



# Rundbrief

Informationen aus der Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren

**Das Thema:**

Aufbruch, Bündelung oder  
Standardabbau?

Erwartungen an das Umweltgesetzbuch

**3 + 4 / 2008**

Herausgeber:

 **Öko-Institut e.V.**  
Institut für angewandte Ökologie e.V.

ISSN 0949-8192

## Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b> .....	1
<b>Einführung – Das Umweltgesetzbuch auf der Achterbahn</b> .....	2
<b>Das neue Umweltgesetzbuch</b>	
<i>Astrid Klug</i> .....	6
<b>Der Entwurf des Umweltgesetzbuches – Neue Ära für das deutsche Umweltrecht?</b>	
<i>Prof. Dr. Eckard Rehbinder</i> .....	12
<b>Umweltgesetzbuch – Anforderungen aus Ländersicht</b>	
<i>Tanja Gönner</i> .....	20
<b>Beitrag zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit? – Der UGB-Referentenentwurf aus Sicht der Industrie</b>	
<i>Dr. Jürgen Fluck</i> .....	24
<b>UGB: Bürokratieabbau und Investitionsförderung sind die Zusagen des Bundesumweltministers</b>	
<i>Hans Hermann Nacke</i> .....	29
<b>Impulsreferat Öffentlichkeitsbeteiligung</b>	
<i>Dr. Sandra Otto</i> .....	31
<b>Umweltgesetzbuch: Allgemeiner Teil und UVP</b>	
<i>Stefan Kopp-Assenmacher</i> .....	33
<b>Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Entwurf des Umweltgesetzbuchs</b>	
<i>Dirk Teßmer</i> .....	36
<b>Die integrierte Vorhabengenehmigung im Umweltgesetzbuch</b>	
<i>Andreas Hermann und Peter Küppers</i> .....	41
<b>Ein Rechtsgebiet unter Druck: EU, Föderalismusreform und konträre Interessen – Naturschutz im UGB</b>	
<i>Prof. Dr. Hans Walter Louis</i> .....	52
<b>Tradition oder Fortentwicklung? Wasserrecht im UGB</b>	
<i>Dr. Peter Nisipeanu</i> .....	55
<b>Das zukünftige UGB: Chance für eine moderne und bürgerfreundliche Öffentlichkeitsbeteiligung?</b>	
<i>Dorothee Dick und Michael Zschiesche</i> .....	58

## Editorial

### Liebe Leserin, lieber Leser,

obwohl es eher unwahrscheinlich ist, dass ein umfassendes Umweltgesetzbuch in dieser Legislaturperiode erlassen wird (siehe die folgende Einführung), haben wir einen Rundbrief zu diesem Thema erstellt. Denn wir sind der Auffassung, dass die in diesem Heft dargestellten Ansprüche und Wünsche der verschiedenen Interessengruppen an eine „neue“ Umweltgesetzgebung die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der derzeitigen Auseinandersetzung um ein modernes Umweltrecht zeigen: auf der einen Seite eher Zusammenführen und den Status-quo halten, auf der anderen Seite das Umweltrecht so weiter zu entwickeln, dass die bevorstehenden drängenden Umweltprobleme wirksam angegangen werden können.

Die Beiträge in diesem Heft stammen aus der Politik, der Wirtschaft & Industrie sowie der Wissenschaft und wurden auf der UGB-Konferenz „Progressives Umweltgesetzbuch?“ am 29. und 30. Oktober 2007 in der Katholischen Akademie Berlin gehalten. Sie beruhen auf dem Arbeitsentwurf des Bundesumweltministeriums vom 5. September 2007. Zudem wurden einige Beiträge erst anschließend auf Grundlage des Referentenentwurfs vom 19. November 2007 verfasst. Neben allgemeinen Beiträgen, die sozusagen das gesamte Umweltgesetzbuch behandeln, sind auch solche enthalten, die sich mit Schwerpunktthemen befassen. Zu den Schwerpunktthemen zählen die integrierte Vorhabengenehmigung, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Umweltverträglichkeitsprüfung, der Naturschutz und das Wasserrecht, aber auch der Bürokratieabbau, der Wettbewerb und die Investitionsförderung.

Wir hoffen, Ihnen damit einen Überblick geben zu können, der Sie in die Lage versetzt, selbst entscheiden zu können, ob es sich beim Umweltgesetzbuch – falls es denn kommen sollte – um einen „Aufbruch“, ein einfaches „Bündeln“, einen Standardabbau oder eine Mixtur aus den drei vorgenannten handelt.

Weitere Hintergrundinformationen zum Umweltgesetzbuch finden Sie unter: [www.umweltgesetzbuch.org](http://www.umweltgesetzbuch.org). Auf dieser Seite sind Workshops, Positionspapiere, Stellungnahmen und Veranstaltungen zu finden, mit denen das Öko-Institut e.V., die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen e.V. (UfU) das Umweltgesetzbuch seit Beginn des Vorhabens begleitet haben.

Peter Küppers

---

## Impressum

Der KGV-Rundbrief erscheint quartalsweise (Veröffentlichung von Doppel- und Sondernummern vorbehalten). Herausgeber: Öko-Institut e.V., Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren (KGV), Rheinstr. 95, 64295 Darmstadt, Tel.: 06151/ 819116, Fax: 06151/819133, E-Mail: [KGV@oeko.de](mailto:KGV@oeko.de). Redaktion: Peter Küppers, Niklas Michel. V.i.S.d.P.: Peter Küppers. Für die namentlich gezeichneten Beiträge sind die Verfasser verantwortlich. Diese Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion und des Öko-Instituts wieder. Auflage: 500. ISSN 0949-8192. Bezugspreise: 20 € jährlich (Förderabonnement 40 €); für Mitgliedskommunen des Öko-Instituts 42,50 € und für Parteien, Berufs- und Unternehmerverbände, Behörden, Firmen, Ingenieur- und Anwaltsbüros etc. 85 €. Bankverbindung: Postbank Karlsruhe / BLZ 660 100 75, Kto-Nr.: 1852 32-755. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein weiteres Bezugsjahr, wenn es nicht bis zum 15. November des laufenden Jahres schriftlich gekündigt wird.

## Einführung – Das Umweltgesetzbuch auf der Achterbahn

Der Versuch ein Umweltgesetzbuch in Deutschland zu schaffen hat mittlerweile schon eine eigene Historie. Dieser Versuch ist zwar weitergekommen als die anderen Anläufe, aber nun doch auf der Zielgeraden gescheitert.

