf, die erforderlichen Maßnahmen für eine vollständige Koordination des Genehmigungsverfahrens zu treffen, wenn bei diesem Verfahren mehrere zuständige Behörden mitwirken, um so ein wirksames integriertes Konzept sicherzustellen. Die IVU-Richtlinie verlangt demnach keine umfassende formelle Konzentrationswirkung. Dies ergibt sich aber bereits daraus, dass die Legaldefinition der Genehmigung in der IVU-Richtlinie auch eine Mehrzahl von Entscheidungen erfasst, wenn mit dieser Mehrzahl von Entscheidungen die „Genehmigung“ zum Betrieb einer Anlage erteilt wird<sup>341</sup>. Indes fordert die IVU-

---

<sup>338</sup> Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Spstr. 6 bis 8 IVU-RL.

<sup>339</sup> Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Spstr. 9 IVU-RL.

<sup>340</sup> Ausführlich dazu Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 7.

<sup>341</sup> Art. 2 Nr. 9 S. 1 IVU-RL; so auch bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 212; in diesem Sinne wohl auch Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 70; Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, S. 1614 (1621).

Richtlinie eine inhaltliche Koordinierung<sup>342</sup>, wobei die Richtlinie offen lässt, wie diese Koordinierung erreicht werden soll<sup>343</sup>. Möglichkeiten einer Koordinierung sind dabei jegliche Formen der Mitwirkung wie beispielsweise Einvernehmenslösungen oder Antragskonferenzen. Entscheidend ist lediglich, dass eine gemeinsame Entscheidungsfindung ermöglicht wird, deren Ergebnis die für die Umwelt insgesamt beste Lösung darstellt.

Allerdings erscheint fraglich, ob eine medienübergreifende Betrachtungsweise durch eine reine Koordination mehrerer Genehmigungsverfahren tatsächlich erreicht werden kann. Daher wird teilweise vertreten, dass sich aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie ergebe, dass diese offensichtlich von einer einheitlichen Behörde ausgehe<sup>344</sup>. Zuzustimmen ist dieser Auffassung insoweit, als durch einen einheitlichen Genehmigungstatbestand eine medienübergreifende Betrachtungsweise möglicherweise besser erreicht werden kann als durch eine reine Koordination mehrerer Genehmigungsverfahren. Von daher entspräche es durchaus den Zielen der Richtlinie, nur eine integrierte Genehmigung vorzusehen.<sup>345</sup> Oder anders gewendet: Die vollständigste Koordinierung ist die Zusammenlegung der Behörden, da auf diese Weise eine optimale ganzheitliche Umweltbetrachtung erreicht werden kann<sup>346</sup>. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Richtlinie eine Vollkonzentration der Entscheidung bei nur einer Behörde gerade nicht fordert<sup>347</sup>. Vielmehr ist es nach dem Wortlaut der Richtlinie grundsätzlich zulässig, dass die Mitgliedstaaten für die Erteilung der Genehmigung mehrere nationale Verfahren vorsehen können. Dafür spricht insbesondere die Legaldefinition der Genehmigung in Art. 2 Nr. 9 IVU-Richtlinie, wonach die Genehmigung der Teil oder die Gesamtheit einer schriftlichen Entscheidung *oder mehrerer solcher Entscheidungen* ist. Art. 7 IVU-Richtlinie ist demnach so zu verstehen, dass er weder eine einheitliche Entscheidung noch die Schaffung einer einzigen Behörde, die für die Prüfung aller Anforde-

---

<sup>342</sup> Kracht/Wasielewski wie vor; Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317); Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10 Rn. 468; Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 104; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 212; ders., NuR 1997, S. 157 (161); Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (255).

<sup>343</sup> Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 104; Becker, Kommentar zur IVU-RL, Art. 7 Rn. 1; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 268.

<sup>344</sup> Volkmann, VerwArch 89 (1998) S. 363 (383), dort Fn. 73; wohl auch Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, S. 15 (41).

<sup>345</sup> Otto, NVwZ 2000, S. 531 (532).

<sup>346</sup> So auch die Argumentation von Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, S. 15 (41).

<sup>347</sup> Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (255); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317); Kracht/Wasielewski in: Rengeling EUDUR, § 35 Rn. 70; Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 7 Rn. 2; Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317); Krämer, Der Richtlinienentwurf über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 51 (69); Frenz, Europäisches Umweltrecht, § 10 Rn. 466; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 267; Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (15); Krings, UTR 1998 S. 47 (51); a.A. wohl Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (975) und Volkmann, VerwArch 89 (1998) S. 363 (383, dort Fn. 73).



rungen zuständig wäre, verlangt. Ausreichend ist vielmehr eine hinreichende Koordination der Verfahren, um das integrierte Konzept zu verwirklichen. Erforderlich ist, dass die Genehmigungsverfahren vollständig koordiniert werden.

Die Richtlinie definiert dabei nicht, was unter einer vollständigen Koordinierung des Genehmigungsverfahrens zu verstehen ist. Zum einen könnte dies durch eine ausschließlich auf dem Austausch von Informationen beruhende Koordinierung geschehen. Gemeint sein könnte aber auch eine Pflicht zur vollständigen Koordinierung in inhaltlicher Hinsicht, die nur eine Entscheidung aller Behörden zulässt. Soweit das nationale Recht indes die Entscheidung mehrerer Behörden an der Entscheidungsfindung zulässt, müssen ihre Entscheidungen in dem Sinne koordiniert sein, dass sie die für die Umwelt beste Lösung finden können. Es muss sichergestellt sein, dass die Genehmigungsverfahren so effektiv koordiniert werden, dass eine gemeinsame Entscheidungsfindung möglich ist.

### **c) Öffentlichkeitsbeteiligung**

Bevor die Behörde über den Antrag entscheidet, muss dieser gemäß Art. 15 Abs. 1 IVU-Richtlinie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dabei dient das Öffentlichkeitsverfahren zum einen der Information der Behörde und eröffnet dem Bürger die Möglichkeit, am Genehmigungsverfahren mitzuwirken<sup>348</sup>. Die Behörde muss im Genehmigungsverfahren von sich aus tätig werden<sup>349</sup>. Darüber hinaus muss auch die diesbezügliche Entscheidung der Behörde einschließlich einer Durchschrift der Genehmigung der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Zudem muss die Öffentlichkeit die Möglichkeit bekommen eine Stellungnahme abzugeben, und zwar noch bevor die Entscheidung der Behörde fällt<sup>350</sup>. Dabei ist dieses Recht, Stellung zu nehmen, im IVU-Genehmigungsverfahren – anders als in der UVP-Richtlinie – nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt<sup>351</sup>. Soweit ein Mitgliedstaat die Möglichkeit paralleler Genehmigungsverfahren nutzt, kann dies für das Genehmigungsverfahren nur bedeuten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung einheitlich für alle parallelen Zulassungsverfahren erfolgt. Dies gebietet eine materielle Gesamtbetrachtung des von der IVU-Richtlinie geforderten integrierten Konzep-

---

<sup>348</sup> Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (259).

<sup>349</sup> In diesem Punkt unterscheidet sich die IVU-RL von der Umweltinformationsrichtlinie, so bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 214; dies bleibt bei Karl/Orwat, ZfU 1997, S. 343 (364) unberücksichtigt.

<sup>350</sup> Art. 15 Abs. 1 UAbs. 2 IVU-RL; vgl. auch bei Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 15 Rn. 2.

<sup>351</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 215.

tes, da bei einer isolierten Öffentlichkeitsbeteiligung die medienübergreifenden Auswirkungen eines Vorhabens nicht voll erfasst werden könnten<sup>352</sup>.

#### **d) Genehmigung**

Art. 8 IVU-Richtlinie regelt die im Genehmigungsverfahren zu treffende Entscheidung. Danach erteilt die zuständige Behörde eine schriftliche Genehmigung mit Auflagen, die sicherstellen, dass die Anlage den Anforderungen der IVU-Richtlinie entspricht. Soweit sie den Anforderungen nicht entspricht, lehnt die zuständige Behörde die Genehmigung ab. In der erteilten Genehmigung sind die für den Schutz von Luft, Wasser und Boden im Sinne der IVU-Richtlinie vorgesehenen Vorkehrungen anzugeben. Dabei lässt der Wortlaut der Vorschrift sowohl eine gebundene als auch eine Ermessensentscheidung zu, eine Festlegung auf die Art der Entscheidung erfolgt somit nicht<sup>353</sup>. Dies ist schon deshalb konsequent, weil den Rechtsordnungen der meisten Mitgliedstaaten die Unterscheidung zwischen Ermessens- und gebundenen Entscheidungen unbekannt ist<sup>354</sup>. Soweit eine nationale Regelung eine Ermessensentscheidung vorsieht, stellt eine solche Vorschrift schon deshalb eine gemeinschaftskonforme Regelung dar, weil eine Ermessensentscheidung als strengere Rechtsvorschrift nach Art. 175 EG (ex Art. 130t EGV) grundsätzlich zulässig ist.

Bedeutsam für die Durchsetzung der Anforderungen der IVU-Richtlinie sind die in Art. 9 IVU-Richtlinie geregelten Genehmigungsaufgaben. Art. 9 Abs. 1 IVU-Richtlinie bezieht sich dabei auf Art. 8 IVU-Richtlinie und fordert die Mitgliedstaaten dazu auf, die Genehmigung so auszugestalten, dass sie alle Maßnahmen umfasst, die zur Erfüllung der in Art. 3 und 10 IVU-Richtlinie genannten Genehmigungsvoraussetzungen notwendig sind, um durch den Schutz von Luft, Wasser und Boden zu einem hohen Schutzniveau für die Umwelt insgesamt beizutragen. Nach Art. 9 Abs. 3 IVU-Richtlinie muss die Genehmigung Emissionsgrenzwerte für alle Schadstoffe enthalten, die von der Anlage emittieren können. Eine Festlegung von Emissionsgrenzwerten in der

---

<sup>352</sup> So bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 216 f.; a.A. Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 270; Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317); wohl auch Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (433).

<sup>353</sup> Röckinghausen, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht, S. 105; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (433); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (318) (allerdings eher zu einer gebundenen Entscheidung hintendierend); Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 73; Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, S. 1614 (1621); Becker, Kommentar zur IVU-Richtlinie, Art. 8 Rn. 2; Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (974); zu den Auslegungsproblemen vgl. ausführlich bei Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 264 und bei Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 219 ff.; a.A. Lange/Karthus, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (26); Rengeling/Gellermann, UTR 1996, S. 1 (17); Koch, Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht, in: ders., Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrecht, S. 51 (66); Schulz, Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht, S. 180.

<sup>354</sup> So bei Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 73.

Genehmigung in Form von Genehmigungsaufgaben ist indes nicht zwingend, wie sich aus Art. 9 Abs. 8 IVU-Richtlinie ergibt. Diese Vorschrift eröffnet die Möglichkeit, „bestimmte Anforderungen für bestimmte Kategorien von Anlagen in Form von allgemein bindenden Vorschriften statt Genehmigungsaufgaben“ festzulegen. Demnach kann eine Festlegung der Emissionsgrenzwerte auch durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften erfolgen.

### **3. Überwachung und nachträgliche Anordnung**

Die Überwachung der Einhaltung der Genehmigungsaufgaben ist in den Art. 13, 14 IVU-Richtlinie geregelt. Nach Art. 13 Abs. 1 IVU-Richtlinie haben die Behörden die Genehmigungsaufgaben regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls auf den neuesten Stand zu bringen. Zudem sieht Art. 13 Abs. 2 IVU-Richtlinie für die dort aufgezählten Fälle eine Überprüfung vor: Im einzelnen sind dies die Überschreitung von Emissionsgrenzwerten, die Veränderung von BVT<sup>355</sup>-Standards, bei Sicherheitsbedenken oder sonst bei rechtlicher Notwendigkeit. Eine Konkretisierung der Überwachungspflicht erfolgt in Art. 14 IVU-Richtlinie, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die Genehmigungsaufgaben von den Betreibern eingehalten werden. Zudem sieht Art. 14 IVU-Richtlinie eine Eigenüberwachung der Betreiber verbunden mit Berichtspflicht an die Behörde vor. Die Forderung, dass die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben sicherstellen, lässt erkennen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, ein wirksames Vollzugskonzept für diese Anforderungen zu erarbeiten<sup>356</sup>.

## ***VI. Ergebnis***

Die Darstellung des Richtlinieninhaltes macht deutlich, dass das integrierte Konzept der Richtlinie sowohl materiell als auch formell konsequent in den einzelnen Vorschriften verankert ist. Zwar bleibt den Mitgliedstaaten die konkrete Ausgestaltung häufig selbst überlassen, sie müssen jedoch bei der Umsetzung in nationales Recht stets das Ziel des integrierten Umweltschutzes, d.h. die Verwirklichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt anstreben.

---

<sup>355</sup> Beste Verfügbare Technik.

<sup>356</sup> Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (59).

## D. Umfang des Umsetzungsbedarfs im deutschen Recht

Die folgende Darstellung soll einen Überblick über den bestehenden Umsetzungsbedarf im deutschen Recht geben, welcher sich aus den in der IVU-Richtlinie enthaltenen Anforderungen ergibt. Um ein umfassendes Bild hinsichtlich der Anforderungen an das deutsche Recht zu erhalten, soll zunächst untersucht werden, inwieweit das deutsche und das europäische Recht Gemeinsamkeiten aufweisen, um dann in einem nächsten Schritt den Umfang des bestehenden Umsetzungsbedarfs zu verdeutlichen.

### *I. Gemeinsamkeiten im deutschen und europäischen Recht*

#### 1. Grundpflichtenmodell

Wie bereits dargelegt<sup>357</sup>, dienen die in § 5 BImSchG normierten Betreiberpflichten als Vorbild für die in Art. 3 IVU-Richtlinie geregelten Grundpflichten. Eine bedeutsame Gemeinsamkeit besteht darin, dass sowohl die Richtlinie als auch das BImSchG für die Erteilung der Genehmigung die Erfüllung der materiellen Grundpflichten zur Voraussetzung machen. Im Einzelnen lassen sich in Art. 3 IVU-Richtlinie – vorbehaltlich des bestehenden Umsetzungsbedarfs – folgende Grundpflichten erkennen:

- in Art. 3 lit. a IVU-Richtlinie das Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG,
- in Art. 3 lit. b IVU-Richtlinie der Schutzgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG,
- in Art. 3 lit. c IVU-Richtlinie das abfallrechtliche Vorrangprinzip der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG,
- in Art. 3 lit. d IVU-Richtlinie das Abwärmenutzungsgebot des § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG.
- in Art. 3 lit. e IVU-Richtlinie das Gebot des § 5 Abs. 3 BImSchG, sonstige Gefahren usw. zu vermeiden sowie
- in Art. 3 lit. f IVU-Richtlinie die Nachsorgeregelung des § 5 Abs. 3 BImSchG<sup>358</sup>.

Nach der hier vertretenen Auffassung stellen die in Art. 3 IVU-Richtlinie normierten Grundpflichten strikt zu beachtende Genehmigungspflichten dar, welche auch während des gesamten Genehmigungsbetriebes einzuhalten sind. Die Formulierung in Art. 3 IVU-Richtlinie, wonach die Behörde die Grundpflichten zu berücksichtigen hat, kann nicht dahingehend ausgelegt werden, dass einzelne Grundpflichten durch Abwägung überwunden werden können. Die in Art. 3 IVU-Richtlinie normierten Grundpflichten stellen ebenso wie die Betreiberpflichten des §

<sup>357</sup> Vgl. unter C.IV.1.

<sup>358</sup> In diesem Sinne Koch, UTR 1997, S. 31 (34); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (58); wohl auch Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR § 35 Rn. 63.

Richtlinie normierten Grundpflichten stellen ebenso wie die Betreiberpflichten des § 5 BImSchG ein bei der Genehmigungserteilung strikt zu beachtendes Grundpflichtenmodell dar. Soweit eine Anlage diesen Anforderungen entspricht, wird die Genehmigung erteilt. Soweit dies nicht der Fall ist, muss die Behörde die Genehmigung versagen<sup>359</sup>. Dass die in § 5 BImSchG enthaltenen Pflichten anders als die in Art. 3 IVU-Richtlinie enthaltenen Grundpflichten als selbstvollziehbare Betreiberpflichten ausgestaltet sind, ist mit der IVU-Richtlinie grundsätzlich zu vereinbaren<sup>360</sup>. Der Umsetzungsbedarf beschränkt sich demnach auf einzelne Inhalte der verschiedenen Grundpflichten<sup>361</sup>.

## 2. Verhältnis von Schutzgrundsatz und Vorsorgegebot

Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass sowohl die IVU-Richtlinie als auch das BImSchG eine Kombination des emissionsorientierten Konzeptes mit dem Element einer Umweltqualitätsbetrachtung kombinieren.

Die IVU-Richtlinie normiert eine solche Kombination, indem sie das emissionsorientierte integrative Konzept der Art. 3 und 9 mit dem Schutzgrundsatz des Art. 10 verknüpft. Dabei legt Art. 10 fest, dass, soweit eine Umweltqualitätsnorm strengere Auflagen fordert als durch die Anwendung der besten verfügbaren Techniken zu erfüllen sind, zusätzliche Auflagen in der Genehmigung vorzusehen sind. Art. 10 IVU-Richtlinie stellt klar, dass die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen neben den Grundpflichten des Art. 3 IVU-Richtlinie eine zusätzliche Genehmigungsvoraussetzung darstellt<sup>362</sup>. Eine ähnliche Systematik lässt das BImSchG erkennen. Neben den Betreiberpflichten des § 5 BImSchG sind die von den Umweltqualitätsnormen ausgehenden Anforderungen nicht ausdrücklich als Genehmigungsvoraussetzungen normiert. Indes darf nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG eine Genehmigung nur dann erteilt werden, wenn öffentlich-rechtliche Vorschriften, also auch solche des europäischen Rechts, namentlich auch Umweltqualitätsnormen, der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Dabei wird deutlich, dass die Einhaltung der Umweltqualitätsnormen über § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG als Voraussetzung der Genehmigung erfasst ist<sup>363</sup>.

---

<sup>359</sup> Vgl. zu alledem ausführlich unter C.IV.1.

<sup>360</sup> Vgl. unter D.IV.1.

<sup>361</sup> Näheres dazu im Folgenden.

<sup>362</sup> Vgl. dazu unter C.IV.2.

<sup>363</sup> In diesem Sinne Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 252; so im Ergebnis wohl auch Koch, UTR 1997, S. 31 (35); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (58); Schulz, Medienübergreifendes Industriebaugenehmigungsrecht, S. 194.

Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, dass sowohl die IVU-Richtlinie als auch das BImSchG bei der Genehmigungserteilung eine Kombination von Emissionswerten mit dem Element der Umweltqualitätsbetrachtung vorsehen.

### **3. Anzeige- und Genehmigungsverfahren bei wesentlichen Änderungen**

Die IVU-Richtlinie sieht in Art. 12 Abs. 1 im Falle einer Anlagenänderung eine Anzeigepflicht des Betreibers vor. Soweit es sich dabei um eine wesentliche Änderung handelt, ist eine Genehmigung erforderlich, Art. 12 Abs. 2 IVU-Richtlinie. Eine Anzeigepflicht im Falle der Anlagenänderung normiert auch § 15 BImSchG. Auch sieht das BImSchG in § 16 die Genehmigung einer wesentlichen Anlagenänderung vor. Ähnlichkeit haben zudem die Definitionen, welche festlegen, wann eine wesentliche Änderung vorliegt. Nach Art. 2 Nr. 10 lit. b IVU-Richtlinie ist eine „wesentliche Änderung“ eine Änderung des Betriebes, die nach Auffassung der zuständigen Behörde erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Menschen oder die Umwelt haben kann. Nach § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG ist eine Änderung wesentlich, „wenn durch die Änderung nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können...“ Der einzige Unterschied besteht somit darin, dass der neugefasste § 16 Abs. 1 S. 1 BImSchG nicht mehr die Bezugnahme auf die Auffassung der zuständigen Behörde enthält. Allerdings ist trotz dieser fehlenden Bezugnahme davon auszugehen, dass nach wie vor die Auffassung der Behörde für die Beurteilung der Frage, wann eine Änderung wesentlich ist, maßgeblich ist<sup>364</sup>.

Hinsichtlich des Anzeige- und Genehmigungsverfahrens bei wesentlichen Änderungen besteht demnach kein Umsetzungsbedarf.

### **4. Überwachung und nachträgliche Anordnung**

Die Art. 13, 14 IVU-Richtlinie regeln die Überwachung der Einhaltung der Genehmigungsaufgaben, wobei sowohl eine staatliche Überwachung als auch eine Selbstüberwachung vorgesehen ist. Auch die §§ 26 ff., 52 ff. BImSchG sehen eine ähnliche Überwachungsregelung vor. Insbesondere enthalten diese Vorschriften bereits eine Kombination aus Selbstüberwachung und staatlicher Überwachung. Der in Art. 13 IVU-Richtlinie geregelte turnusmäßige als auch der punktuell geregelte nachträgliche Zugriff auf eine Anlage ist im deutschen Recht jederzeit sowohl durch die Überwachung nach § 52 BImSchG als auch durch die nachträgliche Anordnung gemäß § 17

---

<sup>364</sup> Koch, UTR 1997, S. 31 (36); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (59).

BImSchG im Rahmen pflichtgemäßen Ermessens möglich<sup>365</sup>. Insoweit besteht kein Umsetzungsbedarf.

## ***II. Umsetzungsbedarf***

Hinsichtlich der Umsetzung der IVU-Richtlinie in deutsches Recht stellt sich die Frage, ob das deutsche Anlagenzulassungsrecht dem integrierten Ansatz der IVU-Richtlinie bereits gerecht werden kann. Wegen der großen Bedeutung des Immissionsschutzrechts für die Zulassung von Industrieanlagen werden deshalb im Folgenden insbesondere die Vorschriften des BImSchG in den Blick genommen. Zudem beruht die von der Bundesregierung geplante Umsetzung der IVU-Richtlinie maßgeblich auf einer Änderung des BImSchG. Allerdings wird auch darauf einzugehen sein, inwiefern eventuell bestehende Defizite hinsichtlich eines integrierten Ansatzes durch andere umweltrechtliche Regelungen wie beispielsweise das WHG<sup>366</sup> ausgeglichen werden können.

### **1. Inhaltlich-materiell**

#### **a) Gesetzeszweck**

Erforderlich ist zunächst die Erweiterung des Gesetzeszwecks bezüglich der genehmigungsbedürftigen Anlagen. Eine medienübergreifende Ausgestaltung kann § 1 BImSchG nicht entnommen werden<sup>367</sup>. Selbst wenn man im Wege der Auslegung zu einer integrativen Ausgestaltung des Gesetzeszwecks käme, würde dies nicht den Anforderungen an eine eindeutige Umsetzung genügen. Zudem dienen Zweckbestimmungen eines Gesetzes typischerweise der Formulierung der wichtigsten Grundgedanken als Gesetzeszweck. Um der Rechtsklarheit und einer eindeutigen Umsetzung zu genügen, sollte die Zweckbestimmung des BImSchG die wesentlichen Gedanken des integrierten Umweltschutzes enthalten<sup>368</sup>. Denkbar wäre eine gekürzte Fassung des Art. 1 IVU-Richtlinie:

„Zweck dieses Gesetzes ist die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.“<sup>369</sup>

---

<sup>365</sup> In diesem Sinne Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (260); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (318); Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (977).

<sup>366</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1996 (BGBl. I S. 1695) zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 1 G zur Änd. des GerätesicherheitsG und des ChemikalienG v. 27.12.2000 (BGBl. I S. 2048).

<sup>367</sup> So aber Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (950); ders., NVwZ 1992, S. 926 (927); in diesem Sinne auch Jarass, BImSchG Kommentar, § 1 Rn. 5.

<sup>368</sup> In diesem Sinne auch Wahl, NVwZ 2000, S. 502 (506).

<sup>369</sup> Ein ähnlicher Formulierungsvorschlag findet sich bei Wahl, NVwZ 2000, S. 502 (506).

## b) Begriff der Umweltverschmutzung

Der in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie enthaltene Begriff der Umweltverschmutzung wird dem integrativen Ansatz der Richtlinie durchaus gerecht<sup>370</sup>, da er nicht nur umfassend hinsichtlich der Schutzgüter formuliert ist, sondern auch alle Belastungspfade, Verlagerungseffekte und Wechselwirkungen mit einbezieht. Hier besteht ein wichtiger begrifflicher Unterschied zum BImSchG. Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG dürfen von der Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen ausgehen. Gemäß § 3 Abs. 1 und 2 BImSchG sind hiervon zwar Auswirkungen auf alle Umweltmedien erfasst<sup>371</sup>, allerdings nur hinsichtlich der Zuführung unwägbarer Stoffe über den Luftpfad, nicht jedoch die Zuführung von wägbaren Stoffen über die Belastungspfade Wasser und Boden. Die direkte Einleitung wägbarer Stoffe in den Boden und das Wasser berücksichtigt der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen des § 3 Abs. 1 BImSchG nicht<sup>372</sup>. Eine Berücksichtigung wägbarer Stoffe in den Boden und das Wasser findet auch nicht über den Begriff der ähnlichen Umwelteinwirkungen statt, da damit nur solche gemeint sind, die ein Mindestmaß an Gemeinsamkeiten mit den in § 3 Abs. 1 BImSchG genannten Merkmalen aufweisen<sup>373</sup>. Diesen in § 3 Abs. 1 BImSchG genannten Merkmalen ist aber gerade gemeinsam, dass es sich bei ihnen um physische Einwirkungen unwägbarer Stoffe handelt, die über den Luftpfad erfolgen<sup>374</sup>.

Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen des BImSchG entspricht daher nicht dem der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie und ist im Ergebnis enger. Eine Ausweitung des Begriffes der schädlichen Umwelteinwirkungen ist auch nicht durch das Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG)<sup>375</sup> erfolgt, da nach § 3 Abs. 3 S. 1 BBodSchG nur solche Bodenveränderungen als schädliche Umwelteinwirkungen gelten, die durch unwägbare Stoffe verursacht werden. Die direkte Einleitung wägbarer Stoffe in den Boden ist somit nicht erfasst<sup>376</sup>.

---

<sup>370</sup> Vgl. dazu unter C.III.1.b) und C.IV.1.a)aa).

<sup>371</sup> Jarass, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 6; Lange/Karthaus in: Lange, Medienübergreifende Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (19); Rebutisch, NVwZ 1995, S. 949 (950).

<sup>372</sup> A.A. Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (975); Rebutisch, NVwZ 1995, S. 949 (950).

<sup>373</sup> Vgl. Begründung der Bundesregierung, BT-Drucks. 7/179, S. 29; Feldhaus, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 6; Koch in: ders./Scheuing, GK-BImSchG, § 3 Rn. 24.

<sup>374</sup> Vgl. Die Begründung der Bundesregierung, BT-Drucks. 7 /179, S. 29; Jarass, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 54 f; Koch in: ders./Scheuing, GK-BImSchG, § 3 Rn. 24; Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (60); Kutscheid in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Kommentar, Bd. I, BImSchG, § 3 Rn. 7; Lange/Karthaus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (19); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 207.

<sup>375</sup> Gesetz zum Schutze vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG) vom 17.3.1998 (BGBl. I S. 502).

<sup>376</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 207; Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 110; Koch, UTR 1997, S. 31 (40).



Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG sind Anlagen so zu errichten, dass auch sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können. Diese Formulierung könnte so verstanden werden, dass alle möglichen Belastungspfade bei der Anlagengenehmigung berücksichtigt werden müssen<sup>377</sup>. Allerdings wäre zumindest eine sprachliche Klarstellung dahingehend erforderlich, dass auch andere Umweltverschmutzungen als solche durch schädliche Umwelteinwirkungen vom Schutzgrundsatz des BImSchG erfasst sind<sup>378</sup>. Im Ergebnis bleibt durch die Begrenzung auf Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen das BImSchG hinter der IVU-Richtlinie zurück, da für das Vorliegen einer Umweltverschmutzung im Sinne des Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie bereits Schädigungen der Umweltqualität oder Störungen von Annehmlichkeiten ausreichen, ohne dass darin schon eine Belästigung oder Gefährdung liegen müsste<sup>379</sup>.

Ein Ausgleich der dargestellten Defizite kann auch nicht über § 6 Nr. 2 BImSchG erreicht werden. Nach dieser Vorschrift wird die Genehmigung nur erteilt, wenn andere öffentlich-rechtliche Vorschriften der Anlage nicht entgegenstehen. Die Genehmigungsbehörde prüft demnach die Vereinbarkeit der Anlage mit sämtlichen anderen umweltrechtlichen Vorschriften. Materien wie das Wasserrecht, das Naturschutzrecht und das Bodenschutzrecht können so mit einbezogen werden. Im Rahmen der Genehmigungserteilung wird somit z.B. auch geprüft, ob das Einbringen von Stoffen in das Wasser nach dem WHG erlaubnis- oder bewilligungsfähig ist. Daraus wird zum Teil geschlossen, dass das deutsche Immissionsschutzrecht einen integrierten Umweltschutz verwirklicht<sup>380</sup>.

Ob dem gefolgt werden kann, erscheint indes zweifelhaft<sup>381</sup>. Integrierter Umweltschutz kann nicht als eine Addition von mehreren Schutzgesetzen verstanden werden; eine integrierte Betrachtungsweise erfordert vielmehr die Berücksichtigung aller Belastungspfade, Verlagerungseffekte und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Medien. Notwendig ist dabei eine Abwägung, ob es im Einzelfall für die Umwelt günstiger ist, durch die Belastung eines

---

<sup>377</sup> In diesem Sinne Koch, UTR 1997, S. 31 (40 f.); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (60); Lange/Karthus in: Lange Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (19); Jarass, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 32-35; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (429); Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (951); a.A. Schäfer, UPR 1997, S. 444 (447).

<sup>378</sup> Koch, UTR 1997, S. 31 (41); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (60).

<sup>379</sup> So bei Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (20).

<sup>380</sup> Breuer, Gutachten B für den DJT 1992, S. 43; Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (953); wohl auch Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (60); Koch, UTR 1997, S. 31 (41); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 208.

<sup>381</sup> Erbguth/Schink, UVPK Kommentar, § 12 Rn. 103; Beckmann in: Hoppe, UVPK Kommentar, § 12 Rn. 114 f.; Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (21).

Umweltmediums ein anderes zu entlasten. Die verschiedenen Umweltgesetze, deren Voraussetzungen die Genehmigungsbehörde bei der Erteilung der Genehmigung nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG beachten muss, sehen eine solche umfassende Umweltfolgenbetrachtung nicht vor<sup>382</sup>. Durch die bloße Addition von sektoralen Umweltschutzgesetzen kann ein integrierter Umweltschutz im Sinne der IVU-Richtlinie nicht erreicht werden. Zudem führt eine solche Vorgehensweise zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den medialen Schutzgesetzen wie beispielsweise dem WHG oder dem BBodSchG<sup>383</sup>.

Festzuhalten bleibt, dass die Gesamtheit der Grundbegriffe im deutschen Recht – also nicht nur die Grundbegriffe des BImSchG – die integrativen Elemente des Begriffes der Umweltverschmutzung im Sinne der IVU-Richtlinie aufnehmen müssen. Aus diesem Grund ist die ausdrückliche Nennung aller Schutzgüter und der Belastungspfade innerhalb der jeweiligen Definitionen notwendig<sup>384</sup>. Sinnvoll wäre es insbesondere, den etwas zu positiv anmutenden Begriff der Umwelteinwirkung durch den Begriff der Umweltverschmutzung im Sinne der IVU-Richtlinie zu ersetzen.

### **c) Begriff der Emissionen**

Der Begriff der Emissionen im Sinne des Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie korrespondiert mit dem der Umweltverschmutzung, indem er ebenso wie dieser Umweltschäden über alle denkbaren Belastungspfade erfasst. Der deutsche Emissionsbegriff des § 3 Abs. 3 BImSchG ist dementsprechend ebenfalls enger gefasst, da er ausschließlich die von einer Anlage ausgehenden Luftverunreinigungen, Geräusche usw. betrifft. Der Emissionsbegriff ist ebenso wie der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkung auf die Freisetzung von Stoffen auf dem Luftpfad begrenzt. Somit ist eine Anpassung des Begriffes an das europäische Recht notwendig<sup>385</sup>.

### **d) „Beste verfügbare Technik“ und „Stand der Technik“**

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sind Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung. Zu untersuchen ist im Folgen-

---

<sup>382</sup> In diesem Sinne auch Schäfer, UPR 1997, S. 444 (447).

<sup>383</sup> Eine ausführliche Darstellung der Problematik findet sich bei Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartitionierung im Umweltrecht, S. 15 (21 ff.).

<sup>384</sup> In diesem Sinne auch Wahl, NVwZ 2000, S. 502 (506).

<sup>385</sup> In diesem Sinne Wahl, NVwZ 2000, S. 502 (507); Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (61); Schäfer, UPR 1997, S. 444 (447); Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 110; Krings/Schweitzer, UTR 1996, S. 559 (563).

den, ob der dem deutschen Recht zugrunde liegende Maßstab des Standes der Technik<sup>386</sup> sektoral ausgerichtet ist oder aber in ausreichendem Maße integrative Elemente aufweist<sup>387</sup>. Eine Beantwortung dieser Frage soll anhand eines Vergleichs der einzelnen Merkmale des „Standes der Technik“ und der „besten verfügbaren Technik“ erfolgen.

#### aa) Technik

Nach § 3 Abs. 6 BImSchG ist Stand der Technik der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen gesichert erscheinen lässt. Der Begriff des Standes der Technik im Sinne des § 3 Abs. 6 BImSchG berücksichtigt demnach ebenso wie der Begriff der besten verfügbaren Technik nicht nur das technische Verfahren, sondern auch die Betriebsorganisation und sonstige Betriebszustände<sup>388</sup>. Hinsichtlich des Verständnisses des Begriffes „Technik“ besteht folglich kein Anpassungsbedarf.

#### bb) Beste Technik

Beste Technik im Sinne der Richtlinie ist die Technik, welche am wirksamsten ein allgemein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreichen kann. Die beste Technik wird im Rahmen einer umfassenden Gesamtabwägung der in Anhang IV der IVU-Richtlinie aufgezählten Kriterien ermittelt<sup>389</sup>.

Den Begriff der besten verfügbaren Technik kennt das deutsche Immissionsschutzrecht nicht. Für den Stand der Technik maßgeblich ist vielmehr das nach dem Entwicklungsstand fortschrittlichste Verfahren, das die praktische Eignung einer Maßnahme gesichert erscheinen lässt. Die Ermittlung des fortschrittlichsten Verfahrens erfolgt dabei anhand eines komplexen Bewertungs- und Abwägungsvorgangs. Wichtigste Kriterien sind dabei<sup>390</sup> die Wirksamkeit der Emissionsminderung, die Lebensdauer, Verfügbarkeit und Betriebssicherheit der Anlage, die Berücksichtigung von An- und Abfahrtvorgängen, die Verursachung anderer Emissionen durch die betreffende

---

<sup>386</sup> Zum Begriff der Standes der Technik ausführlich bei Tettinger/Asbeck-Schröder/Mann, Vorrang der Abfallverwertung, S. 62 ff.; Asbeck-Schröder, DÖV 1992, S. 252 ff.; Mann, UPR 1995, S. 180 (182); ders., Abfallverwertung als Rechtspflicht, S. 97 ff.

<sup>387</sup> Eine sektorale Ausrichtung bejahend: Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316); Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (61); Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 828 (829); verneinend: Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (429); Feldhaus, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 4, 19; Rebentisch, Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 167 (177); Steinberg, NVwZ 1995, S. 209 (218); Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (981).

<sup>388</sup> Vgl. Nr. 3.1.2. Abs. 2 TA Luft, abgedruckt bei Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Kommentar Bd. II, 3.2.; Jarass, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 77; Koch in: ders./Scheuing, GK-BImSchG, § 3 Rn. 366.

<sup>389</sup> Vgl. unter C.IV.1.a)cc)bbb).

<sup>390</sup> Diese Aufzählung wird ausführlich dargestellt bei Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 215 f.

Maßnahme, sowie der Energie- und der Wartungsaufwand<sup>391</sup>. Insbesondere sind auch medienübergreifende Emissionsverlagerungen bei der Beurteilung des Standes der Technik zu berücksichtigen<sup>392</sup>.

Der Stand der Technik ist folglich nicht in jedem Fall mit dem wirksamsten Verfahren zur Begrenzung von Luftverunreinigungen und anderer Emissionen im Sinne des BImSchG gleichzusetzen. Ermittelt werden soll vielmehr das dem wirksamsten Verfahren angenäherte optimale und technisch vernünftige Verfahren. Maßnahmen zur Begrenzung der Luftverunreinigung dürfen nicht zu einer für die Umwelt insgesamt unvernünftigen Verlagerung der Schadstoffe in Wasser oder Boden führen<sup>393</sup>. Dies stellt aber nur ein Verlagerungsverbot dar, nach dem bei der Bestimmung der Art und des Ausmaßes der Luftreinigungsmaßnahmen konkurrierende Umweltziele zu berücksichtigen sind. Eine Verpflichtung, direkte Emissionen in Wasser oder Boden zu begrenzen, kann § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, zumindest nicht eindeutig, entnommen werden<sup>394</sup>.

Zum Teil wird auch darauf verwiesen, dass die in das WHG eingefügte Definition des Standes der Technik allgemein als Begrenzung von Emissionen und nicht nur als Begrenzung von Schadstofffrachten des Abwassers verstanden wird. Beim Stand der Technik im Sinne von § 7 a WHG gehe es nicht nur darum, gefährliche Stoffe vom Wasser fernzuhalten, sondern auch um den Schutz der sonstigen Umwelt<sup>395</sup>. Von daher könne der Stand der Technik im Sinne des § 7 a Abs. 5 WHG im Sinne der besten Technik nach Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie interpretiert werden<sup>396</sup>.

Die vorgetragene Auslegung des Begriffes des Standes der Technik genügt aber den Anforderungen des europäischen Rechts nicht. Zum einen deshalb, weil bei der Festlegung des Standes der Technik nicht nur Emissionen zu berücksichtigen sind, sondern alle Auswirkungen auf die gesamte Umwelt. Das stellt das BImSchG – auch in Kombination mit anderen sektoralen Schutzgesetzen – nicht sicher, weil eine Aneinanderreihung verschiedener Fachgesetze dem integrierten Ansatz nicht genügt. Zum anderen kann die Berücksichtigung medienübergreifender Emissions-

---

<sup>391</sup> Vgl. zu dieser Aufzählung auch: Feldhaus, DVBl. 1981, S. 165 (169); Jarass, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 76; Koch in: ders./Scheuing, GK-BImSchG, § 3 Rn. 383; Rittstieg, Die Konkretisierung technischer Standards im Anlagenrecht, S. 26 f.

<sup>392</sup> Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316); Kracht/Wasielewski, in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 51; Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 215; Lübke-Wolff, NuR 1999, S. 241 (245); Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (952); Koch, UTR 1997, S. 31 (51).

<sup>393</sup> Feldhaus, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 19; Koch in: ders./Scheuing, GK-BImSchG, § 3 Rn. 382-385.

<sup>394</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 51; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (429); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (315 f.); a.A. Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (952), nach dessen Auffassung sich der Begriff des Standes der Technik als medienübergreifend wirkendes Regulativ im Hinblick auf einen ausgewogenen Belastungsausgleich erweist.

<sup>395</sup> Czychowski, WHG Kommentar, § 7a Rn. 48.

<sup>396</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 53.

verlagerungen den Begriffsdefinitionen – wenn überhaupt – nur im Wege der Auslegung entnommen werden. Das europäische Recht fordert indes eine klare und eindeutige Umsetzung des Gemeinschaftsrechts. Diesen Anforderungen wird das BImSchG nicht gerecht, da es kein ausdrückliches Gebot enthält, eine etwaige medienübergreifende Verlagerungsproblematik zu berücksichtigen<sup>397</sup>. Erforderlich ist demnach eine entsprechende Erweiterung der Legaldefinition des Standes der Technik<sup>398</sup>.

### cc) Verfügbarkeit

Das Kriterium der Verfügbarkeit beinhaltet die Berücksichtigung des Kosten-/Nutzen-Verhältnisses insoweit, als der Einsatz einer bestimmten Technik sich als wirtschaftlich vertretbar für einen durchschnittlichen Betreiber in dem betreffenden Sektor darstellt, wobei eine Einbeziehung betriebsbezogener individueller Kosten/Nutzen-Analysen nicht in Betracht kommt<sup>399</sup>.