Am Sonntag dem 1. Februar 2009 verkündete Umweltminister Sigmar Gabriel, dass das Vorhaben der großen Koalition ein Umweltgesetzbuch (UGB) zu schaffen nun endgültig gescheitert sei.<sup>1</sup> Daraufhin beschuldigten sich in der Presse die beiden Koalitionspartner gegenseitig an dem Scheitern des Projekts schuld zu sein. Als Gründe waren zu lesen, das UGB würde zu „Monsterbürokratie“ und „gefährlicher Rechtsunsicherheit“ führen.<sup>2</sup>

Dem Argument, mit dem UGB würde eine überbordende Bürokratie geschaffen, kann nach dem Ergebnis des Normenkontrollrats nicht gefolgt werden. Der Normenkontrollrat kommt bei seiner Bewertung nach dem Standard-Kosten-Modell für die vom UGB betroffenen Regelungsbereiche zu dem Schluss, dass das Umweltrecht nicht der erwartete Kostentreiber ist. Denn lediglich ca. 3 % der Bürokratiekosten in Deutschland entfallen auf den Umweltrechtsbereich. Ferner seien bereits durch Gesetzesanpassung in den letzten Jahren im Umweltrecht vermeidbare Bürokratiekosten in erheblichem Umfang abgebaut worden. Durch das UGB würde eine zusätzliche Einsparung von 30 Mio. Euro erfolgen. Von einer „Monsterbürokratie“ kann danach beim UGB keine Rede sein.

Auch die befürchtete Rechtsunsicherheit, die vom UGB unter anderem für die Unternehmen ausgehen soll und diese belasten würde, ist nicht nachvollziehbar. In den interministeriellen Abstimmungsrunden zum UGB wurden ursprünglich geplante neue Definitionen, die für die medienübergreifende Wirkung eines UGB sinnvoll gewesen wären, durch die seit langem bestehenden Definitionen in sektoralen Umweltvorschriften ersetzt. Sicherlich bedeutet das UGB für alle Beteiligten, dass sie sich mit der neuen Struktur vertraut machen müssen. Dies ist jedoch die Natur jeder Änderung. Im Gegenteil: ein Scheitern des Umweltgesetzbuchs würde sogar die Rechtsunsicherheit und den Aufwand für die Unternehmen erhöhen. Denn die am 01.09.2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I ging von der Einführung eines Umweltgesetzbuchs aus und räumte den Bundesländern das Recht ein, in Zukunft in bestimmten Bereichen – insbesondere im Naturschutzrecht – vom bundeseinheitlichen Umweltrecht abweichen zu können. Einige Länder haben bereits angekündigt von diesem Recht Gebrauch zu machen. Dies würde zu einer stärkeren Zersplitterung des Umweltrechts in Deutschland führen und für bundesweit produzierende Unternehmen zu einer stärkeren Belastung werden.

Der UGB-Entwurf besteht aus fünf Büchern: Buch I mit allgemeinen Vorschriften und dem vorhabenbezogenen Umweltrecht, Buch II: Wasserwirtschaft, Buch III: Naturschutz und Landschaftspflege, Buch IV: Nichtionisierende Strahlung, Buch V: Emissionshandel. Daneben sind enthalten eine Verordnung über die vom UGB erfassten Vorhaben (Vorhaben-Verordnung) und eine Verordnung über Umweltbeauftragte (Umweltbeauftragtenver-

<sup>1</sup> Siehe die Pressemitteilung des BMU, BMU-Pressedienst Nr. 33/09 Berlin, 01.02.2009.

<sup>2</sup> Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2.2.2009, Die große Koalition kann sich nicht auf ein Umweltgesetzbuch einigen, S. 1.

ordnung). Hinzu kommt ein Einführungsgesetz mit Folgeanpassungen anderer Gesetze sowie mit Übergangsvorschriften.

Besonders unter Beschuss geraten war die integrierte Vorhabengenehmigung (IGV) im UGB I, deren Ziel es ist, ein einfaches und schnelleres Genehmigungsverfahren für Vorhaben (Anlagen) zu schaffen. Die integrierte Vorhabengenehmigung soll die bisher nebeneinander getrennt laufenden immissionsschutz- und wasserrechtlichen Zulassungsverfahren zusammenführen. Mit ihr haben die Antragsteller weniger Aufwand, denn es gibt nur noch eine Behörde als Ansprechpartner und einheitliche Verfahrensanforderungen. Zudem wären die Antragsunterlagen nur einmal zu erstellen und vorzulegen. Da es mit der IVG keine Parallel- und Mehrfachprüfungen mehr geben würde und die behördlichen Prüf- und Abstimmungsprozesse erheblich vereinfacht würden, kommt es auch zu Entlastungen auf Seiten der Behörden.

Gerade die integrierte Vorhabengenehmigung wurde aber als Argument für die ausufernde Bürokratie bei der Einführung eines Umweltgesetzbuches angeführt. Von den Gegnern dieser Regelung wird z.B. vorgebracht, dass ein Landwirt für den Bau eines neuen Stalls nach dem UGB I eine integrierte Vorhabengenehmigung beantragen müsse und dann Aspekte geprüft werden müssten, die gar nicht Antragsgegenstand seien.<sup>3</sup> Die sehr abstrus anmutende Annahme für diese Position ist, dass es sich bei dem zu genehmigenden Stall um eine „Nebeneinrichtung“ zu einer genehmigungsbedürftigen – „Haupteinrichtung“, z.B. einer landwirtschaftlichen Bewässerungsanlage, handelt. Eine solche Auslegung wirkt künstlich konstruiert und lässt sich weder nach dem geltenden Recht noch nach der Übernahme des geltenden Rechts in das UGB begründen. Ebenso wie das noch geltende Bundes-Immissionsschutzgesetz werden im § 49 Nr. 2 lit. b UGB I<sup>4</sup> Anlagen als „Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen“ definiert. Ein Stall könnte demnach zwar als ortsfeste Einrichtung betrachtet werden, doch ist für diesen keine integrierte Vorhabengenehmigung zu beantragen (siehe die Liste der genehmigungsbedürftigen Vorhaben in der Vorhaben-Verordnung<sup>5</sup>). Denn Stall als Nebeneinrichtung zu einem – ab bestimmten Schwellenwerten – nach der IVG genehmigungsbedürftigen Bewässerungsvorhaben zu sehen, ist hingegen nicht haltbar. Wie schon nach dem bisherigen Recht haben auch nach dem Entwurf der Vorhaben-Verordnung **Nebeneinrichtungen** den Zweck, für eine **Haupteinrichtung** eine untergeordnete dienende Funktion zu erbringen, und sie müssen mit der Haupteinrichtung in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang stehen (§ 4 Abs. 1, Nr. 2 Vorhaben-Verordnung). Dass ein Stall nicht den Zweck hat, der Haupteinrichtung eines landwirtschaftlichen Bewässerungsvorhabens zu dienen, dürfte danach offensichtlich sein.

Insbesondere die integrierte Vorhabengenehmigung war Gegenstand einer letzten Verhandlungsrunde zwischen Gabriel und Seehofer am 26.1.2009. Dabei wurde die Einführung einer „Opt-out“-Klausel ins UGB diskutiert, die den Bundesländern erlauben würde, die wasserrechtliche Zulassung aus dem neuen Recht herauszunehmen. Ebenso wurde

<sup>3</sup> Siehe Süddeutsche Zeitung vom 27.01.2009, Letzte Chance für das Umweltgesetz, S. 5.

<sup>4</sup> Vgl. den Entwurf für das Erste Buch Umweltgesetzbuch (UGB I), Stand: 25.11.2008.