Das BImSchG sieht eine Einbeziehung wirtschaftlicher Erwägungen grundsätzlich nicht vor. Allerdings ist nach dem deutschen Immissionsschutzrecht der Einsatz des Standes der Technik nicht zwingend geboten. Vielmehr muss der dem Betreiber vorgeschriebene Einsatz bestimmter Techniken generell verhältnismäßig sein<sup>400</sup>. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind auch wirtschaftliche Aspekte insoweit zu berücksichtigen, als bestimmte Aufwendungen zur Begrenzung von Emissionen dem Anlagenbetreiber nur dann auferlegt werden dürfen, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen sind. Der Einsatz bestimmter Techniken darf demnach nicht vorgeschrieben werden, wenn weniger belastende und insbesondere kostengünstigere Maßnahmen das angestrebte Ziel der Emissionsreduzierung ebenso effektiv erreichen. Bestimmte

---

<sup>397</sup> In diesem Sinne Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 220; Wahl, NVwZ 2000, S. 502 (507); Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 54; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (430); Schäfer, UPR 1997, S. 444 (448); Lübke-Wolff, NuR 1999, S. 241 (245); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316); Lange/Karthaus, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparszellierung im Umweltrecht, S. 15 (25); a.A. Steinberg/Koepfer, NVwZ 1997, S. 973 (981), nach deren Auffassung der Begriff des Standes der Technik wesentlich enger ist als der der besten verfügbaren Technik, so dass im Ergebnis kein Anpassungsbedarf bestehe; in diesem Sinn auch Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (952); Schwartzmann/Maus, EuZW 2000, S. 74 (75).

<sup>398</sup> Nach Auffassung von Kracht/Wasielewski, in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 55 enthält das KrW-/AbfG in § 12 Abs. 3 eine nicht auf das Ziel der Emissionsbegrenzung beschränkte und daher IVU-konforme Definition des Standes der Technik; a.A. Beckmann/Kersting in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Kommentar Bd. III, § 12 KrW-/AbfG Rn. 50, die zu Recht darauf verweisen, dass im Hinblick auf die IVU-Richtlinie Anpassungsbedarf besteht.

<sup>399</sup> Vgl. unter C. IV.1.a)cc)ccc).

<sup>400</sup> VGH Bad.Würt., Urteil vom 5.2.1980 – X 1909/77 – GewArch 1980, S. 197 (201); Feldhaus, DVBl. 1981, S. 165 (169, 171); Kutscheid in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, BImSchG, § 3 Rn. 32; Ossenbühl, NVwZ 1986, S. 161 (167); Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 61; Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 828 (831); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 223; Schwartzmann/Maus, EuZW 2000, S. 74 (76) gehen davon aus, dass im nationalen Recht eine betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise bisher nicht stattfindet.

Techniken scheiden auch dann aus, wenn ein grobes Missverhältnis zwischen dem finanziellen Aufwand und der dadurch ermöglichten Emissionsminderung besteht<sup>401</sup>.

Umstritten ist dabei, an welcher Stelle diese Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen ist. Zum Teil wird diese als Teil der Interpretation des Begriffes des Standes der Technik in § 3 Abs. 6 BImSchG verstanden<sup>402</sup>. Andere siedeln die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Frage an, inwieweit die Anwendung des Standes der Technik zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG geboten ist<sup>403</sup>.

Für die Frage des Umsetzungsbedarfs ist dieser Streit allerdings ohne Belang, da allein maßgeblich ist, ob im deutschen Recht die Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses vorgesehen ist. Dies ist im Hinblick auf den Inhalt der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bejahen<sup>404</sup>, wobei diese Kosten-Nutzen-Abwägung nicht im Sinne einer wirtschaftlichen Vertretbarkeitsprüfung verstanden werden darf. Vielmehr ist der Maßstab im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ein strengerer als jener im Rahmen einer wirtschaftlichen Vertretbarkeitsprüfung, und zwar strenger in dem Sinne, dass ökonomische Gesichtspunkte nicht in gleichem Maße berücksichtigt werden können. Ein solch strenger Maßstab ist indes zulässig, da für den nationalen Gesetzgeber nach Art. 175 EG die Möglichkeit besteht, durch die Nichtberücksichtigung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit strengere umweltrechtliche Maßstäbe anzulegen, um so ein hohes Schutzniveau für die Umwelt sicherzustellen<sup>405</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich der Begriff der besten verfügbaren Technik und der des Standes der Technik in einigen Punkten gleichen. Allerdings besteht ein Anpassungsbedarf hinsichtlich der Berücksichtigung der medienübergreifenden Verlagerungsproblematik. Um der Gefahr einer unzureichenden Umsetzung entgegenzuwirken, müsste der Begriff des Standes der Technik inhaltlich durch den Begriff der besten verfügbaren Technik ersetzt bzw. die Legaldefinition des Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie weitestgehend übernommen werden.

---

<sup>401</sup> Koch in: ders./Scheuing, GK-BImSchG, § 3 Rn. 384; Feldhaus, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 19; Jarass, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 59.

<sup>402</sup> Feldhaus, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 19; Kutscheidt in: Landmann/Rohmer, Umweltschutzrecht Kommentar Bd. I, BImSchG, § 3 Rn. 32; Jarass, BImSchG Kommentar, § 3 Rn. 84; Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (315).

<sup>403</sup> Koch, UTR 1997, S. 31 (43); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (61), die allerdings davon ausgehen, dass eine solche Verhältnismäßigkeitsprüfung den Anforderungen der IVU-RL hinsichtlich der Vertretbarkeit der besten verfügbaren Technik nicht gerecht wird.

<sup>404</sup> Vgl. dazu auch unter C.IV.1.a)cc)ccc); so im Ergebnis wohl auch Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 120 f.

<sup>405</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 61; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (430); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 225; Steinberg/Koepfer, NVwZ 1997, S. 973 (978); Feldhaus, NVwZ 2001, S. 1 (4).

### e) Grundpflichtenkatalog

Es wurde bereits herausgearbeitet, dass zwischen dem Grundpflichtenkatalog der IVU-Richtlinie und dem des BImSchG viele Gemeinsamkeiten bestehen. Lässt man den integrativen Ansatz außer Acht<sup>406</sup>, so ergibt sich hinsichtlich des Anpassungsbedarfes folgendes Bild:

Anpassungsbedarf besteht hinsichtlich des Gebotes der effektiven Energieverwendung nach Art. 3 S. 1 lit. d) IVU-Richtlinie. Das Abwärmenutzungsgebot des § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG regelt nur einen Teil der im europäischen Recht normierten Pflicht zur effektiven Energieverwendung<sup>407</sup>. Zum einen ist § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG nach § 5 Abs. 2 BImSchG nur bei Erlass einer ergänzenden Rechtsverordnung anzuwenden. Zum anderen ist das Abwärmenutzungsgebot zu den Pflichten gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1-3 BImSchG subsidiär<sup>408</sup>.

Zum Teil wird vertreten, bzgl. des Gebotes der effizienten Energieverwendung nach Art. 3 lit. d) IVU-Richtlinie bestehe kein Anpassungsbedarf, da das Gebot der effizienten Energieverwendung als Element des Vorsorgegebotes gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG auszulegen sei<sup>409</sup>. Das Vorsorgegebot des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG stelle ein Steuerungspotential für einen ressourcenökonomisch bzw. ökologisch orientierten Umweltschutz zur Verfügung. Das dabei in Betracht kommende Spektrum von Vorsorgemaßnahmen reiche von der Vermeidung von Emissionen durch den Einsatz emissionsarmer Einsatzstoffe oder optimierender Verfahrenstechniken bis zur sekundären Abgasreinigung<sup>410</sup>.

Diese Ansicht verkennt, dass § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG den Energieeinsatz aber nur dann betreffen kann, wenn er für die Entstehung von Emissionen relevant ist. Die IVU-Richtlinie fordert aber im Einklang mit den anderen Grundpflichten die effiziente Verwendung von Energie auch dann, wenn dies für das Emissionsverhältnis ohne Bedeutung ist<sup>411</sup>. Selbst wenn man der Ansicht folgt, dass das Gebot der effizienten Energieverwendung bereits als Element in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG enthalten ist, scheint die Aufnahme einer expliziten Regelung bereits aus Gründen einer transparenten Umsetzung der Richtlinie geboten<sup>412</sup>.

---

<sup>406</sup> Siehe dazu bereits die Ausführungen zu D.II.1.b),c),d) und im Folgenden zu f).

<sup>407</sup> Für einen Anpassungsbedarf Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316); Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (61); Koch, UTR 1997, S. 31 (44); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (432); Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 62; Lange/Karthaus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartitionierung im Umweltrecht, S. 15 (25); Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 134.

<sup>408</sup> Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316); Jarass, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 102.

<sup>409</sup> So Koch, UTR 1997, S. 31 (45); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (62); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (431); Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (952).

<sup>410</sup> Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (951).

<sup>411</sup> So bei Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (316).

<sup>412</sup> Koch, UTR 1997, S. 31 (44); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (62).

Weiterhin ergibt sich Anpassungsbedarf hinsichtlich der Abfallvermeidungspflicht, da bisher in § 5 Abs. 1 Nr. 3 lit. c BImSchG die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung gleichberechtigt neben der Vermeidung von Abfällen steht<sup>413</sup>. Art. 3 S. 1 lit. c IVU-Richtlinie verweist indes auf die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15.7.1975 über Abfälle. Danach sind Abfälle vorrangig zu vermeiden, in zweiter Linie sind sie umweltverträglich zu verwerten oder, falls dies aus technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, zu beseitigen. Insofern ist eine Abstufung in diesem Sinne in § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG einzufügen<sup>414</sup>.

Anpassungsbedarf ergibt sich auch hinsichtlich der Pflichten bei Stilllegung der Anlage, da die IVU-Richtlinie in Art. 3 S. 1 lit. f vorsieht, dass der Betreiber bei endgültiger Stilllegung die erforderlichen Maßnahmen trifft, um jegliche Umweltverschmutzung zu vermeiden, § 5 Abs. 3 Nr. 1 BImSchG eine solche Pflicht aber nicht vorsieht. Denn die Nachsorgepflicht des § 5 Abs. 3 BImSchG beinhaltet lediglich die Pflicht, dafür zu sorgen, dass von dem Grundstück keine schädlichen Umwelteinwirkungen, d.h. keine schädlichen Immissionen ausgehen<sup>415</sup>. Der Begriff der Umweltverschmutzung im Sinne der IVU-Richtlinie ist aber – wie bereits festgestellt – sehr viel weiter zu verstehen als der Immissionsbegriff des BImSchG.

Eine Erweiterung des Grundpflichtenkataloges ist demnach – abgesehen von der notwendigen Anpassung der wesentlichen Begriffsbestimmungen – hinsichtlich des Gebotes der effizienten Energieverwendung, der Abfallvermeidungspflicht sowie der Pflichten bei Stilllegung der Anlage erforderlich.

#### **f) Anforderungen des Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU-Richtlinie**

Anlagenbezogene Umweltstandards existieren zum einen als Immissions- bzw. Umweltqualitätsstandards, welche den Zustand der Umwelt angeben. Soweit sie Angaben zu der Menge der Stoffe enthalten, die von einer Anlage in die Umwelt emittieren, werden sie als Emissionsstandards bezeichnet. Art. 9 Abs. 3 IVU-Richtlinie verlangt die Festlegung medienübergreifender Emissionsstandards. Der integrative Charakter der Grenzwerte besteht darin, dass sie nicht sektoral orientiert sind, sondern sie müssen die für die Umwelt insgesamt beste Lösung repräsentieren.

Unter Umweltstandards versteht man gemeinhin generell-sachliche Anforderungen an umweltrelevante Anlagen, aber auch an Produkte und Handlungen<sup>416</sup>. Ihnen kommt dabei die Aufgabe zu,

---

<sup>413</sup> Kritisch dazu Hansmann, NVwZ 1990, S. 409 (411 f.); Jarass, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 70; Engelhardt/Schlicht, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 9 b.

<sup>414</sup> Vgl. bei Beyer, UPR 2000, S. 434 (436).

<sup>415</sup> Jarass, BImSchG Kommentar, § 5 Rn. 109.

<sup>416</sup> Steinberg, NuR 1999, S. 192; Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 5 Rn. 4; Kloepfer, Umweltrecht, § 1 Rn. 30.



im Umweltrecht häufig verwandte unbestimmte Rechtsbegriffe – wie beispielsweise den des „Standes der Technik“ – für das Verwaltungsverfahren zu konkretisieren. Der Vorteil einer solchen Konkretisierung besteht in der Vorhersehbarkeit der Anforderungen für den Anlagenbetreiber sowie für betroffene Dritte und die Öffentlichkeit. Eine solche Konkretisierung bewirkt häufig auch eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens<sup>417</sup>.

Dabei stellt sich die Frage, wie integrierte Umweltstandards aussehen könnten. Fest steht, dass auch Umweltstandards im Hinblick auf den integrierten Umweltschutz grundlegend geändert werden müssen, um so einen Beitrag zur Verwirklichung des integrierten Umweltschutzes zu leisten. Die Problematik bei der Schaffung integrierter Umweltstandards besteht zum einen darin, dass sie letztendlich das Ergebnis einer alle Zusammenhänge umfassenden Entscheidung darstellen müssten, was praktisch nur schwer erreichbar ist. Problematisch ist des Weiteren, dass stets nur die Einwirkungen auf ein Medium gemessen und bewertet werden können, da sich die Umwelt als Ganzes nicht wissenschaftlich erfassen lässt<sup>418</sup>. Zum anderen fehlt es an übergreifenden Kriterien, welche die Einwirkungen auf verschiedene Umweltmedien im Wege einer vergleichenden Betrachtung bewerten können<sup>419</sup>. Die Normierung von Umweltstandards, welche die „Umwelt als Ganzes“ in den Blick nehmen, stellt demnach ein schwieriges, aber nicht unlösbares Problem dar. Ein Ergebnis kann deshalb nur im Rahmen einer umfassenden Abwägung gefunden werden. Für eine solche umfassende Abwägung ist die Bestimmung von Abwägungsregeln unumgänglich, so dass mit ihnen möglichst genau die inhaltlichen Anforderungen des integrierten Umweltschutzes festgelegt werden.

Die Frage, ob integrierte Umweltstandards generell möglich sind, ist somit grundsätzlich zu bejahen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass integrierte Umweltstandards nur in Form von Emissionsstandards in Betracht kommen. Umweltqualitätsstandards bzw. Immissionsgrenzwerte sind einem integrierten Ansatz nicht zugänglich, da sie einen wirkungsbezogenen Ansatz haben und eine toxikologisch definierte Schädlichkeitsschwelle markieren. Umweltqualitätsstandards bzw. Immissionsgrenzwerte sind deshalb stets sektoral ausgerichtet<sup>420</sup>.

Der integrative Ansatz verlangt für den Bereich der Umweltnormung eine Gesamtbewertung der Anlage unter allen relevanten Umweltaspekten. Bei der Aufstellung von Emissionswerten besteht durchaus die Möglichkeit, diesen Anforderungen gerecht zu werden, da im Rahmen der Festle-

---

<sup>417</sup> So bei Steinberg, NuR 1999, S. 192 (193).

<sup>418</sup> Steinberg, NuR 1999, S. 192 (193).

<sup>419</sup> Masing, DVBl. 1998, 549 (551).

<sup>420</sup> Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (335); Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (64); Steinberg, NuR 1999, S. 192 (195); Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (861); vgl. auch unter C.IV.2.

gung von Emissionsstandards Auswirkungen auf mehrere Umweltgüter berücksichtigt werden können, wobei ihre Aussagekraft wesentlich von dem Grad der Bestimmtheit der betrachteten Emissionssituation abhängt.

Ist insoweit geklärt, dass die Normierung von integrierten Emissionsstandards grundsätzlich möglich ist, so stellt sich die Frage, inwieweit eine Normierung medienübergreifender Gesichtspunkte auf der Ebene der Regelfestsetzung möglich ist. Anders gewendet: Man muss sich fragen, ob die Möglichkeit besteht, alle für die Emissionssituation maßgeblichen Kriterien auf der Ebene der regelförmigen Festsetzung von Emissionsgrenzwerten zu berücksichtigen, oder ob nicht zumindest ein Teil der medienübergreifenden Gesichtspunkte erst im Rahmen der Einzelfallentscheidung zum Tragen kommen kann. Die IVU-Richtlinie lässt dabei offen, wie bei der Bildung der Grenzwerte auf der Grundlage der besten verfügbaren Technik die einzelnen Aspekte der medienübergreifenden Betrachtung (Energieverbrauch, Emissionsreduzierung usw.) zu berücksichtigen sind.

Grundsätzlich repräsentieren Emissionswerte dann die für die Umwelt optimale Lösung, wenn sie für jede konkrete Anlage gesondert festgelegt werden. Dabei besteht aber die Gefahr, dass sie von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessengruppen unter dem Deckmantel des optimalen Umweltschutzes als Instrument zur Durchsetzung eigener Interessen missbraucht werden. Dieser Gefahr kann durch die Festlegung von Emissionswerten mittels Rechtsvorschrift entgegengewirkt werden. Eine Festlegung von Grenzwerten durch allgemein bindende Vorschriften lässt die IVU-Richtlinie grundsätzlich zu<sup>421</sup>.

Das deutsche Umweltrecht sieht eine abstrakt-generelle Regelung von Immissions- und Emissionswerten in den TA Luft vor. Allerdings besteht diesbezüglich Umsetzungsbedarf, da diese nicht hinreichend integrativ ausgestaltet sind. Dies zeigt sich daran, dass sich die TA Luft lediglich auf die Luftreinhaltung bezieht<sup>422</sup>. Zudem genügt die TA Luft mangels Rechtsnormqualität nicht den Anforderungen an eine eurorechtskonforme Umsetzung. Erforderlich wäre deshalb eine Festlegung von Grenzwerten durch Rechtsverordnung<sup>423</sup>.

---

<sup>421</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 8, S. 2 des 16. Erwägungsgrundes der IVU-RL.

<sup>422</sup> Di Fabio, Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 (194); Böhm, Die TA Luft auf dem Prüfstand, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 161 (167); a.A. Köck, ZUR 1998, S. 225 (226), nach dessen Auffassung die TA Luft auch heute schon den Erfordernissen des integrativen Ansatzes der IVU-Richtlinie standhalten kann; a.A. auch der BDI in seinem Positionspapier „Eckpunkte für die Umsetzung der IVU- und der UVP-Änderungsrichtlinie“ Mai 2000, Punkt 5, abrufbar unter: <http://www.bdi-online.de>, zuletzt besucht am 3.9.2001.

<sup>423</sup> Bekanntlich hat der EuGH schon vor einiger Zeit beanstandet, dass die TA Luft mangels Rechtsnormqualität eine unzureichende Umsetzung von EG-rechtlichen Grenzwerten sei. Vgl. EuGH, Urteil vom 30.5.1991, Slg. 1991, I-2567 (2602); Urteil vom 30.5.1991, Slg. 1991, I-2607 (2629 ff.); in diesem Sinne auch Ekhardt, SächsVBL. 2000, S. 229 (235).

In Bezug auf die Festlegung von Emissionswerten stellt sich zudem die Frage, ob schließlich alle für die Emissionssituation maßgeblichen Kriterien bei der Festlegung von integrierten Emissionsstandards mit einbezogen werden können. Dies wird zum Teil verneint. Sinnvoll erscheint nach dieser Auffassung die Bildung eines Emissionswertes durch allgemein geltende Vorschriften, welcher Angaben über die Verminderung von Emissionen unter Einbeziehung der Verlagerungseffekte enthält. Allerdings sollte eine solche Einbeziehung nicht abstrakt, sondern auf bestimmte Anlagentypen bezogen erfolgen. Bei der Emissionsgrenzwertbildung sollten indes die technische Beschaffenheit der Anlage, ihr geografischer Standort sowie die jeweiligen örtlichen Bedingungen außen vor bleiben. Dies deshalb, weil diese Aspekte einer Standardisierung und Generalisierung durch Emissionsstandards kaum zugänglich sind. Jene individuellen Anlagenmerkmale und örtlichen Umweltbedingungen sollten demnach im Rahmen der individuellen Genehmigung Berücksichtigung finden<sup>424</sup>.

Die Gegenauffassung betont, dass die Ermittlung der Emissionsstandards unter medienübergreifenden Gesichtspunkten auf der Ebene der Regelfestsetzung erfolgen sollte und nicht erst auf der Ebene der Einzelfallentscheidung<sup>425</sup>. Begründet wird diese Auffassung damit, dass auf der Ebene der Einzelfallentscheidung in einem umweltpolitisch fragwürdigen Überbietungswettbewerb lokal- und regionalpolitischer Ergeiz häufig zu einer Festlegung niedrigster Emissionswerte unter Ausschöpfung des gerade noch Möglichen führe. Vorzugswürdiger sei deshalb die Festlegung von Emissionsgrenzwerten durch konkretisierende Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundes, welche dann allerdings in angemessenen Zeitabständen auf ihre Aktualität und Problemadäquanz überprüft werden müssten<sup>426</sup>.

Der zweiten Auffassung ist insoweit Recht zu geben, als für eine Festsetzung von Emissionsgrenzwerten auf der Ebene der Regelfestsetzung ein hohes Maß an Rechtssicherheit spricht. Zudem würde eine solche Vorgehensweise zu einer Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens führen, da der Behörde bei der Entscheidung über die Genehmigung die umfassende Abwägung aller umweltrelevanten Kriterien vorweggenommen wird, so dass sie lediglich eine reine Subsumtion vornehmen muss.

Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob es tatsächlich möglich ist, anlagenbezogene Werte und örtliche Umweltbedingungen bei der Festlegung der Emissionsgrenzwerte in Form von allgemein

---

<sup>424</sup> Masing, DVBl. 1998, S. 549 (555); Di Fabio, Wege zur Materialisierung des europäischen Umweltrechts, in: Rengeling, Integrierter und betrieblicher Umweltschutz, S. 183 (201); Feldhaus, Umweltnormung und Deregulierung, in: Rengeling, Umweltnormung, 1998, S. 137 (147); Steinberg, NuR 1999, S. 192 (196).

<sup>425</sup> Lübke-Wolff, NuR 1999, S. 241 (245); Koch, UTR 1997, S. 31 (51).

<sup>426</sup> Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (952); wohl auch Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (861).

bindenden Rechtsvorschriften mit einzubeziehen. Im Ergebnis ist dies zu verneinen, da letztendlich für jede einzelne Anlage aufgrund ihrer konkreten Umweltsituation ein anderer Grenzwert berechnet werden müsste. Eine solche Vorgehensweise bei der Grenzwertberechnung mutet sehr kompliziert an und ist praktisch wohl kaum durchführbar. Da es sich bei der konkreten Anlage und ihrer jeweiligen Umweltsituation typischerweise um eine Einzelfallentscheidung handelt, sind diese Umweltkriterien einer Generalisierung und Standardisierung durch Emissionsgrenzwerte in Form von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht zugänglich<sup>427</sup>.

Für eine Berücksichtigung der individuellen Anlagenmerkmale im Rahmen einer Einzelfallentscheidung spricht zudem, dass die IVU-Richtlinie es zumindest nahe legt, den Entscheidungsspielraum der Genehmigungsbehörde zu vergrößern, um bei den zu fordernden Emissionswerten fallbezogen und einzelfallgerecht entscheiden zu können<sup>428</sup>. Denn die Formulierung in Art. 9 Abs. 4 S. 1, 2. Hs. IVU-Richtlinie, wonach die anlagenbezogenen Merkmale „zu berücksichtigen“ sind, spricht eher für die Einbeziehung dieser Kriterien in die konkrete Genehmigungsentscheidung. Zudem sieht Art. 9 Abs. 8 IVU-Richtlinie lediglich „für bestimmte Kategorien von Anlagen“ die Möglichkeit vor, Anforderungen an die Anlage in Form von allgemein bindenden Vorschriften statt in Genehmigungsaufgaben festzulegen. Diese Formulierung deutet zumindest darauf hin, dass die konkrete Anlagensituation im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden soll.

Dass eine Berücksichtigung der standortspezifischen Faktoren auf der Ebene der Einzelfallentscheidung erfolgen soll, wird auch dadurch deutlich, dass die Merkblätter zur integrativen Konkretisierung der „besten verfügbaren Technik“, die derzeit im Rahmen des Informationsaustausches nach Art. 16 Abs. 2 der IVU-Richtlinie vom Europäischen IPPC-Büro in Sevilla entwickelt werden<sup>429</sup>, ebenfalls davon ausgehen, dass eine sachgerechte, „integrierte“ Konkretisierung in Bezug auf standortspezifische Faktoren des Standes der Technik nur fallbezogen möglich ist. Denn was bei der einen Anlage technisch erreichbar ist, muss nicht auch unbedingt bei einer anderen erreichbar sein.

---

<sup>427</sup> Insoweit sind die Ausführungen von Lübke-Wolff zu dieser Problematik in NuR 1999, 241 (246 f.) im Ergebnis nicht überzeugend, da sie in dem von ihr dargestellten Beispiel zu dem Ergebnis gelangt, dass die Behörde zwischen Technik A und B wählen muss. Damit gesteht sie der Behörde aber letztendlich doch ein gewisses Maß an Flexibilität zu. Zudem macht das von ihr angeführte Beispiel deutlich, wie schwierig sich die Ermittlung von Emissionsgrenzwerten auf der Ebene der Regelfestsetzung gestaltet, wenn man alle umweltrelevanten Kriterien bei der Emissionswertbildung mit einbeziehen will.

<sup>428</sup> So auch Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (335); im Ergebnis wohl auch Appel, DVBl. 1995, S. 399 (406 f.); Steinberg, NuR 1999, S. 192 (196).

<sup>429</sup> Ausführlich dazu Zierock/Salomon, ZUR 1998, S. 227 ff.; Zierock, Die Umsetzung des Artikels 16 Abs. 2 der EG-IVU-Richtlinie, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 167 ff.

Das Argument der Gegenauffassung, wonach eine solche Flexibilisierung der Behördenentscheidung eine erhebliche Rechtsunsicherheit in sich birgt, kann im Ergebnis ebenfalls nicht überzeugen. Denn auch wenn der Behörde dadurch ein gewisser Entscheidungsspielraum eingeräumt wird, ist sie in ihrer Entscheidung keineswegs frei von rechtlichen Bindungen. Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Ermessensbindung und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sorgen für das erforderliche Maß an Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit<sup>430</sup>.

Soweit eine solche Flexibilisierung der Behördenentscheidung zu einer Verfahrensverzögerung führt, ist dies im Hinblick auf die Bedeutung der Verwirklichung des integrierten Umweltschutzes hinzunehmen. Zudem ist der Weg einer Festsetzung von Emissionsgrenzwerten auf der Ebene der Regelfestsetzung unter Einbeziehung aller umweltrelevanten Kriterien aufgrund der Generalisierungsfeindlichkeit anlagenbezogener Merkmale im Ergebnis nicht gangbar.

Die Ermittlung integrierter Emissionsstandards sollte demnach für bestimmte Anlagentypen auf der Ebene der Regelsetzung erfolgen. Die bei der Standardsetzung nicht zu berücksichtigenden individuellen Anlagenmerkmale und örtlichen Umweltbedingungen sind im Rahmen der individuellen Genehmigung zu berücksichtigen. Umsetzungsbedarf besteht zum einen im Hinblick auf Art. 9 Abs. 3 IVU-Richtlinie, da die derzeit in Form der TA Luft existierenden Standards nicht hinreichend integrativ ausgestaltet sind und sie zudem den Anforderungen an eine europarechtskonforme Umsetzung nicht gerecht werden. Das geltende Recht trägt darüber hinaus dem Regelungsauftrag des Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie, wonach die örtlichen Umweltbedingungen im Interesse des integrierten Ansatzes der Richtlinie bei der Festlegung des Genehmigungsinhaltes grundsätzlich in die Entscheidung über die Emissionsgrenzwerte mit einbezogen werden müssen, bislang nicht hinreichend Rechnung<sup>431</sup>.

Die Gegenauffassung, welche davon ausgeht, dass Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie keinen Umsetzungsbedarf auslöse, weil das deutsche Recht zulässigerweise strengere Anforderungen als die Richtlinie aufstelle<sup>432</sup>, verkennt den integrativen Gehalt dieser Vorschrift. Dieses Argument überzeugt schon deshalb nicht, weil die Vorschrift nicht nur zu Abweichungen von den Grenzwerten nach unten, sondern auch nach oben berechtigt. Dann aber kann sie auch zu einem höheren Schutzniveau führen. Zudem kann für die konkrete Anlage die für die Umwelt insgesamt optimale Lösung nur unter Einbeziehung der konkreten Anlagensituation und der geografischen

---

<sup>430</sup> In diesem Sinne Appel, DVBl. 1995, S. 399 (408).

<sup>431</sup> In diesem Sinne Sandler, UTR 1998, S. 7 (31).

<sup>432</sup> Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (431); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (318); Steinberg/Koepfer, NVwZ 1997, S. 973 (979 und 981); Koch, UTR 1997, S. 31 (35); Lange/Karthaas in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (29).

Lage ermittelt werden, da diese Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf die Frage haben, welches Maß an Belastung für die einzelnen Umweltmedien die für die Umwelt insgesamt beste Lösung darstellt. Auch kann Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie nicht als verkappte „escape-Klausel“ missverstanden und missbraucht werden<sup>433</sup>, da diese Bestimmung die Anwendung der besten verfügbaren Technik vorschreibt. Im übrigen hält Art. 9 Abs. 4 S. 2 ausdrücklich am Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt fest, so dass ein Missbrauch dieser Vorschrift auch aus diesem Grund nicht in Betracht kommt<sup>434</sup>.

Die örtlichen Umweltbedingungen und der geografische Standort der Anlage können bei der Festlegung der Grenzwerte auf der Ebene der Regelsetzung nicht berücksichtigt werden<sup>435</sup>. Erforderlich ist vielmehr die Einräumung von Entscheidungsspielräumen der zuständigen Behörde, so dass diese im Rahmen einer Abwägung solche Anforderungen für die konkrete Anlage aufstellt, die im Ergebnis die für die Umwelt insgesamt optimale Lösung darstellen.

Schließlich ist an dieser Stelle noch darauf hinzuweisen, dass es für die praktische Umsetzbarkeit integrierter Umweltstandards besonders wichtig ist, dass Wege gefunden werden, um den aktuellen Zustand der Umwelt und vorhandene Belastungen festzustellen und auch für die Zukunft zu prognostizieren. Bei allen positiven Ansätzen in der Ökologie<sup>436</sup> ist allerdings unübersehbar, dass gerade hier ein immenser Forschungsbedarf besteht. Deshalb ist eine umfassende Analyse der Umweltsituation, die Erlangung ausreichender Informationen über die Umwelt und die Schaffung aussagekräftiger Indikatoren für die Umweltqualität unbedingte Voraussetzung für das Konzept des integrierten Umweltschutzes. Es bleibt zu hoffen, dass die Politik die Bedeutung dieses Forschungsbereiches erkennt und sich für eine Förderung auf diesem Gebiet einsetzen wird.

### **g) Rechtsnatur der Genehmigung**

In der Literatur ist umstritten, ob die Regelung des Art. 8 IVU-Richtlinie eine Erteilung der Genehmigung in Form einer gebundenen Entscheidung oder als Ermessensentscheidung vorschreibt. Für die Umsetzung der Richtlinie spielt diese Frage eine entscheidende Rolle, weil einige gewichtige Stimmen der Auffassung sind, ein medienübergreifender, integrierter Umweltschutz könne im Wege einer gebundenen Entscheidung nicht verwirklicht werden. Eine Ermessensent-

---

<sup>433</sup> Siehe dazu bereits unter C.IV.2.a).

<sup>434</sup> Volkmann, VerwArch 89 (1998), S. 363 (391, Fn. 96).

<sup>435</sup> Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 261.

<sup>436</sup> Nachweis bei Appel, DVBl. 1995, S. 399 (406).

scheidung werde dem integrativen Ansatz der Richtlinie eher gerecht<sup>437</sup>. Dies würde bedeuten, dass die als gebundene Entscheidung ausgestaltete Immissionsschutzgenehmigung nicht mit der IVU-Richtlinie zu vereinbaren wäre. Begründet wird diese Auffassung mit dem Argument, durch eine gebundene Entscheidung sei ein medienübergreifender Umweltschutz nicht zu erreichen, da ein ganzheitlicher Umweltschutz umfassende Prognosen, Diagnosen und Bewertung durch die Genehmigungsbehörde erfordere. Dabei müsse die Behörde eine Konkordanz zwischen den geschützten Umweltmedien herstellen und den medienübergreifenden Umweltbeeinträchtigungen in der Genehmigungsentscheidung angemessen Rechnung tragen. Ein medienübergreifender Umweltschutz sei deshalb durch das System einer gebundenen Entscheidung nicht zu erreichen. Insofern bestehe ein Widerspruch zwischen der gebundenen Genehmigung und einem integrierten Umweltschutzkonzept<sup>438</sup>.

Der Wortlaut der Richtlinie lässt allerdings offen, ob die Genehmigung als gebundene Entscheidung oder als Ermessensentscheidung ergehen muss<sup>439</sup>. Zuzustimmen ist der Auffassung, welche eine Ermessensentscheidung privilegiert, insoweit, als das Konzept des integrierten Umweltschutzes grundsätzlich die Einräumung von Entscheidungsspielräumen fordert, da eine integrierte Betrachtungsweise, welche eine Einbeziehung aller medienübergreifenden Umweltbeeinträchtigungen fordert, sich als eine komplexe und damit wohl nur im Wege einer Abwägung zu erreichenden Entscheidung darstellt. Diesem Anspruch kann aber auch eine gebundene Entscheidung gerecht werden<sup>440</sup>. Notwendig ist dann allerdings die Einräumung von Entscheidungsspielräumen auf der Tatbestandseite. Verwirklicht werden kann dies z.B. durch Schaffung unbestimmter Rechtsbegriffe auf der Tatbestandseite, welche einer Ausfüllung und Konkretisierung durch die Behörde zugänglich sind<sup>441</sup>.

---

<sup>437</sup> Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (26 ff.); Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, S. 216; Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (974); Appel; DVBl. 1995, S. 399 (407); Rengeling/Gellermann, UTR (1996), S. 1 (17); Koch, Klimaschutz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht, in: ders., Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 51 (66); Schulz, Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht, S. 180; Wickel, UPR 2000, S. 92 (99); Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 224 meint, dass vieles für eine Ermessensentscheidung spreche, dies sich jedoch nicht zwingend aus Art. 8 IVU-RL ergebe.

<sup>438</sup> Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (26 f.).

<sup>439</sup> Lange/Karthus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, S. 15 (27); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 262; Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, 1614 (1621).

<sup>440</sup> Für ein Festhalten an einer gebundenen Entscheidung Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (318); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (433); Sandler, UTR 1998, S. 7 (28 f.); Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (23).

<sup>441</sup> In diesem Sinne Sandler, UTR 1998, S. 7 (29); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 265; Epiney, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – die Anforderungen der IVU-Richtlinie, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 9 (23); Di Fabio, NVwZ 1998, S. 329 (335).

Zudem verkennt die Gegenauffassung, welche zwingend eine Ermessensentscheidung fordert, den Unterschied zwischen dem Idealbild eines integrierten Umweltschutzes und dem Umsetzungsbedarf, welchen die IVU-Richtlinie tatsächlich auslöst. Betrachtet man die Entstehungsgeschichte der IVU-Richtlinie, so wird deutlich, dass für die Mitgliedstaaten grundsätzlich die Möglichkeit besteht, an dem Konzept einer gebundenen Entscheidung festzuhalten. Während des Rechtsetzungsverfahrens hatte Deutschland eine Ergänzung des Art. 8 IVU-Richtlinie vorgeschlagen, wonach die zu treffende Entscheidung nach dem Recht der Mitgliedstaaten als gebundene oder als Ermessensentscheidung ergehen könnte. Dies wurde mit der Begründung abgelehnt, eine solche Ergänzung sei überflüssig, da Art. 8 IVU-Richtlinie weder eine gebundene Entscheidung noch eine Ermessensentscheidung zwingend vorschreibe<sup>442</sup>.

Festzuhalten bleibt, dass Art. 8 IVU-Richtlinie keinen Umsetzungsbedarf dahingehend auslöst, dass die zu erteilende Genehmigung als Ermessensentscheidung ausgestaltet sein muss. Dem integrativen Ansatz der Richtlinie kann vielmehr auch durch die Einräumung von Entscheidungsspielräumen auf der Tatbestandsebene Rechnung getragen werden.

## 2. Verfahrensrechtliche Anforderungen

### a) Genehmigungserfordernis

#### aa) Anwendungsbereich

Art. 4 IVU-Richtlinie legt fest, dass der Betrieb einer neuen Anlage einer Genehmigung im Sinne der Richtlinie bedarf, wobei sich das Genehmigungserfordernis gemäß Art. 2 Nr. 3 IVU-Richtlinie auf alle Anlagen nach Anhang I erstreckt.

Als Genehmigungserfordernis, welches der Richtlinie am ehesten entspricht, kommt die Genehmigung nach § 4 BImSchG in Betracht. Dabei fällt bei einem Vergleich des Anlagenkataloges im Anhang der 4. BImSchV, welcher die nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen abschließend aufzählt, mit dem Anhang I der IVU-Richtlinie auf, dass ein Teil Spalte 1, ein Teil Spalte 2 entspricht und ein weiterer Teil keine Entsprechung in der 4. BImSchV findet<sup>443</sup>. Demnach ist eine Anpassung des Anlagenkataloges erforderlich.

---

<sup>442</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR., § 35 Rn. 73; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, 425 (433); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (318); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 264; Hezel, Konkretisierung materiellrechtlicher Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelwerke (Art. 16, 18 IVU-RL) sowie damit zusammenhängende Aktivitäten (IMPEL, Umweltaudit), in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 179 (182); Krings, 1998, S. 47 (87); Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 224; wohl auch Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 174.

<sup>443</sup> Eine übersichtliche und detaillierte Darstellung der Folgen des Anhang I für das deutsche Recht findet sich bei Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (428).



Nach der Definition des Art. 2 Nr. 3 IVU-Richtlinie erfasst der Begriff der Anlage auch unmittelbar mit dem Anlagenzweck verbundene Tätigkeiten am Standort der Anlage. Eine entsprechende Regelung findet sich in § 1 Abs. 2 der 4. BImSchV, so dass insoweit kein Umsetzungsbedarf besteht<sup>444</sup>.

Anlagen und Anlagenteile, die der Forschung, Entwicklung und Erprobung neuer Erzeugnisse und Verfahren dienen, sind nach Nr. 1 zu Anhang I der IVU-Richtlinie aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Eine ähnliche Vorschrift enthält § 1 Abs. 6 der 4. BImSchV, wobei allerdings nur Versuchsanlagen im Labor- oder Technikumsmaßstab erfasst sind. Eine weitere Sonderregelung für Versuchsanlagen enthält § 2 Abs. 3 der 4. BImSchV, wonach die Erteilung der Genehmigung für Spalte 1-Anlagen im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG statt im Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt. Da es sich in beiden Fällen um strengere Regelungen als die der IVU-Richtlinie handelt, besteht diesbezüglich kein Anpassungsbedarf, da diese strengeren Vorschriften gemäß Art. 175 EG (ex-Art. 130t EGV) zulässig sind<sup>445</sup>.

Demnach besteht lediglich ein Anpassungsbedarf hinsichtlich des Anlagenkataloges in der 4. BImSchV.

#### bb) Integriertes Genehmigungsverfahren

Der Verwirklichung eines integrierten Genehmigungsverfahrens könnte am besten entsprochen werden, wenn die Genehmigung im Sinne der IVU-Richtlinie nur von einer zuständigen Behörde erteilt wird. Art. 7 IVU-Richtlinie schreibt aber nicht zwingend vor, dass die Genehmigung als eine einheitliche Entscheidung ergehen muss. Erforderlich ist auch nicht die Schaffung einer einzigen Behörde, die für die Prüfung aller Anforderungen zuständig wäre. Ausreichend ist vielmehr eine hinreichende Koordination der Verfahren, wobei allerdings ein wirksames, integriertes Konzept aller zuständigen Behörden sicherzustellen ist. Erforderlich dafür ist eine Koordination der verschiedenen Verfahren in dem Sinne, dass eine gemeinsame Entscheidungsfindung möglich ist<sup>446</sup>. Das bedeutet nicht zwingend die Einrichtung einer federführenden Behörde<sup>447</sup>.

Gemäß § 13 BImSchG schließt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung andere anlagenbezogene Entscheidungen ein. Von dieser Konzentrationswirkung, die grundsätzlich geeignet ist,

---

<sup>444</sup> Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, S. 1614 (1620); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (427).

<sup>445</sup> Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, S. 1614 (1620).

<sup>446</sup> Vgl. unter C.V.2.b); in diesem Sinne auch Schreiber, Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz, S. 104.

<sup>447</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 214 hält es für notwendig, dass eine Abteilung bzw. Behörde in einem Leitverfahren im Einvernehmen mit den weiteren zuständigen Abteilungen bzw. Behörden entscheidet. Auch er wendet sich auf S. 372 gegen eine federführende Behörde.