<sup>5</sup> Vgl. den Entwurf der Verordnung über Vorhaben nach dem Umweltgesetzbuch (Vorhaben-Verordnung – VorhabenV), Stand 25.11.2008.

beraten, ob den Bundesländern im UGB das Recht eingeräumt werden soll, die integrierte Vorhabengenehmigung auszuschließen und weiterhin mit den bisherigen Genehmigungsverfahren zu operieren. Mögliche Konsequenz einer solchen Regelung wären zwei unterschiedliche Genehmigungssysteme in Deutschland – sicherlich nicht ein Abbau von überbordender Bürokratie.<sup>6</sup>

Am Mittwoch, den 4. Februar 2009 war in der Presse zu vernehmen, dass man doch noch versuchen wolle das Gesetzgebungsvorhaben im nächsten Koalitionsausschuss zu behandeln und nach Lösungen insbesondere für die strittige Regelung zur integrierten Vorhabengenehmigung zu suchen.

Ob diese Versuche noch zur Verwirklichung des UGB in dieser Legislaturperiode führen werden, stand zum Redaktionsschluss noch nicht fest, dürfte aber eher als unwahrscheinlich gelten. Denn die große Koalition scheint im Wahljahr 2009 nicht Willens oder in der Lage zu sein, ihre internen Konflikte zu überwinden, um ihr zentrales umweltpolitisches Projekt aus dem Koalitionsvertrag zu verwirklichen.

Gibt es in dieser Legislaturperiode kein UGB, wäre das sehr bedauerlich, da damit auf einige Jahre hinaus die Chance vertan würde, das zersplitterte Umweltecht in Deutschland zu reformieren und Antworten auf die drängenden Umweltprobleme zu geben, insbesondere den Klimaschutz, den Verlust an Biodiversität und den Flächenverbrauch.

Die Bestrebungen, das Umweltrecht in der Bundesrepublik Deutschland in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen, gehen auf die 70er Jahre zurück. Die ersten vollständigen Entwürfe entstanden in den Neunzigern: Eine Professorenkommission erstellte 1990 einen Entwurf für einen Allgemeinen Teil eines UGB. 1994 folgte ein Entwurf für einen Besonderen Teil mit den Kapiteln Naturschutz und Landschaftspflege, Gewässerschutz und Wasserwirtschaft, Bodenschutz, Immissionsschutz, Kernenergie und Strahlenschutz, gefährliche Stoffe sowie Abfallwirtschaft und Abfallentsorgung. 1992 begann eine unabhängige Sachverständigenkommission unter der Leitung des ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Sandler mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Umweltgesetzbuch, der im September 1997 vorgelegt wurde. Im Jahr 1998 wurde schließlich ein erstes Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Dieses scheiterte jedoch 1999, da das Justizressort Bedenken hatte, ob der Bund über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfüge. Die Neuordnung des deutschen Umweltrechts wurde im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 beschlossen. Unter der Federführung des BMU soll das Umweltrecht vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst und konsolidiert werden.

Mit dem Scheitern dieses erneuten Versuchs wäre der Koalition ihre eigene Zielsetzung für das UGB auf die Füße gefallen. Es sollte zwar eine juristisch anspruchsvolle Zusammenführung der unterschiedlichen Umweltgesetze vorgenommen werden, aber jeglicher kreative oder ambitionierte Lösungsansatz zur Bewältigung der anstehenden Umweltprobleme wurde konsequent ausgeklammert. Stattdessen wurde die „1:1-Umsetzung“ des EU Umweltrechts für das UGB proklamiert.

<sup>6</sup> Siehe die Pressemitteilung des BMU, BMU-Pressedienst Nr. 33/09 Berlin, 01.02.2009.

Um ein drohendes Chaos im Wasser- und Naturschutzrecht zu vermeiden, hat das Bundesumweltministerium am 5. Februar 2009 angekündigt, die bisherigen Bücher des UGB „Wasserrecht“<sup>7</sup> und „Naturschutzrecht“<sup>8</sup> als Einzelvorhaben in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Zudem sollen das Gesetz über nichtionisierende Strahlung (ursprünglich als Buch IV im UGB-Entwurf vorgesehen) und als allgemeines Einführungsgesetz das Rechtsbereinigungsgesetz im Bundeskabinett eingebracht werden. Über diese vier Entwürfe soll das Bundeskabinett am 18.2.08 entscheiden. Die ersten drei Gesetzesentwürfe sind praktisch inhaltsgleich mit den bisherigen Büchern II, III und IV des UGB. Nach der erwarteten Zustimmung des Bundeskabinetts soll sich der Bundesrat am 3. April 2009 mit den Gesetzentwürfen befassen. Damit wären Teile des Umweltgesetzbuches verwirklicht, aber der eigentliche Ansatz eines integrierten Verfahrens wäre nicht erreicht.

Andreas Hermann

---

<sup>7</sup> Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts (Entwurf vom 4.2.09), siehe: [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/whg\\_entwurf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/whg_entwurf.pdf).

<sup>8</sup> Gesetz zur Ablösung des BNatSchG und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften (Entwurf vom 3.2.09), siehe: [www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bnatschg\\_referentenentwurf.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/bnatschg_referentenentwurf.pdf).

## Das neue Umweltgesetzbuch

*Astrid Klug*

### I. Einleitung

Das UGB kommt in Fahrt, und das Interesse ist groß. Das zeigt auch die beachtliche Zahl der Teilnehmer dieses Kongresses. Und das ist ein gutes Zeichen.

Sie alle sind gekommen, um, wie es im Untertitel dieses Kongresses heißt, "den Referentenentwurf des BMU auf den Prüfstand zu nehmen". Entgegen unserer ursprünglichen Planung liegt dieser Referentenentwurf heute aber noch nicht vor. Wir haben den Termin auf Mitte November verschoben. Damit sind wir einer Bitte der Länder nachgekommen. Die Länder haben den Wunsch geäußert, vorher noch einmal zu einem Gespräch mit dem BMU auf Amtsebene zusammenzukommen. Dem möchten wir uns nicht verschließen. Die Länder sind wichtige Mitspieler und Partner im UGB-Geschäft. Sie sind es, die die neuen Regelungen anschließend zu vollziehen haben. Deshalb ist es gut und richtig, dass sich Bund und Länder frühzeitig um eine Verständigung bemühen. Unser Zeitplan wird dadurch etwas nach hinten rutschen; andererseits gilt: Was man bereits im Vorfeld als Ballast abwerfen kann, entlastet anschließend das Marschgepäck. Und für diesen Kongress stellt sich die Verschiebung aus meiner Sicht auch als Chance dar. Denn die Diskussionen, die Sie in den nächsten beiden Tagen hier führen werden, finden jetzt noch in einer Phase statt, in dem der Referentenentwurf zwar schon weitgehend konsolidiert, aber eben noch nicht abgeschlossen ist. Ich kann Ihnen versichern, dass wir Ihren Beiträgen sehr aufmerksam zuhören werden und dass wir weiterhin offen sind für sinnvolle Anregungen und Vorschläge.

### II. Wesentliche Gründe für ein UGB

Das deutsche Umwelrecht ist historisch gewachsen, es ist zersplittert, schwer überschaubar, nur in begrenztem Maße vollzugsfreundlich, kein Rechtssystem aus einem Guss. Minister Gabriel hat die Umweltgesetzgebung bei einer ähnlichen Veranstaltung vor einiger Zeit mit einem Haus verglichen, das in die Jahre gekommen ist. Um für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet zu sein, muss der Bau entrümpelt, saniert und renoviert werden. Unser Renovierungs- und Sanierungskonzept für das Umwelrecht heißt UGB.

Die Wiederaufnahme des UGB-Projekts stößt nicht überall auf ungeteilte Zustimmung. Geht es ans Renovieren, bekommt mancher plötzlich Bauchschmerzen, auch wenn er selbst vorher lautstark Sanierungsbedarf angemeldet hatte. Denn jede Neuerung ist zunächst mit Umstellungen verbunden. Das alte Ambiente hingegen kennt man, und man

hat gelernt, sich mit den Unzulänglichkeiten zu arrangieren. Einige sagen deshalb jetzt: Renovierung meinerseits, aber der "Gelsenkirchener Barock", an den wir uns seit den 50er und 60er Jahren so gewöhnt haben, muss erhalten bleiben. In diesem Sinne gibt es vor allem im Bereich der Wirtschaft Skepsis gegenüber dem UGB. Die Sinnhaftigkeit eines UGB wird in Frage gestellt und der Mehrwert gegenüber der geltenden Rechtslage angezweifelt - zu Unrecht, wie ich meine. Für das UGB sprechen sehr gute und überzeugende Gründe.

Zunächst: Die Zeit für ein UGB ist reif.

Aus den Änderungen, die das Grundgesetz durch die Föderalismusreform erfahren hat, spricht die klare politische Erwartung, dass das UGB jetzt realisiert wird. Bei den Beratungen in der Föderalismuskommission bestand zwischen allen Beteiligten in Bund und Ländern ein ausdrücklicher Konsens darüber, dass mit der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für die Umwelt die Voraussetzungen für ein Umweltgesetzbuch geschaffen werden sollten. Dies ist auch geschehen. Der Bund hat nun erstmals die Möglichkeit, das Naturschutz- und Wasserrecht sowie – mit Zustimmung der Länder – einheitliche Verfahrensvorschriften für die Zulassung von Industrieanlagen und anderen umweltrelevanten Vorhaben in eigener Regie umfassend zu regeln.

Die neue Abweichungsgesetzgebung steht einem UGB nicht entgegen – eher im Gegenteil. In der sog. Moratoriumsregelung des Art. 125b Abs. 1 GG wurde festgelegt, dass die Länder im Wasser- und Naturschutzrecht erst ab dem 01.01.2010 von Bundesgesetzen abweichen dürfen. Beim Umweltverfahrensrecht gibt es ein vergleichbares Moratorium, das bereits ein Jahr vorher endet. Diese Regelungen enthalten die Botschaft, dass Bund und Länder noch in dieser Legislaturperiode gemeinsam ein Umweltgesetzbuch auf den Weg bringen sollen. Genau das wollen wir tun. Soviel zu den verfassungsrechtlichen und -politischen Randbedingungen.

Entscheidend für die Berechtigung des UGB ist aber natürlich vor allem die Frage nach dem Mehrwert. Und hier sind wir in der Tat der Auffassung, dass ein UGB gegenüber dem geltenden Umwelrecht beträchtliche Vorteile bietet. Worin bestehen diese?

1. Das UGB vereinfacht und harmonisiert das Umwelrecht und baut Bürokratie ab. Es wird diverse fachrechtliche Bestimmungen zusammenführen und sachlich nicht gerechtfertigte Regelungsdifferenzen beseitigen. Anzahl und Vielfalt der Regelungen werden reduziert. Das Umwelrecht wird transparenter, leichter anwendbar und weniger fehleranfällig im Vollzug. Dies wird sowohl der

- Wirtschaft als auch den Behörden zu Gute kommen.
2. Die integrierte Vorhabengenehmigung erleichtert die Zulassungsverfahren. Für Industrieanlagen und andere umweltrelevante Vorhaben sind bisher häufig mehrere parallel laufende Zulassungsverfahren durchzuführen (immissionsschutzrechtliche Genehmigung und wasserrechtliche Erlaubnis). Künftig wird in diesen Fällen nur noch **eine** Vorhabengenehmigung benötigt, die alle Umweltgesichtspunkte einbezieht. Dies wird auf Antragsteller- und Behördenseite zu Effizienzgewinnen und spürbaren Entlastungseffekten führen. Konkret bedeutet das:
    - Weniger Aufwand für den Antragsteller – er hat nur noch eine Behörde als Ansprechpartner, Antragsunterlagen sind nur einmal zu erstellen und vorzulegen, es gelten einheitliche Verfahrensanforderungen.
    - Weniger Aufwand bei den Behörden – Entscheidungsfindung "auf kurzem Wege", bessere Verknüpfung fachspezifischer Prüfungen, Vermeidung unnötiger Doppelarbeit und Optimierung fachübergreifender Abstimmungsprozesse. Darauf werde ich nachher noch einmal zurückkommen.
  3. Bessere Rechtsetzung – anwenderfreundlichere Ausgestaltung des Umweltrechts. Das UGB wird das Umweltrecht strukturell, inhaltlich und sprachlich sinnvoll vereinfachen, ohne dabei Abstriche von bestehenden anspruchsvollen Umweltstandards vorzunehmen. Unklarheiten werden ausgeräumt, vorhandene Spielräume für Verfahrenserleichterungen genutzt. Das Umweltrecht wird anwenderfreundlicher, vollzugsnäher und praxisgerechter.
  4. Das UGB schafft strukturelle Kontinuität beim Umweltrecht. Mit dem UGB wird ein stabiler und beständiger Umweltrechtsrahmen geschaffen. Das bedeutet:
    - Mehr Ordnung und Übersicht, keine weitere Zerfaserung des Umweltrechts zum Flickenteppich unzusammenhängender Einzelvorschriften.
    - Mehr Orientierungs-, Planungs- und Rechtssicherheit für den Einzelnen und die Wirtschaft.
  5. Stärkung des integrativen Umweltschutzes – Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit. Maßnahmen zum Schutze der Umwelt dürfen sich nicht nur isoliert auf einzelne Umweltaspekte wie etwa die Reinhaltung der Luft oder des Wassers konzentrieren. Sie müssen zugleich Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltmedien und mögliche Belastungsverlagerungen von einem Umweltmedium in ein anderes einbeziehen. Im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs, das die verschiedenen Fachmaterien aufnimmt und unter einem Dach vereint, kann dieser ökologischen Sichtweise besser und einfacher Rechnung getragen werden als bei einer getrennten

Regelung in verschiedenen Fachgesetzen.