Garant einer Koordinierung im Genehmigungsverfahren zu sein<sup>448</sup>, sind jedoch wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach §§ 7, 8 WHG ausgenommen. Im Hinblick auf Art. 7 IVU-Richtlinie besteht demnach Umsetzungsbedarf<sup>449</sup>, da das dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eventuell nachfolgende wasserrechtliche Erlaubnisverfahren nach § 7 WHG der Forderung nach einer vollständigen Koordinierung des Genehmigungsverfahrens und der Genehmigungsaufgaben nicht gerecht wird. Denn im Verfahren nach § 7 WHG sind die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörden nicht mehr beteiligt.

Zwar sieht die Regelung des § 10 Abs. 5 BImSchG vor, dass die zuständige Immissionsschutzbehörde die Stellungnahme der Behörde einholt, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird. Soweit sich die Behörde nicht innerhalb einer Frist von einem Monat äußert, ist davon auszugehen, dass sie sich nicht äußern will, § 11 der 9. BImSchV. Dies reicht für die von der IVU-Richtlinie geforderte formelle Integration allerdings nicht aus. Erforderlich wäre eine Regelung, welche eine Zusammenarbeit der Behörden in dem Sinne vorsieht, dass die Genehmigungen derart aufeinander abgestimmt werden, dass alle Wechselwirkungen und Verlagerungseffekte im Rahmen eines integrierten Gesamtkonzeptes berücksichtigt werden können<sup>450</sup>. Demnach besteht Umsetzungsbedarf hinsichtlich einer Regelung, welche die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden sinnvoll und effektiv regelt.

### **b) Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die in Art. 15 der IVU-Richtlinie vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung muss im Zusammenhang mit der Forderung der vollständigen Koordinierung des Genehmigungsverfahrens gesehen werden. Deshalb gilt das zum Genehmigungsverfahren Gesagte auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung. Daher besteht derzeit auch hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung Umsetzungsbedarf im deutschen Recht, da die jetzige Regelung zwei aufeinanderfolgende Verfahren mit jeweils getrennten Öffentlichkeitsbeteiligungen vorsieht (immissionsschutzrechtliches und wasserrechtliches Verfahren) und eine dem integrativen Ansatz entsprechende medienübergrei-

---

<sup>448</sup> Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, 1614 (1621); Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (433); Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (975); Koch, UTR 1997, S. 31 (47).

<sup>449</sup> Dolde, NVwZ 1997, 313 (317); Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 78; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (433); Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (256); Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rn. 25; Steinberg/Koepfer, NVwZ 1997, S. 973 (975); a.A. Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (953), nach dessen Auffassung der wasserrechtlichen Erlaubnis und Bewilligung die im Hinblick auf § 13 BImSchG konstitutive Anlagenbezogenheit sowie die notwendige Freigabewirkung in Bezug auf Errichtung und Betrieb der genehmigungsbedürftigen Anlage fehlt. Aus diesen Gründen stellt nach dieser Auffassung der Ausschluss aus der Konzentrationswirkung der Genehmigung kein Defizit im Hinblick auf ihre medien- und sektorübergreifende Wirkung dar.

<sup>450</sup> In diesem Sinne Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 78, siehe dort insbesondere Fn. 160; ein in diese Richtung gehender Formulierungsvorschlag findet sich bei Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (256).

fende Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Verknüpfung derzeit nicht existiert<sup>451</sup>.

### c) Antragstellung

Art. 6 IVU-Richtlinie legt fest, welche Angaben ein Antrag auf Genehmigung enthalten muss. Vergleicht man die Vorschrift mit §§ 4 ff. der 9. BImSchV, so zeigt sich zunächst, dass die nationalen Regelungen in vielen Punkten über die der Richtlinie hinausgehen<sup>452</sup>.

Umsetzungsbedarf besteht im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1, 2. Spiegelstrich IVU-Richtlinie, wonach die Antragsunterlagen Angaben zu der in der Anlage verwendeten und erzeugten Energie enthalten müssen. Da § 4 a Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV nur Angaben über die entstehende Wärme in der Anlage verlangt, ist eine Änderung dieser Vorschrift erforderlich.

Unterschiede ergeben sich aus der unterschiedlichen Verwendung des Begriffes Emissionen, da Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie auch Freisetzungen in Boden und Wasser erfasst<sup>453</sup>. Das Zulassungsverfahren nach dem BImSchG erfasst nicht die Einwirkungen auf Wasser und Boden und wird deshalb den verfahrensrechtlichen Anforderungen der Richtlinie nicht gerecht. Dieses Defizit kann aber auch nicht dadurch ausgeglichen werden, dass in einem weiteren Zulassungsverfahren wie z.B. bei einem nachfolgenden wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren Emissionen in das Wasser berücksichtigt werden. Denn nach den §§ 4 ff. der 9. BImSchV sind diese Angaben im immissionsschutzrechtlichen Verfahren nicht erforderlich<sup>454</sup>. Da aber nach Art. 6 i.V.m. Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie die Antragsunterlagen sich auf sämtliche Stoffe beziehen müssen, die in Luft, Wasser und Boden freigesetzt werden können, besteht insoweit Anpassungsbedarf.

Demnach besteht hinsichtlich des Inhaltes der Antragsunterlagen insoweit Umsetzungsbedarf, als sie Angaben zur verwendeten und erzeugten Energie enthalten müssen. Notwendig ist zudem, dass sie auch Angaben über Art und Umfang der Emissionen in den Boden und in das Wasser erfassen.

---

<sup>451</sup> Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317).

<sup>452</sup> Beispielsweise sieht Art. 6 IVU-Richtlinie lediglich Angaben zu den Techniken und Technologien zur Vermeidung der Emissionen aus der Anlage oder, soweit dies nicht möglich ist, Verminderung derselben vor, während nach § 4 b der 9. BImSchV die Unterlagen neben Angaben zu den Schutzmaßnahmen vor Emissionen auch solche über Maßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen, über Maßnahmen zum Arbeitsschutz sowie über Schutzmaßnahmen im Falle der Betriebsstilllegung enthalten müssen.

<sup>453</sup> Kracht/Wasielewski in: Rengeling, EUDUR, § 35 Rn. 75; Dürkop/Kracht/Wasielewski, UPR 1995, S. 425 (432 f.); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317); Kühling/Röckinghausen, DVBl. 1999, S. 1614 (1624).

<sup>454</sup> Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (317).

### ***III. Ergebnis***

An dieser Stelle soll noch einmal im Überblick dargestellt werden, in welchem Umfang Änderungen im deutschen Recht notwendig sind.

In materiell-rechtlicher Hinsicht ist zunächst die Formulierung des Gesetzeszweckes im Sinne der IVU-Richtlinie zu nennen. Bedeutsam für die Umsetzung der IVU-Richtlinie ist vor allem die medienübergreifende, integrative Ausgestaltung der wesentlichen Gesetzesbegriffe – in concreto der Begriffe Umweltverschmutzung und Emissionen. Der Begriff des Standes der Technik muss an den Begriff der besten verfügbaren Technik angepasst werden, wobei insbesondere die medienübergreifende Verlagerungsproblematik bei der Ausgestaltung des Begriffes berücksichtigt werden sollte. Weiterhin ist die Schaffung integrativer Grenzwerte in Form von Rechtsverordnungen notwendig, um der Forderung der IVU-Richtlinie nach medienübergreifenden Grenzwerten gerecht zu werden. Darüber hinaus sollte die Normierung einer Berücksichtigungsklausel im Sinne des Art. 9 Abs. 4 S. 1 Hs. 2 IVU-Richtlinie vorgenommen werden. Der Grundpflichtenkatalog muss um das Gebot der effizienten Energieverwendung ergänzt werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Genehmigung kann an dem deutschen Modell der gebundenen Entscheidung festgehalten werden. Erforderlich ist allerdings die Einräumung von Entscheidungsspielräumen. Eine Möglichkeit, dies zu verwirklichen, besteht in der Ausgestaltung der Genehmigung mit unbestimmten Rechtsbegriffen.

In formeller Hinsicht bedarf es zunächst einer Anpassung des Anlagenkataloges an die in Anhang I der IVU-Richtlinie genannten genehmigungsbedürftigen Anlagen. Für die formelle Integration bedeutsam ist eine hinreichende Koordinierung der Behördenentscheidung, soweit man an dem Konzept mehrerer Parallelentscheidungen festhalten will. Das Gleiche gilt für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren, da der integrative Ansatz der Richtlinie auch hier fordert, dass die Öffentlichkeit einen Überblick über die gesamten Umweltauswirkungen eines Vorhabens bekommt. Schließlich sollten die Anforderungen an die einzureichenden Antragsunterlagen dahingehend erweitert werden, dass diese Angaben über die Freisetzung von Stoffen in Luft, Boden und Wasser sowie über die beim Betrieb der Anlage verwendete und erzeugte Energie enthalten.

Die größten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinie werden sich durch die Forderung nach einer medienübergreifenden Betrachtungsweise ergeben, welche sich als Kern eines integrierten Umweltschutzkonzeptes darstellt. Erforderlich sind dafür intermediale Nutzungsvergleiche, welche eine Antwort auf Fragen wie die folgende geben können: Welches Maß an Luftver-

schmutzung sollte im Interesse welchen Maßes an Gewässer- oder Bodenbelastung hingenommen werden?<sup>455</sup>

Die zentrale Frage ist demnach, wie eine medienübergreifende Betrachtung erfolgen könnte. Dabei wird deutlich, dass eine quantitative Gesamtbewertung von Umweltauswirkungen mangels Verrechnungseinheiten grundsätzlich nicht möglich ist. Eine medienübergreifende Bewertung von Umweltauswirkungen beruht deshalb auf qualitativen Gesichtspunkten, die zueinander in Beziehung zu setzen sind. Dabei reicht eine bloße Aneinanderreihung einzelner Bewertungen der Umweltauswirkungen nicht aus<sup>456</sup>. Erforderlich ist vielmehr eine abwägende Entscheidung, welche die Umweltauswirkungen in alle Umweltmedien mit einbezieht und im Sinne eines Optimierungsgebotes eine Entscheidung anstrebt, welche die Umwelt als Ganzes am besten schützt. Dass eine solche Entscheidung sehr komplex und schwierig zu ermitteln ist, ist unschwer erkennbar. Ein Gesetz, welches den Anforderungen der IVU-Richtlinie gerecht werden will, sollte aber das Integrationsgebot an zentraler Stelle – in concreto bei den Genehmigungsvoraussetzungen – verankern. Erforderlich ist im Rahmen einer solchen optimierenden Betrachtung die Beachtung von Umweltqualitätsnormen als eine absolute Grenze, die auch durch eine medienübergreifende Betrachtungsweise nicht relativiert werden dürfen. Soweit diese Umweltqualitätsnormen eingehalten werden, ist Raum für eine abwägende Entscheidung im Sinne eines Optimierungsgebotes. Maßstab dieser Entscheidung muss dabei stets ein hohes Schutzniveau für die Umwelt in ihrer Gesamtheit sein.

---

<sup>455</sup> Siehe dazu unter D.II.1.d)bb).

<sup>456</sup> Koch/Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (63); Koch, UTR 1997, S. 31 (50).

## E. Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I

In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, wie eine Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I hätte aussehen können.

Die Bundesregierung plante zunächst eine Umsetzung durch ein Umweltgesetzbuch, welches eine umfassende Kodifizierung des deutschen Umweltrechts darstellen sollte. Eine Grundlage hierfür bot der Kommissionsentwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit<sup>457</sup>. Inzwischen ist davon auszugehen, dass dieser Entwurf als Ganzes in naher Zukunft nicht Gesetz werden wird, da die Bundesregierung aufgrund der abgelaufenen Umsetzungsfrist sowohl hinsichtlich der UVP-Änderungsrichtlinie als auch hinsichtlich der IVU-Richtlinie unter Druck geraten ist<sup>458</sup>. Aufgrund dieses Umsetzungsdrucks hat die Bundesregierung einer Umsetzung der beiden Richtlinien durch ein UGB I, welches im Wesentlichen aus einem Allgemeinen Teil und vereinzelt Regelungen des Besonderen Teils des Kommissionsentwurfes bestehen sollte<sup>459</sup>, aus verfassungsrechtlichen Gründen im Frühjahr 2000 eine Absage erteilt. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nach Auffassung der Bundesregierung hinsichtlich eines Umweltgesetzbuches im Hinblick auf eine fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes insbesondere im Wasserrecht, da nach Auffassung der Bundesregierung die Regelungen in einem UGB I den Anforderungen des Art. 75 GG (Rahmenkompetenz) nicht genügen.

Die Umsetzung ist nun durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 (BGBl. I, S. 1950) erfolgt. Ungeachtet dessen hält das Bundesumweltministerium aber an dem Projekt eines Umweltgesetzbuches fest. Um eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage für eine bundeseinheitliche Kodifikation des Umweltrechts durch ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, soll eine Initiative zur Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergriffen werden. Sobald eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage vorliegt, wird das Bundesum-

---

<sup>457</sup> Eine ausführlicher Überblick über den Kommissionsentwurf findet sich bei Kloepfer/Durner, DVBl. 1997, S. 1081; Storm, NVwZ 1999, S. 35 ff.; kürzer gehalten bei Sendler, NJ 1997, S. 506.

<sup>458</sup> Die Umsetzungsfrist für die IVU-Richtlinie ist Ende Oktober 1999, für die UVP-Änderungsrichtlinie Ende März 1999 abgelaufen.

<sup>459</sup> Zu dieser Diskussion siehe den Arbeitsentwurf für ein Umweltgesetzbuch – Erstes Buch – vom 5.3.1998, abgedruckt bei Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Anhang sowie den Entwurf des BMU, Stand 15.4.1999, abgedruckt bei Hoppe/Schlarmann, Die planerische Vorhabengenehmigung, Anhang Umweltgesetzbuch – Erstes Buch, S. 239 ff.

weltministerium die Arbeit an einen Umweltgesetzbuch fortführen<sup>460</sup>. Ein solches Umweltgesetzbuch würde aus einem Allgemeinen Teil bestehen, der das Verallgemeinerungsfähige wie z.B. den Zweck des Gesetzbuches, Begriffsbestimmungen, Rechts- und Regelsetzung, Rechtsschutz, Organisation, Zuständigkeiten, Planung, Vorhabengenehmigung, eingreifende Maßnahmen und Überwachung, betrieblichen Umweltschutz, Umwelthaftung und sonstige ökonomische Instrumente sowie Umweltinformation und grenzüberschreitender Umweltschutz „vor die Klammer zieht“. Der Besonderen Teil befasst sich mit Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenschutz, Gewässerschutz, Immissionsschutz, Energieversorgung, Kernenergie und Strahlenschutz, Verkehrsanlagen und Leitungsanlagen, Gentechnik und sonstiger Biotechnik, gefährlichen Stoffen und Abfallwirtschaft.

Hier soll zunächst der Frage nachgegangen werden, wie ein solches UGB I hätte aussehen können. Dabei soll untersucht werden, ob und inwieweit der UGB-KomE und der Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für ein UGB I<sup>461</sup> als sinnvolle Grundlage für ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch hätte dienen können. In einem nächsten Schritt werden die Vor- und Nachteile einer Umsetzung durch ein UGB I dargestellt. Insbesondere wird die von vielen Seiten geäußerte Kritik<sup>462</sup> auf ihre Berechtigung hin untersucht werden.

### ***I. Zweck des Gesetzes***

Der Zweck des Gesetzes ist in § 1 UGB-KomE formuliert. Schutzgüter sind die Umwelt, der Mensch sowie seine Gesundheit und sein Wohlbefinden. Zudem wird in § 1 Abs. 2 UGB-KomE klargestellt, dass der Schutz der Umwelt der dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen dient.

Dabei stellt sich die Frage, ob für die Umsetzung der IVU-Richtlinie eine solche Zielbestimmung notwendig ist bzw. inwieweit sie die IVU-Richtlinie hinreichend umsetzt. Festzustellen ist zunächst, dass die Zielbestimmung des UGB-KomE anders als die des Art. 1 IVU-Richtlinie keine ausdrückliche Formulierung dahingehend enthält, dass dieses Gesetz einen integrierten Umweltschutz bzw. ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt anstrebt. Das Ziel, wonach der Schutz der Umwelt einer dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen dienen soll,

---

<sup>460</sup> Pressemeldung des BMU zum Umweltgesetzbuch, Stand: Februar 2000, Art.-Nr. 2202; <http://www.bmu.de/sachthemen/gesetz/umweltgesetz.htm>, zuletzt besucht am 3.9.2001; vgl. hierzu allgemein Wasielewski, NVwZ 2000, S. 15 ff.

<sup>461</sup> Arbeitsentwurf für ein Umweltgesetzbuch – Erstes Buch – vom 5.3.1998, abgedruckt bei Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Anhang.

<sup>462</sup> Z.B. Krings, UTR 1998, S. 4 ff.; Lübke-Wolff, ZAU 1998, S. 43 ff.; Hansmann, ZAU 1998, S. 14 ff.; Schrader, ZAU 1998, S. 19 ff.; Fluck, ZAU 1998, S. 23 ff.; ders., UTR 1998, S. 93 ff.; Wickel, UPR 2000, S. 92 ff.

genügt diesen Anforderungen nicht. Zwar beinhaltet das Ziel der Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt auch die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, da ein sinnvoller an einem hohen Schutzniveau orientierter Umweltschutz nur dann möglich ist, wenn auch langfristig wesentliche Bestandteile der Umwelt wie die der natürlichen Lebensgrundlagen umfassend geschützt werden. Indes geht das Ziel eines integrierten Umweltschutzes über die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen hinaus<sup>463</sup>.

Die Formulierung einer eindeutigen Zielbestimmung ist aber nicht nur wünschenswert, sondern durchaus notwendig<sup>464</sup>. Dies deshalb, weil solche Zielbestimmungen der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe, welche der Normtext enthält, dienen. Solche Zielbestimmungen stellen darüber hinaus Leitlinien für die zuständigen Behörden dar, soweit diesen ein Ermessen eingeräumt wird. Zielbestimmungen werden auch beim Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften relevant, wobei diese wiederum den Gesetzestext konkretisieren<sup>465</sup>. Darüber hinaus gewähren sie ein gewisses Maß an Rechtssicherheit, indem die Behörden bei der Durchführung des Gesetzes die Zielbestimmungen beachten müssen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die Umsetzung der IVU-Richtlinie die Aufnahme der Zielbestimmung des integrierten Umweltschutzes in das nationale Gesetz erfordert. Auch dies muss bejaht werden, da sich bereits bei der Bestimmung des Richtlinieninhaltes zeigte<sup>466</sup>, dass die Auslegung der Richtlinie im Wesentlichen am Ziel des integrierten Umweltschutzes bzw. am Ziel eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt orientiert ist. Ohne diese Zielbestimmungen könnte der Inhalt der Richtlinie sehr viel enger verstanden werden, da die IVU-Richtlinie an zahlreichen Stellen verschiedene Auslegungen zulässt<sup>467</sup>. Gleiches gilt dann aber auch für ein Gesetz, welches die Richtlinie in nationales Recht umsetzt.

Festzuhalten bleibt, dass die Zweckbestimmung des UGB-KomE den Anforderungen der IVU-Richtlinie nicht gerecht wird, da sie weder das Ziel eines integrierten Umweltschutzes noch das eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt enthält. Da aber, wie dargelegt, Zielbestimmungen für die Auslegung eines Normtextes von großer Bedeutung sein können, ist die Aufnahme einer Zielbestimmung, welche sowohl den integrierten Umweltschutz als auch ein hohes Schutzniveau

---

<sup>463</sup> Siehe zum Begriff des integrierten Umweltschutzes ausführlich unter B.

<sup>464</sup> So auch Sendler, UTR 1998, S. 7 (13).

<sup>465</sup> Vgl. dazu auch BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 1, S. 432.

<sup>466</sup> Siehe dazu unter C.

<sup>467</sup> Vgl. z.B. bei der Bestimmung des Inhaltes der Pflicht zur effizienten Energieverwendung unter C.IV.1.d) sowie im Rahmen der Auslegung der besten verfügbaren Techniken unter C.IV.1.a)cc)ccc), wobei sich in beiden Fällen ein weites Verständnis der Begriffe aufgrund dessen ergibt, dass die Richtlinie ein hohes Schutzniveau für die Umwelt anstrebt.



für die Umwelt zum Ziel hat, in das Gesetz, welches die IVU-Richtlinie umsetzen soll, unbedingt erforderlich.

## ***II. Begriffsbestimmungen***

Im Folgenden soll nun der Frage nachgegangen werden, inwieweit die in § 2 UGB-KomE enthaltenen Definitionen die Begriffsbestimmungen des Art. 2 IVU-Richtlinie ausreichend umsetzen, wobei sich die Darstellung auf diejenigen Begriffe beschränkt, welche für die Verwirklichung des integrierten Konzeptes relevant sind. Dies sind im Wesentlichen die Begriffe der Umweltverschmutzungen, der besten verfügbaren Technik sowie der Emissionen.

### **1. Umweltverschmutzung**

Zunächst fällt auf, dass der Begriff der Umweltverschmutzung, welcher in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie legaldefiniert ist, im UGB-KomE nicht auftaucht. Das bedeutet indes noch nicht, dass der Kommissionsentwurf auch in diesem Punkt den Umsetzungsanforderungen der Richtlinie nicht gerecht wird. Vielmehr stellt sich die Frage, ob nicht die Begriffe der Emissionen, der Immissionen, der Luftverunreinigungen sowie der Umwelt den Begriff der Umweltverschmutzung im Sinne der Richtlinie hinreichend ausfüllen.

Der Begriff der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie ist geprägt durch seinen medienübergreifenden Charakter und hinsichtlich seiner Schutzgüter sehr weit gefasst<sup>468</sup>. Die in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie aufgezählten Schutzgüter wie Sachwerte und Annehmlichkeiten sind durch den Begriff der Umwelt in § 2 Nr. 1 UGB abgedeckt, da nach dieser Definition der Begriff der Umwelt den Naturhaushalt, die Landschaft, Kulturgüter sowie schutzwürdige Sachgüter umfasst. Dabei kann der Begriff der Annehmlichkeiten mit den Begriffen Landschaft und Kulturgüter gleichgesetzt werden, denn Annehmlichkeiten meint zum einen die Schönheit von Natur und Landschaft und die Erholung der Bevölkerung in der Landschaft als auch den Schutz von Kultur-, Bau- und Bodendenkmälern. Auch das Schutzgut der legitimen Nutzung der Umwelt ist im Umweltbegriff enthalten, da nicht nur die Naturgüter sondern auch die vom Menschen geprägten Faktoren mit einbezogen sind<sup>469</sup>.

Der Mensch selbst ist jedoch nicht in den Umweltbegriff mit einbezogen. Dies mag zunächst erstaunen, da der Umweltbegriff des UGB-KomE insgesamt sehr weit gefasst ist und der Mensch als prägender Faktor der Umwelt nicht hinweg gedacht werden kann. Eine solche Trennung ist indes sinnvoll, da der Umweltschutz nur aus der Sicht des Menschen gedacht werden kann und

---

<sup>468</sup> Vgl. dazu unter C.IV.1.a)aa).

<sup>469</sup> So auch BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 1 Nr. 1, S. 438.

das Wort Umwelt schließlich nur dasjenige beinhaltet, was der Mensch als erkannte bzw. erkennbare Wirkungsfaktoren der Umwelt erfasst<sup>470</sup>. Das Schutzgut der menschlichen Gesundheit sowie der Umweltqualität wird jedoch bereits durch die Zielbestimmung in § 1 UGB-KomE erfasst, da es dort heißt, dass der Zweck dieses Gesetzbuches der Schutz der Umwelt und des Menschen, seiner Gesundheit sowie seines Wohlbefindens ist. Sowohl der Schutzgüterkatalog der IVU-Richtlinie als auch der des Kommissionsentwurfs umfassen demnach die Gesamtheit aller natürlichen Bestandteile der Umwelt des Menschen, wobei auch der Mensch selbst ein Schutzgut des UGB-KomE darstellt<sup>471</sup>.

Nach Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie liegt eine Umweltverschmutzung erst dann vor, wenn die Möglichkeit eines Schadenseintritts besteht. Die gleichen Anforderungen finden sich in § 2 Nr. 6 UGB-KomE wieder, wonach der Begriff der Emissionen fordert, dass ein austretender Stoff zur Verunreinigung eines der drei Umweltmedien führen kann. Demnach kann von Emissionen nur dann gesprochen werden, wenn die Möglichkeit eines Schadenseintritts besteht. Sowohl der Begriff der Umweltverschmutzung im Sinne der IVU-Richtlinie als auch der Begriff der Emissionen im Sinne des UGB-KomE fordern demnach die Möglichkeit eines Schadenseintritts.

Das medienübergreifende Element der Definition der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie wird durch die Definition der Emissionen in § 2 Nr. 6 UGB-KomE abgedeckt, da sowohl jegliche Verunreinigungen aller drei Medien als auch andere Erscheinungen wie Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme und Strahlen vom Emissionsbegriff umfasst sind. Der Begriff der Luftverunreinigungen erweitert diese Definition auf jegliche Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft. Zudem enthält die Definition der Umwelt in § 2 Nr. 1 UGB-KomE ebenfalls ein medienübergreifendes Element, indem Umwelt auch das Wirkungsgefüge zwischen den Umweltgütern meint. Damit soll dem systemaren Charakter des Umweltbegriffs Ausdruck verliehen werden. Da medienübergreifender Umweltschutz gerade von diesem systemaren Verständnis der Umwelt geprägt ist, weist auch der Begriff der Umwelt in § 2 Nr. 1 UGB-KomE ein medienübergreifendes Element auf. Die Schutzgüter des Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie werden demnach weitgehend durch die genannten Definitionen abgedeckt.

Doch auch wenn die genannten Begriffe inhaltlich der Definition der Umweltverschmutzung in Art. 1 Nr. 2 IVU-Richtlinie hinreichend Rechnung tragen, stellt sich die Frage, ob nicht die Übernahme der Definition der Umweltverschmutzung im Sinne der Richtlinie in das Umsetzungsgesetz die bessere und einfachere Lösung wäre, weil dadurch möglicherweise einige Begriffsbe-

---

<sup>470</sup> In diesem Sinne auch BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 1 Nr. 1, S. 438.

<sup>471</sup> So im Ergebnis auch Sendler, UTR 1998, S. 7 (14).

stimmungen entbehrlich würden und zudem in diesem Punkt eine eindeutige und hinreichende Umsetzung gegeben wäre. Das ist im Ergebnis zu bejahen. Um dem Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung vorzubeugen, empfiehlt es sich, den Begriff der Umweltverschmutzung in den Katalog der Begriffsbestimmungen aufzunehmen. Dabei sollte der Wortlaut der in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie enthaltenen Definition der Umweltverschmutzung übernommen werden. Durch die Aufnahme dieser Definition würden dann die Begriffe der Immission sowie der Luftverunreinigungen entbehrlich. Die Aufnahme des Begriffes der Umweltverschmutzung würde somit nicht nur einer eindeutigen Umsetzung dienen, sondern könnte auch zu einem übersichtlicheren Katalog der Begriffsbestimmungen in einem UGB I beitragen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der Inhalt des Begriffes der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie zwar im Wesentlichen inhaltlich durch die genannten Definitionen des § 2 UGB-KomE abgedeckt ist<sup>472</sup>. Um aber keine Zweifelsfragen bezüglich einer hinreichenden Umsetzung aufkommen zu lassen, empfiehlt es sich, die Definition der Umweltverschmutzung des Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie zu übernehmen.

## 2. Stand der Technik

Im Folgenden ist der Frage nachzugehen, ob der Begriff des Standes der Technik inhaltlich dem in der IVU-Richtlinie verwendeten Begriff der „besten verfügbaren Technik“ entspricht.

Auf den ersten Blick erscheint problematisch, ob die Definition des Standes der Technik in § 2 Nr. 9 UGB-KomE das medienübergreifende Element der Definition der „besten verfügbaren Technik“ in Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie enthält, welches dadurch verdeutlicht wird, dass die beste verfügbare Technik diejenige ist, welche Emissionen in und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt allgemein vermeidet bzw. vermindert. Verstärkt wird der medienübergreifende Charakter durch die Definition der „besten“ Technik in Art. 2 Nr. 11, 3. Spiegelstrich IVU-Richtlinie, wonach die beste Technik diejenige ist, welche am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt ist. § 2 Nr. 9 UGB-KomE stellt indes nur auf die Naturgüter und sonstigen Ressourcen ab. Zum Teil wird daraus geschlossen, § 2 Nr. 9 UGB-KomE vermisse das medienübergreifende Element des Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie und sei deshalb europarechtswidrig<sup>473</sup>.

Dem ist entgegen zu halten, dass die Definition des Standes der Technik in § 2 Nr. 9 UGB-KomE einen Verweis auf die Schutzgüter des UGB-KomE enthält. Schutzgut ist indes gemäß § 2

---

<sup>472</sup> So auch im Ergebnis Sendler, UTR 1998, S. 7 (14).

<sup>473</sup> So Fluck, UTR 1998, S. 93 (104); ders., NVwZ 1998, S. 1016 (1018); ders., ZAU 1998, S. 23 (24).

Nr. 1 auch das Wirkungsgefüge zwischen den Umweltgütern<sup>474</sup>. Der Begriff zielt folglich auf eine Begrenzung aller Emissionen und Auswirkungen auf die gesamte Umwelt ab und genügt demnach dem medienübergreifenden Ansatz der IVU-Richtlinie.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob ein solcher Verweis innerhalb des UGB den Umsetzungsanforderungen gerecht wird und ob nicht eine eindeutige Formulierung des medienübergreifenden Elementes im Rahmen der Definition des Standes der Technik die bessere Umsetzungsalternative darstellen würde. Dies ist zwar grundsätzlich zu bejahen, da eine eindeutige Formulierung keinen Raum für europarechtswidrige Interpretation lässt. Andererseits ist, insbesondere was die ohnehin sehr umfangreiche Definition des Standes der Technik betrifft, vor einer zu detaillierten Formulierung zu warnen, welche auf ihre Art zur Begriffsverwirrung beitragen kann. Der elegantere Weg ist sicherlich ein Verweis auf die Schutzgüter des Gesetzbuches<sup>475</sup>. Eine detailliertere Formulierung der Definition des Standes der Technik käme allenfalls in Form einer ergänzenden Rechtsverordnung in Betracht, welche dann allerdings in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem Umsetzungsgesetz erlassen werden müsste<sup>476</sup>. Im Ergebnis setzt die in § 2 Nr. 9 UGB-KomE gewählte Alternative mit dem Verweis auf die Schutzgüter des UGB-KomE und damit auf das gesamte Wirkungsgefüge zwischen den Umweltgütern das medienübergreifende Element der „besten verfügbaren Technik“ hinreichend um. Eine detailliertere Formulierung des medienübergreifenden Elementes im Rahmen des § 2 Nr. 9 UGB-KomE bzw. ein Verweis auf eine Rechtsverordnung, welche dieses Element enthält, ist nicht zwingend notwendig.

Die Definition des Standes der Technik in § 2 Nr. 9 UGB-KomE wird des Weiteren dahingehend kritisiert, dass sie den im Begriff der besten verfügbaren Technik enthaltenen Bezug zur branchenbezogenen wirtschaftlichen Vertretbarkeit der technischen Anforderungen im Sinne von Art. 2 Nr. 11, 2. Spiegelstrich IVU-Richtlinie vermissen lasse<sup>477</sup>. Dem ist insofern zuzustimmen, als der Begriff des Standes der Technik solche Gesichtspunkte nicht mit einbezieht. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung eine Kosten-Nutzen-Abwägung vorzunehmen ist<sup>478</sup>, wobei diese allerdings nicht im Sinne einer wirtschaftlichen Vertretbarkeit aufzufassen ist. Mit dieser Kosten-Nutzen-Abwägung im Sinne einer Verhältnismä-

---

<sup>474</sup> Das erkennt auch Fluck in UTR 1998, S. 93 (104); ders., NVwZ 1998, S. 1016 (1018), dort Fn. 14.

<sup>475</sup> In diesem Sinne auch Krings, UTR 1998, S. 47 (62); Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 220; BMU, UGB-KomE, vor §§ 1, 2, S. 444.

<sup>476</sup> Dies schlägt Sendler in UTR 1998, S. 7 (15) vor.

<sup>477</sup> So bei Krings, UTR 1998, S. 47 (62).

<sup>478</sup> Vgl. dazu unter D.II.1.c).

ßigkeitsprüfung wird im Ergebnis aber ein strengerer Maßstab festgelegt, da im Rahmen einer branchenspezifischen Vertretbarkeitsprüfung ökonomische Gesichtspunkte stärker berücksichtigt werden können. Denn nach § 2 Nr. 9 Hs. 2 UGB-KomE fehlt es an der Verfügbarkeit einer Technik nur dann, wenn der Aufwand außer Verhältnis zu den Zwecken des UGB-KomE, d.h. dem Schutz der Umwelt und des Menschen, seiner Gesundheit und seines Wohlbefindens, steht<sup>479</sup>. § 2 Nr. 9 UGB-KomE weicht demnach zwar inhaltlich von Art. 2 Nr. 11 IVU-Richtlinie ab. Eine solche Abweichung zugunsten des Umweltschutzes ist indes gemäß Art. 176 EG (ex-Art. 130t EGV) als verstärkte Schutzmaßnahme zur Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt zulässig<sup>480</sup>.

Festzuhalten bleibt, dass die Definition des Standes der Technik in § 2 Nr. 9 UGB-KomE den Anforderungen des Art. 1 Nr. 11 IVU-Richtlinie sowohl im Hinblick auf das medienübergreifende Element als auch bezüglich der wirtschaftlichen Vertretbarkeitsprüfung genügt.

### 3. Emissionen

An dritter Stelle ist der Begriff der Emissionen auf seine Umsetzungstauglichkeit hin zu untersuchen. Anders als der Emissionsbegriff des § 3 Abs. 3 BImSchG sieht § 2 Nr. 6 UGB-KomE einen medienübergreifenden Emissionsbegriff vor, da er neben den Umweltschäden über den Luftpfad auch solche in Wasser und Boden erfasst. Insofern genügt der Emissionsbegriff den Anforderungen des Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie. Allerdings fällt auf, dass die Formulierung in § 2 Nr. 6 UGB-KomE etwas ungeschickt gewählt ist, da sie, indem die neben austretenden Stoffen erwähnten anderen Erscheinungen an das Ende der Definition gestellt werden, insgesamt unverständlich formuliert ist. Besser geeignet für die Umsetzung des Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie ist die Formulierung des § A 6 Nr. 6 des Arbeitsentwurfes des BMU<sup>481</sup>, da er enger an den Wortlaut der IVU-Richtlinie angelehnt und insgesamt klarer formuliert ist als der des § 2 Nr. 6 UGB-KomE. Nach § A 6 Nr. 6 des Arbeitsentwurfes ist eine Emission „die von einer Anlage ausgehende direkte oder indirekte Freisetzung von Stoffen, Geräuschen, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen oder ähnliche Erscheinungen in Luft, Wasser oder Boden“. Es empfiehlt sich, diese Definition des Emissionsbegriffs in ein UGB I zu übernehmen.

---

<sup>479</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 1 Nr. 9, S. 445; so auch Martini, Integrierte Regelungsansätze, S. 226.

<sup>480</sup> Darauf berufen sich auch die Sachverständigen in der Begründung des UGB-KomE zu § 1 Nr. 9, S. 445. Krings, UTR 1998, S. 47 (63) lässt offen, ob sich die Sachverständigenkommission nach seiner Auffassung darauf berufen kann.

<sup>481</sup> Arbeitsentwurf des BMU für ein UGB I vom 5.3.1998, abgedruckt bei Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Anhang, S. 273 ff.

### ***III. Grundpflichten***

Der UGB-KomE enthält sechs Grundpflichten in § 83 Abs. 1 UGB-KomE, also im allgemeinen Teil des Kommissionsentwurfes. Darüber hinaus enthält das Kapitel über Industrieanlagen (Zwölftes Kapitel: Immissionsschutz und Energieversorgung) vier weitere Grundpflichten. Es stellt sich nun die Frage, welche Vorschriften ein Gesetz, welches die IVU-Richtlinie umsetzen soll, enthalten müsste. Auch der Arbeitsentwurf des BMU für ein UGB I vom 5.3.1998 enthält neben den Grundpflichten im allgemeinen Teil die vier Grundpflichten aus dem Kapitel über Industrieanlagen in § 422 UGB-KomE. Er übernimmt damit das Modell eines Nebeneinanders von allgemeinen und speziellen Grundpflichten. Die allgemeinen Grundpflichten umfassen die Bereiche Gefahrenabwehr, Risikoversorge, Störfälle, Energieeffizienz, Abfall und Einstellung des Vorhabens. Ihre Regelungsstruktur orientiert sich damit an Art. 3 IVU-Richtlinie, wobei die Pflichten zur Gefahrenabwehr und Risikoversorge im Hinblick auf den gesamten Anwendungsbereich eines künftigen Gesamt-UGB formuliert sind. Im Kapitel über Industrieborhaben werden, um Art. 3 S. 1 lit. a und b der IVU-Richtlinie zu entsprechen, der Begriff der Umweltverschmutzung als Leitparameter und der Stand der Technik als Maßstab für Vorsorgemaßnahmen gegen Umweltverschmutzungen eingeführt.

Zunächst soll untersucht werden, inwieweit die allgemeinen und speziellen Grundpflichten des UGB-KomE den Anforderungen der IVU-Richtlinie inhaltlich entsprechen, um in einem weiteren Schritt die gegenüber dem Nebeneinander von allgemeinen und speziellen Grundpflichten geäußerte Kritik auf ihre Berechtigung hin zu untersuchen.

Die Grundpflichten der §§ 83 Abs. 1, 422 Abs. 1 UGB-KomE sind als strikt zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen ausgestaltet. Es handelt sich dabei nicht um unverbindliche allgemeine Prinzipien. Dies ergibt sich eindeutig aus § 83 Abs. 2 UGB-KomE bzw. für § 422 Abs. 1 aus § 83 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 UGB-KomE, wonach die für das Vorhaben geltenden Pflichten so *zu erfüllen sind*<sup>482</sup>, dass ... Demnach ist unbedingte Voraussetzung für das Vorhaben, dass die Grundpflichten eingehalten werden. Damit wird den Anforderungen der IVU-Richtlinie im Hinblick auf den Rechtscharakter der Grundpflichten voll entsprochen<sup>483</sup>.

Bedeutsam für die Umsetzungsdiskussion sind zum einen § 83 Abs. 1 Nr. 5 und 6 sowie § 422 Abs. 1 Nr. 1 bis 4 UGB-KomE.

---

<sup>482</sup> Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>483</sup> Vgl. dazu unter C.IV.1.

## 1. Vorsorgegrundpflicht

Nach § 422 Abs. 1 Nr. 2 UGB-KomE, welcher das Vorsorgegebot des Art. 3 S. 1 Buchstabe a) IVU-Richtlinie umsetzen soll<sup>484</sup>, ist Vorsorge gegen Risiken, die durch Immissionen verursacht werden können, zu treffen, insbesondere durch die Einhaltung von Grenz- und Richtwerten nach den umweltrelevanten Vorschriften sowie durch Maßnahmen, welche die Emissionen nach dem Stand der Technik unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auch unterhalb von Grenz- und Richtwerten so gering wie möglich halten sollen.

Auch hier sollte der Begriff der Umweltverschmutzung übernommen werden. Zudem ist § 422 Abs. 1 Nr. 2 mit seiner Definition, wodurch Vorsorge getroffen werden kann, insgesamt sehr umständlich formuliert. Um auch diesbezüglich den Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie zu genügen, empfiehlt es sich, den Wortlaut des Art. 3 S. 1 Buchstabe a) IVU-Richtlinie zu übernehmen.

## 2. Schutzgrundpflicht

Gemäß § 83 Abs. 1 Nr. 1 UGB-KomE dürfen Gefahren für die Umwelt oder den Menschen nicht hervorgerufen werden. Konkretisiert wird diese Grundpflicht durch § 422 Abs. 1 Nr. 1 UGB-KomE, wonach schädliche Immissionen nicht hervorgerufen werden dürfen. Mit dieser Kombination beider Vorschriften soll die Schutzgrundpflicht des Art. 3 S. 1 lit. b) IVU-Richtlinie umgesetzt werden<sup>485</sup>. Bereits im Rahmen der Begriffsbestimmungen wurde dargelegt, dass, um dem Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung zu entgehen, es sinnvoll erscheint, im Rahmen der Schutzgrundpflicht den Begriff der Immissionen durch den der Umweltverschmutzungen zu ersetzen. Im Sinne einer eindeutigen Umsetzung empfiehlt es sich, den Wortlaut des Art. 3 S. 1 Buchstabe b) zu übernehmen.

## 3. Abfallvermeidungs-, -verwertungs- und -beseitigungspflicht

§ 83 Abs. 1 Nr. 5 UGB-KomE setzt die Abfallvermeidungsgrundpflicht des Art. 3 S. 1 Buchstabe c) IVU-Richtlinie hinreichend um, indem er den Vorrang der Vermeidung vor der Verwertung vorschreibt und eine Beseitigung nur dann zulässt, wenn eine Verwertung technisch nicht möglich oder unzumutbar ist.

---

<sup>484</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 83 Nr. 2, S. 626 und Kommentierung zu § 422, S. 1178.

<sup>485</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 83 Nr. 1, S. 626 und Kommentierung zu § 422, S. 1177 f.

#### 4. Pflicht zur effizienten Energieverwendung

§ 422 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE enthält das Abwärmenutzungsgebot als spezielle Ausprägung des Gebotes effizienter Energieverwendung. Das von Art. 3 S. 1 Buchstabe d) IVU-Richtlinie geforderte Gebot effizienter und sparsamer Verwendung von Ressourcen und Energie ist in § 422 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE nicht enthalten, sondern als allgemeine Grundpflicht in § 83 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE ausgestaltet. Das spezielle Gebot der Abwärmenutzung in § 422 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE stellt sich somit als Konkretisierung des Gebotes effizienter Energieverwendung gemäß § 83 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE dar<sup>486</sup>. Damit wird den Anforderungen der IVU-Richtlinie voll entsprochen. Die Vorschrift des § 83 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE geht sogar über diese Anforderungen hinaus, indem z.B. auch der Stromverbrauch oder die Verwendung anderer Energien erfasst werden, die außerhalb der jeweiligen Anlage erzeugt werden. Für den Anlagenbetreiber ergibt sich daraus eine Darlegungslast hinsichtlich des Konzeptes für den Einsatz und die Nutzung von Energie<sup>487</sup>. Die IVU-Richtlinie sieht eine solche Darlegungslast gerade nicht vor. Dem Anlagenbetreiber bleibt es vielmehr überlassen, welche Energieart er wählt<sup>488</sup>. Die Vorschrift des UGB-KomE ist somit strenger als die der IVU-Richtlinie, jedoch gemäß Art. 176 EG (ex Art. 130t EGV) zulässig. Der Arbeitsentwurf des BMU enthält in § V 4 Abs. 1 Nr. 4 und in § I 3 Nr. 4<sup>489</sup> das allgemeine Gebot effizienter Energieverwendung. Allerdings ist nicht ersichtlich, warum das Gebot effizienter Energieverwendung sowohl im allgemeinen als auch im besonderen Teil enthalten sein muss. Vielmehr reicht es aus, wenn wie im UGB-KomE im allgemeinen Teil die Pflicht zur effizienten Energieverwendung enthalten ist und dies im besonderen Teil durch das Abwärmenutzungsgebot konkretisiert wird.

#### 5. Pflicht zur Unfallverhinderung

Als dritte Grundpflicht sieht § 422 Abs. 1 Nr. 3 UGB-KomE die Störfallvermeidung und Folgenminimierung vor. Damit soll die Grundpflicht des Art. 3 Satz 1 Buchstabe e) IVU-Richtlinie umgesetzt werden<sup>490</sup>. Die Vorschrift ist eng an den Wortlaut des Art. 3 S. 1 Buchstabe e) IVU-Richtlinie angelehnt und setzt ihn demnach hinreichend um<sup>491</sup>.

---

<sup>486</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 422 Abs. 1, S. 1178.

<sup>487</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 83 Abs. 1 Nr. 4, S. 626.

<sup>488</sup> Vgl. unter C.IV.1.e).

<sup>489</sup> Arbeitsentwurf des BMU vom 3.5.1998, abgedruckt bei Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Anhang, S. 278.

<sup>490</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 83 Nr. 3, S. 626 und Kommentierung zu § 422, S. 1178.

<sup>491</sup> So auch Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (859) zum im Wesentlichen gleich lautenden § I 3 S. 1 Nr. 3 des Arbeitsentwurfes des BMU vom 3.8.1998.



## 6. Pflichten bei Stilllegung einer Anlage

§ 83 Abs. 1 Nr. 6 UGB-KomE sieht vor, dass alle umweltrelevanten Folgen eines Vorhabens nach dessen Stilllegung möglichst beseitigt werden. Damit wird den Anforderungen des Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie, wonach der Betreiber bei endgültiger Stilllegung die erforderlichen Maßnahmen trifft, um jegliche Umweltverschmutzung zu vermeiden, voll entsprochen. Auch in diesem Punkt geht der Kommissionsentwurf insoweit über die Anforderungen der IVU-Richtlinie sowie über das geltende Recht (vgl. § 5 Abs. 3 BImSchG) hinaus, als Anlagen abzubauen sind und das Gelände in einen umweltgerechten Zustand gebracht werden soll<sup>492</sup>. Die IVU-Richtlinie fordert indes lediglich, dass das Gelände einer brauchbaren Nutzung zugeführt werden kann. Für bauliche Anlagen bedeutet dies, dass sie, soweit sie noch für andere Zwecke genutzt werden können, nach Betriebsstilllegung nicht wieder abgebaut werden müssen<sup>493</sup>. Dabei ist jedoch anzumerken, dass es aus ökologischer Sicht nicht immer die beste Lösung ist, bauliche Anlagen abzubauen, und zwar insbesondere dann nicht, wenn sie nach der Stilllegung weiterhin sinnvoll genutzt werden können, da beispielsweise der durch den Abriss der baulichen Anlage entstehende Abfall zu erheblichen Umweltbeeinträchtigungen führen kann und zudem der Abriss den Anlagenbetreiber mit hohen Kosten belastet. Insofern erscheint es sinnvoller, nicht grundsätzlich die Beseitigung der Anlage zu fordern. Eine überzeugende Formulierung der Grundpflicht enthält § V 4 Abs. 1 Nr. 6 des Arbeitsentwurfes des BMU<sup>494</sup>, wonach bei der Einstellung des Vorhabens die erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind, um nachteilige Umweltauswirkungen zu vermeiden. Dadurch wird die Pflicht begründet, nach der Stilllegung eines Vorhabens das Gelände sowie die baulichen Anlagen in einen möglichst umweltgerechten Zustand zu bringen.

## 7. Kritische Betrachtung

Das Nebeneinander von allgemeinen und speziellen Grundpflichten im UGB-KomE als auch im Arbeitsentwurf des BMU wird in der Literatur zum Teil vehement kritisiert<sup>495</sup>. Zum einen sei das Verhältnis der allgemeinen zu den speziellen Grundpflichten unklar, da nicht erkennbar sei, ob die besonderen Grundpflichten den allgemeinen im Sinne des Spezialitätsgrundsatzes vorgehen oder ob sie gleichberechtigt nebeneinander gelten bzw. in einem Ergänzungsverhältnis zueinander stehen<sup>496</sup>. Diese Systematik sei für den Rechtsanwender sehr kompliziert, da die Grundpflich-

---

<sup>492</sup> BMU, UGB-KomE, Kommentierung zu § 83 Abs. 1 Nr. 6, S. 627.

<sup>493</sup> Vgl. dazu unter C.IV.1.f).

<sup>494</sup> Arbeitsentwurf des BMU vom 3.5.1998, abgedruckt bei Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Anhang, S. 278.

<sup>495</sup> Z.B. Fluck, UTR 1998, S. 93 (100 ff.); ders., NVwZ 1998, S. 1016 (1018); Peters, ZUR 1998, S. 295 (296 f.).

<sup>496</sup> Fluck, UTR 1998, S. 93 (100 f.).

tenvorschriften von Boden-, Gewässer- und Immissionsschutz herangezogen werden müssten und so die vorhandene Zusammenführung der Medien schon auf der Gesetzesebene ohne weiteres wieder aufgespaltet würde<sup>497</sup>. Deshalb wird vorgeschlagen, auf inhaltsbestimmende Spezialvorschriften der Grundpflichten im Sinne von § 83 Abs. 3 UGB-KomE zu verzichten und statt dessen eine Konkretisierung bezüglich aller Umweltgüter durch Rechtsverordnungen vorzusehen<sup>498</sup>.

Diese Kritik ist im Ergebnis nicht berechtigt, da sich das Verhältnis der allgemeinen zu den besonderen Grundpflichten aus dem Wortlaut des § 83 Abs. 3 sowie aus der Begründung des Kommissionsentwurfes ergibt. In § 83 Abs. 3 UGB-KomE heißt es, dass sich Inhalt und Umfang der Pflichten im einzelnen nach den für das Vorhaben und seine Auswirkungen auf die Umwelt geltenden umweltrechtlichen Vorschriften richtet. Durch die Formulierung „Inhalt und Umfang richten sich...“ wird deutlich, dass die besonderen Grundpflichten die allgemeinen Grundpflichten im Sinne einer Inhaltsbestimmung konkretisieren sollen. Verstärkt wird dies durch die Formulierung „im einzelnen“, da daraus hervorgeht, dass im konkreten Fall die jeweils einschlägigen besonderen Grundpflichten den Inhalt ausfüllungsbedürftiger Begriffe innerhalb der allgemeinen Grundpflichten bestimmen<sup>499</sup>. Soweit allerdings die besonderen Grundpflichten sachthematisch abschließende Regelungen treffen, verbietet sich ein Rückgriff auf den Allgemeinen Teil. Es gilt dann der Grundsatz der Spezialität<sup>500</sup>.

Weiterhin wird kritisiert, die allgemeinen Grundpflichten seien zu unbestimmt. Es ist grundsätzlich richtig, dass die allgemeinen Grundpflichten sehr weit formuliert sind. Allerdings ist eine gewisse Allgemeingültigkeit der Vorschriften im Allgemeinen Teil gerade im Hinblick auf das Großvorhaben eines Umweltgesetzbuches unabdingbar, da die sechs allgemeinen Grundpflichten für alle umweltrelevanten Vorhaben gelten sollen. Zudem besteht der Sinn des Nebeneinanders von allgemeinen und besonderen Grundpflichten darin, dass allgemeine Grundpflichten in gewisser Weise unbestimmt sind, um im konkreten Fall durch die besonderen Grundpflichten inhaltlich ausgefüllt zu werden. Die Unbestimmtheit der allgemeinen Grundpflichten lässt sich demnach mit der Systematik selbst begründen.

---

<sup>497</sup> Peters, ZUR 1998, S. 295 (296); kritisch auch Hansmann in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor und Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (119 f.).

<sup>498</sup> Peters, ZUR 1998, S. 295 (297).

<sup>499</sup> Vgl. auch die Begründung im Kommissionsentwurf, BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 83 Abs. 3, S. 628 und Begründung zu § 422, S. 1177 f.; in diesem Sinne auch Sellner in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 91 (97).

<sup>500</sup> So auch Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (858); Sellner in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 91 (97 f.).

Schwierigkeiten wird indes die Verknüpfung der Grundpflichten des § 83 Abs. 1 UGB-KomE mit den umweltrechtlichen Fachgesetzen bereiten, welche neben einem UGB I weiter fortgelten würden. Zwar bestimmt die sogenannte Verknüpfungsvorschrift des § 83 Abs. 3 UGB-KomE, dass – im Gegensatz zu den Verfahrensvorschriften – die materiell-rechtlichen Vorschriften der Fachgesetze ergänzend und modifizierend zu den geregelten Pflichten und Genehmigungsvoraussetzungen hinzutreten. Damit ist aber die dadurch entstehende Schnittstellenproblematik<sup>501</sup> noch nicht gelöst.

Eine Lösung dieser Problematik könnte wie folgt aussehen: Wie der Wortlaut der Verweisungsnorm des § 83 Abs. 3 UGB-KomE bereits erkennen lässt, soll ein Nebeneinander eines UGB und der weitergeltenden Fachgesetze derart gestaltet sein, dass die einschlägigen Fachgesetze ergänzend und modifizierend neben den Regelungen eines UGB I gelten. Konkret würde ein solches Nebeneinander so aussehen, dass sich die Genehmigungsvoraussetzungen für ein Vorhaben zunächst nach den Vorschriften des UGB I richten. Soweit z.B. naturschutzrechtliche Belange durch das Vorhaben berührt werden, sind die Regelungen des BNatSchG heranzuziehen. Die Anwendung der Normen des BNatSchG erfolgt dann allerdings im Sinne des Integrationsgebotes des § 83 Abs. 2 UGB-KomE. Das bedeutet wiederum, dass die naturschutzrechtlichen Belange nicht einseitig berücksichtigt werden, sondern dass im Rahmen der Genehmigungsentscheidung alle umweltrechtlichen Belange in gleicher Weise berücksichtigt werden und im Ergebnis die für die Umwelt insgesamt günstigste Entscheidung gefunden wird. Zudem sind die weitergeltenden Fachgesetze im Sinne der IVU-Richtlinie auszulegen, werden, mit anderen Worten, „europarechstkonform aufgeladen“<sup>502</sup>. Der Vorteil einer Umsetzung durch ein UGB I besteht letztendlich darin, dass nicht alle Fachgesetze neu formuliert werden müssen, um im Ergebnis den Anforderungen der IVU-Richtlinie zu entsprechen. Vielmehr werden mit einem UGB I für die verschiedenen Umweltbereiche allgemeine Regeln formuliert, welche sich europarechtskonform im Sinne der IVU-Richtlinie darstellen<sup>503</sup>. Damit könnten jene Schwierigkeiten, welche im Rahmen des UVP-Rechts durch vielfältige fachrechtliche Sonderregelungen und bereichsübergreifende Koordinierungsregelungen entstanden sind, vermieden werden<sup>504</sup>.

---

<sup>501</sup> So bei Sendler, UTR 1998, S. 7 (34).

<sup>502</sup> Diese Formulierung findet sich bei Sendler, UTR 1998, S. 7 (34).

<sup>503</sup> Kritisch dazu Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (320).

<sup>504</sup> Vgl. bei Sendler, UTR 1998, S. 7 (34, dort Fn. 65).

#### ***IV. Integrationsklausel des § 83 Abs. 2 UGB-KomE***

Eine der wichtigsten<sup>505</sup>, aber gleichzeitig auch umstrittensten Vorschriften<sup>506</sup> des UGB-KomE ist die sog. Integrationsklausel in § 83 Abs. 2 UGB-KomE. Nach dieser Bestimmung sollen die Grundpflichten so erfüllt werden, dass die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belastet wird, wobei alle Belastungspfade und Wechselwirkungen zu berücksichtigen sind. § 83 Abs. 2 Satz 2 UGB-KomE ermächtigt das Umweltministerium, durch Rechtsverordnung Kriterien für die Anwendung der Integrationsklausel zu bestimmen<sup>507</sup>. Damit werden die notwendigen Voraussetzungen getroffen, um der Forderung nach dem Erlass konkretisierender Vorschriften<sup>508</sup> nachzukommen. Diese Vorschrift bewirkt dabei eine Integration in mehrfacher Hinsicht: Sie stellt sicher, dass bei der Genehmigungserteilung nicht nur bestimmte Belastungspfade, sondern alle denkbaren Belastungspfade zu berücksichtigen sind. Zudem wird das immer wiederkehrende Gebot der IVU-Richtlinie, alle Maßnahmen an der Gesamtheit der Umwelt auszurichten<sup>509</sup>, durch den ähnlich lautenden § 83 Abs. 2 S. 1 UGB-KomE umgesetzt. Einige Schwierigkeiten bereiten allerdings sowohl die Reichweite der Integrationsklausel als auch ihre Handhabung durch die zuständige Behörde.

Hinsichtlich ihrer Reichweite wird in der Literatur kontrovers diskutiert, ob es sich bei der Integrationsklausel um eine weitere Genehmigungsvoraussetzung<sup>510</sup> oder aber lediglich um eine Auslegungshilfe für unbestimmte Rechtsbegriffe<sup>511</sup> handelt. Beide Alternativen sind indes abzulehnen, da sie die Bedeutung der Integrationsklausel verkennen. Auf die Idee einer eigenständigen Grundpflicht im Sinne einer den Grundpflichten des § 83 Abs. 1 UGB-KomE übergeordneten Hauptgrundpflicht könnte man aufgrund des etwas missverständlichen Wortlautes der Begründung zu § 83 Abs. 2 UGB-KomE kommen, da es dort heißt: „Die in den Grundpflichten des Absatzes 1 enthaltenen Anforderungen sind bei der Anwendung des Absatzes 2 als Mindestvoraussetzungen für die Zulässigkeit eines Vorhabens zu beachten.“<sup>512</sup> Um eine eigenständige

---

<sup>505</sup> So bei Kloepfer/Durner, DVBl. 1997, S. 1081 (1089); Sandler, UTR 1998, S. 7 (25).

<sup>506</sup> Kritisch zur Integrationsklausel Fluck, UTR 1998, S. 93 (103); ders., NVwZ 1998, S. 1016 (1018); ders.; ZAU 1998, S. 23 (25); Krings, UTR 1998, S. 47 (75 ff.); Lübke-Wolff, ZAU 1998, S. 43 (48 f.); Hansmann, ZAU 1998, S. 14 (15).

<sup>507</sup> Nach der Auffassung von Krings, UTR 1998, S. 47 (75) und Hansmann, ZAU 1998, S. 14 (16) ist diese Verordnungsermächtigung im Hinblick auf Art. 80 Abs. 2 GG unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten als problematisch einzustufen. Allerdings liefern beide keine Begründung für diese insoweit unverständliche Kritik.

<sup>508</sup> Dies fordert z.B. Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (951 f.).

<sup>509</sup> Z.B. Art. 1, 9 Abs. 1, 4 und 8 IVU-Richtlinie sowie 8., 9., 14. und 17. Erwägung der IVU-Richtlinie.

<sup>510</sup> Diese Möglichkeit wird von Fluck, UTR 1998, S. 93 (104) angesprochen, im Ergebnis aber abgelehnt.

<sup>511</sup> Hansmann in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (118).

<sup>512</sup> BMU, UGB-KomE zu § 83 Abs. 2, S. 627.

Grundpflicht kann es sich aber schon deshalb nicht handeln, weil die in der Integrationsklausel enthaltene Forderung nicht für sich genommen erfüllt werden kann, sondern eben nur durch die in § 83 Abs. 1 UGB-KomE enthaltenen Grundpflichten. Auch eine Qualifizierung der Integrationsklausel als bloße Auslegungshilfe würde die bedeutende Funktion der Vorschrift verkennen. Vielmehr bewirkt die Integrationsklausel eine integrative Verklammerung<sup>513</sup> der in § 83 Abs. 1 UGB-KomE enthaltenen Grundpflichten, indem die einzelnen Grundpflichten nicht ohne Berücksichtigung der Integrationsklausel erfüllt werden dürfen sondern stets unter Beachtung aller Wirkungen für die Umwelt in ihrer Gesamtheit. Die Integrationsklausel stellt demnach ein den Grundpflichten übergeordnetes Konzept dar, welches bei der Erfüllung der Grundpflichten nicht nur beachtet, sondern im Ergebnis auch verwirklicht werden muss.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie nun die Handhabung dieser Vorschrift durch die Behörde aussehen könnte. In der Begründung des Kommissionsentwurfes heißt es, dass die Integrationsklausel der Genehmigungsbehörde eine Einschätzungsprärogative eröffnet. Ob allerdings im Ergebnis der Behörde durch die Klausel tatsächlich ein Entscheidungsspielraum eröffnet wird, ist der Integrationsklausel und ihrer Begründung im Kommissionsentwurf nicht eindeutig zu entnehmen<sup>514</sup>. Denn in der Begründung der Sachverständigenkommission heißt es, dass die in Absatz 1 enthaltenen Anforderungen als Mindestvoraussetzungen für die Zulässigkeit des Vorhabens zu beachten sind. Demnach steht der Behörde erst dann ein Entscheidungsspielraum zu, wenn alle Grundpflichten des Absatzes 1 eingehalten wurden. Ist dies der Fall, so kann die Behörde Maßnahmen anordnen, „die die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belasten“. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Integrationsklausel nach der Begründung des Kommissionsentwurfes nicht zu einer Verschärfung der Grundpflichten und fachrechtlichen Anforderungen führen soll<sup>515</sup>. In Anbetracht all dieser Anforderungen stellt sich allerdings die Frage, ob und inwieweit der Genehmigungsbehörde letztendlich ein Entscheidungsspielraum, welcher eine wertende Abwägung ermöglicht, verbleibt<sup>516</sup>. Dies kann letztendlich nur dann der Fall sein, wenn eine Anlage den Anforderungen der Grundpflichten durch verschiedene technische Lösungen entsprechen kann. Soweit keine dieser Lösungen zu einer Anhebung oder Absenkung der fachrechtlichen Standards führt, kann die Behörde zwischen den verschiedenen Lösungen wählen<sup>517</sup>.

---

<sup>513</sup> Dieser Begriff findet sich bei Fluck, UTR 1998, S. 93 (105).

<sup>514</sup> Diese Kritik äußern Lübke-Wolff, ZAU 1998, S. 43 (49); Hansmann, ZAU 1998, S. 14 (15); Wickel, UPR 2000, S. 92 (97).

<sup>515</sup> BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 83 Abs. 2, S. 627.

<sup>516</sup> Dies kritisiert auch Fluck, NVwZ 1998, S. 1016 (1018 f.).

<sup>517</sup> So auch bei Wickel, UPR 2000, S. 92 (97).

Der Entscheidungsspielraum der Behörde ist zudem durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beschränkt. Dass die Behörde bei der Auswahl der umweltschonendsten Maßnahme den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat, ergibt sich aus dem Wortlaut des § 83 Abs. 2 UGB-KomE, wonach diejenigen Maßnahmen zu wählen sind, „die die Umwelt in ihrer Gesamtheit *möglichst* wenig belasten“<sup>518</sup>. Demnach kann die Behörde jedoch nur dann zwischen den verschiedenen technischen Lösungen wählen, wenn keine der Belange des Betreibers gegen die eine oder andere Lösung sprechen. Häufig wird aber eine der verschiedenen Lösungen aus ökonomischen Gesichtspunkten für den Betreiber der Anlage günstiger sein, so dass letztendlich nur in sehr seltenen Fällen verschiedene technische Lösungen zur Wahl stehen, die zudem den Betreiber der Anlage in gleicher Weise wirtschaftlich belasten. Davon abgesehen, dass die vorgenommene Betrachtung insgesamt als sehr theoretisch zu bewerten ist, wird deutlich, dass nur in seltenen Fällen ein Entscheidungsspielraum für die Behörde entsteht.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die praktische Bedeutung der Integrationsklausel in der Fassung des § 83 Abs. 2 UGB-KomE als eher gering einzustufen ist: Das integrative Leitmotiv der IVU-Richtlinie erscheint indes so bedeutsam, dass es im Sinne eines legislativen Postulats wörtlich in das Umsetzungsgesetz aufgenommen werden sollte<sup>519</sup>.

### ***V. Öffnungsklausel des § 84 Abs. 3 UGB-KomE***

Ein echtes Instrument zur Einräumung von Entscheidungsspielräumen ist indes die sog. Öffnungsklausel des § 83 Abs. 3 UGB-KomE. Sie sieht vor, dass auf Antrag des Vorhabenträgers von der Einhaltung der Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken abgesehen werden kann, wenn daraus unter Berücksichtigung des Einsatzes von Ressourcen und Energie Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit erwachsen, welche die Nachteile nach Einschätzung der Behörde eindeutig und erheblich überwiegen. Diese Vorschrift setzt die Anforderungen des Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie um, wonach bei der Genehmigungsentscheidung die jeweiligen örtlichen Umweltbedingungen zu berücksichtigen sind, wobei allerdings ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sichergestellt werden muss<sup>520</sup>.

Zunächst ist festzustellen, dass die Öffnungsklausel grundsätzlich eine Abweichung von den fachrechtlichen Standards nach unten zulässt. Dabei sehen einige die Gefahr eines Missbrauchs

---

<sup>518</sup> BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 83 Abs. 2, S. 627.

<sup>519</sup> Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (865); ders., NVwZ 2000, S. 252 (259); in diesem Sinne auch Wahl, ZUR 2000, S. 360 (364).

<sup>520</sup> Der in dieser Vorschrift zum Ausdruck kommende Gedanke findet sich auch in der 16. und 17. Erwägung der IVU-RL wieder.

der Klausel, da nach dieser Vorschrift die Vorsorgeanforderungen in die Antragsmacht des Vorhabenträgers und in die Einschätzung der Genehmigungsbehörde gestellt werde. Dies sei indes aus grundrechtlichen und umweltpolitischen Gründen nicht hinnehmbar<sup>521</sup>.

Eine Gefahr des Missbrauchs der Klausel besteht indes nicht, da die Genehmigungsbehörde nur dann von der Einhaltung der Vorsorgegrenzwerte abweichen kann, wenn daraus unter Berücksichtigung des Einsatzes von Ressourcen und Energie Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit erwachsen, welche die Nachteile nach Einschätzung der Behörde nicht nur *eindeutig*, sondern auch *erheblich* überwiegen. Vielmehr ist zu befürchten, dass die Vorschrift bei strikter Handhabung praktisch kaum Bedeutung haben wird<sup>522</sup>. Wenn dies tatsächlich der Fall ist, sollte man darüber nachdenken, die Anforderungen der Klausel zu lockern, um nicht dem Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung des Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie ausgesetzt zu sein.

Im Zusammenhang mit der Öffnungsklausel wird des Weiteren kritisiert, dass eine solche Gesamtbetrachtung der Auswirkungen, welche die Klausel fordert, kaum möglich sei, da es gegenwärtig an zuverlässigen Verrechnungsmethoden für die Belastung verschiedener Umweltmedien fehle<sup>523</sup>. Dem wird jedoch dadurch entgegengewirkt, dass eine Befreiung von der Einhaltung von Vorsorgegrenzwerten nur dann möglich ist, wenn damit gleichzeitig eindeutige und erhebliche Vorteile für die Umwelt einhergehen. Aufgrund dieser strengen Kriterien können Unsicherheiten in der Ökobilanzierung überwunden werden<sup>524</sup>.

In Anbetracht dessen stellt sich die Frage, wie es gelingen könnte, einerseits die Anforderungen der Klausel zu lockern und gleichzeitig sicherzustellen, dass Unsicherheiten in der Ökobilanzierung überwunden werden können. Betrachtet man die beiden Kriterien, wonach die sich aus der Abweichung von den Grenzwerten ergebenden Vorteile nicht nur eindeutig, sondern auch erheblich sein müssen, so erscheint es ausreichend, wenn man fordert, dass die Vorteile eindeutig sind. Denn Unsicherheiten bei der Ökobilanzierung bestehen bereits dann nicht mehr, wenn eindeutig feststeht, dass durch die Abweichung von den Grenzwerten Vorteile für die Umwelt entstehen. Hingegen stellt das Kriterium der Erheblichkeit eine weitere Steigerung der Anforderungen dar und führt im Ergebnis dazu, dass der Anwendungsbereich sehr weit eingeschränkt wird. Um den Vorwurf der unzureichenden Umsetzung zu vermeiden, sollte der Anwendungsbereich der Öff-

---

<sup>521</sup> Bedenken dahingehend macht z.B. Schrader in ZAU 1998, S. 19 (21) geltend.

<sup>522</sup> Diese Befürchtung äußern Sandler, UTR 1998, S. 7 (31) und Krings, UTR 1998, S. 47 (80).

<sup>523</sup> Kritisch Hansmann, ZAU 1998, S. 14 (16); ders. in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 114 (118).

<sup>524</sup> BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 84 Abs. 3, S. 632.

nungsklausel dahingehend erweitert werden, dass die sich aus der Abweichung ergebenden Vorteile lediglich eindeutig sein müssen, nicht aber auch erheblich.

Insgesamt stellt die Öffnungsklausel ein wichtiges Instrument zur Verwirklichung des von der IVU-Richtlinie geforderten integrativen Umweltschutzes dar, weil sie dort eine flexible Handhabung ermöglicht, wo generell-abstrakte Vorsorgegrenzwerte ausnahmsweise zu strikt und zu starr sind. Sie stellt letztendlich eine Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes dar<sup>525</sup>. So betrachtet, handelt es sich bei der Öffnungsklausel nicht um eine radikale Neuerung, welche zu einem Umsturz im deutschen Immissionsschutzrecht führen würde, sondern um eine spezielle Ausprägung des altbekannten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes<sup>526</sup>.

### ***VI. Ausgestaltung der Genehmigung als gebundene Entscheidung***

Der UGB-KomE sieht laut Begründung<sup>527</sup> nur einen Zulassungstyp, die sog. Vorhabengenehmigung vor. Dadurch soll eine weitgehende Vereinheitlichung der bisher für umweltbedeutsame Vorhaben geltenden Vorschriften erfolgen. Allerdings sieht der Entwurf aufgrund der zu erwartenden unterschiedlichen Umweltauswirkungen für bestimmte Vorhabentypen besondere Zulassungs- und Verfahrensanforderungen vor. Im Entwurf sind drei Varianten enthalten: die gebundene, die planerische und die einfache Vorhabengenehmigung. Insgesamt wird aber eine einheitliche Konzeption angestrebt, mit der die materiell- und verfahrensrechtlichen Vorschriften der verschiedenen Typen des geltenden Rechts zusammengeführt und angeglichen werden.

Im Ergebnis handelt es sich indes nicht um drei, sondern lediglich um zwei Varianten, da sowohl die gebundene als auch die planerische Vorhabengenehmigung gemäß §§ 109, 110 UGB-KomE als einfache Vorhabengenehmigung ergehen können, wenn ein Vorhaben nach seinem Umfang keine besonderen Auswirkungen auf die Umwelt oder den Menschen erwarten lässt. Der Unterschied der beiden Grundtypen zur einfachen Vorhabengenehmigung besteht hauptsächlich in der Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens. Es gibt somit eine einfache gebundene und eine einfache planerische Genehmigung, wobei die Genehmigungsvoraussetzungen sich gegenüber den Grundtypen nur teilweise ändern und ihre Genehmigungsstruktur als gebundene bzw. als abwägende Entscheidung erhalten bleibt<sup>528</sup>.

---

<sup>525</sup> In diesem Sinne auch Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (866).

<sup>526</sup> Vgl. dazu auch die vom Kompensationsprinzip geprägten Regelungen der § 7 Abs. 3 und § 17 Abs. 3 a BImSchG. Insofern ist der in der Öffnungsklausel enthaltene Kompensationsgedanke dem deutschen Immissionsschutzrecht nicht völlig fremd.

<sup>527</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Vorbemerkung vor §§ 80-114, S. 614 f.

<sup>528</sup> So auch bei Wickel, UPR 2000, S. 92 (94).



Die Vorhabengenehmigung erfasst mit dem Genehmigungsvorbehalt in § 82 Abs. 1 und den medienübergreifenden Grundpflichten in § 83 Abs. 1, 422 UGB-KomE alle denkbaren Umweltauswirkungen eines Vorhabens. Die gebundene Vorhabengenehmigung ist für Industrieanlagen und solche Vorhaben vorgesehen, deren Umweltauswirkungen insbesondere durch technische Vorkehrungen minimiert werden können, wohingegen die planerische Vorhabengenehmigung für raumbedeutsame Vorhaben wie z.B. Infrastrukturprojekte vorgesehen ist, da solche Vorhaben oft mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind und deshalb eine planerische Abwägungsentscheidung notwendig ist. Relevant für die hier maßgebliche Umsetzungsdiskussion ist die Variante der gebundenen Vorhabengenehmigung<sup>529</sup>.

In diesem Zusammenhang ist umstritten, ob eine Ausgestaltung der Genehmigung als gebundene Entscheidung der Forderung der IVU-Richtlinie nach einem integrierten Konzept gerecht wird<sup>530</sup>. Im Rahmen der Umsetzungsdiskussion wurde aber bereits festgestellt, dass die IVU-Richtlinie nicht zwingend die Ausgestaltung der Entscheidung als Ermessensentscheidung fordert. Vielmehr ist es ausreichend, wenn der Genehmigungsbehörde auf der Tatbestandseite Entscheidungsspielräume eingeräumt werden<sup>531</sup>.

Dem zufolge ist die Vorhabengenehmigung in Form der gebundenen Genehmigung im UGB-KomE daraufhin zu untersuchen, ob sie der Behörde in ausreichendem Maße Gestaltungsspielräume zubilligt. In Betracht kommt zunächst die Einräumung von Entscheidungsspielräumen durch in den Grundpflichten enthaltene unbestimmte Rechtsbegriffe. Da die Grundpflichten tatbestandliche Genehmigungsvoraussetzungen darstellen, würde der Behörde dadurch ein Entscheidungsspielraum auf der Tatbestandseite eingeräumt.

In Betracht kommt zum einen die Grundpflicht zur effizienten Energieverwendung in § 83 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE, denn diese ist in einem engen Zusammenhang mit dem Bewirtschaftungsgedanken zu sehen. Die Entscheidung, ob das Gebot der effizienten Energieverwendung erfüllt ist, erfordert Prognosen und Bewertungen, so dass für die Genehmigungsbehörde tatsächlich ein Entscheidungsspielraum entsteht<sup>532</sup>. Ein Gestaltungsermessen wird der Behörde zudem durch die Vorsorgegrundpflicht des § 422 Abs. 1 Nr. 2 UGB-KomE eingeräumt, wonach die Vorsorge am Stand der Technik zu orientieren ist. Der Begriff des Standes der Technik ist indes ein unbe-

---

<sup>529</sup> Zur planerischen Vorhabengenehmigung im UGB-KomE vgl. bei Spoerr, DVBl. 1999, S. 1463 ff.

<sup>530</sup> Dazu ausführlich, Wickel, UPR 2000, S. 92 ff.

<sup>531</sup> Vgl. unter D.II.1.g).

<sup>532</sup> Unverständlich an dieser Stelle BMU, UGB-KomE, § 83 Abs. 1 Nr. 4, S. 626, wenn es dort heißt, dass bei der Genehmigungserteilung nicht im Einzelfall geprüft wird, ob andere Konzepte als die vom Betreiber dargelegten besser geeignet wären. Dies würde gegen die Einräumung eines Entscheidungsspielraumes sprechen.

stimmter Rechtsbegriff, so dass auch in dieser Hinsicht Gestaltungsspielräume der Behörde auf der Tatbestandsseite bestehen. Dies ergibt sich daraus, dass stets der neueste Stand der Technik anzuwenden ist. Es obliegt demnach der Behörde, durch eigene Prognosen und Bewertungen den neuesten Stand der Technik zu ermitteln, da der Stand der Technik auch ohne Konkretisierung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift durchsetzbar sein soll<sup>533</sup>.

Entscheidungsspielräume werden der Behörde zudem durch die Integrationsklausel des § 83 Abs. 2 UGB-KomE eingeräumt, wobei allerdings die praktische Bedeutung der Vorschrift eher gering ist<sup>534</sup>, so dass die Vorschrift hinsichtlich der Einräumung von Gestaltungsspielräumen keine große Bedeutung haben wird.

Weitaus bedeutsamer für behördliche Entscheidungsspielräume ist die Öffnungsklausel des § 84 Abs. 3 UGB-KomE<sup>535</sup>. Sie eröffnet der Behörde die Möglichkeit, im Einzelfall von den fachrechtlichen Standards abzuweichen, wenn daraus insgesamt Vorteile für die Umwelt resultieren. Bedenken hinsichtlich ihrer praktischen Handhabung durch die Behörde bestehen nicht, da bestehende Unsicherheiten in der Ökobilanzierung dadurch überwunden werden, dass die sich aus der Abweichung von den Vorsorgegrenzwerten ergebenden Vorteile – nach der hier vertretenen Auffassung lediglich – eindeutig (und nicht auch erheblich) sein müssen<sup>536</sup>.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass der Kommissionsentwurf durch die Einräumung von Entscheidungsspielräumen den Forderungen des integrierten Konzeptes gerecht wird, wenn auch die Begründungen zu einzelnen Vorschriften es fraglich erscheinen lassen, ob hier die Einräumung von Entscheidungsspielräumen tatsächlich gewollt war<sup>537</sup>. Dass aber insgesamt die Vorhabengenehmigung in der Fassung des Kommissionsentwurfes Entscheidungsspielräume vorsehen soll, geht aus der Begründung des Entwurfes eindeutig hervor<sup>538</sup>. Insofern sollte man die an anderer Stelle etwas missverständlichen Formulierungen im Sinne dieses Zieles verstehen.

---

<sup>533</sup> BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 422 Abs. 1, S. 1178; dies verkennt Wickel, UPR 2000, S. 92 (96), nach dessen Auffassung diese Grundpflichten deshalb keine Entscheidungsspielräume einräumen, weil die in Frage stehenden Grundpflichten bereits abschließend durch vorgelagerte Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften getroffen werden.

<sup>534</sup> Vgl. dazu ausführlich unter E.IV.

<sup>535</sup> So auch Wickel, UPR 2000, S. 92 (97); Fluck, UTR 1998, S. 93 (107).

<sup>536</sup> Vgl. dazu unter E.V.

<sup>537</sup> Vgl. z.B. BMU, UGB-KomE, § 83 Abs. 1 Nr. 4, S. 626. Dort heißt es, dass im Rahmen der Genehmigungserteilung nicht im Einzelnen geprüft werden könne, ob andere Konzepte oder Energieträger besser geeignet wären. Diese Begründung könnte gegen die Einräumung eines Entscheidungsspielraumes sprechen.

<sup>538</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Vorbemerkungen zu §§ 80-114, S. 619.

## ***VII. Verfahrensrechtliche Integration***

Da materielle Integration stets ein integratives Verfahren bedingt und in Kapitel D. II. 2. bereits aufgezeigt wurde, dass auch in formeller Hinsicht Umsetzungsbedarf besteht, sind die Vorschriften über das Verfahren im UGB-KomE auf ihren integrativen Gehalt hin zu untersuchen.

### **1. Einheitlicher Vorhabenkatalog**

Um den Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie gerecht zu werden, ist zunächst erforderlich, dass der Vorhabenkatalog, welcher den Anwendungsbereich eines UGB I festlegt, alle IVU-pflichtigen Vorhaben umfasst. Da ein UGB I nicht nur die IVU-Richtlinie sondern auch die UVP-Änderungsrichtlinie umsetzen soll, müsste ein solcher Vorhabenkatalog den Bereich der Industrieanlagen und der AbfalldPONien umfassen<sup>539</sup>.

### **2. Integriertes Genehmigungsverfahren**

Der Kommissionsentwurf sieht in § 90 UGB-KomE vor, dass über den Antrag auf Genehmigung eines Vorhabens nur eine Behörde entscheidet. Eine außenwirksame Doppelzuständigkeit mit mehreren parallelen Entscheidungen existiert dann nicht mehr. Der Entwurf geht mit der Übertragung der Entscheidungszuständigkeit auf nur eine Behörde – die sog. Genehmigungsbehörde – über die Anforderungen des Art. 7 IVU-Richtlinie hinaus. Denn dieser fordert nicht zwingend, dass die Genehmigung als eine einheitliche Entscheidung ergehen muss. Ausreichend ist vielmehr eine hinreichende Koordination des Verfahrens. Allerdings wird der Verwirklichung eines integrierten Genehmigungsverfahrens am besten entsprochen, wenn die Genehmigung im Sinne der IVU-Richtlinie nur von einer zuständigen Behörde erteilt wird<sup>540</sup>. Dies deshalb, weil eine medienübergreifende Betrachtung, welche alle Umweltauswirkungen mit einbezieht, besser durch eine Behörde erfolgen kann, da im Falle mehrerer paralleler Entscheidungen eine Tendenz dahingehend besteht, dass lediglich eine Aneinanderreihung medialer Betrachtungsweisen erfolgt. Damit wird aber den Anforderungen, welche eine integrative Entscheidung beinhaltet, nicht entsprochen, da diese eine wertende Betrachtung aller Auswirkungen auf die Umwelt insgesamt erfordert. Insofern bleibt festzuhalten, dass durch die Konzentrierung der Entscheidungszuständigkeit auf eine Behörde der Forderung nach einer formellen Integration hinreichend entsprochen wird.

Des Weiteren enthält § 99 UGB-KomE eine über das geltende Recht hinausgehende Konzentrationswirkung. Nach dieser Vorschrift erfasst die Vorhabengenehmigung alle Auswirkungen auf

---

<sup>539</sup> So auch die Auffassung der Sachverständigenkommission, vgl. dazu bei Sandler, UTR 1998, S. 7 (38).

<sup>540</sup> Vgl. dazu bereits unter D.II.2.a)bb); in diesem Sinne BMU, UGB-KomE, Vorbemerkung zu §§ 80-114, S. 601.

die Umwelt und den Menschen. Folglich sind neben der Vorhabengenehmigung andere das Vorhaben betreffende Entscheidungen nicht erforderlich. Wie bereits festgestellt wurde, besteht im Hinblick auf Art. 7 IVU-Richtlinie Umsetzungsbedarf dahingehend, dass das dem immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eventuell nachfolgende wasserrechtliche Erlaubnisverfahren nach § 7 WHG von der Konzentrationswirkung einer Anlagenehmigung erfasst wird. Mit § 99 UGB-KomE wird dieser Forderung – anders als nach § 13 BImSchG – voll entsprechen.