6. Das UGB macht das Umweltrecht europatauglich. Die Umsetzung europäischer Umweltrechtsakte wird erleichtert. Fachübergreifende europäische Vorgaben müssen nicht mehr wie bisher getrennt und unter Auflösung bestehender Zusammenhänge in verschiedene Fachgesetze aufgenommen werden. Mit dem Umweltgesetzbuch kann die Umsetzung des europäischen Umweltrechts zügiger, unkomplizierter und europarechtsnäher erfolgen. Ein überzeugendes UGB kann seinerseits sogar zum Modell und Motor für eine europäische Umweltrechtsreform werden. Damit kann Deutschland wieder an seine Vorreiterrolle im Umweltschutz in den 70er Jahren anknüpfen.
7. Das UGB stärkt Innovationsprozesse. Das UGB wird das Umweltrecht modernisieren und zukunftsfähig machen. Es wird damit auch die Rechtsbasis für Investitionen in Effizienztechnologien und erneuerbare Energien verbessern. Eine Schlüsselrolle kommt dabei dem Klimaschutz zu. Moderne, anspruchsvolle und zukunftsgerichtete Umweltaforderungen sind nicht nur aus ökologischen Gründen vernünftig. Auch unter ökonomischen Gesichtspunkten sind sie ein Gewinn. Sie schaffen einen hohen Anreiz für die Einführung umweltfreundlicher Technologien und Verfahren, stärken den Innovationsprozess und sind damit zugleich Motor für die Entwicklung neuer Leitmärkte.

### III. Aufbau und Regelungsprogramm des UGB 2009

Das Umweltgesetzbuch wird, ähnlich wie das Sozialgesetzbuch, nach einem Bücherkonzept aufgebaut. Das heißt, es wird sich in Bücher gliedern, die gesetzestechnisch jeweils eigenständige Gesetze sind. Zusammen bilden sie das Umweltgesetzbuch. Ein solches Vorgehen hat viele Vorteile. Die Aufteilung der Materie auf verschiedene Bücher ist anwenderfreundlich. Sie erleichtert auch das Gesetzgebungsverfahren. Denn die einzelnen Bücher können dort bei Bedarf eigene Wege gehen. Das kann insbesondere mit Blick auf die Zustimmungsbedürftigkeit im Bundesrat von Bedeutung sein. Auch spätere Änderungen würden sich jeweils nur auf das betroffene Buch des UGB beschränken.

In dieser Legislaturperiode sollen mit dem UGB 2009 sechs Bücher verabschiedet werden. Das Erste Buch (UGB I) enthält die gemeinsamen Vorschriften und das vorhabenbezogene Umweltrecht einschließlich der Regelungen über die integrierte Vorhabengenehmigung. Hinzu kommen die Fachrechtsbücher "Wasserwirtschaft" (Zweites Buch), "Naturschutz" (Drittes Buch), "Nichtionisierende Strahlung" (Viertes Buch) sowie als Fünftes und Sechstes Buch das "Emissionshandelsrecht" und das "Recht der Erneuerbaren Energien". Daneben wird es ein Einführungsgesetz geben, das die notwendigen Folgeände-

rungen im Fachrecht und gewisse Übergangsvorschriften enthalten wird. Als erster Aufschlag für ein Umweltgesetzbuch scheint mir dies ein ansehnliches Regelungspaket zu sein.

In der nächsten Legislaturperiode nach 2009 soll es dann weiter gehen. Beispielhaft möchte ich hier die Teile des Immissionsschutzrechts nennen, die nicht dem Vorhabenrecht zuzuordnen sind, insbesondere das Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, den gebiets- und verkehrsbezogenen Immissionsschutz, ferner das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, das dann an die novellierte EG-Abfallrahmenrichtlinie anzupassen sein wird, sowie den Schutz vor gefährlichen Stoffen, Anforderungen an Produkte und Ressourcenschutz.

#### IV. UGB I und integrierte Vorhabengenehmigung

Zur inhaltlichen Ausgestaltung der sechs Bücher gehe ich nachfolgend auf einige Schwerpunkte ein.

Zunächst einige ergänzende Bemerkungen zur integrierten Vorhabengenehmigung. Über diesen neuen Genehmigungstyp wird ja schon seit langem intensiv diskutiert. Dabei lassen sich die Vorteile einer Harmonisierung des Umweltrechts gerade hier besonders gut aufzeigen. Drei Punkte möchte ich in diesem Zusammenhang nennen:

##### 1. Bessere Integrationsleistung

Wir möchten erreichen, dass Genehmigungen künftig nicht nur formal "aus einer Hand" ergehen, sondern auch inhaltlich eine Entscheidung "aus einem Guss" darstellen. Dafür genügt es aus unserer Sicht nicht, lediglich das Verfahren und die Entscheidung bei einer Behörde zu konzentrieren. Für die integrierte Vorhabengenehmigung soll vielmehr ein neuer übergreifender Genehmigungstatbestand geschaffen werden. Er löst die bisherigen fachrechtlichen Genehmigungstatbestände des Immissionsschutz- und des Wasserrechts ab. Das Prüf- und Entscheidungsprogramm der Genehmigungsbehörde wird damit auf einer systematisch, strukturell und begrifflich harmonisierten Genehmigungsgrundlage zusammengeführt.

Dabei geht es uns nicht um die Durchsetzung irgendeines theoretischen Integrationsmodells. Es geht vielmehr um handfeste praktische Verbesserungen. Die Vorhabenzulassung ist Ergebnis eines komplexen Abstimmungs- und Kommunikationsprozesses, an dem Vertreter unterschiedlicher Behörden und Fachgebiete mitwirken. Sie können nur dann gemeinsam zu ausgewogenen Ergebnissen kommen, wenn Klarheit und Transparenz über die Genehmigungsanforderungen und -spielräume besteht. Genehmigungsrechtliche Transparenz ist bei einem Nebeneinander fachgesetzlicher Genehmigungstatbestände, die eine unterschiedliche Struktur, unterschiedliche Begriffe und eine unterschiedliche Systematik aufweisen, nur schwer herstellbar. Einfa-

cher ist es, wenn die Entscheidung unter allen Umweltgesichtspunkten nach einem im Kern einheitlichen Prüf- und Entscheidungsprogramm erfolgt. Dies entspricht auch den Erwartungen an ein UGB: Zusammenführung und Harmonisierung des Umweltrechts.

##### 2. Planerische Genehmigung

Erhebliche Vereinfachungen erwarten wir auch von der Einführung der planerischen Genehmigung. Dabei handelt es sich um eine Variante der integrierten Vorhabengenehmigung. Die planerische Genehmigung soll für raumbedeutsame Vorhaben gelten, die bisher durch Planfeststellung zuzulassen sind, z.B. Deponien, Rohrleitungsanlagen und Gewässerausbauten. Die Rechtslage ist hier derzeit sehr unübersichtlich und zersplittert. Mit der planerischen Genehmigung werden für die Zulassung dieser Vorhaben künftig im Grundsatz die gleichen Regelungen und Anforderungen gelten wie auch sonst bei der integrierten Vorhabengenehmigung. Zusätzlich ist eine Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange erforderlich. Damit werden sich für diesen Bereich wesentlich klarere und anwenderfreundlichere Genehmigungsstrukturen ergeben.

##### 3. Genehmigungsverfahren

Bei umweltrechtlichen Zulassungen kommen bislang ganz unterschiedliche Verfahrensvorschriften zur Anwendung. Sie sind im BImSchG und in der 9. BImSchV, im UVPG, im VwVfG des Bundes und in landesgesetzlichen Verfahrensordnungen geregelt. Bei der integrierten Vorhabengenehmigung werden wir die Verfahrensvorschriften zusammenführen und vereinheitlichen; die UVP wird integriert. Dadurch wird das Verfahrensrecht gestrafft, Doppelregelungen werden beseitigt, die Anwenderfreundlichkeit wird deutlich erhöht.