Zudem stellt diese umfassende Konzentrationswirkung der gebundenen Vorhabengenehmigung einen wichtigen Schritt hin zur Vereinfachung des Umweltrechts dar<sup>541</sup>, da eine solche umfassende Konzentrationswirkung hoffen lässt, dass sie zu einer Umgestaltung der Umweltverwaltung der Länder führt, indem immissionsschutz-, wasser- und abfallbehördliche Zuständigkeiten in einer Behörde zusammengefasst werden<sup>542</sup>. Eine solche tiefgreifende Reform der Umweltverwaltung ließe auf erhebliche Effizienzsteigerungspotentiale und eine wesentliche Vereinfachung des deutschen Umweltrechts hoffen. Zudem können mit einer solchen Vollkonzentration Friktionen vermieden werden, wie sie bei Parallelverfahren häufig auftreten<sup>543</sup>, so dass die in § 99 UGB-KomE vorgesehene Vollkonzentration zu einer wesentlichen Beschleunigung des Verfahrens führen könnte.

### 3. Verknüpfung der IVU-Richtlinie mit der UVP-Richtlinie

Es wurde bereits festgestellt, dass sowohl die IVU-Richtlinie als auch die UVP-Änderungsrichtlinie das Verhältnis beider Richtlinien zueinander nicht regeln<sup>544</sup>. Es bleibt deshalb im Ergebnis den Mitgliedstaaten überlassen, dies zu regeln. § 90 Abs. 2 UGB-KomE sieht vor, dass die Genehmigungsbehörde zunächst eine zusammenfassende Darstellung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt erarbeitet. Auf dieser Grundlage werden die Auswirkungen des Vorhabens bewertet und das Ergebnis dieser Bewertung bei der Genehmigungsentscheidung nach Maßgabe der für das Vorhaben geltenden materiell-rechtlichen Vorschriften berücksichtigt. Mit dieser Vorschrift wird die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Genehmigungsverfahren integriert, so dass die IVU- und UVP-Richtlinie zusammengeführt und vereinheitlicht werden. Damit wird das bisweilen als ungeklärt bezeichnete Verhältnis beider Richtlinien<sup>545</sup> festgelegt. Die

---

<sup>541</sup> So auch Lübke-Wolff, ZAU 1998, S. 43 (51); Volkmann, VerwArch 89 (1998) S. 363 (384).

<sup>542</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 99 Abs. 1, S. 656.

<sup>543</sup> Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (866).

<sup>544</sup> Vgl. dazu unter C.II.2.b).

<sup>545</sup> Sellner/Schnutenhaus, NVwZ 1993, S. 830 (833); BR-Drks. 803/293, S. 5; BMU, UGB-KomE, vor §§ 80-114, S. 612; Feldmann in: Rengeling, EUDUR, § 34 Rn. 126; ders., Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie im Ersten

Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Genehmigungsentscheidung ist durchaus sinnvoll, da die Behörde, soweit sie von der Möglichkeit der Einbeziehung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Genehmigungsverfahren nach der IVU-Richtlinie Gebrauch macht, umfassend über die zu befürchtenden Umweltauswirkungen informiert wird. Zudem wird dem Betreiber der Anlage dadurch eine doppelte Prüfung erspart, da er, soweit die zu erbringenden Angaben beiden Richtlinien entsprechen, nur einmal die notwendigen Informationen herbeibringen muss<sup>546</sup>. Eine solche Verknüpfung beider Richtlinien erweitert die prozedurale Integration und entspricht damit dem integrierten Konzept der IVU-Richtlinie.

#### 4. Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Zugang zu Informationen sowie die Beteiligung anderer Behörden und der Öffentlichkeit, wie sie Art. 15 IVU-Richtlinie fordert, wird in den §§ 87 f. UGB-KomE geregelt. Es wurde bereits dargelegt, dass hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung Umsetzungsbedarf im deutschen Recht besteht, da die jetzige Regelung zwei aufeinanderfolgende Verfahren mit jeweils getrennten Öffentlichkeitsbeteiligungen vorsieht (immissionsschutzrechtliches und wasserrechtliches Verfahren) und eine dem integrativen Ansatz entsprechende medienübergreifende Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Verknüpfung derzeit nicht existiert<sup>547</sup>.

Die Regelung des Kommissionsentwurfes geht sogar über die Anforderungen der IVU-Richtlinie hinaus, da § 88 UGB-KomE grundsätzlich einen öffentlichen Erörterungstermin vorsieht. Hierbei wird vielfach kritisiert, ein öffentlicher Erörterungstermin führe zu Verfahrensverzögerungen und würde den Vollzug sicherlich nicht fördern<sup>548</sup>. Sinnvoll ist eine öffentliche Durchführung des Erörterungstermins aber deshalb, weil damit fruchtlose Streitigkeiten darüber vermieden werden können, wer bei umstrittenen Großvorhaben mit zahllosen Einwendern zu diesen gehört und wer nicht<sup>549</sup>. So gesehen kann das Erfordernis eines öffentlichen Erörterungstermins zu einer Beschleunigung des Verfahrens führen.

---

Buch zum Umweltgesetzbuch, in: Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, S. 193 (194 f.); Lange/Karthaus in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung im Umweltrecht, S. 15 (24); Martini, ZUR 1998, S. 103 (103 f.); ders., Integrierte Regelungsansätze, S. 271; Sandler, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 29 (30 f.); ders., UTR 1998, S. 7 (19); Zöttl, NuR 1997, S. 157 (161); ders., Integrierter Umweltschutz, S. 169 f.

<sup>546</sup> Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung, S. 171.

<sup>547</sup> Vgl. unter D.II.2.b).

<sup>548</sup> So bei Fluck, UTR 1998, S. 93 (110); Hansmann, ZAU 1998, S. 14 (17).

<sup>549</sup> Vgl. bei Sandler, UTR 1998, S. 7 (37).

Aber auch wenn ein Erörterungstermin tatsächlich zu einer Verzögerung des Verfahrens führt, so gibt es doch gewichtige Gründe, welche für dieses Verfahrenselement sprechen. Bereits jetzt hat sich das Genehmigungsverfahren in der gängigen Verwaltungspraxis von einem Subordinations- immer mehr einem Gleichordnungsverhältnis angenähert, bei dem alle Beteiligten zusammengeführt werden, um im Wege der Kooperation eine für alle Beteiligten tragbare Lösung zu finden. Unter dem Einfluss des Integrationsprinzips wird dieser Trend hin zu einem kooperativen Lösungsversuch zwangsläufig verstärkt, da das Ziel eines integrierten Genehmigungsverfahrens letztendlich nur der Versuch einer Optimierung im Sinne eines unter den gegebenen Verhältnissen bestmöglichen Ausgleichs zwischen den zahlreichen auf dem Spiel stehenden Belangen und den Umweltgütern sein kann. Ein öffentlicher Erörterungstermin stellt folglich ein sinnvolles Instrument zur Erreichung eines bestmöglichen Ausgleichs zwischen den verschiedenen Interessen dar.

## 5. Antragstellung

Umsetzungsbedarf besteht zum einen im Hinblick auf Art. 6 Abs. 1, 2. Spiegelstrich IVU-Richtlinie, wonach die Antragsunterlagen Angaben zur in der Anlage verwendeten und erzeugten Energie enthalten müssen. In § 86 Abs. 2 UGB-KomE, welcher den Inhalt der Antragsunterlagen regelt, ist eine solche Regelung nicht vorgesehen. Es empfiehlt sich jedoch grundsätzlich, den Umfang der Antragsunterlagen im untergesetzlichen Regelwerk zu regeln<sup>550</sup>.

Zum anderen besteht aber ebenfalls auf gesetzlicher Ebene Umsetzungsbedarf<sup>551</sup>, da Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie auch Freisetzungen in Boden und Wasser erfasst, während das Zulassungsverfahren nach dem BImSchG lediglich Einwirkungen über den Luftpfad umfasst. Nach § 86 Abs. 2 UGB-KomE müssen die Antragsunterlagen Angaben zu den zu erwartenden Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und den Menschen einschließlich der Wechselwirkungen enthalten. Damit wird den Anforderungen des Art. 6 Abs. 1, 3. Spiegelstrich i.V.m. Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie voll entsprochen<sup>552</sup>.

---

<sup>550</sup> Nach der alten Gesetzeslage ist dies der Fall, vgl. §§ 3-4e der 9. BImSchV.

<sup>551</sup> Vgl. unter D.II.2.c).

<sup>552</sup> Vgl. auch BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 86 Abs. 2, S. 634. Zwar schreibt die Vorschrift keine Angaben über die verwendete und erzeugte Energie in der Anlage vor, es erscheint indes nicht sinnvoll, solche detaillierten Regelungen auf gesetzlicher Ebene vorzunehmen. Vorzugswürdiger wäre eine nähere Regelung des genauen Umfangs und Inhaltes der Unterlagen im untergesetzlichen Regelwerk. So auch die Begründung des UGB-KomE auf S. 634.

### ***VIII. Kritische Betrachtung eines UGB I***

Die Frage, ob die Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I eine sinnvolle Umsetzungsmöglichkeit darstellt, wird sehr unterschiedlich beurteilt<sup>553</sup>. Im Folgenden sollen die gegen die Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I (auf der Grundlage des UGB-KomE) vorgebrachten Argumente einer kritischen Betrachtung unterzogen werden.

Einer der Hauptkritikpunkte besteht darin, dass die Regelungen des UGB-KomE vielerorts zu unbestimmt und zu allgemein gehalten sein<sup>554</sup>. Dabei wird indes verkannt, dass vor allem die Vorschriften des Allgemeinen Teils zwingend einen generalisierenden Charakter aufweisen müssen, da sie – insbesondere im Hinblick auf ein umfassendes Umweltgesetzbuch – für die verschiedensten umweltrechtlichen Bereiche gelten sollen. Eine inhaltliche Konkretisierung kann zudem durch das untergesetzliche Regelwerk erfolgen.

Des Weiteren wird kritisiert, durch die Schaffung eines UGB I werde eine Änderung der untergesetzlichen Regelungen erforderlich, da sie den Anforderungen, welche ein UGB I aufstellt, nicht mehr gerecht würden<sup>555</sup>. Das ist zwar grundsätzlich richtig. Indes ergibt sich die Notwendigkeit der Änderung des untergesetzlichen Regelwerkes bereits aus den Anforderungen, welche die IVU-Richtlinie aufstellt. Dieser Umstand stellt somit kein spezifisches Problem einer Umsetzung durch ein UGB I dar, sondern ist vielmehr eine notwendige Folge der Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie<sup>556</sup>. Zudem gewährt ein UGB I, welches eher generalisierende Regelungen enthält und die Details dem untergesetzlichen Regelwerk überlässt, ein hohes Maß an Kontinuität. Zwar werden in einem so dynamischen Rechtsgebiet wie dem Umweltrecht Korrekturen immer nötig sein. Jedoch kann die Änderungsanfälligkeit eines Gesetzbuches dadurch verringert werden, dass konkrete Einzelheiten dem untergesetzlichen Regelwerk überlassen werden. Insofern könnte der generalisierende Charakter vieler Regelungen eines UGB I zu mehr Kontinuität im Umweltrecht führen<sup>557</sup>.

---

<sup>553</sup> Ein Überblick über den Streitstand gibt Sendler, UTR 1998, S. 7 (11, dort insbesondere Fn. 7 und 11).

<sup>554</sup> So Breuer, UPR 1995, S. 365 (367); vgl. auch bei Fluck, UTR 1998, S. 93 (99), nach dessen Auffassung die allgemeinen Vorhaben-Grundpflichten zu unbestimmt sind.

<sup>555</sup> Hansmann in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (123).

<sup>556</sup> So bei Preschel, NJ 1999, S. 404 (407), der feststellt, dass die TA Luft, Lärm und Abfall die Wirkungszusammenhänge zwischen den Umweltmedien nicht ausreichend berücksichtigen. Siehe auch Koch, ZUR 2000, S. 359 (360), der darauf hinweist, dass die TA Luft zwar durchaus aus einem komplexen Wirkungsgefüge gewonnen wurden, dass man aber gleichwohl dauerhaft nicht mit der Fiktion einer hinreichen integrativen „Ableitung“ der TA Luft-Werte auskomme.

<sup>557</sup> A.A. Breuer, UPR 1995, S. 365 (368), nach dessen Auffassung ein UGB durch die Aufhebung vertrauter Gesetze die Kontinuität des Rechts und damit die Stabilität der Rechts- und Verwaltungspraxis unweigerlich beeinträchtigt wird.

Gegen eine Umsetzung durch ein UGB I wird des Weiteren vorgebracht, dass durch die entstehenden Schnittstellen mit dem weiterfortgeltenden Recht sowie dem vorhandenen untergesetzlichen Regelwerk in der Übergangszeit Vollzugsschwierigkeiten auftreten werden<sup>558</sup>. Das ist grundsätzlich richtig. Jedoch lassen sich im Zusammenhang mit der Umsetzung einer Richtlinie Vollzugsschwierigkeiten kaum vermeiden, da durch die notwendige Gesetzesänderung die Verwaltung grundsätzlich eine gewisse Zeit benötigt, um die neue Gesetzeslage dem Verwaltungsvollzug anzupassen. Es ist nicht ersichtlich, warum die Vollzugsschwierigkeiten im Falle einer Umsetzung durch ein UGB I ein größeres Ausmaß annehmen würden als durch ein Artikelgesetz. Für die Verwaltung wird es vielmehr weitaus schwieriger werden, wenige Jahre nach einer zunächst erfolgten Anpassung der medial orientierten Gesetze eine weitere Neuorientierung durch ein Umweltgesetzbuch zu verkraften<sup>559</sup>. Die möglicherweise auftretenden Friktionen mit den fortbestehenden Fachgesetzen, welche nicht an die Terminologie des Kommissionsentwurfes angepasst werden, können dadurch minimiert werden, dass sie europarechtskonform aufgeladen werden<sup>560</sup>. Mit anderen Worten: Immer dann, wenn ein Konflikt zwischen den fortbestehenden Fachgesetzen und dem UGB I auftritt, ist dieser im Sinne des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie zu lösen.

Kritisiert wird des Weiteren, dass die Behörden erhebliche Schwierigkeiten mit der in einem UGB I enthaltenen neuen Systematik und Terminologie haben werden<sup>561</sup>. Indes macht die Verwirklichung des integrierten Ansatzes der IVU-Richtlinie eine Neuorientierung der Begrifflichkeiten und der Systematik des deutschen Umweltrechts notwendig. Zudem muss bezweifelt werden, ob solche Probleme tatsächlich auftreten würden. Denn auf der anderen Seite stellt sich die Systematik des UGB-KomE bzw. eines UGB I als eine in sich schlüssige vom integrierten Konzept geprägte Konzeption dar, so dass, auch wenn die Systematik und Terminologie einige Veränderungen mit sich bringen, die Verwaltung insgesamt nicht vor unüberwindliche Probleme gestellt wird. Davon abgesehen sollte man annehmen, dass die Behörden einer solchen Aufgabe gewachsen sind. Sollte dies mitunter nicht der Fall sein, so sei daran erinnert, dass man bekanntlich mit seinen Aufgaben wächst.

---

<sup>558</sup> Hansmann in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (119).

<sup>559</sup> So bei Koch, UTR 1997, S. 31 (53); ders./Jankowski, ZUR 1998, S. 57 (64).

<sup>560</sup> Sendler, UTR 1998, S. 7 (34).

<sup>561</sup> Hansmann in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (119 f.); Schrader in: Böhne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 139 (149).



Dem UGB-KomE wird darüber hinaus der Vorwurf gemacht, er gehe an vielen Stellen über das EG-rechtlich geforderte hinaus<sup>562</sup>. Dem ist entgegenzuhalten, dass es der Maxime einer sicheren Umsetzung entspricht, sicherheitshalber mehr umzusetzen als das, was man für unbedingt erforderlich hält<sup>563</sup>. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass Deutschland im Umweltrecht dazu neigt, EG-Richtlinien unzureichend umzusetzen<sup>564</sup>, hätte dieser Gedanke die Diskussion um die Umsetzung der IVU-Richtlinie bestimmen sollen.

Weiterhin wird kritisiert, der UGB-KomE weise keine begriffliche Kohärenz mit der IVU-Richtlinie auf, so dass die Gefahr einer unzureichenden Umsetzung drohe<sup>565</sup>. Dem ist mit Einschränkungen zuzustimmen. An einigen Stellen wurde bereits deutlich gemacht, dass nicht alle Vorschriften des UGB-KomE ohne weiteres in ein UGB I übernommen werden könnten. Beispielsweise wurde dargelegt, dass die Zweckbestimmung des UGB-KomE den Anforderungen der IVU-Richtlinie nicht gerecht wird, da sie weder das Ziel eines integrierten Umweltschutzes noch das eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt enthält. Hingegen wird der Inhalt des Begriffes der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie zwar im wesentlichen durch die genannten Definitionen des § 2 UGB-KomE abgedeckt, sollte aber, um keine Zweifelsfragen bezüglich einer hinreichenden Umsetzung aufkommen zu lassen, an die Definition der Umweltverschmutzung in Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie angepasst werden. Wegen der komplizierten Formulierung im UGB-KomE sollte auch die Definition des Emissionsbegriffs gemäß § A 6 Nr. 6 des Arbeitsentwurfes des BMU in ein UGB I übernommen werden. Darüber hinaus wäre eine Änderung einzelner Grundpflichten<sup>566</sup> sowie der Öffnungsklausel<sup>567</sup> notwendig. Da diese Nachbesserungen aber ohne weiteres durchgeführt werden könnten, stellt dieser Kritikpunkt kein unüberwindliches Hindernis dar.

Kritisiert wird der Kommissionsentwurf auch dahingehend, dass er, entgegen dem eigenen Anspruch der Kommission<sup>568</sup> nicht besonders vollzugsfreundlich und praktisch schwierig handhabbar sei, da insbesondere die Bestimmungen über die Vorhabengenehmigung zu Mehraufwand und mehr Staat führen<sup>569</sup>. Das ist zunächst hinsichtlich des Mehraufwandes grundsätzlich richtig, allerdings ist dies zur Verwirklichung eines integrierten Konzeptes unumgänglich, da dieses gera-

---

<sup>562</sup> Fluck, UTR 1998, S. 93 (107).

<sup>563</sup> So auch Wahl, NVwZ 2000, S. 502.

<sup>564</sup> Vgl. dazu unter A.

<sup>565</sup> So bei Krings, UTR 1998, S. 47 (89); ähnlich bei Fluck, UTR 1998, S. 93 (104).

<sup>566</sup> Vgl. dazu unter E.III.1.

<sup>567</sup> Vgl. unter E.V.

<sup>568</sup> BMU, UGB-KomE, Einleitung, S. 76.

<sup>569</sup> Fluck, UTR 1998, S. 93 (121).

de eine umfangreiche Prüfung der Umweltauswirkungen verlangt. Eine solche Prüfung stellt für die zuständige Genehmigungsbehörde eine sehr komplexe und schwierige Aufgabe dar. Da aber, wie gezeigt<sup>570</sup>, die Umsetzung des integrierten Konzeptes für die Erhaltung der Umwelt von großer Bedeutung ist, muss dieses Mehr an Aufwand in Kauf genommen werden. Zudem ist wünschenswert aber auch vorstellbar, dass im Bereich der Ökobilanzen, welche eine solide Grundlage für die Prüfung im Rahmen einer integrierten Vorhabengenehmigung darstellen können, in naher Zukunft erhebliche Fortschritte gemacht werden, so dass sich der durch eine integrierte Prüfung entstehende Mehraufwand mit der Zeit verringern lässt.

Hinsichtlich des Kritikpunktes, die Vorschriften über die Vorhabengenehmigung führten zu einem Mehr an Staat, ist darauf hinzuweisen, dass ein großer Teil der Prüfung auf den Antragsteller verlagert wird, beispielsweise durch die umfangreichen Antragsunterlagen, welche gemäß § 86 Abs. 2 UGB-KomE neben der Beschreibung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt und den Menschen einschließlich der Wechselwirkungen auch eine Übersicht über die vom Vorhabenträger zu prüfenden Vorhabenalternativen und ihre Umweltauswirkungen, die maßgeblichen Auswahlgründe sowie Vorschläge für Maßnahmen zur Vermeidung, zum Ausgleich oder zum Ersatz von Beeinträchtigungen enthalten müssen. Dabei wird deutlich, dass der Antragsteller durch den erheblichen Umfang an Antragsunterlagen einen großen Teil der Verantwortung übernimmt.

Insgesamt zeigt sich, dass die gegenüber dem Kommissionsentwurf geäußerte Kritik nur teilweise berechtigt ist. Zwar bedarf es für ein UGB I der Änderung einiger Vorschriften des Kommissionsentwurfes, jedoch stellt der Kommissionsentwurf insgesamt eine solide Grundlage für die Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I dar. Es kann schließlich nur noch darüber spekuliert werden, ob sich alle in einem UGB I enthaltenen Vorschriften im Verwaltungsvollzug bewährt hätten. Kennzeichnend für die in der heutigen Zeit erlassene Gesetze ist indes, dass diese insgesamt änderungsanfällig sind. Insbesondere das Umweltrecht, welches stark technikorientiert ist, stellt ein dynamisches Rechtsgebiet dar, welches stets unter Änderungsdruck steht. Daher kann in der heutigen Zeit von einer solch umfassenden Kodifikation wie dem UGB I nicht erwartet werden, dass sie bis ins letzte Detail Regelungen enthält, welche die nächsten Jahrzehnte überdauern.

---

<sup>570</sup> Vgl. unter B.IV.

### ***IX. Fragen der Gesetzgebungskompetenz***

An dieser Stelle soll schließlich noch der Frage nachgegangen werden, ob der Bund für die Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I die notwendige Gesetzgebungskompetenz besitzt. Wie bereits dargelegt, ist eine Umsetzung der IVU-Richtlinie durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 (BGBl. I, S. 1950) erfolgt. Die Bundesregierung hat eine Umsetzung durch ein UGB I deshalb abgelehnt, weil nach ihrer Auffassung der Bund für eine solche Kodifikation keine Gesetzgebungskompetenz besitzt und zwar insbesondere im Hinblick auf die wasserrechtlichen Regelungen. In der Literatur wird dies unterschiedlich beurteilt<sup>571</sup>. Vorliegend kann diese sehr weitreichende Frage nicht endgültig geklärt werden, da dazu eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit der Problematik notwendig wäre. Vielmehr soll zunächst der Frage nachgegangen werden, ob insbesondere bezüglich der wasserrechtlichen Regelungen der Bund tatsächlich keine Gesetzgebungskompetenz besitzt und sodann in einem kurzen Überblick die in den Art. 70 ff. GG enthaltenen Möglichkeiten der Begründung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes angedacht werden.

Unstreitig ist dabei, dass der Bund über keine einheitliche Sachkompetenz „Umweltschutz“ verfügt, sondern nur über mehrere Kompetenztitel, die einzelne Umweltmedien bzw. Umweltgüter als Regelungsgegenstand haben<sup>572</sup>. Allerdings können Regelungen grundsätzlich auf eine Kombination von Gesetzgebungstiteln gestützt werden<sup>573</sup>. Im Bereich des integrierten Umweltschutzes wurden beispielsweise das UVP-Gesetz<sup>574</sup> und das Umweltinformationsgesetz<sup>575</sup> auf eine Kombination verschiedener Kompetenztitel gestützt.

Da die Konzentrationswirkung der Vorhabengenehmigung auch wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen einschließt, könnten sich Probleme hinsichtlich einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes insbesondere bezüglich des Wasserrechts ergeben. Dies deshalb, weil der Bund

---

<sup>571</sup> Eine Bundeskompetenz bejahend BMU, UGB-KomE, Vorbemerkung zu §§ 80-114, S. 613; Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 ff.; Otto, NVwZ 2000, S. 531 (533, dort Fn. 15); Sandler, UTR 1998, S. 7 (39 ff.); Koch, ZUR 2000, S. 359 (360); Staupe, ZUR 2000, S. 368 (372); a.A. Gramm, DÖV 1999, S. 540 ff. und Weinle, UPR 2001, S. 46 (47) welche die Möglichkeit einer einheitlichen Vorhabengenehmigung im Rahmen der Verwaltungsverfahrensgesetze untersucht und zu dem Ergebnis gelangt, dass diese der geeignete Standort für eine Vorhabengenehmigung sind.

<sup>572</sup> Dies sind im Wesentlichen das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), die Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG), die Raumordnung und der Wasserhaushalt (Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG) sowie das Kernenergierecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11a GG).

<sup>573</sup> So auch Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 (1000).

<sup>574</sup> Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung, BT-Drucks. 11/3919, S. 18 ff.; Erbguth/Schink, UVPG Kommentar, Einleitung, Rn. 49 ff.

<sup>575</sup> Vgl. Begründung des Gesetzesentwurfes der Bundesregierung, BT-Drucks. 12/7138, S. 9 f.; Blumenberg, NuR 1992, S. 8 (11 f.); Burkholz, NVwZ 1994, S. 124 ff.

für diesen Bereich lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG besitzt und somit grundsätzlich keine detaillierten Regelungen treffen darf. Dabei stellt sich an erster Stelle die Frage, ob die in einem UGB I enthaltenen wasserrechtlichen Regelungen möglicherweise doch mit der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes vereinbar sind. Der Bund hat grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für das Industriebauzulassungsrecht<sup>576</sup>. Daraus folgt, dass der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen handelt, wenn er darüber befindet, welche Rechtswirkung eine Genehmigung in diesem Bereich haben und wie weit ihre Konzentrationswirkung reichen soll<sup>577</sup>. Auch bezüglich der Frage, ob die Konzentrationswirkung der immisionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 13 BImSchG wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen gemäß §§ 7 f. WHG erfassen soll, wurde – soweit ersichtlich – nicht problematisiert, ob der Bund für eine Erstreckung der Konzentrationswirkung eine Gesetzgebungskompetenz besitzt<sup>578</sup>. Insofern scheint es bereits fraglich, ob dem Bund für die Kodifikation einer integrierten Genehmigung, welche auch wasserrechtliche Bewilligungen und Erlaubnisse einschließt, tatsächlich keine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Soweit man jedoch davon ausgeht, dass die Regelungen eines UGB I nicht von der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bund erfasst sind, kommen für die Begründung einer Bundeskompetenz folgende Möglichkeiten in Betracht:

Speziell für das Wasserrecht könnte sich eine Bundeskompetenz aus Art. 75 Abs. 2 GG ergeben, wenn die in einem UGB I enthaltenen Regelungen einen Ausnahmefall i.S.d. Vorschrift darstellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Bundesgesetzgeber für einzelne Teile einer Gesetzesmaterie eine Vollregelung treffen, wenn an einer einheitlichen Regelung dieser Frage ein besonders starkes und legitimes Interesse besteht<sup>579</sup>. Das könnte für das Ziel der Realisierung eines integrierten Umweltschutzes bejaht werden, da eine bundeseinheitliche Regelung zum einen ein einheitliches Schutzniveau garantiert und zum anderen der politischen Zielsetzung der Verfahrensvereinfachung Rechnung getragen würde<sup>580</sup>. Darüber hinaus könnte man mit Blick auf die durch die IVU-Richtlinie europarechtlich vorgeschriebene integrierte Vorhabengenehmigung eine bundeseinheitliche Regelung durchaus für erforderlich halten<sup>581</sup>.

---

<sup>576</sup> Dieses ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 24 GG sowie für Abfalldeponien aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG.

<sup>577</sup> So bereits BVerwGE 27, Urteil vom 29.6.1967, – IV C 36.66 –, S. 253 (256); in diesem Sinne auch Sendler, UTR 1998, S. 7 (39).

<sup>578</sup> Darauf verweist Sendler, UTR 1998, S. 7 (39).

<sup>579</sup> BVerfGE 43, Urteil vom 8.2.1977 – 1 BvL 1/76, 1BvL 7,8/75, 1BvR 239/75, 92,103-114,115,140-143,187/76 –, S. 291 (343).

<sup>580</sup> BMU, UGB-KomE, Vorbemerkung zu §§ 80-114, S. 613; Reichert, NVwZ 1998, S. 18 f.; Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 (1003).

<sup>581</sup> So bei Otto, NVwZ 2000, S. 531 (533); im Ergebnis auch Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 (1001).

Des Weiteren könnte sich eine Bundeskompetenz aus ungeschriebenen bzw. mitgeschriebenen Kompetenztiteln ergeben. Eine solche ungeschriebene Kompetenz des Bundes könnte insbesondere für verfahrensrechtliche Regelungen kraft Sachzusammenhangs bestehen, während für materiellrechtliche Regelungen eine Kompetenz kraft Natur der Sache in Betracht kommt<sup>582</sup>.

Dem wird zwar entgegengehalten, durch einen Rückgriff auf ungeschriebene bzw. mitgeschriebene Kompetenzen würde eine umfassende Genehmigungsregelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers postuliert und damit entgegen der Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers dem Bund eine umfassende Regelungsbefugnis für die Gesamtmaterie Umweltschutz zugewiesen<sup>583</sup>. Diese Auffassung sieht indes nicht, dass für eine Verwirklichung des Umweltschutzes ausnahmsweise eine umfassende Regelungsbefugnis notwendig sein kann und dass Verfassungsbestimmungen in ihrer Auslegung einem Wandel im Laufe der Zeit unterworfen sein können<sup>584</sup>. Die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung könnte sich aus dem Umstand ergeben, dass nur auf diesem Wege im ganzen Bundesgebiet ein einheitliches Schutzniveau der Umwelt erreicht werden kann. Es würde dem Ziel der Erreichung eines einheitlich hohen Schutzniveaus widersprechen, wenn beispielsweise für das Wasserrecht in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen gelten würden und als Konsequenz das Umweltmedium Wasser in den verschiedenen Bundesländern mehr oder weniger gut geschützt wäre. Zwar sind nach herrschender Meinung auch bei der Umsetzung EG-rechtlicher Vorgaben für die Fragen der Gesetzgebungskompetenz die Art. 70 ff. GG maßgeblich<sup>585</sup>, jedoch sind nach Art. 5 EG die Mitgliedstaaten verpflichtet, für eine einheitliche Wirksamkeit des EG-Rechts in den Mitgliedstaaten zu sorgen. Aus dieser Verpflichtung können sich durchaus auch Anforderungen an eine einheitliche Gesetzgebung zur Realisierung des integrierten Umweltschutzes ergeben<sup>586</sup>.

Für eine ungeschriebene bzw. mitgeschriebene Kompetenz des Bundes könnte auch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG herangezogen werden. Dabei kann zwar nicht geleugnet werden, dass die Staatszielbestimmung Umweltschutz zunächst kompetenzrechtlich gesehen neutral ist<sup>587</sup>. Zu bedenken ist aber, dass diese Norm alle staatlichen Stellen, also auch den Gesetzgeber im Sinne eines objektiven Schutzauftrags zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ver-

---

<sup>582</sup> In diesem Sinne auch Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 (1002).

<sup>583</sup> Gramm, DÖV 1999, S. 540 (545).

<sup>584</sup> Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 (1001).

<sup>585</sup> Vgl. dazu ausführlich Grabitz, AöR 111 (1986), S. 1 ff.

<sup>586</sup> In diesem Sinne auch Rengeling, DVBl. 1998, S. 997 (1001).

<sup>587</sup> Darauf weist Gramm, DÖV 1999, S. 540 (545) hin.

pflichtet<sup>588</sup>. Demnach müssen sich umweltpolitische Entscheidungen des Gesetzgebers stets an den in Art. 20a GG enthaltenen Leitlinien orientieren. Da ein *einheitliches* hohes Schutzniveau aller Umweltmedien besser durch eine bundeseinheitliche Regelung erreicht werden kann, könnte die Staatszielbestimmung Umweltschutz bei der Begründung einer Bundeskompetenz herangezogen werden.

Es wird deutlich, dass sich, auch wenn man der Auffassung ist, der Bund besitze für die in einem UGB I enthaltenen wasserrechtlichen Regelungen keine geschriebene Gesetzgebungskompetenz, im Grundgesetz brauchbare Ansätze für die Begründung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes finden lassen. Dass die Bundesregierung verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine integrierte, auch wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen einschließende Vorhabengenehmigung äußerte, mutet erstaunlich an. Denn zwei Professorenentwürfe (UGB-AT<sup>589</sup> und UGB-BT<sup>590</sup>) und sogar der Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission (UGB-KomE<sup>591</sup>) kamen zu dem Ergebnis, dass keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine solche bundeseinheitliche Regelung bestehen. In Anbetracht dessen drängt sich die Frage auf, ob die verfassungsrechtlichen Bedenken die einzigen Gründe für das Scheitern eines UGB I waren oder ob nicht vielleicht bei der Entscheidung gegen ein UGB I bestimmte Ressort-Egoismen sowie der Einfluss der Wirtschaft im Rahmen der „Standort-Deutschland-Debatte“ eine gewisse Rolle gespielt haben.

## ***X. Ergebnis***

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die maßgeblichen Vorschriften des UGB-KomE durchaus eine tragfähige Grundlage für ein UGB I dargestellt hätten. An einigen Stellen wären hinsichtlich der Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie Änderungen erforderlich gewesen, die allerdings keine unüberwindlichen Hindernisse dargestellt hätten. Ein UGB I hätte insbesondere folgende, das Umweltkonzept der IVU-Richtlinie tragende Elemente enthalten müssen:

- Einen Gesetzeszweck mit einer integrativen Zwecksetzung.
- Eine integrierte Vorhabengenehmigung, welche eine Zusammenführung von u.a. Bundes-Immissionsschutzgesetz und Wasserhaushaltsgesetz bewirkt.

---

<sup>588</sup> Vgl. Murswiek in: Sachs, GG-Kommentar, Art. 20a Rn. 57; Tettinger, NuR 1997, S. 1 (6) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass trotz dieser Verbindlichkeit die Norm die Wahl der Mittel zur Zielverwirklichung offen lässt, so dass dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum verbleibt.

<sup>589</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.), Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT, 1990, S. 10 f.

<sup>590</sup>Umweltbundesamt (Hrsg.), Jarass/Kloepfer/Kunig u.a., UGB-BT, 1994, S. 471 f. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzgl. wasserrechtlicher Regelungen wird dort ohne weiteres angenommen und mit keinem Wort problematisiert.

<sup>591</sup> BMU, UGB-KomE, Vorbemerkung zu §§ 80-114, S. 613 f.

- Einen integrativ ausgestalteten Katalog der tragenden Definitionen, insbesondere des Begriffes des Standes der Technik.
- Die Aufnahme einer Integrations- sowie einer Öffnungsklausel.

Die vielerorts geäußerte Kritik am UGB-KomE erweist sich im Ergebnis als nicht stichhaltig. Der Umstand, dass die Konzentrationswirkung der Vorhabengenehmigung auch wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen einschließt, hätte einer Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I nicht entgegengestanden, da eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes zumindest begründbar gewesen wäre. Mit einem UGB I wäre die Umsetzung der Richtlinie „in einem Guss“ gelungen. Eine Änderung der einzelnen Fachgesetze hätte nicht erfolgen müssen. Damit wäre eine erhebliche Vereinfachung des Umweltrechts verbunden gewesen. Insbesondere wird es für die Genehmigungsbehörde schwieriger werden, zunächst den Verwaltungsvollzug aufgrund der Umsetzungsanforderungen den einzelnen geänderten Fachgesetzen anzupassen und in einigen Jahren wiederum eine Anpassung aufgrund eines in Kraft getretenen alle Umweltbereiche umfassenden Umweltgesetzbuches vorzunehmen. Ein UGB I hätte die Verwaltung bereits auf ein Gesamt-UGB eingestimmt, an dessen Realisierung auch die Bundesregierung weiterhin festhält<sup>592</sup>.

---

<sup>592</sup> Themenpapier zum Umweltgesetzbuch, Art.-Nr. 2202, Stand Februar 2000, <http://www.bmu.de/sachthemen/gesetz/umweltgesetz.htm>, zuletzt besucht am 3.9.2001.

## **F. Umsetzung durch ein Artikelgesetz**

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, inwieweit das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 (BGBl. I, S. 1950)<sup>593</sup> den Umsetzungsanforderungen genügt. Mit dem Artikelgesetz erfolgt die Umsetzung der IVU-Richtlinie in den betroffenen Fachgesetzen, d.h. im Bundes-Immissionsschutzgesetz sowie in den betroffenen Verordnungen, im Wasserhaushaltsgesetz und im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz<sup>594</sup>. Dabei sollen im Folgenden insbesondere die Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in den Blick genommen werden, da diese die wesentlichen Vorschriften für die Umsetzungsdiskussion enthalten.

### ***I. Zweckbestimmung***

Das Gesetz sieht eine Erweiterung der Zweckbestimmung des § 1 BImSchG um einen Absatz 2 vor. Dabei wird der Zweck dieses Gesetzes in dem Sinne ausgedehnt, dass das Gesetz bei genehmigungsbedürftigen Anlagen auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft dient, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen. In vergleichbarer Weise wird § 1 a WHG ausgestaltet. Die integrative Ausrichtung der Gesetzeszwecke ist grundsätzlich zu begrüßen. Die Zielbestimmungen des BImSchG und des WHG entsprechen in dieser Fassung fast wortgleich der Erwägung Nr. 8 der IVU-Richtlinie. Allerdings fällt schon im Rahmen der Zweckbestimmungen auf, dass der etwas zu positiv anmutende Begriff der Umwelteinwirkungen beibehalten und nicht der Begriff der Umweltverschmutzung im Sinne des Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie übernommen wurde. Für sich genommen führt dies allerdings noch nicht dazu, dass der Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung erhoben werden könnte. Auf die dadurch entstehenden konzeptionellen Probleme wird im Folgenden einzugehen sein.

### ***II. Begriffsbestimmungen***

#### **1. Umwelteinwirkungen, Emissionen und Immissionen**

Überraschenderweise enthält das Artikelgesetzes keine Änderungen der zentralen Definitionen von Emissionen, Immissionen und Umwelteinwirkungen. Das lässt vermuten, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Begriffsbestimmungen des BImSchG hinreichend integrativ

---

<sup>593</sup> Im Folgenden wird die Bezeichnung „Artikelgesetz“ verwendet.

<sup>594</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG) vom 27.9.1994, zuletzt geändert durch das Zweite ZuständigkeitslockerungsG v. 3.5.2000 (BGBl. I S. 632).



ausgerichtet sind und demnach auch das untergesetzliche Regelwerk qua gesetzlicher Fiktion integrativ ist. Für diese Sichtweise spricht, dass den geltenden Standards nicht der Charakter von Übergangsvorschriften zugesprochen wird<sup>595</sup>. Allerdings heißt es in der Begründung des Gesetzesentwurfs, dass die abstrakten Standards so auszugestalten sind, dass die Berücksichtigung möglicher Belastungsverlagerungen von einem in ein anderes Medium und der Schutz der Umwelt insgesamt sichergestellt werden<sup>596</sup>. Insofern ergibt sich ein widersprüchliches Bild, wenn einerseits die zentralen Definitionen keine Änderung erfahren, weil sie nach Auffassung des Entwurfverfassers bereits den integrativen Anforderungen der IVU-Richtlinie genügen, andererseits aber eine integrative Ausgestaltung des untergesetzlichen Regelwerkes notwendig ist<sup>597</sup>. Zudem gebietet eine eindeutige Umsetzung der IVU-Richtlinie eine ausdrückliche Nennung aller drei Umweltmedien innerhalb der Definitionen der Emissionen und Immissionen, da sich nach Maßgabe des EuGH der medienübergreifende Schutz unmittelbar aus dem Wortlaut der maßgeblichen Umsetzungsvorschriften ergeben muss<sup>598</sup>.

Ein weiterer Widerspruch entsteht dadurch, dass der Gesetzeszweck des BImSchG den Anforderungen der IVU-Richtlinie angepasst wird, die zentralen Begriffsbestimmungen jedoch weiterhin medial ausgerichtet sind. Denn gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die gemäß § 3 Abs. 2 BImSchG wiederum als Luftverunreinigungen definiert werden. Der Begriff der Immissionen erfasst demnach nur Schadstoffeinträge über den Luftpfad, nicht aber Einträge durch Einleitungen in Wasser oder Boden. Der Begriff der Umweltverschmutzungen gemäß Art. 2 Nr. 2 IVU-Richtlinie erfasst indes alle Belastungspfade, also die Freisetzung von Stoffen in Luft, Wasser und Boden. Das gleiche Bild ergibt sich bzgl. des Begriffes der Emissionen, da gemäß § 3 Abs. 3 BImSchG unter Emissionen nur Luftverunreinigungen fallen. Für die Beibehaltung dieses Emissionsbegriffs spricht auch, dass es in der Gesetzesbegründung heißt, die Erweiterung der Zweckbestimmung führe nicht zu einer Modifikation des Emissionsbegriffs<sup>599</sup>. Der dadurch entstehende Widerspruch führt zu einer verwirrenden Konzeption des Gesetzes und verhindert, dass das BImSchG sich zu einem umfassenden Umweltschutzgesetz entwickelt. Das BImSchG ist somit weiterhin vorrangig auf die Verminderung von Luftverschmutzung ausgerichtet. Eine medienübergreifende Ausgestaltung der zentralen Defini-

---

<sup>595</sup> Dies erkennt zutreffend Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376) und weist darauf hin, dass Art. 5 des Einführungsgesetzes für ein UGB I des BMU vom 4.3.1998 eine Weitergeltung des untergesetzlichen Regelwerkes ausdrücklich bis zum Inkrafttreten entsprechender Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften nach dem UGB I vorsah.