#### V. Wasserrecht

Mit dem Buch "Wasserwirtschaft" wird das Wasserrecht im UGB eine umfassende Neuregelung erfahren. Damit wird der Bund die ihm durch die Föderalismusreform gebotene Chance nutzen. Das bisherige Wasserhaushaltsrecht ist Rahmenrecht, jetzt wird der Bund auf diesem Gebiet Vollregelungen erlassen. Der Teil Wasserwirtschaft wird sich in das Gesamtgefüge des UGB harmonisch einfügen, sowohl inhaltlich als auch in punkto Gesetzessprache.

Welche Konzeption wird dem neuen Wasserrecht im Rahmen des UGB zugrunde liegen?

1. Die Zulassung besonders umweltrelevanter wasserwirtschaftlicher Vorhaben wird künftig durch die integrierte Vorhabengenehmigung erfolgen. Das betrifft UVP-pflichtige und -vorprüfbedürftige Gewässerbenutzungen, Gewässerausbauten, die mit Industrieanlagen verbunden sind, und Gewässerausbauten. Die Genehmigungsanforde-

rungen für diese Vorhaben sind im Ersten Buch des UGB verankert. Wasserwirtschaftliche Vorhaben, die nicht der integrierten Vorhabengenehmigung unterliegen, bedürfen dagegen auch künftig einer wasserrechtlichen Erlaubnis, die im Buch "Wasserwirtschaft" geregelt wird.

2. Bei der Ablösung der derzeitigen rahmenrechtlichen Vorschriften des WHG wird das bestehende Schutzniveau im UGB beibehalten. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die EG-rechtlichen Vorgaben – ich nenne hier vor allem die Wasserrahmenrichtlinie, aber auch die künftige Richtlinie zum Hochwasserschutz – vollständig umgesetzt werden.
3. Soweit ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht, sollen über die derzeitigen Regelungsgegenstände des WHG hinaus auch Bereiche normiert werden, die bislang im Landesrecht geregelt sind. Aus Umweltsicht besonders bedeutsam sind etwa die Regelungen zur Durchgängigkeit und Mindestwasserführung von Gewässern, zu Gewässerrandstreifen sowie zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen.

Dabei wollen wir keine von Grund auf neuen Vorschriften schaffen. Vielmehr sollen bewährte Vorschriften der Länder aufgegriffen werden. Dass es hierbei in Einzelpunkten zu Abweichungen gegenüber dem derzeitigen Recht kommen wird, liegt in der Natur der Sache. Aus unserer Sicht liegt der entscheidende Vorteil der Neuregelung darin, dass die bisherige Rechtszersplitterung in den betreffenden Bereichen beseitigt wird. Das UGB wird damit einen einheitlichen rechtlichen Rahmen für den Schutz und die Bewirtschaftung der Gewässer unter Einschluss von Emissionsanforderungen und Gewässerqualitätsnormen schaffen.

Andererseits wollen wir nicht jede Detailregelung des Landesrechts bundesrechtlich "hochzonen". Es wird daher in geeigneten Regelungsfeldern auch weiterhin Raum für ergänzende landesrechtliche Vorschriften bleiben. Dies gilt unabhängig von der künftigen Befugnis der Länder zur Abweichungsgesetzgebung in den nicht stoff- und anlagenbezogenen Bereichen.

Lassen Sie mich noch eine Bemerkung zu einer Presseinformation aus der letzten Woche machen. Das BMU, so hieß es dort, wolle mit dem geplanten Referentenentwurf zum neuen Wasserrecht die Abwasserentsorgung "verstaatlichen". Dies ist schon insofern falsch, als bereits das bis heute geltende Recht die Verantwortung für die Abwasserbeseitigung öffentlich-rechtlichen Körperschaften – in der Regel den Kommunen – übertragen hat. Das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes ermächtigt lediglich die Länder, unter bestimmten Voraussetzungen die volle Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Dritte – auch private Dritte – zuzulassen. Diese Ermächtigung hat bisher noch kein Land umgesetzt. Da die Länder nach der Föderalismusreform auch ohne eine ausdrückliche Ermächtigung durch den

Bundesgesetzgeber von der Option der vollen Privatisierung Gebrauch machen können, verändert das neue Wasserrecht den status quo nicht.

## VI. Naturschutz

Auch beim Buch Naturschutz stehen wir vor der Aufgabe, einen wichtigen Umweltbereich neu zu regeln, in dem der Bund bisher nur Rahmenrecht setzen konnte. Hier ist die Aufgabe aber eher noch schwieriger als beim Wasserrecht, denn der Naturschutz ist eine politisch hoch sensible Materie – von welchem Standpunkt aus man es auch betrachtet.

Bei der Fortentwicklung des Bundesnaturschutzrechts gilt es, das materielle Niveau des bisherigen Bundesnaturschutzgesetzes zu erhalten – insbesondere bei den Regelungen zum Biotopverbund, zur guten fachlichen Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sowie zur Verbandsbeteiligung und Verbandsklage.

Wir werden aber auch an das Naturschutzrecht der Länder anknüpfen. Bewährte landesrechtliche Naturschutzvorschriften sollen übernommen werden. An geeigneten Stellen werden überdies Öffnungsklauseln eingeführt.

### Zu den Regelungsinhalten:

Das Stichwort "Abweichungsgesetzgebung" ist schon mehrfach gefallen. Abweichungsfest werden im Naturschutzrecht künftig u.a. die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" sein. Hier muss regulatorisch ein Begriff ausgefüllt werden, den es so verfassungsrechtlich bisher nicht gab. Nach unserem Verständnis gehören zu den Allgemeinen Grundsätzen die grundlegenden Instrumente des Naturschutzes in ihrem wesentlichen Regelungsgehalt, insbesondere die Erforderlichkeit einer Landschaftsplanung, die Kompensation von Eingriffen, real und monetär, die Errichtung eines Biotopverbunds und die Schutzgebietskategorien. Damit regeln wir Wesentliches – eben Grundsätzliches –, aber keinerlei Einzelheiten. Die Regelung dieses Mindestmaßes ist aber geboten, um das Ziel des Art. 20 a Grundgesetz, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, auch mit den Mitteln der Gesetzgebung für ganz Deutschland tatsächlich zu erreichen – da sind wir uns mit den in der Rechtsliteratur vertretenen Stimmen einig.

Das Instrument der Landschaftsplanung wollen wir wesentlich flexibler ausgestalten, vor allem auf der gemeindlichen Ebene. Das Flächendeckungsprinzip wird auf der Ebene des Landschaftsrahmenplans beibehalten.