<sup>596</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 82.

<sup>597</sup> Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376).

<sup>598</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 30.5.1991, Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567 (2602).

<sup>599</sup> Begründung des Gesetzesentwurfes vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2 Nr. 2, S. 125.

tionen hätte aber erfolgen müssen, um das medienübergreifende Konzept der IVU-Richtlinie umzusetzen<sup>600</sup>. Denn aufgrund der weiterhin medialen Ausrichtung der Legaldefinitionen kann eine wirksame integrative Betrachtung nicht stattfinden, da auch über § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG keine integrative Prüfung erfolgen kann und im Rahmen dieser Vorschrift lediglich geprüft wird, ob das Vorhaben im Hinblick auf wasserrechtliche Zulassungen genehmigungsfähig ist<sup>601</sup>. Eine integrierte Prüfung in dem Sinne, dass im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unter Beteiligung der Wasserbehörde auch mögliche Auswirkungen von einem Schutzgut auf das andere in den Blick genommen werden, findet nicht statt<sup>602</sup>.

Die Tatsache, dass die zentralen Begriffe des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht medienübergreifend ausgestaltet werden, lässt vermuten, dass der Gesetzgeber den luftbezogenen Ansatz nicht völlig aufgeben will<sup>603</sup>. Das Nebeneinander von medial ausgerichteten Begriffsbestimmungen einerseits und einer integrativen Zweckbestimmung andererseits führt indes zu einer widersprüchlichen Konzeption des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Darüber hinaus wird der medienübergreifende Ansatz der IVU-Richtlinie nicht hinreichend umgesetzt.

## 2. Stand der Technik

Das Artikelgesetz sieht nicht die Übernahme des Begriffes der besten verfügbaren Technik der IVU-Richtlinie vor, sondern gleicht die Definition des Standes der Technik lediglich an. Für die Beibehaltung dieses Begriffes wird in der Begründung des Gesetzesentwurfes angeführt, dies gewähre den Betreibern, Behörden und Betroffenen Rechtssicherheit<sup>604</sup>. Dem ist zuzustimmen, da der Stand der Technik jahrzehntelang das deutsche Umweltrecht geprägt hat und für Verwaltung, Rechtsprechung und Betreiber zu einem fest umrissenen Maßstab geworden ist<sup>605</sup>. Von daher ist eine Anpassung der Definitionen grundsätzlich ausreichend, soweit der Begriff des Standes der Technik hinreichend medienübergreifend ausgestaltet wird.

---

<sup>600</sup> Beyer, UPR 2000, S. 434; Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376); Wahl, ZUR 2000, S. 360 (363); für den Emissionsbegriff fordert dies auch Feldhaus, NVwZ 2001, S. 1 (2). Eine Erweiterung der Begrifflichkeiten fordert auch der Naturschutzbund Deutschland (NABU) in seiner Stellungnahme zum Artikelgesetz vom 18.8.2000, abrufbar unter <http://nabu.de/presse/higru/uvp-ivu.doc>, zuletzt besucht am 3.9.2001, S. 18. Erbguth/Stollmann, ZUR 2000 S. 379 (382) fordern zwar auch eine Anpassung der Begrifflichkeiten, gehen aber unverständlicherweise davon aus, dass das Artikelgesetz den Anforderungen der IVU-Richtlinie genügt, nicht aber denen der UVP-Änderungsrichtlinie.

<sup>601</sup> Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376); ähnlich bei Erbguth/Stollmann, ZUR 2000, S. 379 (383).

<sup>602</sup> In diesem Sinne auch Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376).

<sup>603</sup> Vgl. dazu auch die Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 83; dort heißt es: „Die behördliche Prüfung und Entscheidung wie auch die Festlegung von untergesetzlichen Anforderungen nach dem BImSchG beschränkt sich auf das Medium Luft.“

<sup>604</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2, Nr. 4, S. 125.

<sup>605</sup> So auch Feldhaus, NVwZ 2001, S. 1 (4).

Das Artikelgesetz kommt dieser Forderung nach, indem die §§ 3 Abs. 6 BImSchG, 7 a Abs. 5 WHG und 12 Abs. 3 KrW-/AbfG einheitlich medienübergreifend formuliert werden. Inhaltlich ist die Definition des Standes der Technik in allen drei Normen derart ausgestaltet, dass Maßnahmen zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt geeignet sein müssen. Zudem werden durch eine Verweisung auf einen Anhang zur weiteren Konkretisierung des Standes der Technik sämtliche Kriterien des Anhangs IV der IVU-Richtlinie übernommen. Der bisher einseitig auf den Luftpfad ausgerichtete Stand der Technik wird auf alle Belastungspfade erweitert; er entspricht damit den Anforderungen des Art. 2 Nr. 11 i.V.m. Nr. 5 IVU-Richtlinie, wonach sich die besten verfügbaren Techniken auf Emissionen in alle drei Umweltmedien beziehen<sup>606</sup>.

Die explizite Aufnahme der Anlagensicherheit sowie der umweltverträglichen Abfallentsorgung in die Definition des Standes der Technik sollen nach der Begründung des Gesetzesentwurfes der Verdeutlichung der Vorgaben der IVU-Richtlinie dienen<sup>607</sup>. Eine Notwendigkeit besteht diesbezüglich jedoch nicht, da die Anlagensicherheit und die Abfallentsorgung als eigene Grundpflichten in § 5 BImSchG ausgestaltet sind und darüber hinaus über die Verweisung auf den Anhang Teil der Definition des Standes der Technik sind<sup>608</sup>. Da die Definition des Standes der Technik insgesamt sehr umfangreich ist, erscheint eine Aufzählung der Anlagensicherheit und der Abfallentsorgung nicht besonders sinnvoll, da dies lediglich zur Unübersichtlichkeit der Definition beiträgt.

Im Hinblick auf das Technikniveau stimmen der Begriff des Standes der Technik und der besten verfügbaren Technik insofern überein, als sie beide das Ergebnis einer Abwägung zwischen mehreren, häufig gegenläufigen Randbedingungen sind und im Ergebnis nicht das wirksamste, sondern das dem wirksamsten angenäherte, insgesamt optimale Verfahren widerspiegeln<sup>609</sup>. Insofern besteht kein Anpassungsbedarf.

Auch hinsichtlich der Verfügbarkeit der Technik, welche eine Kosten-/Nutzen-Analyse beinhaltet, besteht Übereinstimmung zwischen den zwei Begriffen, wobei die Verhältnismäßigkeitsprü-

---

<sup>606</sup> In diesem Sinne die Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2, Nr. 4, S. 126; Beyer, UPR 2000, S. 434 (435); Feldhaus, NVwZ 2001, S. 1 (5).

<sup>607</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, Art. 2, Nr. 4, S. 126.

<sup>608</sup> Laut Anhang sind abfallarme Technologien einzusetzen (Nr. 1), Abfälle zurückzugewinnen (Nr. 3), weniger gefährliche Stoffe zu verwenden (Nr. 2) und Unfallvorsorge zu treffen (Nr. 11).

<sup>609</sup> Ausführlich dazu Feldhaus, NVwZ 2001, S. 1 (3); siehe auch unter D.II.1.d).

fung im Ergebnis zu strengeren Anforderungen führen kann, was aber im Hinblick auf Art. 176 EG unbedenklich ist<sup>610</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Definition des Standes der Technik in der Fassung des Artikelgesetzes den Anforderungen der IVU-Richtlinie genügt, wenn auch die Formulierung etwas umfangreich und von daher nicht besonders vollzugsfreundlich ist. Die integrative Ausgestaltung des Standes der Technik einerseits und die Beibehaltung der medialen Ausgestaltung der übrigen zentralen Begriffe des BImSchG andererseits trägt allerdings ebenso zu einer widersprüchlichen Konzeption dieses Gesetzes bei wie dies bereits bezüglich des Gesetzeszwecks festgestellt wurde. Hier tritt der Widerspruch allerdings noch deutlicher zu Tage. Denn es ist kaum verständlich, dass sich der Stand der Technik als Maßstab zur Vermeidung von Emissionen auf alle Belastungspfade bezieht, während der Emissionsbegriff zumindest eine Auslegung dahingehend zulässt, dass er weiterhin auf Luftverunreinigungen beschränkt bleibt. Dieses widersprüchliche Nebeneinander von medialem Emissionsbegriff und integrativ ausgestaltetem Stand der Technik wird Anlass zu fruchtlosen Diskussionen geben und birgt zudem die Gefahr des Vorwurfes einer unzureichenden Umsetzung in sich.

### ***III. Grundpflichten***

Es wurde bereits dargelegt, dass im Hinblick auf den Grundpflichtenkatalog des Art. 3 IVU-Richtlinie nur wenig Umsetzungsbedarf besteht, da sowohl die Grundpflichten des Art. 3 IVU-Richtlinie als auch des § 5 BImSchG als strikt zu beachtende Genehmigungsvoraussetzungen ausgestaltet sind. Ein Unterschied besteht dahingehend, dass die Pflichten des § 5 BImSchG dynamisierte Betreiberpflichten darstellen, während sich die Pflichten des Art. 3 IVU-Richtlinie nicht direkt an den Betreiber, sondern an die zuständige Behörde wenden, die überwachen soll, dass die Anlagen im Sinne der Prinzipien betrieben werden<sup>611</sup>. Die Ausgestaltung als dynamisierte Betreiberpflichten ist aber als verstärkte Schutzmaßnahme gemäß Art. 176 EG richtlinienkonform.

Im Folgenden wird untersucht, ob die einzelnen Grundpflichten, so wie sie das Artikelgesetz vorsieht, den inhaltlichen Umsetzungsanforderungen des Art. 3 IVU-Richtlinie genügen.

#### **1. Vorsorgepflicht**

Die Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG wird um die Pflicht zur Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen ergänzt. Diese Ergänzung dient der

---

<sup>610</sup> Vgl. dazu auch unter D.II.1.d).

<sup>611</sup> Vgl. unter D.I.1.

Umsetzung der Pflicht zur Unfallvorsorge des Art. 3 S. 1 lit. e IVU-Richtlinie<sup>612</sup> und der Anpassung an die Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG<sup>613</sup>. Problematisch ist dabei, dass sich sowohl die Vorsorgepflicht als auch die Schutzpflicht des § 5 BImSchG primär auf Luftverunreinigungen beziehen. Bisher wurde § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG zwar so ausgelegt, dass unter sonstigen Gefahren alle Gefahren fallen, also unabhängig davon, in welchem Medium sie sich realisieren. Da mit dem Artikelgesetz nun eine Anpassung der Vorsorgepflicht an die Schutzpflicht erfolgt, könnte man durch Auslegung zu dem Ergebnis gelangen, § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ermögliche nun auch Vorsorgemaßnahmen gegen direkte Einträge in Wasser oder Boden. Eine solche Auslegung würde zwar inhaltlich den Anforderungen der IVU-Richtlinie entsprechen<sup>614</sup>. Für ein solches Verständnis spricht auch die Begründung des Gesetzgebers, wenn es dort heißt, die Vorschrift stelle damit sicher, dass gegen unmittelbare Freisetzungen von Stoffen aus Leckagen einer Anlage in Boden, Wasser oder Luft bereits im Vorfeld einer Gefahr Vorsorge nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz zu treffen sei<sup>615</sup>. Im Sinne einer eindeutigen und klaren Umsetzung kann es jedoch nicht genügen, wenn erst im Wege einer komplizierten Auslegung ein solches Ergebnis erreicht wird. Eine ausdrückliche Nennung aller Belastungspfade innerhalb der Vorsorgegrundpflicht wäre notwendig gewesen, um das medienübergreifende Konzept der IVU-Richtlinie eindeutig umzusetzen<sup>616</sup>.

Zudem lässt auch die Begründung zum Entwurf des Artikelgesetzes nicht eindeutig erkennen, ob mit der Gesetzesänderung eine integrative Ausgestaltung der Vorsorgepflicht erfolgen sollte, da hinsichtlich der Erweiterung des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG in erster Linie auf die Unfallvorsorge abgestellt wird. Des weiteren heißt es in der Begründung lediglich, dass durch die Änderung die Anwendung des Standes der Technik nicht mehr auf Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung beschränkt bleibe, sondern als Regelstandard für alle Vorsorgemaßnahmen eingeführt werde<sup>617</sup>. Ob damit letztendlich eine medienübergreifende Ausgestaltung der Vorsorgepflicht erreicht wird, geht aus der Begründung des Gesetzesentwurfs nicht hervor.

Demnach sieht das Artikelgesetz keine notwendige Ergänzung oder Änderung der Vorsorgegrundpflicht vor, eine integrative Ausrichtung der Vorsorgepflicht erfolgt nicht. Auch an dieser

---

<sup>612</sup> Begründung des Gesetzesentwurfs vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2 Nr. 5, S. 126.

<sup>613</sup> Beyer, UPR 2000, S. 434 (436).

<sup>614</sup> So auch Beyer, UPR 2000, S. 434 (436).

<sup>615</sup> Begründung des Gesetzesentwurfes vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2 Nr. 5 a, bb, S. 126.

<sup>616</sup> In diesem Sinne auch Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376); Beyer, UPR 2000, S. 434 (436) spricht sich für eine ausdrückliche Nennung aller Belastungspfade aus.

<sup>617</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2, Nr. 5 a, bb, S. 126.

Stelle wird sich das Artikelgesetz den Vorwurf einer Minimalumsetzung, wenn nicht sogar einer mangelhaften Umsetzung, gefallen lassen müssen.

## 2. Abfallvermeidungspflicht

Der von der IVU-Richtlinie in Art. 3 S. 1 lit. c geforderte Vorrang der Abfallvermeidung vor der Abfallverwertung wird im neugefassten § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG klar herausgestellt<sup>618</sup>. Die Vorschrift sieht vor, dass Abfälle, die beim Betrieb der Anlage anfallen, vermieden, nicht zu vermeidende Abfälle verwertet und nicht zu verwertende Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit beseitigt werden.

Der Gesetzesentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit<sup>619</sup> enthielt eine Beschränkung der Abfallvermeidungspflicht auf Abfälle, die beim Betrieb der Anlage anfallen. Diese Einschränkung wurde in der Literatur kritisiert, da die IVU-Richtlinie eine solche Einschränkung nicht vorsehe<sup>620</sup>. Diese Auffassung verkennt indes, dass die Grundpflichten des Art. 3 IVU-Richtlinie nur für den Betrieb der Anlage gelten. Dies ergibt sich aus Art. 2 Nr. 9 IVU-Richtlinie, wonach eine Genehmigung der Teil oder die Gesamtheit einer schriftlichen Entscheidung ist, mit der eine Genehmigung zum *Betrieb* einer Anlage erteilt wird. Die IVU-Richtlinie regelt demnach nur den Betrieb, nicht aber die Errichtung einer Anlage. Eine Beschränkung der Abfallvermeidungspflicht auf Abfälle, die beim Betrieb der Anlage anfallen, wäre demnach nicht zu beanstanden gewesen. Das Artikelgesetz enthält diese Einschränkung nun nicht mehr. Demnach erübrigt sich die gegen die ursprüngliche Fassung vorgebrachte Kritik.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG n.F. sind Abfälle nicht zu vermeiden, soweit die Vermeidung technisch nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Diese Formulierung könnte dahingehend verstanden werden, dass der Betreiber, soweit der Vorrang der Vermeidung entfällt, die Wahl hat zwischen der Verwertung und der Beseitigung des Abfalls. Nach der IVU-Richtlinie ist eine Beseitigung aber erst dann zulässig, wenn eine Verwertung nicht in Betracht kommt, d.h. der Betreiber hat, soweit die Vermeidung nicht möglich ist, nicht die Wahl zwischen Verwertung und Beseitigung, sondern auch die Verwertung hat Vorrang vor der Beseitigung; nach dem Wortlaut der neugefassten Vorschrift kann der Betreiber jedoch, soweit eine Vermeidung nicht möglich ist, zwischen Verwertung und Beseitigung wählen<sup>621</sup>. Auch wenn eine solche Wahlmöglichkeit im

---

<sup>618</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2, Nr. 5a, bb, S. 126.

<sup>619</sup> Referentenentwurf vom 30.6.2000, § 5 Abs. 1 Nr. 3.

<sup>620</sup> In diesem Sinne Beyer, UPR 2000, S. 434 (436).

<sup>621</sup> So Beyer, UPR 2000, S. 434 (436) zu § 5 Abs. 1 Nr. 3 in der Fassung des Gesetzesentwurfes vom 30.6.2000. Der Wortlaut der Vorschrift wurde allerdings in der endgültigen Gesetzesfassung geändert, denn im Gesetzesentwurf

Ergebnis vom Gesetzgeber nicht gewollt ist, so ist die Formulierung doch unglücklich gewählt, da sie aufgrund des missverständlichen Wortlautes eine Auslegung nahe legt, welche mit Art. 3 S. 1 lit. c IVU-Richtlinie nicht in Einklang zu bringen ist. Eine richtlinienkonforme Auslegung wäre zwar denkbar<sup>622</sup>, den Anforderungen an eine eindeutige Umsetzung genügt der neugefasste § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG jedoch nicht.

### 3. Pflicht zur effizienten Energieverwendung

§ 5 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG a.F. sieht eine Pflicht zur effizienten Energieverwendung nicht vor. Er enthält ein Abwärmenutzungsgebot, welches lediglich einen Teilbereich der Pflicht zur effizienten Energieverwendung darstellt und zudem im Ergebnis leer läuft, da eine das Abwärmenutzungsgebot umsetzende Rechtsverordnung konstitutive Wirkung hat<sup>623</sup>, jedoch noch nicht erlassen wurde<sup>624</sup>. Die Neufassung setzt Art. 3 S. 1 lit. d IVU-Richtlinie ausreichend um<sup>625</sup>, indem sie neben der effizienten Verwendung ausdrücklich auch einen sparsamen Einsatz der verwendeten, Energie verlangt.

Der Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vom 30.6.2000 sah wegen des sachlichen Zusammenhangs darüber hinaus auch die Einbeziehung der sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen vor. Dabei verweist die Begründung zu Recht auf Art. 6 Abs. 1, 2. Spiegelstrich IVU-Richtlinie, der den engen Zusammenhang zwischen Energie- und Rohstoffverbrauch deutlich macht. Denn dort heißt es, dass der Genehmigungsantrag eine Beschreibung der Roh- und Hilfsstoffe, sonstiger Stoffe und der Energie, die in der Anlage verwendet oder erzeugt werden, enthalten soll<sup>626</sup>.

Kritisiert wurde in diesem Zusammenhang, dass die sparsame und effiziente Verwendung von Rohstoffen aus der Vorsorgebestimmung des Art. 3 S. 1 lit. a IVU-Richtlinie herzuleiten sei, so dass für eine Regelung des umsichtigen Rohstoffverbrauchs im Zusammenhang mit der Energieverwendungspflicht keine Notwendigkeit bestehe<sup>627</sup>. Indes verdeutlicht die genannte Vorschrift der IVU-Richtlinie, dass die Bewirtschaftung von Rohstoffen und Energie in einem engen Zu-

---

lautete die Formulierung „der Vorrang der Vermeidung entfällt“, während es in der endgültigen Gesetzesfassung heißt „Abfälle sind nicht zu vermeiden“.

<sup>622</sup> So die Auffassung von Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (375) zu § 5 Abs. 1 Nr. 3 in der Fassung des Gesetzesentwurfes vom 30.6.2000, der davon ausgeht, dass eine Beseitigung nur dann in Betracht kommt, wenn eine Verwertung nicht möglich ist.

<sup>623</sup> Zur konstitutiven Wirkung der Verordnungsermächtigung Sellner, NVwZ 1991, S. 305 (307); Feldhaus, NVwZ 1995, S. 963 (971).

<sup>624</sup> Siehe dazu auch Beyer, UPR 2000, S. 434 (437).

<sup>625</sup> So auch Beyer, UPR 2000, S. 434 (436).

<sup>626</sup> Begründung des Referentenentwurfes des BMU vom 30.6.2000, Art. 2 Nr. 5, S. 101.

<sup>627</sup> In diesem Sinne Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (375).

sammenhang steht. Dieser enge Zusammenhang ergibt sich zudem daraus, dass Energie aus Rohstoffen gewonnen wird. Insofern bedingt eine umsichtige Bewirtschaftung des einen den Erhalt des anderen. Zwar ging § 5 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG in der Fassung des Entwurfes vom 30.6.2000 mit der Bezugnahme auf die Verwendung von Rohstoffen und dem Sparsamkeitsgebot über die entsprechende Bestimmung der IVU-Richtlinie hinaus<sup>628</sup>. Indes wäre eine solche Regelung als verstärkte Schutzmaßnahme gemäß Art. 176 EG grundsätzlich zulässig gewesen. Die endgültige Gesetzesfassung enthält nun nicht mehr die Einbeziehung der sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen. Das ist zwar aufgrund des dargelegten logischen Zusammenhangs zwischen der Verwendung von Energie und Rohstoffen bedauerlich, die Regelung des neugefassten § 5 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG ist jedoch insgesamt gesehen richtlinienkonform.

#### 4. Pflichten nach Betriebsstilllegung

§ 5 Abs. 3 BImSchG, welcher die Pflichten des Betreibers nach Betriebsstilllegung regelt, wird um eine Pflicht zur Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Betriebsgeländes erweitert. Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs soll mit dieser Vorschrift Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie umgesetzt werden<sup>629</sup>. Dort heißt es, dass nach Stilllegung der Anlage die erforderlichen Maßnahmen zu treffen sind, um einen zufriedenstellenden Zustand des Betriebsgeländes wiederherzustellen.

Auch hier ist der Gesetzeswortlaut nicht besonders geschickt gewählt, da sich bei einem Vergleich der beiden Vorschriften die Frage stellt, ob die Forderung nach einem zufriedenstellenden Zustand des Betriebsgeländes weiter geht als die nach einem ordnungsgemäßen Zustand. Zutreffend wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass ein Zustand bereits dann ordnungsgemäß ist, wenn nicht gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen wird<sup>630</sup>. Im Ergebnis geht der Begriff eines zufriedenstellenden Zustandes im Sinne des Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie nicht weiter als der eines ordnungsgemäßen Zustandes. Denn die Forderung nach der Herstellung eines zufriedenstellenden Zustandes des Betriebsgeländes beinhaltet zwar eine umfassende Geländesanierungspflicht. Ein zufriedenstellender Zustand ist aber schon dann erreicht, wenn das Grundstück einer brauchbaren Nutzung zugeführt werden kann. Das Gelände muss nicht einer ökologisch wertvollen Nutzung zugänglich gemacht werden<sup>631</sup>. Eine Geländesanierungspflicht beinhaltet indes auch

---

<sup>628</sup> Darauf weist zutreffend Wasielewski hin in ZUR 2000, S. 373 (375).

<sup>629</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, zu Art. 2 Nr. 5 a, bb, S. 127.

<sup>630</sup> Beyer, UPR 2000, S. 434 (437), der allerdings davon ausgeht, dass ein zufriedenstellender Zustand erst dann erreicht ist, wenn der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt wurde.

<sup>631</sup> Vgl. dazu unter C.IV.1.f).



der Begriff eines ordnungsgemäßen Zustandes des Geländes, da sich eine solche Sanierungspflicht aus § 4 Abs. 3 BBodSchG ergibt<sup>632</sup>. Sanierungsziel dieser Vorschrift ist es, einen Zustand nachhaltiger bodenrechtlicher Unbedenklichkeit zu erreichen<sup>633</sup>.

Im Ergebnis setzt der neu hinzugefügte § 5 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG die Pflicht des Art. 3 S. 1 lit. f IVU-Richtlinie zur Wiederherstellung eines zufriedenstellenden Zustandes nach Betriebsstilllegung in ausreichendem Maße um.

#### ***IV. Umsetzung des integrativen Ansatzes***

Das Hauptanliegen des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie besteht in der Ermittlung der besten Lösung für die Umwelt und zwar bezogen auf den konkreten Standort. Insoweit ist zu fragen, ob das Artikelgesetz für die Erreichung dieses Zieles die entsprechenden Regelungen vorsieht.

##### **1. Umsetzung ohne Integrationsklausel**

Der Einleitungssatz zu den Grundpflichten des § 5 BImSchG lautet nach der neuen Gesetzesfassung wie folgt: „Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass *zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt*<sup>634</sup>...“. Im Folgenden werden dann die Grundpflichten aufgezählt. Betrachtet man diese Änderung des Einleitungssatzes, so könnte man zu dem Schluss kommen, es handele sich dabei um eine Art Integrationsklausel, wie sie zum Beispiel der UGB-KomE in § 83 Abs. 2 vorsah. Dafür könnte auch die Gesetzesbegründung sprechen, wenn es dort heißt, dass mit der Verankerung des zentralen Zieles der IVU-Richtlinie – der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt – direkt in den Grundpflichten sichergestellt werden soll, dass der integrative Ansatz bei behördlichen Entscheidung über die Anlage zum Tragen kommen soll<sup>635</sup>.

Gegen eine Qualifikation dieses erweiterten Einleitungssatzes als Integrationsklausel spricht jedoch, dass weder der Formulierung im Einleitungssatz des §§ 5 Abs. 1 BImSchG n.F. noch der Gesetzesbegründung eindeutig entnommen werden kann, ob der integrative Ansatz im Sinne einer Integrationsklausel als ein bei der Erfüllung der Grundpflichten stets zu beachtendes, den Grundpflichten übergeordnetes Konzept verstanden werden kann. Denn da es in der Gesetzesbegründung lediglich heißt, der integrative Ansatz solle bei der behördlichen Entscheidung zum

---

<sup>632</sup> Frenz, BBodSchG Kommentar, § 4 Rn. 138 ff.

<sup>633</sup> Giesberts in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, Bd. 3, Kommentierung zum BBodSchG, 1000, § 4 Rn. 15 f.

<sup>634</sup> Anm. vom Verfasser: Bei dem kursiv Gedruckten handelt es sich um den neuen Teil des Einleitungssatzes.

<sup>635</sup> Begründung des Gesetzesentwurfes vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, zu Art. 2 Nr. 5 a, aa, S. 126.

Tragen kommen, wird die Bedeutung des integrativen Ansatzes für die Genehmigungsentscheidung nicht hinreichend deutlich gemacht. Zwar lässt der Gesetzgeber in seiner Begründung erkennen, dass mit diesem Einleitungssatz die Grundpflichten integrativ ausgestaltet werden sollen<sup>636</sup>. Jedoch wird an anderer Stelle klar herausgestellt, dass sich die behördliche Prüfung und Entscheidung weiterhin auf das Medium Luft beschränkt<sup>637</sup>. Es wird somit deutlich, dass nach der Vorstellung des Gesetzgebers die Genehmigungsentscheidung weiterhin medial ausgerichtet sein soll.

Gegen den Charakter einer Integrationsklausel spricht zudem, dass in der Begründung zu § 7 Abs. 1 S. 2 BImSchG n.F., welcher eine integrative Ausrichtung der Rechtsverordnungen vorsieht, klargestellt wird, dass das materielle integrative Konzept auf der Ebene des untergesetzlichen Regelwerkes verwirklicht werden soll<sup>638</sup>. Daraus kann man schließen, dass die Verwirklichung des materiellen integrativen Konzeptes nicht auf der gesetzlichen Ebene erfolgen soll. Die Erweiterung des Einleitungssatzes des § 5 BImSchG hat auch deshalb nicht den Charakter einer Integrationsklausel, weil diese Erweiterung des Einleitungssatzes nicht dazu führt, dass der Behörde in ausreichendem Maße Beurteilungsspielräume eingeräumt werden, um im Ergebnis die für die Umwelt insgesamt beste Lösung zu finden. Denn die Einräumung eines Beurteilungsspielraumes kann weder dem Wortlaut des Einleitungssatzes noch der Gesetzesbegründung entnommen werden. Der Sinn einer Integrationsklausel besteht aber darin, der Behörde die für eine integrierte Genehmigungsentscheidung notwendigen Entscheidungsspielräume einzuräumen<sup>639</sup>. Eine Integrationsklausel sollte zudem nicht auf die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt beschränkt sein, sondern sie sollte die Berücksichtigung aller Belastungspfade und Wechselwirkungen zwischen den Umweltgütern ausdrücklich nennen.

Selbst wenn man den geänderten Einleitungssatz des neugefassten § 5 Abs. 1 BImSchG als Integrationsklausel qualifizieren wollte, so trägt die im Gesetz gewählte Stelle für eine Integrationsklausel der Bedeutung des integrativen Konzeptes nicht hinreichend Rechnung. Eine Integrationsklausel sollte als eigenständiger Absatz innerhalb der § 6 BImSchG formuliert und nicht lediglich als Nebensatz im Einleitungssatz des § 5 Abs. 1 BImSchG eingefügt werden. Angeboten hätte sich die Formulierung des § 83 Abs. 2 UGB-KomE, wonach die Grundpflichten so erfüllt werden müssen, dass die Umwelt in ihrer Gesamtheit möglichst wenig belastet wird, wobei alle

---

<sup>636</sup> Begründung des Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 82.

<sup>637</sup> Begründung des Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 83.

<sup>638</sup> Begründung des Gesetzesentwurfes vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2 Nr. 6 a, bb, S. 128.

<sup>639</sup> Vgl. dazu BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 83 Abs. 2, S. 627.

Belastungspfade und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltgütern zu berücksichtigen sind. Eine solche Formulierung hätte deutlich gemacht, dass es sich bei dem integrativen Konzept um ein bei der Erteilung der Genehmigung stets zu beachtendes und im Ergebnis zu erreichendes Ziel handelt. Die im neugefassten § 5 Abs. 1 BImSchG enthaltene Formulierung könnte hingegen eher als eine Art Wiederholung des integrativ ausgestalteten Gesetzeszweckes und damit als Auslegungsdirektive<sup>640</sup> verstanden werden. Demnach sprechen sowohl der Wortlaut des neugefassten Einleitungssatzes als auch seine systematische Stellung gegen eine Qualifizierung als Integrationsklausel. Das Artikelgesetz enthält folglich keine Integrationsklausel.

Das Fehlen einer Integrationsklausel verwundert sehr, da sowohl der UGB-KomE als auch der Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums für ein UGB I eine solche vorsahen<sup>641</sup>. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie das Artikelgesetz der Forderung der IVU-Richtlinie nachkommt, im Rahmen der Genehmigungsentscheidung die beste Lösung für die Umwelt in ihrer Gesamtheit zu finden. In concreto ist das Artikelgesetz daraufhin zu untersuchen, ob der Behörde in ausreichendem Maß Entscheidungsspielräume eingeräumt werden, damit die Behörde dieses Ziel erreichen kann.

Festzuhalten ist zunächst, dass eine integrierte Genehmigung nicht zwingend als Ermessensentscheidung ausgestaltet sein muss. Auch im Rahmen einer gebundenen Entscheidung kann grundsätzlich eine integrierte Prüfung der Auswirkungen auf die Umwelt erfolgen<sup>642</sup>. Allerdings müssen dann der Behörde auf der Tatbestandsseite Beurteilungsspielräume eingeräumt werden, da der Grundgedanke des integrierten Konzeptes darin besteht, die für die Umwelt als Ganzes insgesamt optimale Lösung zu erreichen. Dieses Ziel kann indes nur anhand einer umfassenden Abwägung erreicht werden. Es ist grundsätzlich nicht möglich, die Abwägung aller einzubeziehenden Aspekte abstrakt vorwegzunehmen<sup>643</sup>. Zudem kann die optimale Lösung für die jeweilige Anlage stets nur konkret für diese eine ermittelt werden. Dabei ist es für eine integrierte Betrachtungsweise im Ergebnis gleichgültig, ob man die notwendigen Entscheidungsspielräume als Beurteilungsspielräume auf der Tatbestandsseite oder aber als Ermessen auf der Rechtsfolgenseite ausgestaltet<sup>644</sup>.

---

<sup>640</sup> So die Begründung des Gesetzesentwurfes vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 82.

<sup>641</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, § 83 Abs. 2 sowie § V 5 Abs. 2 des Arbeitsentwurfes des BMU vom 5.3.1998, abgedruckt bei Rengeling, Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, Anhang, S. 279.

<sup>642</sup> Vgl. dazu unter D.II.1.g).

<sup>643</sup> Dies erkennt zutreffend Beyer, UPR 2000, S. 434 (438); Vgl. auch unter F.II.1.f)

<sup>644</sup> Vgl. BMU, UGB-KomE, Vorbemerkung zu § 83-114, S. 609 f., 618 f.

Das Artikelgesetz sieht vor, die Ausgestaltung der Genehmigungsentscheidung als gebundene Entscheidung beizubehalten. Dies ist zwar grundsätzlich mit dem integrierten Konzept der IVU-Richtlinie zu vereinbaren. Indem der Gesetzgeber das „Dogma der gebundenen Entscheidung“<sup>645</sup> aufrechterhält und gleichzeitig auf eine Integrationsklausel verzichtet, ignoriert er allerdings einen wesentlichen Gesichtspunkt des integrierten Konzeptes. Er hält an der gebundenen Entscheidung fest, ohne der Behörde die notwendigen Entscheidungsspielräume zuzubilligen. Grund für dieses Vorgehen war wohl zum einen der Widerstand aus der Industrie, welche befürchtete, dass mit der Flexibilisierung der Behörden eine „grün angehauchte“ Anlagenzulassungspraxis einge-  
läutet würde, welche einseitig ökologische Interessen berücksichtigt, während die Interessen der Industrie auf der Strecke bleiben<sup>646</sup>. Zum anderen wurde befürchtet, die Behörden könnten, wenn man ihnen Spielräume zubilligt, dem Druck der Industrie nicht standhalten und deshalb im Rahmen der Genehmigungsentscheidung industrielle Interessen begünstigen<sup>647</sup>. Betrachtet man diese Befürchtungen, so gewinnt man den Eindruck, dass deutsche Behörden nicht besonders kompetent und grundsätzlich beeinflussbar sind. Beide Befürchtungen werfen ein wenig schmeichelhaftes Bild auf die Verwaltung.

Es wird deutlich, dass, auch wenn das Bundes-Immissionsschutzgesetz unbestimmte Rechtsbegriffe wie beispielsweise den Stand der Technik enthält und damit der Behörde Wertungsspielräume eröffnet, mit allen Mitteln versucht wird, die gebundene Genehmigungsentscheidung aufrecht zu erhalten und gleichzeitig Entscheidungsspielräume der Behörde auf ein Minimum zu begrenzen. Auch der UGB-KomE sah vor, an der gebundenen Entscheidung festzuhalten. Allerdings enthielt dieser Entwurf sowohl eine Öffnungsklausel als auch eine Integrationsklausel, so dass mit diesen Regelungen die Behörde in ausreichendem Maße Wertungsspielräume erhalten hätte, um im Rahmen einer abwägenden Entscheidung unter Einbeziehung aller Aspekte die für die Umwelt beste Lösung zu finden. Das Artikelgesetz bleibt durch den Verzicht auf eine Integrationsklausel und eine Öffnungsklausel weit hinter dem Kommissionsentwurf zurück und ignoriert damit die Anforderungen der Richtlinie, um das Dogma der gebundenen Entscheidung aufrecht-  
erhalten zu können. Ob ein solches Vorgehen den Anforderungen des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie genügt, muss bezweifelt werden.

---

<sup>645</sup> Dieser Begriff findet sich bei Wahl, ZUR 2000, S. 360 (364).

<sup>646</sup> Diese Befürchtungen werden deutlich bei Hansmann, ZAU 1998, S. 14 (16); ders., in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (118) und Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (952).

<sup>647</sup> Lübke-Wolff, ZAU 1998, S. 43 (49); ders., NuR 1999, S. 241 (243); Schrader, ZAU 1998, S. 19 (22).

## 2. Verlagerung des integrativen Ansatzes auf das untergesetzliche Regelwerk

Das Artikelgesetz sieht eine Verlagerung der integrativen Prüfung auf die Ebene des untergesetzlichen Regelwerkes vor. Laut Gesetzesbegründung zu dem neugefassten § 7 Abs. 1 S. 2 BImSchG soll die Konkretisierung der Grundpflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG durch Rechtsverordnungen mit einer integrativen Ausrichtung vorgenommen werden, indem durch Schutzmaßnahmen entstehende Verlagerungseffekte zwischen den einzelnen Umweltgütern berücksichtigt werden. Leitgedanke bei dem Erlass von Rechtsverordnungen soll dabei eine gesamthafte Betrachtung sein, welche auf ein hohes Schutzniveau für die Umwelt als Ganzes abzielt. Als Beispiel für die Berücksichtigung dieses gesamthafte Ansatzes wird die Festlegung von Emissionswerten für Schadstoffe genannt<sup>648</sup>. Eine gleichlautende Regelung sieht § 48 BImSchG n.F. für Verwaltungsvorschriften vor. Beim Erlass untergesetzlicher Rechtsvorschriften müssen demnach die belastenden Folgen einer Schutzmaßnahme für andere Umweltmedien sowie die energetischen, stofflichen und informatorischen Beziehungen zwischen den einzelnen Umweltgütern berücksichtigt werden. Grundsätzlich entspricht dies den Vorgaben der IVU-Richtlinie, wonach die Berücksichtigung von Verlagerungseffekten und Wechselwirkungen wesentlicher Bestandteil einer integrierten Prüfung ist.

Die Verlagerung der integrierten Prüfung auf die Ebene des untergesetzlichen Regelwerkes wirft jedoch einige Probleme auf. Da das Artikelgesetz nicht eine integrative Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen als solcher, sondern vielmehr eine integrative Ausrichtung der untergesetzlichen Vorschriften normiert, kann die IVU-Richtlinie erst mit Erlass der entsprechenden untergesetzlichen Vorschriften umgesetzt werden<sup>649</sup>. Dies ist im Hinblick auf die seit dem 30.10.1999 abgelaufene Umsetzungsfrist problematisch, da auch nach In-Kraft-Treten des Artikelgesetzes keine neue TA Luft vorliegt<sup>650</sup>. Zwar ist zur Zeit eine Novellierung der TA Luft geplant<sup>651</sup>, ob diese allerdings tatsächlich integrativ ausgestaltet sein wird ist fraglich und muss im Ergebnis wohl verneint werden<sup>652</sup>. Denn nach wie vor weist diese eine auf den Luftpfad bezogene Ausrichtung auf. Deutlich wird dies durch die folgende Formulierung: „Die Technische Anleitung dient dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwir-

---

<sup>648</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 128, Art. 2 Nr. 6 a, bb, S. 101.

<sup>649</sup> Darauf weist zu Recht Wahl, ZUR 2000, S. 360 (365) hin.

<sup>650</sup> Eine Anpassung der TA Luft ist aufgrund der Anforderungen der IVU-Richtlinie erforderlich. Vgl. dazu Böhm, Die TA Luft auf dem Prüfstand, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 161 (167) und Ludwig, Die TA-Luft auf dem Prüfstand, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 171.

<sup>651</sup> Derzeit existiert ein Referentenentwurf Stand 12.6.2001, abrufbar unter <http://www.bmu.de/download/dateien/taluft.pdf>, zuletzt besucht am 3.9.2001.

<sup>652</sup> In diesem Sinne auch Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (377).

kungen durch *Luftverunreinigungen* sowie der Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch *Luftverunreinigungen*, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.<sup>653</sup> Sinnvoll wäre deshalb die Schaffung einer Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Umwelt, und zwar ausgestaltet als Rechtsverordnung<sup>654</sup>, um damit den integrativen Ansatz auch auf untergesetzlicher Ebene voll zu verwirklichen und einer europarechtskonformen Umsetzung zu genügen<sup>655</sup>.

Die Verlagerung der integrierten Prüfung auf das untergesetzliche Regelwerk ist auch deshalb problematisch, weil nicht klar wird, was in der Übergangszeit bis zum Erlass integrativer Vorschriften mit dem bisher geltenden untergesetzlichen Regelwerk geschehen soll. Denkbar wäre ein Fortgelten der Standards in ihrer bisherigen Fassung, wobei sie allerdings immer daraufhin überprüft werden müssten, ob sie den integrativen Anforderungen genügen. Ob dieser Weg ohne weiteres gangbar ist, scheint aus folgenden Gründen fraglich: Art. 9 Abs. 4 S. 1 IVU-Richtlinie sieht vor, dass bei der Ermittlung der Genehmigungsaufgaben, also bei der Ermittlung von Emissionsgrenzwerten die Behörde die technische Beschaffenheit der Anlage, den geografischen Standort und die örtlichen Bedingungen berücksichtigt. Zunächst stellt sich die Frage, wie und an welcher Stelle der TA Luft eine solche Einzelfallprüfung, welche dem integrativen Ansatz genügen könnte, möglich ist. Denkbar wäre eine analoge Anwendung nach Nr. 2.2.1.3 TA Luft, welcher eine Sonderprüfung bei der Ermittlung von Immissionswerten vorsieht<sup>656</sup>. Problematisch ist dabei jedoch, ob eine solche Sonderprüfung auch auf Emissionswerte angewandt werden kann. Bei der Sonderprüfung nach Nr. 2.2.1.3 TA Luft handelt es sich zudem um eine Prüfung, welche nur in atypischen Ausnahmefällen erfolgen soll, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls Anlass besteht<sup>657</sup>. Die in Art. 9 Abs. 4 S. 1 IVU-Richtlinie vorgesehene Einzelfallprüfung soll indes nicht nur in eng begrenzten Ausnahmefällen erfolgen, sondern eher im Sinne einer regelmäßig vorzunehmenden Einzelfallprüfung<sup>658</sup>. Auch ist nicht geklärt, wann bzw. bei welcher Anlage eine solche Sonderprüfung angezeigt ist. Während der UGB-KomE eine Einzelfallprüfung in § 84 Abs. 3 dann vorsieht, wenn daraus eindeutige Vorteile für die Umwelt erwachsen,

---

<sup>653</sup> Entwurf vom 12.6.2001, S. 9; abrufbar unter <http://www.bmu.de/download/dateien/taluft.pdf>, zuletzt besucht am 3.9.2001.

<sup>654</sup> Näheres dazu siehe unten.

<sup>655</sup> Ludwig, Die TA-Luft auf dem Prüfstand, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 171 (179) schlägt die Schaffung einer Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Umwelt vor.

<sup>656</sup> Diesen Vorschlag macht Wahl, ZUR 2000, S. 360 (365). Vgl. dazu auch die Kommentierung von Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, Bd. II, 3.2 TA Luft Nr. 2.2.1.3.

<sup>657</sup> BVerwG, Beschluss vom 10.7.1998 – 7B25.98 –, ZUR 1999, S. 112 (113); BayVGH, Urteil vom 31.1.2000 – 22A99.40009 und 40012 –, DVBl. 2000, S. 822 (825).

<sup>658</sup> In diesem Sinne auch Beyer, UPR 2000, S. 434 (438).

welche die Nachteile eindeutig und erheblich überwiegen, geben weder das Gesetz noch die Gesetzesbegründung eine Antwort auf diese Frage. Mangels Festlegung der Voraussetzungen für eine Einzelfallprüfung besteht deshalb die Gefahr einer uneinheitlichen Verwaltungspraxis<sup>659</sup>. Folgen wären Rechtsunsicherheit und möglicherweise die Entstehung eines unterschiedlich hohen Schutzniveaus im Bundesgebiet. Zudem kann dies zu erheblichen Vollzugsproblemen führen, da die Behörden durch diese unklare Gesetzeslage in erheblichem Maße verunsichert werden.

Ein weiteres Problem stellt sich aufgrund der Tatsache, dass mit dem Artikelgesetz an dem traditionellen deutschen Weg festgehalten wird, Umweltstandards durch abstrakt-generelle Regelungen festzusetzen und im Gegenzug Beurteilungsspielräume auf ein Minimum zu begrenzen. Wie bereits dargelegt, verlangt die IVU-Richtlinie die Berücksichtigung der örtlichen Umweltbedingungen und des geografischen Standortes. Indes können örtliche und geografische Besonderheiten nicht durch abstrakt-generelle Standards hinreichend berücksichtigt werden. Da es sich bei der konkreten Anlage und ihrer jeweiligen Umweltsituation typischerweise um eine Einzelfallentscheidung handelt, sind diese Umweltkriterien einer Generalisierung und Standardisierung durch Emissionsgrenzwerte in Form von Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht zugänglich. Für eine Berücksichtigung der individuellen Anlagenmerkmale im Rahmen einer Einzelfallentscheidung spricht zudem, dass die IVU-Richtlinie es zumindest nahe legt, den Entscheidungsspielraum der Genehmigungsbehörde zu vergrößern, um bei den zu fordernden Emissionsgrenzwerten fallbezogen und einzelfallgerecht entscheiden zu können<sup>660</sup>.

In diesem Zusammenhang wird häufig eingewandt, dass eine solche Öffnungsklausel, welche eine Einzelfallprüfung und damit Abweichungen von den Emissionsgrenzwerten ermöglicht, nicht zwingend umgesetzt werden müsse, weil durch den Verzicht auf eine solche Regelung die Umwelt verstärkt geschützt werde<sup>661</sup>. Diese Auffassung verkennt indes, dass eine Öffnungsklausel sowohl Abweichungen nach unten als auch nach oben zulässt. Dann aber kann eine solche Einzelfallprüfung nicht nur zur Abschwächung des Vorsorgeniveaus, sondern auch zu verstärkten Schutzmaßnahmen führen. Gegen eine solche Sichtweise spricht zudem, dass der Sinn einer Öffnungsklausel nicht in der Abweichung von Grenzwerten zu sehen ist, sondern in dem Ziel, die für die Umwelt insgesamt beste Lösung zu erreichen. Eine solche optimierende Betrachtungsweise, welche die individuellen Gegebenheiten der Anlage mit einbezieht, ist aber nur dann möglich,

---

<sup>659</sup> Diese Gefahr sehen auch Wahl, ZUR 2000, S. 360 (365) und Beyer, UPR 2000, S. 434 (438).

<sup>660</sup> Vgl. dazu ausführlich unter D.II.1.e).

<sup>661</sup> Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 (979); Lübke-Wolff, NVwZ 1998, S. 777 (782); Dolde, NVwZ 1997, S. 313 (318).

wenn die Behörde gesetzlich dazu verpflichtet wird, die lokalen Gegebenheiten zu berücksichtigen<sup>662</sup>. Es zeigt sich, dass der Verzicht auf eine Öffnungsklausel nicht mit dem Argument gerechtfertigt werden kann, dies stelle eine verstärkte Schutzmaßnahme im Sinne des Art. 176 EG dar.

Durch die Verlagerung der integrativen Anforderungen der IVU-Richtlinie auf das untergesetzliche Regelwerk wird diesem eine große Last auferlegt. Ob beispielsweise die TA Luft geeignet ist, diese Last tragen zu können, erscheint fraglich, da sie weder klar formuliert sind noch eine hinreichende Begründung enthalten. Für den Normadressaten ist deshalb nicht erkennbar, anhand welcher Kriterien die jeweiligen Grenzwerte gewonnen werden<sup>663</sup>. Die TA Luft genügt zudem nicht den Anforderungen an eine europarechtskonforme Umsetzung, da sie keine Rechtsnormqualität aufweist. Erforderlich wäre deshalb eine Festlegung von Grenzwerten durch Rechtsverordnung<sup>664</sup>. Insgesamt gesehen entstehen durch die Verlagerung des integrativen Ansatzes auf die Ebene des untergesetzlichen Regelwerkes erhebliche Probleme, welche zu Rechtsunsicherheit und Vollzugsschwierigkeiten führen können. Zudem reicht die TA Luft als Verwaltungsvorschrift zur Umsetzung europäischen Rechts objektiv nicht aus.

## ***V. Verfahrensrechtliche Integration***

### **1. Einheitlicher Vorhabenkatalog**

Der Anlagenkatalog in Anhang I der IVU-Richtlinie enthält zum Teil Anlagen, die bisher nicht in der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV) enthalten sind. Daher sieht das Artikelgesetz in Artikel 4 die notwendige Anpassung des Anlagenkataloges vor. Insbesondere wird Spalte 1 wegen der nach der IVU-Richtlinie bestehenden Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend ergänzt<sup>665</sup>.

### **2. Integriertes Genehmigungsverfahren**

Es wurde bereits dargelegt, dass Art. 7 IVU-Richtlinie weder eine Einheitsbehörde noch die Vollkonzentration aller erforderlichen Genehmigungen in einer Entscheidung fordert. Demnach ist eine derartige Verfahrensintegration nicht geboten; erforderlich ist indes nach dem klaren

---

<sup>662</sup> Vgl. Beyer, UPR 2000, S. 434 (438).

<sup>663</sup> In diesem Sinne auch Wahl, ZUR 2000, S. 360 (366).

<sup>664</sup> Bekanntlich hat der EuGH schon vor einiger Zeit beanstandet, dass die TA Luft mangels Rechtsnormqualität eine unzureichende Umsetzung von EG-rechtlichen Grenzwerten sei. Vgl. EuGH, Urteil vom 31.5.1991, Slg. 1991, I-2567 (2602); Urteil vom 31.5.1991, Slg. 1991, I-2607 (2629 ff.); in diesem Sinne auch Ekhardt, SächsVBl. 2000, S. 229 (235).

<sup>665</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, S. 76.



Wortlaut der Richtlinie eine Verfahrenskoordination<sup>666</sup>. Die IVU-Richtlinie fordert in diesem Zusammenhang eine effiziente Zusammenarbeit der Behörden, nicht zulässig ist ein unabgestimmtes Tätigwerden der Behörden<sup>667</sup>. Die Ausgestaltung einer solchen Koordination überlässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten, insofern gibt sie keine Kriterien vor. Die Richtlinie verlangt folglich keine vollständige verfahrensmäßige und organisatorische Integration, fordert aber eine effiziente Koordination sowohl im materiellen als auch im formellen Sinne.

Auch der Gesetzgeber geht in seiner Begründung zu Recht davon aus, dass parallele Zulassungsverfahren nach Art. 7 IVU-Richtlinie möglich bleiben, sofern sie materiell und formell ausreichend koordiniert sind. Daher sieht die Neufassung des § 10 Abs. 5 BImSchG vor, dass die Genehmigungsbehörde für eine vollständige Koordination des Zulassungsverfahrens und der Auflagen zu sorgen hat<sup>668</sup>. Damit übernimmt die neugefasste Vorschrift weitgehend gleichlautend den Wortlauf des Art. 7 IVU-Richtlinie. Konkretisiert werden die Anforderungen an die nach § 10 Abs. 5 gebotene Koordinierung der Zulassungsverfahren durch den geänderten § 11 der 9. BImSchV. Dort heißt es nun: „Die Genehmigungsbehörde hat sich über den Stand der anderweitigen Zulassungsverfahren Kenntnis zu verschaffen und auf ihre Beteiligung hinzuwirken sowie mit den für dieses Verfahren zuständigen Behörden frühzeitig den von ihr beabsichtigten Inhalt des Genehmigungsbescheides zu erörtern.“ Damit normiert § 11 der 9. BImSchV zunächst eine umfassende Informationspflichten. Das ist sehr zu begrüßen. Notwendig wären aber auch obligatorische Koordinierungsberatungen gewesen. Dass die Genehmigungsbehörde lediglich auf eine Beteiligung der anderen Behörden hinwirken soll, wird dieser Forderung nicht gerecht, da mit dieser Formulierung nicht sichergestellt wird, dass im Ergebnis tatsächlich eine umfassende und wirksame Einbeziehung der beteiligten Behörden stattfindet. Sinnvoll ist die in § 11 der 9. BImSchV enthaltene Forderung, den beabsichtigten Inhalt des Genehmigungsbescheides frühzeitig zu erörtern. Damit wird eine zeitliche Koordinierung des Verfahrens sichergestellt. Insgesamt gesehen enthält die Neufassung des § 11 der 9. BImSchV eine ausreichende Konkretisierung der Koordinierung des Genehmigungsverfahrens<sup>669</sup>, auch wenn man sich Besseres hätte vorstellen können<sup>670</sup>.

---

<sup>666</sup> Vgl. dazu unter C.V.2.b).

<sup>667</sup> Dazu ausführlich Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 (255); in diesem Sinne auch Staube, ZUR 2000, S. 368 (370).

<sup>668</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2 Nr. 7 a, S. 128.

<sup>669</sup> So auch die Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 5, Nr. 10, S. 143.

<sup>670</sup> Ausführlich zu besagtem Besseren Schmidt-Preuß, NVwZ 2000, S. 252 ff.

Es wurde bereits dargelegt, dass bezüglich der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG insofern Umsetzungsbedarf besteht, als von der Konzentrationswirkung wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen ausgenommen sind. Der neugefasste § 13 BImSchG sieht keine vollständige Konzentrationswirkung vor. Der Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums vom 30.6.2000 sah eine Erweiterung der Konzentrationswirkung auf bergrechtliche Betriebspläne und Zustimmungen vor<sup>671</sup>. Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen sollten jedoch weiterhin von der Konzentrationswirkung ausgeschlossen sein. Bezüglich der Erweiterung der Konzentrationswirkung heißt es dazu in der Begründung zum Entwurf vom 30.6.2000, dass der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie eher die Ausdehnung der Konzentrationswirkung nahe lege. Zudem stehe in den wenigen Fällen, in denen eine immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlage nach dem Bergrecht betriebsplanpflichtig ist, der technische Anlagenzusammenhang im Vordergrund. Daher sei die Konzentrationswirkung sachgerecht<sup>672</sup>. Diese Argumentation hätte man auch für eine Erweiterung der Konzentrationswirkung auf wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen anführen können, weil die IVU-Richtlinie nicht nur bezüglich des Bergrechts eine Ausdehnung der Konzentrationswirkung nahe legt, sondern auch im Hinblick auf das Wasserrecht. Denn wenn im Rahmen der Genehmigung einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung notwendig ist, steht letztlich die Anlagengenehmigung als solche im Vordergrund, während die wasserrechtlichen Fragen nur einen Nebenaspekt darstellen. Deshalb wäre es nur schwer verständlich, warum diese Argumentation für das Bergrecht gelten sollte, nicht aber für wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen. Das Artikelgesetz sieht nun weder eine Erweiterung der Konzentrationswirkung auf bergrechtliche noch auf wasserrechtliche Entscheidungen vor. Diese sind weiterhin ausdrücklich von der Konzentrationswirkung ausgenommen. Das ist im Hinblick auf das Wasserrecht unverständlich und birgt die Gefahr des Vorwurfes einer unzureichenden Umsetzung in sich. Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich jedenfalls bezüglich einer Erweiterung der Konzentrationswirkung auf wasserrechtliche Entscheidungen nicht<sup>673</sup>.

Die Einrichtung einer Einheitsbehörde sowie die Vollkonzentration der Genehmigungsentscheidung hätte die konsequenteste Umsetzung der IVU-Richtlinie dargestellt. Das Festhalten des Artikelgesetzes an mehreren parallelen Zulassungsverfahren ist jedoch als richtlinienkonform zu bewerten. Mit der Änderung des § 11 der 9. BImSchV werden die notwendigen Kriterien zur

---

<sup>671</sup> Begründung zum Referentenentwurf des BMU vom 30.6.2000, Art. 2, Nr. 9, S. 102.

<sup>672</sup> Begründung zum Referentenentwurf des BMU vom 30.6.2000, Art. 2, Nr. 9, S. 102.

<sup>673</sup> Vgl. unter E.IX.

inhaltlichen Ausfüllung des Koordinationsgebotes normiert. Dass das Artikelgesetz die Konzentrationswirkung nicht auf wasserrechtliche Entscheidungen erweitert, ist unverständlich und birgt die Gefahr des Vorwurfes einer unzureichenden Umsetzung in sich.

### **3. Verknüpfung der IVU-Richtlinie mit der UVP-Richtlinie**

Das Artikelgesetz setzt neben der IVU-Richtlinie auch die UVP-Änderungsrichtlinie um. Bereits die Tatsache, dass man sich zu einer Umsetzung beider Richtlinien durch ein gemeinsames Umsetzungsgesetz entschlossen hat, legt es nahe, eine Verknüpfung der UVP-Anforderungen und der Anforderungen der IVU-Richtlinie vorzunehmen. Eine solche Verknüpfung beider Richtlinien ist weder in der IVU-Richtlinie noch in der UVP-Änderungsrichtlinie vorgesehen, sondern es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen dies zu regeln<sup>674</sup>. Sowohl in der IVU-Richtlinie als auch in der UVP-Änderungsrichtlinie finden sich jedoch Ansätze dahingehend, dass eine Verknüpfung sinnvoll ist bzw. wie eine solche erfolgen kann. Mit der UVP-Änderungsrichtlinie wird in Art. 2 UVP-Richtlinie ein neuer Abs. 2 a eingefügt, wonach für die Erfüllung der IVU-Richtlinie und der UVP-Richtlinie ein einheitliches Verfahren vorgesehen werden kann. Des Weiteren sind nach Art. 9 Abs. 2 IVU-Richtlinie bei wesentlichen Änderungen, für die Art. 4 der UVP-Richtlinie gilt, alle einschlägigen Angaben oder Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen. Zudem können die nach der UVP-Richtlinie zu erbringenden Angaben, soweit sie den inhaltlichen Anforderungen der IVU-Richtlinie an den Genehmigungsantrag entsprechen, gemäß Art. 6 Abs. 2 IVU-Richtlinie in den Antrag aufgenommen werden. Eine Verknüpfung der beiden Richtlinien im Wege eines einheitlichen Verfahrens ist deshalb sinnvoll, weil die Behörden bei UVP-pflichtigen Projekten Informationen zum einen durch den Genehmigungsantrag und zum anderen aufgrund der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung erhalten und sich aufgrund der umfangreichen Informationen ein umfassendes Bild von den möglichen Umweltauswirkungen eines Vorhabens machen können. Vorteilhaft ist ein einheitliches Genehmigungsverfahren auch für den Betreiber der Anlage, da ihm eine doppelte Prüfung erspart bleibt, weil er, soweit die zu erbringenden Angaben beiden Richtlinien entsprechen, nur einmal die notwendigen Informationen beibringen muss<sup>675</sup>.

Dabei wird deutlich, dass zwar die nähere Ausgestaltung des Verhältnisses beider Richtlinien zueinander den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Mitgliedstaaten jedoch grundsätzlich verpflichtet sind, das Nebeneinander beider Richtlinien zu regeln. Das Artikelgesetz enthält indes

---

<sup>674</sup> Vgl. dazu unter C.II.2.b).

<sup>675</sup> Siehe auch C.II.2.b).

keine Vorschrift zur Regelung dieser Problematik. Auch in der Begründung zu diesem Gesetzesentwurf wird nichts darüber gesagt, wie das Nebeneinander UVP- und IVU-pflichtiger Vorhaben aussehen soll. Eine Verknüpfung beider Richtlinien wäre aber wünschenswert und sinnvoll gewesen, da beide einen integrierten Ansatz verfolgen und sich in ihren Anwendungsbereichen überschneiden. Zudem hätte eine Verknüpfung den Verwaltungsvollzug erleichtert, da der Behörde mit den in der Umweltverträglichkeitsprüfung gewonnenen Informationen eine medienübergreifende Entscheidung erleichtert worden wäre.

Eine sinnvolle Verknüpfung der Anforderungen beider Richtlinien wäre nicht nur für die Verwaltung sondern auch für die Wirtschaft vorteilhaft, da der Anlagenbetreiber nicht parallel eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen und einen Antrag auf Genehmigungserteilung stellen müsste, sondern die Anforderungen beider Richtlinien in einem Verfahren verknüpft werden könnten. Eine Verknüpfung beider Richtlinien hätte wesentlich zu einer prozeduralen Integration im Sinne der IVU-Richtlinie beigetragen. Die Tatsache, dass das Artikelgesetz das Nebeneinander beider Richtlinien nicht regelt, führt nicht zwingend zum Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung. Jedoch verhindert die Nichtregelung dieser Problematik eine Beschleunigung des Verwaltungsvollzugs. Zudem verpasst der Gesetzgeber damit eine Chance zu einer innovativen Umgestaltung des deutschen Umweltrechts.

#### **4. Öffentlichkeitsbeteiligung**

Der Gesetzgeber geht zu Recht davon aus, dass im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung Umsetzungsbedarf besteht. Demnach sieht das Artikelgesetz eine Ergänzung des § 31 BImSchG vor, wonach die Ergebnisse der Überwachung der Emissionen, die bei der Behörde vorliegen, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen<sup>676</sup>. Zudem wird § 21 a der 9. BImSchV entsprechend geändert, da nach der bisherigen Gesetzeslage das Zugänglichmachen von Genehmigungsanträgen auf Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit bzw. auf UVP-pflichtige Anlagen beschränkt war, Art. 15 Abs. 1 S. 1 IVU-Richtlinie indes ein einschränkungsloses Zugänglichmachen fordert<sup>677</sup>.

Indem der Gesetzgeber jedoch an der bisherigen Rechtslage festhält und von zwei aufeinanderfolgenden Verfahren mit jeweils getrennten Öffentlichkeitsbeteiligungen ausgeht (immissionschutzrechtliches und wasserrechtliches Verfahren), ohne die Regelung einer medienübergreifende Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen, wird dem integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie nicht

---

<sup>676</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2, Nr. 13, S. 129.

<sup>677</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 5, Nr. 14, S. 144.

hinreichend entsprochen. Denn auch wenn nach der IVU-Richtlinie weiterhin mehrere parallele Zulassungsverfahren zulässig sind, wäre dennoch eine dem integrativen Ansatz entsprechende medienübergreifende Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine verfahrensrechtliche und materiellrechtliche Verknüpfung des immissionsschutzrechtlichen mit dem wasserrechtlichen Verfahren erforderlich gewesen. Man hätte zur Erfüllung dieser Anforderungen in der 9. BImSchV eine Regelung vorsehen müssen, wonach die zuständige Genehmigungsbehörde sicherstellen muss, dass die Öffentlichkeit Zugang zu allen für das Verfahren umweltrelevanten Informationen erhält. Daher genügt das Artikelgesetz im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht den Anforderungen der IVU-Richtlinie.

## 5. Antragsunterlagen

Das Artikelgesetz sieht im Hinblick auf den Umfang der Antragsunterlagen einige Änderungen vor. So wird § 4 a Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV dahingehend geändert, dass die Antragsunterlagen auch Angaben zur in der Anlage verwendeten und anfallenden Energie enthalten. Damit wird Art. 6 Abs. 1, 2. Spiegelstrich IVU-Richtlinie, welcher Angaben zur in der Anlage verwendeten und erzeugten Energie verlangt, ausreichend umgesetzt<sup>678</sup>. Des Weiteren wird § 4 d der 9. BImSchV dahingehend geändert, dass die Vorschrift eine Konkretisierung der Angaben zu den vorgesehenen Maßnahmen zur sparsamen und effizienten Energieverwendung vornimmt. Eine Konkretisierung dieser Anforderungen ist im Hinblick auf die in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG n.F. vorgesehene neue Grundpflicht zur Energieeffizienz notwendig<sup>679</sup>.

Wie bereits festgestellt, besteht darüber hinaus Umsetzungsbedarf im Hinblick auf den Umfang der Angaben über Schadstoffeinträge in die Umwelt, da Art. 2 Nr. 5 IVU-Richtlinie auch Freisetzung in Boden und Wasser, der Emissionsbegriff des BImSchG aber nur Schadstoffeinträge über den Luftpfad, nicht aber in Wasser oder Boden erfasst<sup>680</sup>. Das Artikelgesetz sieht keine Änderung des Emissionsbegriffes vor<sup>681</sup>. Demnach erfassen nach wie vor die Antragsunterlagen keine Angaben über Schadstoffeinträge in den Boden oder das Wasser. Auch im Hinblick auf den Umfang der Antragsunterlagen wäre deshalb eine Ausweitung des Emissionsbegriffes notwendig gewesen. Daher besteht auch bezüglich des Umfangs der Antragsunterlagen die Gefahr des Vorwurfes mangelhafter Umsetzung.

---

<sup>678</sup> Vgl. die Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 5, Nr. 5 a, bb, S. 142.

<sup>679</sup> So die Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 5, Nr. 7, S. 143.

<sup>680</sup> Vgl. unter D.II.2.c).

<sup>681</sup> Zu den sich daraus ergebenden Problemen vergleiche unter E.II.1.

## ***VI. Kritische Betrachtung des Artikelgesetzes***

Das Artikelgesetz stellt sich im Hinblick auf die Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie als die kleinste Lösung<sup>682</sup> dar. Insgesamt ist fraglich, ob das Gesetz tatsächlich eine „Lösung“ der Umsetzungsprobleme bieten kann. Das muss im Ergebnis bezweifelt werden, und zwar insbesondere bezüglich der Verwirklichung des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie.

Begrüßenswert ist zwar die integrative Ausgestaltung des Gesetzeszweckes, jedoch ergeben sich insgesamt Widersprüche innerhalb des BImSchG, da – abgesehen von dem Begriff des Standes der Technik – keine Erweiterung der wesentlichen Definitionen im Sinne eines integrativen Konzeptes erfolgt. Insbesondere der Verzicht auf eine Erweiterung des Emissionsbegriffes ist auch im Hinblick auf die Vorsorgegrundpflicht problematisch, da die Neufassung des BImSchG eine Auslegung dahingehend zulässt, dass sich diese Grundpflicht nach wie vor auf Vorsorgemaßnahmen gegen über den Luftpfad in die Umwelt gelangende Emissionen beschränkt. Lediglich der Stand der Technik erfährt eine integrative Ausgestaltung. Da aber der Stand der Technik letztlich nur in dem Maße integrativ ist wie das den Begriff konkretisierende und ausgestaltende untergesetzliche Regelwerk und dieses (insbesondere die TA Luft) derzeit keineswegs integrativ ausgerichtet ist, ergeben sich zahlreiche Probleme, da nicht klar wird, was in der Übergangszeit bis zum Erlass eines integrativ ausgestalteten Regelwerkes gelten soll. Einem beschleunigten Verwaltungsvollzug und der Rechtsvereinheitlichung dient dies sicherlich nicht.

Die neuen Formulierungen der Abfallvermeidungspflicht sowie der Pflichten nach Betriebsstilllegung werden zwar nicht unbedingt den Vorwurf einer unzureichenden Umsetzung befürchten müssen, jedoch ist der Gesetzeswortlaut ungünstig gewählt, so dass auch diesbezüglich der Gesetzeswortlaut Anlass zu Streitigkeiten geben wird.

Insbesondere kritikwürdig ist, dass das Artikelgesetz das Konzept verfolgt, den integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie unter Verzicht auf eine Integrations- sowie auf eine Öffnungsklausel auf das untergesetzliche Regelwerk zu verlagern. Problematisch ist dies zum einen deshalb, weil der integrative Ansatz nach dieser Konzeption erst mit Erlass der entsprechenden Vorschriften umgesetzt wird. Im Hinblick auf die am 30.10.1999 abgelaufene Umsetzungsfrist und das von der Kommission gegen Deutschland eingeleitete Bußgeldverfahren erscheint dieser Weg kaum gangbar. Der Verzicht auf eine Integrations- und eine Öffnungsklausel ist nicht nachvollziehbar, insbesondere im Zusammenhang mit dem weiteren Festhalten an der Ausgestaltung der Genehmigungsentscheidung als gebundene Entscheidung und der fehlenden Einräumung notwendiger

---

<sup>682</sup> In diesem Sinne Wahl, ZUR 2000, S. 360 (361) zum konzeptionell ähnlich gestalteten Gesetzesentwurf vom 30.6.2000.

Entscheidungsspielräume der Genehmigungsbehörde für eine medienübergreifende Genehmigungsentscheidung an anderer Stelle. Die Kombination der Verwirklichung des integrativen Ansatzes durch das untergesetzliche Regelwerk, also durch abstrakt-generelle Standards einerseits und des Verzichts auf eine Integrations- sowie auf eine Öffnungsklausel, d.h. auf die Einräumung von Entscheidungsspielräumen, andererseits ist auch deshalb problematisch, weil die von der IVU-Richtlinie in Art. 9 Abs. 4 IVU-Richtlinie geforderte Berücksichtigung der konkreten Anlage, des geografischen Standortes sowie der örtlichen Umweltbedingungen grundsätzlich nicht auf der abstrakt-generellen Ebene, sondern vielmehr nur im Rahmen einer Einzelfallentscheidung erfolgen kann. Das Artikelgesetz enthält keine Regelung, wann und unter welchen Voraussetzungen eine solche Einzelfallprüfung zu erfolgen hat.

Auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht ist das Artikelgesetz hinsichtlich der Umsetzung des integrativen Ansatzes teilweise von einem Minimalkonzept gekennzeichnet. Sicherlich hätte die Einrichtung einer Einheitsbehörde sowie die Vollkonzentration der Genehmigungsentscheidung die konsequenteste Umsetzung der IVU-Richtlinie dargestellt. Die Beibehaltung paralleler Zulassungsverfahren ist jedoch als richtlinienkonform zu bewerten, da mit der Neufassung des § 11 der 9. BImSchV Kriterien und Steuerungsmechanismen für eine Koordination der Verfahren geschaffen werden, so dass eine wirksame Koordination möglich erscheint. Allerdings wäre ein Mehr an Kriterien für eine effizientere Koordination begrüßenswert gewesen. Mit dem Verzicht auf die Schaffung einer Einheitsbehörde bleibt zudem die Chance für einen effektiveren, beschleunigten Verwaltungsvollzug und eine Harmonisierung desselben ungenutzt. Unverständlich und wohl kaum mit der IVU-Richtlinie vereinbar ist, dass das Artikelgesetz die Konzentrationswirkung gemäß § 13 BImSchG nicht auf wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen erweitert.

Eine weitere ungenutzte Chance zur innovativen Umgestaltung des deutschen Umweltrechts stellt der Verzicht auf eine Verknüpfung der Anforderungen von IVU- und UVP-Richtlinie dar. Zu einer solchen Verknüpfung sind die Mitgliedstaaten zwar nicht verpflichtet, zumindest wäre es aber notwendig gewesen, das Verhältnis der Umweltverträglichkeitsprüfung zu den nach der IVU-Richtlinie genehmigungspflichtigen Anlagen zu regeln, um die Entstehung von Überschneidungsbereichen und Friktionen zu vermeiden. Bedenklich ist auch, dass das Artikelgesetz keine dem integrativen Ansatz entsprechende medienübergreifende Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Hinsichtlich des Umfangs der Antragsunterlagen sieht das Artikelgesetz zwar einige sinnvolle Änderungen vor, jedoch besteht auch hier wegen des Verzichts auf eine Erweiterung des Emissionsbegriffs weiterhin ein Umsetzungsdefizit.

Das Artikelgesetz wirft aber noch eine andere Problematik auf. Da das Artikelgesetz an mehreren parallel verlaufenden Verfahren festhält, stehen beide Genehmigungen nach wie vor nebeneinander. Mit der integrativen Ausgestaltung des Gesetzeszwecks sowohl in § 1 Abs. 2 BImSchG als auch in § 1 a Abs. 1 WHG wird demnach sowohl der immissionsschutzrechtlichen als auch der wasserrechtlichen Genehmigung das Ziel gesetzt, das integrative Konzept der IVU-Richtlinie materiell und formell umzusetzen. Nach der bisherigen Gesetzeslage hatten beide Genehmigungen einen von einander abgrenzbaren Kernbereich und nur einen geringen Randbereich. Während die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auch in das Wasser gelangende Emissionen in den Blick nahm, hatte die wasserrechtliche Genehmigung direkte und indirekte Einleitungen in Gewässer zum Gegenstand. Im Falle einer Überschneidung war eine Abstimmung zwischen den zuständigen Behörden notwendig, um zu vermeiden, dass die eine Behörde aus bestimmten Gründen eine Genehmigung versagt, die andere Behörde aber dennoch die Genehmigung erteilt. Durch die Ausweitung der Gesetzeszwecke jeweils auf die Hauptmedien des anderen Gesetzes wird das Entscheidungsfeld der jeweiligen Behörde erweitert. Konsequenz dessen ist die Ausweitung der Überschneidungen beider Zuständigkeitsbereiche. Denn sowohl nach § 1 Abs. 2 BImSchG als auch nach § 1 a Abs. 2 WHG soll ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht werden<sup>683</sup>. Da es nicht sinnvoll wäre, eine integrierte Prüfung zweimal vorzunehmen, stellt sich die Frage, welchen Prüfungsumfang beide Genehmigungen letztendlich haben sollen. Einerseits können im Rahmen einer Genehmigungsentscheidung die umweltrelevanten Probleme des jeweils anderen Mediums nicht unberücksichtigt bleiben, da eine integrierte Prüfung gerade gebietet, alle umweltrelevanten Auswirkungen in den Blick zu nehmen. Es kann aber andererseits nicht sein, dass die Genehmigung, welche zuerst beantragt wird, auch alle relevanten Probleme des jeweils anderen Mediums löst und der danach beantragten Genehmigung letztendlich kein Entscheidungsbereich verbleibt. Denn eine Letztentscheidungsbefugnis einer der beiden Behörden ist im Artikelgesetz nicht vorgesehen und kann ohne gesetzliche Grundlage nicht statuiert werden<sup>684</sup>.

Dieses Problem der Entstehung von Überschneidungsbereichen ist in engem Zusammenhang mit Frage zu sehen, wie eine Koordination zwischen den beiden Genehmigungsbehörden erfolgen kann. Das Artikelgesetz schreibt, wie bereits festgestellt, in § 10 Abs. 5 BImSchG vor, dass eine Koordination zu erfolgen hat. Den Behörden werden zudem in § 11 der 9. BImSchV Kriterien und Steuerungsmechanismen an die Hand gegeben, wie diese zu erfolgen hat. Eine effektive

---

<sup>683</sup> Darauf weist zutreffend Wahl, ZUR 2000, S. 359 (366) hin.

<sup>684</sup> Wahl, ZUR 2000, S. 359 (367).



Zusammenarbeit zwischen den Behörden kann aber nur dann erfolgen, wenn zum einen die Zuständigkeitsbereiche klar abgegrenzt sind. Zum anderen stellt sich die Entscheidungsfindung dann sehr problematisch dar, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen Immissionsschutz- und Wasserbehörde hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage bestehen. In der Gesetzesbegründung findet sich eine Formulierung, die eine Lösung dieses Konfliktfalles darstellen könnte. In der Begründung zu § 10 Abs. 5 BImSchG heißt es: „Soweit eine Abstimmung zwischen der Genehmigungsbehörde und den beteiligten Behörden nicht möglich ist, hat die nächsthöhere Behörde die erforderliche Koordination der Entscheidung in den parallelen Zulassungsverfahren herbeizuführen.“<sup>685</sup> Ob damit tatsächlich der Fall gemeint ist, dass die einzelnen Behörden zu unterschiedlichen Ergebnissen bezüglich der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage gelangen, wird nicht klar. Zudem müsste die Lösung dieses Konfliktes gesetzlich geregelt werden, da für eine solche Letztentscheidungsbefugnis eine gesetzliche Grundlage notwendig ist. Die Gesetzesbegründung liefert somit keinen brauchbaren Lösungsansatz. Wenn aber das Gesetz einen solchen Konfliktfall nicht löst, bleibt nur die Möglichkeit einer gerichtlichen Lösung. Dies wiederum trägt nicht nur zu einer vermehrten Anrufung der Verwaltungsgerichte bei, sondern belastet darüber hinaus den Antragsteller, indem das Verwaltungsverfahren verzögert wird und er gegebenenfalls ein Gerichtsverfahren anstreben muss.

Insgesamt ist das Artikelgesetz dahingehend zu kritisieren, dass es zu einer widersprüchlichen Konzeption des BImSchG beiträgt und zudem an zahlreichen Stellen zumindest eine Interpretation einzelner Vorschriften zulässt, die im Hinblick auf drohende Umsetzungsdefizite sehr bedenklich ist. Das Artikelgesetz schlägt damit nicht den Weg hin zu mehr Verfahrensvereinfachung und -beschleunigung ein, sondern baut die bestehenden Probleme des deutschen Umweltrechts – Unübersichtlichkeit und fehlende Harmonisierung – weiter aus.

## ***VII. Ergebnis***

Zur Verwirklichung des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie hätte es einer systematischen Umstrukturierung des deutschen Umweltrechts bedurft, und zwar in dem Sinne, dass das Prinzip des integrierten Umweltschutzes zu einer Grundlage des deutschen Genehmigungsrechts wird. Eine solche Umstrukturierung wäre notwendig, um das deutsche Umweltrecht nicht nur zu einem europarechtsfähigen, sondern auch zukunftsgerichteten und innovativen Rechtsgebiet umzugestalten. Das Artikelgesetz stellt hinsichtlich der Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie eine Minimallösung dar und scheint eine systematische Erneuerung um jeden Preis

---

<sup>685</sup> Begründung zum Gesetzesentwurf vom 14.11.2000, BT-Drs. 14/4599, Art. 2, Nr. 7 a, S. 128.

vermeiden zu wollen. Man darf spekulieren, dass der Grund für diese Scheu vor einer systematischen Erneuerung in gesellschaftspolitischem und wirtschaftlichem Lobbyismus zu finden ist. Mit dieser Umsetzungsstrategie ist allerdings im Ergebnis nicht viel gewonnen. Denn zum einen erhält das BImSchG dadurch eine unstimmige Konzeption. Zum anderen muss bezweifelt werden, ob das Artikelgesetz vor dem EuGH Bestand haben wird.

## **G. Vergleich einer Umsetzung durch das Artikelgesetz oder ein UGB I**

In diesem Kapitel erfolgt eine vergleichende Betrachtung der Vor- und Nachteile der beiden dargestellten Umsetzungsstrategien. Dabei werden nicht nur die Folgen der verschiedenen Umsetzungsstrategien für eine europarechtskonforme Umsetzung dargestellt, sondern darüber hinaus die Auswirkungen auf das Rechtssystem und die Verwaltung insgesamt.

Die Darstellung des Inhaltes des Integrationsprinzips, der IVU-Richtlinie sowie des sich daraus ergebenden Umsetzungsbedarfs hat deutlich gemacht, dass das Prinzip der Integration als ein für das deutsche Recht neuer Systemgedanke begriffen werden muss. Ein Systemgedanke ist erst dann in ein Rechtssystem aufgenommen, wenn seine wesentlichen Inhalte ausdrücklich in den grundlegenden Vorschriften verankert sind. Ausreichend ist es indes nicht, wenn lediglich die sich aus dem Systemgedanken ergebenden Folgen für ein Rechtssystem in die jeweiligen Vorschriften aufgenommen werden. Vielmehr ist für eine wirksame Umsetzung die Etablierung des integrierten Konzeptes in die Grundlage des deutschen Genehmigungsrechts notwendig<sup>686</sup>. Im Folgenden wird untersucht, welche der beiden Umsetzungsalternativen diesen Anforderungen gerecht wird.

### ***I. Umsetzung des integrativen Konzeptes***

Das Artikelgesetz beschränkt sich auf die Aufnahme einzelner Auswirkungen des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie. Beispielsweise soll zwar nach dem Artikelgesetz das untergesetzliche Regelwerk integrativ ausgestaltet werden, der Gesetzestext enthält indes lediglich im Gesetzeszweck sowie als Nebensatz im Rahmen des Einleitungssatzes des § 5 BImSchG eine verkürzte Formulierung des integrativen Leitgedankens. Da es sich aber bei dem Integrationsprinzip, wie gesagt, um einen neuen Systemgedanken handelt, wäre eine ausdrückliche Aufnahme dieses Prinzips an herausragender Stelle in den Gesetzestext notwendig gewesen<sup>687</sup>, und zwar in der Form, dass das Integrationsprinzip als ein bei der Genehmigungsentscheidung stets zu beachtendes und im Ergebnis zu verwirklichendes Konzept verstanden werden kann. Das auf einzelne Teile beschränkte Umsetzungskonzept des Artikelgesetzes manifestiert sich auch darin, dass zwar der Begriff des Standes der Technik integrativ ausgestaltet wird, andere grundlegende Begriffe wie die der Emissionen und Immissionen aber keine Erweiterung in diesem Sinne erfahren. Des Weiteren hält das Gesetz an der Ausgestaltung der Entscheidung als gebundene Entscheidung fest.

---

<sup>686</sup> In diesem Sinne Wahl, ZUR 2000, S. 360 (361) zum Referentenentwurf des BMU vom 30.6.2000, der allerdings keine Änderung des Einleitungssatzes des § 5 BImSchG vorsah.

<sup>687</sup> Das fordern auch Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 (865); ders., NVwZ 2000, S. 252 (259) und Wahl, ZUR 2000, S. 360 (364).

Das ist zwar für sich betrachtet nicht zu beanstanden; da aber eine integrierte Genehmigungsentscheidung im Hinblick auf umweltrelevante Faktoren wie den geografischen Standort der Anlage oder aber die örtlichen Umweltbedingungen nur als Einzelfallentscheidung ergehen kann, wäre die Einräumung von Ermessensspielräumen notwendig gewesen. Denn einen generalisierenden Maßstab zur Beurteilung aller Verlagerungsfolgen kann es nicht geben; ein solcher ist vielmehr einzelfallbezogen zu entwickeln<sup>688</sup>. Da das Artikelgesetz weder eine Integrations- noch eine Öffnungsklausel enthält, werden der Genehmigungsbehörde nicht die für die Umsetzung des integrierten Konzeptes notwendigen Entscheidungsspielräume zugebilligt<sup>689</sup>.