Die Eingriffsregelung ist als wichtigstes Element des Naturschutzes in der Fläche zu erhalten. Dabei sollen auch Elemente der Flexibilisierung eingefügt werden: es geht um eine zeitliche und räumliche Flexibilisierung bei der Durchführung von Kompensationsmaßnahmen. Das Instrument der Wahl hierfür ist insbesondere der Flächenpool bzw. das Ökoko-Konto, das eine vorgezogene und gebündelte Kompensation erlaubt. Die bundesrechtliche Regelung wird vorgezogene Maßnahmen der beschriebenen

Art ermöglichen, sich aber aus den Details heraushalten, um dem Vollzug Handlungsspielräume zu eröffnen. Wichtig ist es aber, am Vorrang der Real-kompensation festzuhalten. Nur wo dies nicht möglich ist, soll Bundesrecht zur Zahlung eines Ersatz-geldes verpflichten, das dann zweckgebunden für Maßnahmen des Naturschutzes und der Land-schaftspflege zu verwenden ist.

Der Bund will auch seiner Verantwortung für den Schutz der Meere bzw. den Naturschutz auf dem Meer deutlicher als bisher gerecht werden. Wir wollen zusätzliche Naturschutzinstrumente einschließlich Verbandsbeteiligung und Verbandsklage im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone an-wendbar machen.

Wie im Rahmen der sog. "kleinen Novelle" des BNatSchG angekündigt, möchten wir den Schutz der nicht vom Europarecht erfassten Arten stärken. Dazu soll ein bestimmter Kreis gefährdeter Arten und sol-cher Arten, für die Deutschland eine besondere Ver-antwortung hat, den Richtlinienarten gleichgestellt werden. Überdies sollen Regelungen zu den sogenan-nten "invasiven Arten" getroffen werden. Invasive Arten sind nach der Lebensraumzerstörung der weltweit wichtigste Faktor für den Artenverlust.

## VII. Nichtionisierende Strahlung

Das Vierte Buch behandelt ausschließlich die nicht-ionisierende Strahlung – in Abgrenzung zur ionisie-renden Strahlung, die über das Atomgesetz geregelt ist.

Die nichtionisierende Strahlung ist bislang nur sehr rudimentär geregelt. Ein Teilbereich war schon mit der 26. Bundes-Immissionsschutzverordnung im Immissionsschutzrecht verankert.

Mit der rasanten Technikentwicklung der letzten Jahrzehnte hat die nichtionisierende Strahlung eine Vielzahl von Anwendungsfeldern gefunden, die über den Regelungsbereich der 26. Bundes-Immissions-schutzverordnung hinausreichen. Die Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beziehen sich traditionell auf den Schutz der Nachbarschaft und Allgemeinheit und klammern damit Wirkungen innerhalb von Anlagen aus. Im Bereich des Strah-lenschutzes werden demgegenüber auch Regelun-gen benötigt, die dem Schutz der Nutzer von be-stimmten Einrichtungen oder Geräten dienen. Ange-sichts dieser Entwicklung erscheint es uns geboten, die Regelungen über die nichtionisierende Strahlung innerhalb des UGB in einem eigenen Buch zusam-menzufassen. Damit möchten wir zugleich unter-streichen, dass es sich um ein zunehmend an Be-deutung gewinnendes Gebiet im Handlungsfeld "Umwelt und Gesundheit" handelt.

Worum geht es? Geregelt werden sollen die Berei-che der nichtionisierenden Strahlung, die nicht be-reits über das europarechtlich geregelte Produktrecht erfasst sind. Das betrifft im Wesentlichen zwei Berei-che:

### 1. Mobilfunk und Hochspannungsleitungen

Seit 10 Jahren gibt es Empfehlungen der Europäi-schen Kommission, nicht nur die Frequenzen zu erfassen, die wir in der 26. Bundes-Immissions-schutzverordnung geregelt haben, sondern alle Fre-quenzen der elektromagnetischen Strahlung. Dar-unter fallen z.B. Langwellensender und weitere Funkanwendungen. Mit unserem Regelungsvor-schlag wird diesem Anliegen Rechnung getragen.

### 2. Künstliche UV-Strahlung

Hautkrebs ist inzwischen die häufigste Krebsart in Deutschland. Es gibt in Deutschland jährlich ca. 140.000 Hautkrebs-Neuerkrankungen, Tendenz steigend. Dabei kann sich jeder leicht vor dieser Krankheit schützen: Indem er es vermeidet, sich übermäßiger UV-Strahlung auszusetzen. Leider versuchen aber immer mehr Menschen einem höchst ungesunden Schönheitsideal zu entsprechen und besuchen regelmäßig Sonnenstudios. Gerade für Kinder und Jugendliche ist das mit einem besonders hohen Risiko verbunden. Da die Haut nicht vergisst, entsteht oft erst Jahre später Hautkrebs. Um dem vorzubeugen, soll unter 18-Jährigen der Besuch von Solarien untersagt werden. Das muss uns der Schutz unserer Kinder wert sein.

Neben dem Solarienverbot für Kinder und Jugendli-che wird es mit den vorgesehenen Vorschriften fer-ner möglich, europäische Vorgaben für die Begren-zung der Bestrahlungsstärke von Solarien auch für bereits auf dem Markt befindliche Sonnenbänke durchzusetzen. Wir wollen in diesem Bereich schnellstmöglich auch die Altgeräte mit dem ent-sprechenden Grenzwert versehen.

Angesichts der fortgeschrittenen Zeit will ich nur noch kurz erwähnen, dass in einem dritten Rege-lungskomplex die Anwendung nichtionisierender Strahlung in der medizinischen Heilbehandlung oberhalb von für die Gesundheit gefährlichen Schwellen rechtlich eingegrenzt werden soll.

## VIII. Emissionshandel

Ich sage Ihnen nichts Neues, wenn ich feststelle, dass der Klimaschutz eines der wichtigsten umwelt-politischen Anliegen für die nächsten Jahre und Jahrzehnte ist. Für den Bereich Industrieanlagen und Kraftwerke ist der Emissionshandel ein zentrales Instrument für einen wirksamen Klimaschutz. Der Emissionshandel wird in der zweiten Handelsperiode von 2008 bis 2012 wesentlich zur Einhaltung der deutschen Kyoto-Verpflichtungen beitragen, und er wird deutlich effektiver sein als in der Lern- und Startphase von 2005 bis 2007.

Angesichts der Bedeutung des Klimaschutzes und des Emissionshandels liegt es auf der Hand, dass sich die Kodifikation des Umweltrechts auch diesem Thema widmet. Das Rahmengesetz für den Emis-si-

onshandel in Deutschland ist das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – oder kurz: TEHG. Dieses Rahmengesetz wird zukünftig als Fünftes Buch in das Umweltgesetzbuch integriert.

Alle Anlagen, die derzeit dem Emissionshandel unterliegen, sind immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen. Dazu gehören das energieintensive produzierende Gewerbe (z. B. Stahl, Zement, Raffinerien) und die Energiewirtschaft. Die emissionshandelspflichtigen Anlagen haben somit enge Bezüge zur integrierten Vorhabengenehmigung nach dem UGB I.

Das TEHG wurde erst vor wenigen Wochen im Zusammenhang mit dem Gesetzespaket für den Emissionshandel 2008 – 2012 geändert. Daher sind für die Einbeziehung in das UGB nur geringfügige formale und redaktionelle Anpassungen erforderlich. Inhaltliche Änderungen wird es nicht geben. Das TEHG wird sozusagen "wie es steht und liegt" als Fünftes Buch in das Umweltgesetzbuch aufgenommen.