Auch verfahrensrechtlich lässt die Umsetzung des integrativen Konzeptes zu wünschen übrig. Zwar schreibt § 10 Abs. 5 BImSchG n.F. die Koordinierung der parallelen Zulassungsverfahren vor, wobei die genauere Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden in § 11 der 9.BImSchV normiert wird. Bezüglich der näheren Ausgestaltung der Koordinierung mehrerer Zulassungsverfahren hätte man sich jedoch Besseres vorstellen können. Zudem stellt der Verzicht auf eine Verknüpfung der Umweltverträglichkeitsprüfung mit den IVU-pflichtigen Anlagen eine weitere ungenutzte Chance zur Verwirklichung des integrierten Ansatzes dar.

Das Artikelgesetz etabliert das integrierte Konzept demnach nicht in ausreichendem Maße im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen. Diese mangelhafte Umsetzung ist eine notwendige Folge des vom Grundsatz einer Minimalumsetzung geprägten Konzeptes des Artikelgesetzes.

Der UGB-KoME bzw. ein auf dieser Grundlage basierendes UGB I hätte den in der IVU-Richtlinie enthaltenen systematischen Neuansatz wirksam umgesetzt<sup>690</sup>. Ein solcher systematischer Neuansatz findet sich wieder in der integrierten Genehmigung sowie in der ausdrücklichen Normierung des Integrationsprinzips in Form einer Integrationsklausel. Mit der Zusammenführung aller wesentlichen Genehmigungsentscheidungen in einer Entscheidung wird das integrativen Konzept sowohl materiell als auch formell konsequent umgesetzt. Das Problem der näheren Ausgestaltung der Zusammenarbeit der Behörden untereinander stellt sich dann nicht. Die Integrationsklausel sowie die Öffnungsklausel sind geeignet, der Behörde die notwendigen Entscheidungsspielräume zu eröffnen. Zudem sehen die Entwürfe eine Erweiterung der wesentlichen Begriffe im Sinne einer integrativen Ausrichtung vor. Mit einem UGB I wäre durch die Etablie-

---

<sup>688</sup> Vgl. bei Sendler, UTR 1998, S. 7 (21); Bohne, Innovation in Politik, Verwaltung und Wirtschaft durch Kodifikation des Umweltrechts: Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Sachverständigenkommission beim Bundesumweltministerium, in: Jann/König/Landfried/Wordelmann, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, S. 375 (394, dort Fn. 23).

<sup>689</sup> So auch Ekhardt, SächsVBl. 2000, S. 229 (235).

<sup>690</sup> Vgl. Wahl, ZUR 2000, S. 360 (361).

zung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der integrierten Genehmigungsentscheidung eine sinnvolle Verknüpfung der UVP- und IVU-Anforderungen gelungen, die ganz im Sinne des integrierten Konzeptes der IVU-Richtlinie gewesen wäre. Indem ein UGB I teilweise über die Anforderungen der IVU-Richtlinie hinausgegangen wäre<sup>691</sup>, hätte es ein in sich geschlossenes und wirksames Konzept zur Umsetzung des Integrationsgedankens dargestellt.

Während das von einem Minimalkonzept geprägte Artikelgesetz erhebliche Zweifel aufkommen lässt, ob mit ihm das integrierte Konzept der IVU-Richtlinie wirksam im deutschen Genehmigungsrecht etabliert wird, hätte ein UGB I den Anforderungen der Richtlinie voll entsprochen.

## ***II. Übersichtliche und schlüssige Konzeption***

Dem UGB-KomE wie auch dem Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums für ein UGB I wurde häufig der Vorwurf gemacht, sie seien zu umfangreich und deshalb zu unübersichtlich. Der Vorwurf einer umfangreichen Konzeption kann allerdings auch gegen das Artikelgesetz erhoben werden, da es ebenfalls einen nicht unerheblichen Umfang an Gesetzes- und Verordnungsänderungen aufweist. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, dass die IVU-Richtlinie zahlreiche Änderungen im deutschen Recht erforderlich macht, da der integrative Ansatz im deutschen Genehmigungsrecht keinesfalls weitgehend verwirklicht ist<sup>692</sup>, sondern sich allenfalls ansatzweise in einigen Vorschriften wiederfindet. Es besteht demnach die Notwendigkeit zahlreicher Änderungen im deutschen Genehmigungsrecht.

Bezüglich des Vorwurfes der Unübersichtlichkeit ist festzustellen, dass sich im Vergleich das Artikelgesetz als wesentlich unübersichtlicher darstellt, da es in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen Änderungen vorsieht und es deshalb für die Verwaltung ein recht schwieriges Unterfangen werden wird, sich einen Überblick über die maßgeblichen Änderungen zu verschaffen. Ein UGB I hätte demgegenüber den Vorteil einer in sich geschlossenen, einheitlichen Kodifikation gehabt, mit der die Behörde eine übersichtliche Gesamtschau über die wesentlichen Änderungen erhalten hätte.

In dieser Hinsicht spricht zudem ein weiteres Argument für ein UGB I. Ein umfangreiches UGB I hätte man damit rechtfertigen können, dass die zahlreichen Änderungen sich zwingend aus der Etablierung eines systematischen Neuansatzes ergeben und von daher für die Ausgestaltung des Umweltrechts hin zu einem zukunfts-, entwicklungs- und europarechtsfähigen Rechtsgebiet not-

---

<sup>691</sup> Z.B. bei der Öffentlichkeitsbeteiligung, da § 88 UGB-KomE einen grundsätzlich öffentlichen Erörterungstermin vorsieht, vgl. unter E.VII.4. und bei Sandler, ZAU 1998, S. 9 (13); ders., UTR 1998, S. 7 (44).

<sup>692</sup> So aber Köck, ZUR 1998, S. 225 ff.; Steinberg, NVwZ 1995, S. 209 ff.; ders./Koepfer, DVBl. 1997, S. 973 ff.

wendig sind. Das Artikelgesetz führt trotz seines nicht gerade geringen Umfangs im Ergebnis zu keinen wesentlichen Neuerungen, sondern ist vielmehr gekennzeichnet durch ein Festhalten an überkommenen Strukturen als Folge einer von einem Minimalkonzept geprägten Umsetzung.

Letztendlich kann nur darüber spekuliert werden, ob die Genehmigungsbehörde unter dem Gesichtspunkt der Übersichtlichkeit ein UGB I tatsächlich favorisiert hätte. Man kann jedoch kaum leugnen, dass eine Umsetzung im Wege einer einheitlichen Kodifikation in einem Gesetzbuch wesentlich übersichtlicher gewesen wäre als eine Umsetzung durch ein Artikelgesetz, welches zahlreiche Änderungen in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen notwendig macht.

Die durch das Artikelgesetz verursachte widersprüchliche Konzeption des BImSchG<sup>693</sup> hat zur Folge, dass dem Rechtsanwender die Erkenntnis erschwert wird, welche Konsequenzen eine integrierte Prüfung der umweltrelevanten Folgen einer Anlage tatsächlich mit sich bringt. Zudem lässt diese widersprüchliche Konzeption befürchten, dass es zu zahlreichen Diskussionen über den integrativen Gehalt einzelner Vorschriften des BImSchG kommen wird, welche häufig vor den Verwaltungsgerichten ausgetragen werden müssen. Ein UGB I hätte demgegenüber eine schlüssige Konzeption dargestellt, da das Integrationsprinzip durchgehend sowohl im materiellen wie im formellen Bereich verankert gewesen wäre. Das Artikelgesetz hingegen lässt viele schwierige Fragen offen<sup>694</sup>. Auch diese Schwachstelle ist letztendlich eine notwendige Folge der von dem Artikelgesetz verfolgten Minimallösung. Das Gegenteil einer solchen Minimallösung wäre eine Umsetzungsstrategie gewesen, welche sich an den entscheidenden Stellen nicht strikt an die Anforderungen der IVU-Richtlinie hält, sondern im Zweifelsfall mehr umsetzt als unbedingt notwendig. Ein UGB I hätte eine solche Umsetzungsstrategie dargestellt, da an zahlreichen Stellen über die Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie hinausgehende Regelungen vorgesehen waren<sup>695</sup>. Damit hätte man nicht, wie häufig gewarnt wurde, das „Bessere zum Feind des Guten gemacht“<sup>696</sup>, sondern eine Konzeption erreicht, die nicht nur hinsichtlich der Anforderungen der IVU-Richtlinie eine Umsetzung auf der sicheren Seite dargestellt hätte. Neben einer zweifelsfrei europarechtskonformen Umsetzung wäre zudem eine konzeptionell in sich schlüssige und widerspruchsfreie Kodifikation entstanden, die das deutsche Umweltrecht entwicklungsorientiert und zukunftsorientiert ausgestaltet hätte.

---

<sup>693</sup> Vgl. unter F.II.1. und 2.

<sup>694</sup> Beispielfhaft genannt sein hier nur die fehlende Abstimmung der IVU- mit der UVP-Richtlinie oder aber die unglücklich gewählten Formulierungen der Abfallvermeidungspflicht sowie der Pflichten nach Betriebsstilllegung. Vgl. im einzelnen unter F. VI.

<sup>695</sup> So z.B. die erweiterte Darlegungslast des Anlagenbetreibers bzgl. der Pflicht zur effizienten Energieverwendung. Vgl. unter E.III.1.

<sup>696</sup> So etwa bei Rebentisch, NVwZ 1995, S. 949 (953).

### ***III. Probleme im Interregnum***

Beide Umsetzungsalternativen stellen die Behörden vor das Problem, dass mit In-Kraft-Treten des Umsetzungsgesetzes die Gesetzeslage mit dem untergesetzlichen Regelwerk nicht kompatibel sein wird, da das untergesetzliche Regelwerk und in diesem Zusammenhang insbesondere die TA Luft derzeit nicht integrativ ausgestaltet sind, sondern sich nach wie vor primär auf über den Luftpfad in die Umwelt gelangende Schadstoffe bezieht. Zudem genügt die TA Luft als Allgemeine Verwaltungsvorschrift nicht den Anforderungen an eine europarechtskonforme Umsetzung. Sinnvoll wäre die Schaffung einer Rechtsverordnung zur Reinhaltung der Umwelt<sup>697</sup>. Das untergesetzliche Regelwerk ist jedoch unerlässlich für die Konkretisierung der gesetzlichen Vorschriften. Deutlich wird dies bei der Bestimmung des Standes der Technik. Dieser für das Umweltrecht zentrale Begriff bedarf aufgrund seiner Unbestimmtheit der näheren Ausgestaltung durch das untergesetzliche Regelwerk, beispielsweise durch die Festlegung integrativ ausgestalteter Emissionswerte. Mit In-Kraft-Treten des Artikelgesetzes ist jedoch keine Anpassung des untergesetzlichen Regelwerkes erfolgt. Die Behörde ist von daher gehalten, das untergesetzliche Regelwerk im Sinne des integrativen Ansatzes anzuwenden. Das bedeutet konkret, dass in bestimmten Fällen gegebenenfalls von den in der TA Luft festgelegten Grenzwerten abgewichen werden muss, um im Ergebnis die für die Umwelt insgesamt beste Lösung zu erreichen. Als Auslegungshilfen dienen dabei die integrativ ausgestalteten Gesetzeszwecke wie beispielsweise die der §§ 1 BImSchG, 1 a WHG bzw. der Gesetzeszweck eines UGB I<sup>698</sup>.

Im Falle der Umsetzung durch das Artikelgesetz hat diese Problematik aber sehr weitreichende Folgen. Denn das Gesetz verlagert den integrativen Ansatz auf das untergesetzliche Regelwerk, indem es in den Vorschriften der §§ 7, 48 BImSchG beim Erlass von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vorsieht, dass die durch Schutzmaßnahmen entstehende Verlagerungseffekte sowie Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltgütern berücksichtigt werden. Problematisch ist dabei, dass der integrative Ansatz erst mit In-Kraft-Treten des integrativ ausgerichteten Regelwerkes verwirklicht wäre. Dann aber ist die Umsetzung der Anforderungen der IVU-Richtlinie erst mit Erlass des entsprechenden untergesetzlichen Regelwerkes erreicht. Von daher stellt sich mit der Umsetzung durch das Artikelgesetz nicht nur das generelle Problem der Übergangszeit für die Behörde, sondern es besteht zudem die Gefahr, dass der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie mit In-Kraft-Treten des Umsetzungsgesetzes nicht voll verwirklicht wird, sondern erst im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des geänderten untergesetzlichen Regelwerkes.

---

<sup>697</sup> Vgl. dazu unter F.IV.2.

<sup>698</sup> Vgl. dazu auch Wasielewski, ZUR 2000, S. 373 (376).

Vor seinem In-Kraft-Treten bestehen nach wie vor Umsetzungsdefizite<sup>699</sup>. Selbst nach In-Kraft-Treten der neuen TA Luft stellt sich das Problem, dass die TA Luft als Allgemeine Verwaltungsvorschrift den Anforderungen an eine europarechtskonforme Umsetzung nicht genügt. Von daher ist es unverständlich, warum der Gesetzgeber weiterhin die TA Luft als Allgemeine Verwaltungsvorschrift ausgestaltet und nicht als Rechtsverordnung. Damit wird die Rechtssprechung des EuGH zu den Anforderungen an eine europarechtskonforme Umsetzung ignoriert<sup>700</sup>.

Dieses Problem hätte sich im Falle einer Umsetzung durch ein UGB I nicht gestellt, da ein UGB I mit einer integrierten Genehmigung sowie der Integrations- und der Öffnungsklausel den integrativen Ansatz der IVU-Richtlinie in ausreichendem Maße umgesetzt hätte. Der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie wäre demnach vollständig durch die gesetzlichen Regelungen verwirklicht worden<sup>701</sup>.

#### ***IV. Entstehen von Überschneidungsbereichen***

Ein weiteres gemeinsames Problem besteht in der Entstehung von Überschneidungsbereichen.

Im Falle einer Umsetzung durch ein UGB I hätte sich das Problem ergeben, dass die bestehenden Umweltgesetze, wie zum Beispiel das BImSchG und das WHG, bis zum In-Kraft-Treten eines umfassenden Umweltgesetzbuches weiter fortgegolten hätten. Dadurch würde die Behörde vor das Problem gestellt, das entsteht, wenn sich eine im UGB I enthaltene Regelung und eine der fortbestehenden Umweltgesetze widersprechen<sup>702</sup>. Gelöst werden könnte dieser Konflikt nur über eine europarechtskonforme Auslegung der fortbestehenden Fachgesetze in dem Sinne, dass diese europarechtskonform aufgeladen werden und so in Einklang zu bringen sind mit den Vorschriften eines UGB I<sup>703</sup>. Eine solche Vorgehensweise bringt sicherlich einige Probleme mit sich, da hier die Behörde auf sich gestellt ist und vor der Aufgabe steht, das Recht im europarechtskonformen Sinne anzuwenden. Dennoch stellt dies keine unlösbare Problematik dar, da den Behörden die europarechtskonforme Auslegung der Gesetze zugetraut werden sollte.

Etwas anders stellt sich die Problematik bei der Umsetzung durch ein Artikelgesetz dar. Durch die Ausdehnung der Zweckbestimmungen sowohl in § 1 BImSchG als auch in § 1 a WHG wird

---

<sup>699</sup> Wahl, ZUR 2000, S. 360 (365).

<sup>700</sup> Vgl. dazu bereits unter D.II.1.f), insbesondere Fn. 423.

<sup>701</sup> Vgl. ausführlich dazu unter E.IV.,V.,VI.

<sup>702</sup> Vgl. dazu Hansmann in: Bohné, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationen in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 115 (122 f.).

<sup>703</sup> Siehe dazu bereits unter E.VIII. sowie bei Sendler, UTR 1998, S. 7 (34); ders., Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in einem UGB I, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 29 (37).



der Zuständigkeitsbereich beider Behörden erweitert. Probleme ergeben sich dann, wenn die Immissionsschutzbehörde und die Wasserbehörde bezüglich der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage unterschiedlicher Auffassung sind. Da keine der Behörden eine Letztentscheidungsbezugnis besitzt und das Artikelgesetz einen solchen Konfliktfall auch nicht auf andere Weise regelt, muss dieser Konflikt letztendlich vor den Verwaltungsgerichten entschieden werden. Dass dies nicht besonders vollzugsfreundlich und auch für den Anlagenbetreiber nicht sehr vorteilhaft ist, kann nicht geleugnet werden.

Es wird deutlich, dass beide Umsetzungsalternativen hinsichtlich der Entstehung von Überschneidungsbereichen die Behörden vor schwierige Fragen stellen. Im Falle einer Umsetzung durch ein UGB I bietet sich indes die Lösung des Problems im Wege einer europarechtskonformen Auslegung an, wohingegen das Artikelgesetz keine Lösung für den durch die erweiterten Zuständigkeitsbereiche entstehenden Konfliktfall bietet. Demnach stellt ein UGB I im Vergleich mit dem Artikelgesetz auch unter dem Gesichtspunkt der Entstehung von Überschneidungsbereichen die bessere Umsetzungsalternative dar.

### ***V. Effektivierung des Verwaltungsvollzugs***

Ein wichtiger Gesichtspunkt bei einem Vergleich der beiden Umsetzungsalternativen ist die Frage, welche Möglichkeiten hinsichtlich der Verbesserung des Verwaltungsvollzuges bestehen. Dem UGB-KomE bzw. auch dem Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums wurde vielerorts der Vorwurf gemacht, er sei nicht sehr vollzugsfreundlich und trage deshalb nicht zur effektiveren Gestaltung und Beschleunigung des Verwaltungsvollzuges bei. Dass diese Kritik sich als nicht berechtigt erweist, wurde bereits dargelegt<sup>704</sup>. Insbesondere bei einem Vergleich der beiden Umsetzungsalternativen fällt auf, dass ein UGB I die vollzugsfreundlichere Lösung dargestellt hätte.

Zum einen deshalb, weil durch eine einheitliche Vorhabengenehmigung alle Entscheidungen bei einer Behörde konzentriert werden. Es bedarf demnach keiner wie auch immer gearteten Koordination mehrerer paralleler Zulassungsentscheidungen. Das bietet den Vorteil, dass die Genehmigungsbehörde alle Umweltauswirkungen in den Blick nehmen kann, ohne befürchten zu müssen, dass sie damit in den Zuständigkeitsbereich anderer Behörden eingreift. Die Konzentration aller Entscheidungen bei einer Behörde stellt sowohl verfahrens- als auch materiellrechtlich die konsequenteste Umsetzung der Anforderungen der IVU-Richtlinie dar. Für den Verwaltungsvollzug hat dies den Vorteil, dass der Anlagenbetreiber nicht befürchten muss, dass beispielsweise die Immissionsschutzbehörde die Genehmigung erteilt, die Wasserbehörde jedoch die erforderli-

---

<sup>704</sup> Vgl. unter E.VIII.

che Genehmigung verweigert. Zudem ist ein umfangreicher und häufig auch das Verfahren verzögernder Informationsaustausch, wie dies bei mehreren parallelen Zulassungsverfahren notwendig wäre, nicht erforderlich. Vielmehr kann sich die alleinzuständige Behörde ein umfassendes Bild von allen denkbaren Umweltauswirkungen machen und ohne Rücksicht auf andere Behörden die für die Umwelt insgesamt beste Lösung finden.

Nicht ganz unproblematisch ist dabei die Komplexität einer solchen umfassenden Umweltfolgenprüfung. Dabei handelt es sich indes nicht um eine absolute Neuheit im deutschen Umweltrecht. Ähnliche Probleme stellen sich auch bei der Planung einer Umgehungsstrasse, um die Situation der lärmgeplagten und abgasbeeinträchtigten Stadtbevölkerung zu verbessern. Vorhaben dieser Art sind mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden, so dass die Genehmigungsbehörde auch in solchen Fällen nicht auf einen generalisierenden Maßstab zur Beurteilung aller Umweltfolgen zurückgreifen kann, sondern vielmehr eine für den konkreten Fall umfassende Betrachtung der Verlagerungsfolgen bzw. der Folgen für die Umwelt insgesamt vornehmen muss<sup>705</sup>. Da sich die Situation im Falle einer einheitlichen Genehmigungsentscheidung für die Behörde ähnlich darstellen würde, kann davon ausgegangen werden, dass die Behörde einer solchen Aufgabe grundsätzlich gewachsen wäre.

Das Artikelgesetz hingegen stellt sich als nicht besonders vollzugsfreundlich dar, weil es aufgrund seines Minimalumsetzungskonzeptes die wesentlichen Begrifflichkeiten nur teilweise anpasst und das BImSchG von daher eine widersprüchliche Konzeption aufweist<sup>706</sup>. Diese widersprüchliche Konzeption kann dazu führen, dass die Behörden Schwierigkeiten mit der Anwendung des BImSchG haben werden, da das Gesetz an einigen Stellen nicht erkennen lässt, welchen Prüfungsumfang die Genehmigungsentscheidung letztendlich haben soll. Beispielsweise umfasst einerseits der Stand der Technik Schadstoffeinträge in alle drei Umweltmedien, andererseits lässt die unveränderte Fassung des Emissionsbegriffs eine Auslegung dahingehend zu, dass nur Schadstoffeinträge über den Luftpfad erfasst werden. Insofern wird für die Genehmigungsbehörde zumindest nicht eindeutig klar, welche Belastungspfade letztendlich in die Genehmigungsentscheidung mit einbezogen werden sollen.

Vollzugsschwierigkeiten können sich aber auch daraus ergeben, dass das Artikelgesetz anders als der UGB-KomE und der Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums weder eine Integrationsklausel noch eine Öffnungsklausel enthält und deshalb nicht festlegt, wann eine Einzelfallprüfung zu erfolgen hat. Dass das integrierte Konzept eine Einzelfallprüfung erfordert, wurde indes

---

<sup>705</sup> Dieses Beispiel findet sich bei Sendler, UTR 1998, S. 7 (21).

<sup>706</sup> Vgl. dazu im einzelnen unter F.II.1. und 2.

mehrfach dargelegt<sup>707</sup>. Diese schwierige Frage, wann eine solche Einzelfallprüfung in die Genehmigungsentscheidung Eingang finden muss, wird allein der Behörde überlassen, ohne auch nur ungefähr festzulegen, unter welchen Umständen ein solches Vorgehen angezeigt ist. Zudem besteht die Gefahr, dass die Behörde sich an Nr. 2.2.1.3 TA Luft orientieren. Dabei handelt es sich, anders als bei der in Art. 9 Abs. 4 S. 1 IVU-Richtlinie vorgesehenen regelmäßig vorzunehmende Einzelfallprüfung, in Nr. 2.2.1.3 TA Luft um eine Prüfung, welche nur in atypischen Ausnahmefällen erfolgen soll, wenn aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls Anlass besteht<sup>708</sup>. Wenn aber die Behörde sich an dieser Art von Sonderprüfung orientiert, besteht die Gefahr, den Vorwurf der defizitären Umsetzung zu riskieren.

Ein UGB I hätte solche Probleme verhindert, da die Integrations- und die Öffnungsklausel festlegen, wann eine Einzelfallprüfung zu erfolgen hat, gleichzeitig der Behörde aber genügend Entscheidungsspielräume zugebilligt werden, um die für die Umwelt insgesamt beste Lösung zu ermitteln<sup>709</sup>. Damit wäre den Umsetzungsanforderungen in ausreichendem Maße Genüge getan und gleichzeitig sichergestellt, dass die Behörde in den von der IVU-Richtlinie vorgeschriebenen Fällen eine Einzelfallprüfung vornimmt.

Zum Teil wird bezweifelt, ob ein Umweltgesetzbuch tatsächlich zu einer Verbesserung des Verwaltungsvollzuges beitragen würde. Begründet wird dies mit der Behauptung, dass die Ursachen der oft beklagten Vollzugsdefizite nicht in Mängeln des geltenden Gesetzesrechts, sondern in den Unzulänglichkeiten der Verwaltungsstruktur, konkret in der unzureichenden Personal- und Sachausstattung der Umweltbehörden, fehlenden Daten, mangelnden Fachkenntnissen und handfesten Interessenkonflikten liege. Soweit man tatsächlich diesem extrem negativen Bild von der deutschen Umweltverwaltung zustimmen möchte, kann dieser Argumentation entgegengehalten werden, dass gerade diese Probleme durch eine einheitliche Vorhabengenehmigung vermindert bzw. behoben werden könnten. Denn mit der umfassenden Konzentrationswirkung der einheitlichen Vorhabengenehmigung wäre ein erhebliches Effizienzsteigerungspotential verbunden gewesen, weil sie einen immensen Druck auf die Organisation der Umweltverwaltung ausgeübt und dadurch eine Zusammenfassung von immissionsschutz-, wasser- und abfallbehördlichen Zuständigkeiten bewirkt hätte. Eine solche organisatorische Reform des Umweltrechts hätte wesentlich zu einer Steigerung der Effektivität des Verwaltungsvollzuges beitragen können. Mit der Reduzierung mehrerer kleiner Behörden auf eine große Behörde könnte den genannten Problemen entgegengewirkt werden, da mit einer

---

<sup>707</sup> Vgl. nur unter D.II.1.e) und unter F.IV.1.

<sup>708</sup> Vgl. unter F.IV.1.

<sup>709</sup> Vgl. auch BMU, UGB-KomE, Begründung zu § 83 Abs. 2, S. 607.

gegengewirkt werden, da mit einer einzigen Behörde der Bedarf an Personal- und Sachausstattung verringert würde, der Datenaustausch wesentlich verbessert werden könnte und damit zumindest Interessenkonflikte zwischen den einzelnen Behörden nicht mehr entstehen könnten.

Demnach müsste der Vorwurf mangelnder Vollzugsfreundlichkeit eher gegenüber dem Artikelgesetz erhoben werden, wohingegen unter diesem Gesichtspunkt ein UGB I besser als sein angeblicher Ruf gewesen wäre.

## ***VI. Rechtsvereinheitlichung und Harmonisierung***

Mit der Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I in nationales Recht wurde häufig die Hoffnung verbunden, dass dies zu einer Harmonisierung des deutschen Umweltrechts und des Verwaltungsvollzuges beitragen werde<sup>710</sup>.

Betrachtet man das Artikelgesetz, so werden mit dieser Umsetzungsalternative solche Hoffnungen jedenfalls nicht erfüllt. Denn das Artikelgesetz birgt die Gefahr in sich, dass die Genehmigungsverfahren insgesamt sehr unterschiedlich ablaufen werden, da zwar § 11 der 9. BImSchV einige Kriterien für das Wie der Koordinierung paralleler Zulassungsverfahren vorgibt. Jedoch sieht das Artikelgesetz keine Normierung obligatorischer Koordinierungsberatungen vor. Die Genehmigungsbehörde wird in § 11 der 9. BImSchV lediglich aufgefordert, auf eine Beteiligung der anderen Behörden hinzuwirken. Im Vergleich zu der Schaffung einer einheitlichen Genehmigungsbehörde besteht hier eher die Gefahr, dass die Prüfung der Umweltauswirkungen auf die Umwelt insgesamt sehr unterschiedlich ausfällt, da in den Genehmigungsverfahren, in denen die Koordinierung zwischen den Behörden gut funktioniert, die Betrachtung der Umweltfolgen umfassender und effektiver sein wird als in jenen Verfahren, in denen sich die verschiedenen zuständigen Behörden kaum miteinander austauschen. Unterschiede innerhalb des Genehmigungsverfahrens werden sich aber auch deshalb ergeben, weil das Artikelgesetz nicht festlegt, wann eine Einzelfallprüfung zu erfolgen hat. Das kann zur Folge haben, dass einige Behörden vermehrt solche Einzelfallprüfungen vornehmen werden, während die überwiegende Zahl der Behörden nur selten diese Möglichkeit ergreifen wird. Auch sind Unterschiede in der Rechtsanwendung zu befürchten, da das Artikelgesetz an einigen Stellen eine unterschiedliche und zum Teil nicht richtlinienkonforme Auslegung zulässt.

---

<sup>710</sup> Z.B. Sendler, UTR 1998, S. 7 (44); ders., Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in einem UGB I, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 29 (38 f.); ders., NJ 1997, S. 506 (512); Volkmann, VerwArch 89 (1998), S. 363 (364); Sellner in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationen in Wirtschaft und Verwaltung?, S. 91 (114).

Insgesamt trägt das Artikelgesetz nicht zu einer Harmonisierung des deutschen Umweltrechts bei, da die dieses Rechtsgebiet kennzeichnende Zersplitterung beibehalten bzw. vertieft wird. Das Konzept des Artikelgesetzes nimmt nur punktuelle Änderungen des bestehenden Genehmigungsrechts vor, so dass letztendlich das unabgestimmte Nebeneinander vielfältiger fachrechtlicher Sonderregelungen nicht behoben wird. Alte Widersprüche und Ungereimtheiten zwischen den verschiedenen Gesetzen werden beibehalten<sup>711</sup>. Da mit dem Artikelgesetz zudem neue Widersprüche innerhalb des BImSchG sowie weitere Überschneidungsbereiche entstehen, trägt das Artikelgesetz nicht zur Harmonisierung des deutschen Umweltrechts bei, sondern baut die bestehenden Widersprüche und Ungereimtheiten weiter aus.

Ein UGB I hingegen hätte im Gegensatz zu einer durch das Artikelgesetz herbeigeführten bloßen Anreicherung des bestehenden Rechts eine in sich geschlossene Konzeption dargestellt, die in der Lage gewesen wäre, bestehende Ungereimtheiten und Widersprüche zu vermindern bzw. zu beseitigen. Insbesondere dem Instrument einer einheitlichen Vorhabengenehmigung wäre eine vereinheitlichende und harmonisierende Wirkung zugekommen, da durch dieses die in zahlreichen Gesetzen verstreuten Regelungen in einem Gesetzbuch zusammengefasst und mit diesem Schritt bestehende, sachlich häufig nicht gerechtfertigte Unterschiede zwischen den einzelnen Fachgesetzen beseitigt worden wären<sup>712</sup>. Von daher wurde in diesem Zusammenhang nicht zu Unrecht von einer „der wichtigsten Harmonisierungsleistungen“ des UGB-KomE gesprochen<sup>713</sup>.

### ***VIII. Kontinuität im deutschen Umweltrecht***

An letzter Stelle sollen die beiden Umsetzungsalternativen dahingehend untersucht werden, ob sie zur Verminderung der Änderungsanfälligkeit des deutschen Umweltrechts beitragen und inwieweit sie für die Zukunft eine gewisse Kontinuität gewähren können.

Die Umsetzung durch das Artikelgesetz lässt befürchten, dass hier einige Nachbesserungen notwendig werden könnten. Zum einen deshalb, weil das Gesetz von einem Minimalumsetzungskonzept geprägt ist, so dass an zahlreichen Stellen die Gefahr des Vorwurfes defizitärer Umset-

---

<sup>711</sup> Diese Gefahr sieht Sendler, UTR 1998, S. 7 (44); ders., Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in einem UGB I, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 29 (39); ders., ZAU 1998, S. 9 (13).

<sup>712</sup> Sendler, UTR 1998, S. 7 (44); ders., Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht – zur Umsetzung der IVU-Richtlinie in einem UGB I, in: Koch, Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, S. 29 (39); ders., ZAU 1998, S. 9 (13); in diesem Sinne auch Sellner, S. 91 (114) und Schrader, S. 139 (141 f.) in: Bohne, Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationen in Wirtschaft und Verwaltung?; Lübke-Wolff, ZAU 1998, S. 43 (52). Auch Fluck, ZAU 1998, S. 23 (25) und Krings, UTR 1998, S. 47 (89) bejahen die Harmonisierungs- und Vereinfachungseffekte einer einheitlichen Vorhabengenehmigung, gehen aber bezüglich des Kommissionsentwurfes von einem erheblichen Nachbesserungsbedarf aus. Breuer, UPR 1995, S. 365 (367) hingegen lehnt die Harmonisierungswirkung eines UGB grundsätzlich ab.

<sup>713</sup> So bei Kloepfer/Durner, DVBl. 1997, S. 1081 (1088).

zung droht. Auch wenn eine unzureichende Umsetzung nicht immer eindeutig festgestellt werden kann, so befindet sich das Artikelgesetz mit den in ihm vorgesehenen Regelungen häufig zu nah an der Grenze dessen, was nach den Anforderungen der IVU-Richtlinie zulässig ist. Ob das Artikelgesetz insgesamt vor dem EuGH Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Nachbesserungen werden aber auch deshalb erfolgen müssen, weil das Artikelgesetz zu einer widersprüchlichen Konzeption des BImSchG beiträgt. Dieser Missstand kann dauerhaft nicht toleriert werden, so dass mit der Forderung nach einer entsprechenden Änderung des BImSchG relativ bald zu rechnen sein wird.

Ein UGB I hingegen wäre nicht in diesem Maße änderungsanfällig gewesen, da sowohl der Kommissionsentwurf als auch der Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums von einer Konzeption geprägt sind, welche das integrierte Konzept der IVU-Richtlinie in ausreichendem Maße umsetzt und zudem an einigen Stellen über das von der Richtlinie Geforderte hinausgeht. Aufgrund der konsequenten und in sich schlüssigen Konzeption hätte man eine Kodifikation schaffen können, die eine solide Grundlage für ein umfassendes Umweltgesetzbuch dargestellt und mit der sich der Gesetzgeber hinsichtlich der Umsetzungsanforderungen auf der sicheren Seite befunden hätte.

Mit der Umsetzung der IVU-Richtlinie durch ein UGB I wäre aber auch deshalb ein sehr viel höheres Maß an Kontinuität verbunden gewesen, weil es die Verwaltung auf ein umfassendes Umweltgesetzbuch eingestimmt hätte. Denn an der Verwirklichung eines Umweltgesetzbuches hält auch die jetzige Bundesregierung fest. Für die Verwaltung wird es sehr viel schwieriger werden, den Vollzug zunächst an die zahlreichen Änderungen in den einzelnen Fachgesetzen durch das Artikelgesetz anzupassen und in ein paar Jahren mit der Einführung eines Umweltgesetzbuches erneut die gesamte Verwaltungspraxis umzustellen<sup>714</sup>.

Sowohl der UGB-KomE als auch der Arbeitsentwurf zu einem UGB I wurden häufig dahingehend kritisiert, dass sie zu allgemein gehaltene Vorschriften enthalten<sup>715</sup>. Diese Kritik ist jedoch nicht berechtigt, da zum einen die notwendige Konkretisierung in den jeweiligen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vorgenommen und zum anderen die Änderungsanfälligkeits eines Gesetzes dadurch reduziert werden kann, dass die in ihm enthaltenen Vorschriften so dynamisch wie möglich sind. Das sind sie vor allem dann, wenn sie sehr abstrakt und allgemein formuliert sind. Sowohl der UGB-KomE als auch der Arbeitsentwurf enthielten solche abstrakten und allgemein gehaltenen Vorschriften. Daher hätte ein UGB I auch unter diesem Gesichts-

---

<sup>714</sup> In diesem Sinne auch Sendler, ZAU 1998, S. 9 (14); ders., UTR 1998, S. 7 (45).

<sup>715</sup> Vgl. im einzelnen unter E.VIII.

punkt zu mehr Kontinuität im Umweltrecht beitragen können, da mit ihm eine Kodifikation geschaffen worden wäre, die dem dynamischen Charakter des Umweltrechts entsprochen hätte. Das Artikelgesetz hingegen hält an den fachlich oft nicht gerechtfertigten Besonderheiten einzelner Fachgesetze fest, so dass der Ruf nach notwendigen Änderungen nicht lange auf sich warten lassen wird.

Insgesamt betrachtet hätte ein UGB I zu mehr Kontinuität im Umweltrecht beigetragen, weil es in der Lage gewesen wäre, die Zersplitterung des deutschen Umweltrechts zu beseitigen und die Verwaltung auf ein umfassendes Umweltgesetzbuch einzustimmen. Das Artikelgesetz hingegen steigert die Änderungsanfälligkeit dieses dynamischen Rechtsgebietes in hohem Maße, so dass von einem Beitrag zu mehr Kontinuität nicht gesprochen werden kann.

## H. Fazit

Da die Zukunft heutiger und künftig lebender Generationen maßgeblich von der Erhaltung der Umwelt abhängt und langfristig gesehen ein effektiver Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit nur auf dem Weg einer integrierten Umweltschutzpolitik erreicht werden kann, können Politik und Gesellschaft die Notwendigkeit der Verwirklichung einer integrierten Umweltpolitik nicht länger leugnen. Die IVU-Richtlinie stellt auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene ein sinnvolles Instrument zur Umsetzung des integrierten Konzeptes dar, da sie einerseits den integrierten Ansatz im europäischen Umweltrecht sowohl materiell als auch formell etabliert, andererseits für die einzelnen Mitgliedstaaten einen auf nationaler Ebene politisch durchsetzungsfähigen Kompromiss darstellt, indem sie das Idealbild des integrierten Umweltschutzes teilweise abschwächt. Daraus ergibt sich für das deutsche Umweltrecht ein nicht ganz unerheblicher Umsetzungsbedarf, da es nur punktuell integrierte Ansätze aufweist. Ob man diesbezüglich tatsächlich von einem Umsturz im deutschen Umweltrecht sprechen kann, mag dahinstehen.

Wie muss nun die Antwort auf die zentrale Frage, welche Umsetzungsalternative die bessere gewesen wäre, lauten? Fest steht, dass das Artikelgesetz im Ergebnis die kleinste Lösung darstellt und von daher Gefahr läuft, dem Vorwurf unzureichender Umsetzung ausgesetzt zu sein. Ein UGB I hätte nicht nur den Umsetzungsanforderungen der IVU-Richtlinie voll entsprochen, sondern mit ihm wäre die Chance der Verbesserung des Verwaltungsvollzuges, der vereinheitlichenden Harmonisierung des Umweltrechts und damit der Schaffung einer zukunftsweisenden und entwicklungsfähigen Kodifikation verbunden gewesen, welche die Fehlentwicklungen des geltenden Rechts partiell hätte korrigieren können. Im Vergleich zu einer bloßen Anreicherung des geltenden Rechts durch das Artikelgesetz hätte ein UGB I eine in sich schlüssige Konzeption dargestellt, die nicht nur zu mehr Kontinuität im Umweltrecht beigetragen hätte, sondern das deutsche Umweltrecht europarechtsfähig und entwicklungs offen gestaltet hätte. Das Artikelgesetz hingegen setzt die alten Widersprüche und Ungereimtheiten weiter fort und trägt damit weder zur Harmonisierung noch zu einem effizienteren Verwaltungsvollzug bei. Vor allem aber ist fraglich, ob dieses Konzept einer Minimalumsetzung vor dem EuGH Bestand haben wird.

An anderer Stelle wurde auf die Frage, warum man bei der Wahl der besseren Umsetzungsalternative ein UGB I anstreben sollte, wenn man die Umsetzung mit einem Artikelgesetz einfacher bewerkstelligen könne, eine Antwort gegeben, die all diese Probleme in einem Satz andeutet: Wer glaube, dass die Umsetzung der IVU-Richtlinie nur zu punktuellen Änderungen des geltenden Genehmigungsrechts zwingt, lüge sich in die Tasche, weil eine solche Umsetzung durch ein Artikelgesetz zu einem Gewürge vielfältiger fachrechtlicher Sonderregelungen und bereichsübergrei-



fender Koordinierungsregelungen zwingen und die im UVP-Recht bekannten Schwierigkeiten potenzieren würde<sup>716</sup>.

Eine Umsetzung durch ein UGB I auf der Grundlage des UGB-KomE wäre, vergleicht man es mit dem vom Gesetzgeber gewählten Weg der Umsetzung durch das Artikelgesetz – zumindest aus rechtssystematischer Sicht – die bessere Umsetzungsalternative gewesen, da ein UGB I der Gesetzeslage, wie sie sich nach In-Kraft-Treten des Artikelgesetzes darstellt, aufgrund seiner konzeptionellen Geschlossenheit und begrifflichen Klarheit weit überlegen gewesen wäre. Ob ein UGB I tatsächlich zu den genannten Vorteilen im Verwaltungsvollzug und im Umweltrecht geführt hätte, kann nicht abschließend beantwortet werden, da sich jede Kodifikation in der Praxis bewähren muss. Mit der Umsetzung durch das Artikelgesetz bleiben jedoch zahlreiche Chancen innovativer Fortentwicklung des deutschen Umweltrechts sowie der Verwaltungsstrukturen ungenutzt. Das Scheitern einer Umsetzung durch ein UGB I ist bedauerlich und zeigt, welchen Einfluss Ressortegoismen und gesellschaftspolitischem Lobbyismus mitunter auf politische Entscheidungen haben können.

---

<sup>716</sup> Bohne, Innovation in Politik, Verwaltung und Wirtschaft durch Kodifikation des Umweltrechts: Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Sachverständigenkommission beim Bundesumweltministerium, in: Jann/König/Landfried/Wordelmann, Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, S. 375 (395).