Nicht in das UGB integriert wird das zweite gesetzliche "Standbein" des Emissionshandels, das für jede Zuteilungsperiode jeweils neu zu erlassende Zuteilungsgesetz, das die Regeln für die Zuteilung der Berechtigungen an die Anlagenbetreiber enthält. Als periodisches Gesetz, das jeweils nur für einige Jahre gilt, passt es nicht in das auf längere Dauer angelegte Grundkonzept des UGB.

## IX. Erneuerbare Energien

Deutschland hat sich am Ende des vergangenen Jahrtausends für den Weg "Weg von fossiler und atomarer Energie – hin zur dezentralen Versorgung mit Erneuerbaren Energien" entschieden. Das Erneuerbare Energien Gesetz (EEG), das am 1. April 2000 in Kraft trat, hat maßgeblichen Anteil an der damals eingeleiteten Energiewende. Die Geschichte dieses Gesetzes ist eine einzigartige Erfolgsstory, sowohl mit Blick auf den Klimaschutz als auch unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten. Im Jahre 2006 wurden bereits 12 % des deutschen Stromverbrauchs durch Erneuerbare Energien gedeckt – dies bedeutet eine Verdoppelung seit Inkrafttreten des EEG –, und über 100 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub>-Emissionen wurden reduziert. Damit hat das Gesetz seine eigene Zielsetzung – 12,5 % erneuerbarer Strom bis

2010 – bereits Mitte 2007 erreicht.

Die Bundesregierung hat am 24. August 2007 in Meseberg ein integriertes Energie- und Klimaprogramm beschlossen. Danach soll der Anteil der Erneuerbaren Energien an der Stromproduktion bis 2020 auf 25 – 30 % erhöht und auch anschließend bis 2030 weiter ausgebaut werden. Eine Schlüsselrolle wird dabei der 2008 anstehenden Novelle des EEG zufallen. Wir wollen das Erfolgsgesetz EEG noch effizienter machen. Die Förderstruktur einzelner Technologien soll an die Marktentwicklung angepasst werden. Dies soll für einen weiteren Schub an Innovationen und Investitionen sorgen. Wesentliche Eckpunkte der Reform sind:

- Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich der Offshore-Windkraft;
- Optimierung des Repowerings von bestehenden Windparks an Land;
- einmalige Absenkung der Vergütung und Erhöhung der Degression bei Photovoltaik;
- bessere Netzintegration und verbessertes Einspeisemanagement.

Als Schlüsselgesetz der Erneuerbaren Energien gehört das EEG in das Umweltgesetzbuch. Wir werden es dort als Sechstes Buch verankern. Anders als bei den anderen Büchern des UGB gibt es hier allerdings die Besonderheit, dass das EEG zeitlich vorlaufen wird. Es wird daher möglicherweise erst in einem zweiten Schritt in das UGB überführt.

## X. Schlusswort

Mit diesem Überblick über die sechs Bücher möchte ich meinen Vortrag beenden. Sie sehen: es steckt einiges drin im UGB 2009. An Gesprächs- und Diskussionsstoff für Ihre Tagung dürfte daher kein Mangel herrschen. Ich wünsche Ihnen eine anregende und ertragreiche Veranstaltung – und über Unterstützung für das UGB, aber auch konstruktive Kritik würden wir uns natürlich freuen.

---

### Astrid Klug

Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesumweltministerium

# Der Entwurf des Umweltgesetzbuches – Neue Ära für das deutsche Umweltrecht?

*Prof. Dr. Eckard Rehbinder*

## I. Ausgangslage

### 1. Zur UGB-Geschichte

Die Versuche, das deutsche Umweltrecht zu kodifizieren, haben eine lange Geschichte. Fast ist man versucht, sie eine „unendliche Geschichte“ zu nennen. Nach Vorarbeiten, die bereits Mitte der achtziger Jahre begannen, markieren die Arbeiten an den beiden Professorenentwürfen (UGB – Allgemeiner Teil und Besonderer Teil), die im Jahre 1988 aufgenommen und im Jahre 1990 bzw. 1993 abgeschlossen wurden, den eigentlichen Beginn der Diskussion. Das liegt 20 Jahre zurück. Selbst die Vorschläge der Unabhängigen Sachverständigenkommission sind bereits vor 10 Jahren abgeschlossen worden. Von den damaligen Mitgliedern der jeweiligen Kommissionen ist wohl keiner davon ausgegangen, dass noch so lange Zeit vergehen würde, ehe das deutsche Umweltgesetzbuch das Licht der Welt erblicken würde.

Der Auftrag der Professorenkommissionen war im Wesentlichen auf ein UGB gerichtet, das dem Typus des amerikanischen Restatement entspricht, bei dem also die Harmonisierung, Systematisierung und Vereinfachung des Umweltrechts im Vordergrund standen, wenngleich die Entwürfe letztlich doch eine ganze Reihe von Reformelementen enthielten. Dem damaligen Umweltminister Klaus Töpfer erschienen die Entwürfe zu theoretisch und vielleicht auch zu wenig gesellschaftlich legitimiert, so dass er, anstatt das Umweltministerium auf dieser Grundlage einen Referentenentwurf erarbeiten zu lassen, schon vor dem Abschluss der Arbeiten am „Besonderen Teil“ die pluralistisch zusammengesetzte Unabhängige Sachverständigenkommission berief, die – im Gegensatz zu den Professorenkommissionen mit üppiger Ausstattung versehen – innerhalb von fünf Jahren einen neuen Entwurf eines UGB erstellte. Die Distanzierung von den Arbeiten der Professorenkommissionen hielt die Sachverständigenkommission freilich nicht davon ab, in wesentlichen Punkten den Professorenentwürfen zu folgen. Immerhin ist nicht zu verkennen, dass die Reformperspektive im Kommissionsentwurf stärker entwickelt war, und selbstverständlich konnte dieser schon aus zeitlichen Gründen Neuentwicklungen des geltenden Umweltrechts einschließlich des europäischen Umweltrechts aufnehmen, die die Professorenentwürfe noch nicht berücksichtigen konnten.

Zur allgemeinen Überraschung folgte auf die Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs eine erneute Distanzierung seitens des Umweltministeriums. An-

statt nunmehr daranzugehen, einen Referentenentwurf vorzulegen, begnügte man sich – wohl aus taktisch-politischen Gründen – damit, die anstehende Umsetzung der IVU-Richtlinie mit dem UGB-Projekt in der Weise zu verknüpfen, dass zunächst ein erstes Buch des UGB – und dies mit deutlich anspruchsloseren Inhalten – eingeführt werden sollte. Der Versuch, die Umsetzung der IVU-Richtlinie und UVP-Änderungsrichtlinie sozusagen vor den Karren des UGB-Projekts zu spannen, misslang jedoch. Verfassungsrechtliche Bedenken, die Ressortinteressen des Innen- und des Justizministeriums und der Widerstand der deutschen Industrie konnten nicht überwunden werden. Das UGB-Projekt wurde im Jahre 1999 bis zu einer künftigen Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen auf Eis gelegt und die IVU-Richtlinie und UVP-Änderungsrichtlinie wurden dann durch das Artikelgesetz von 2001 eingeführt. Bei aller Distanz gegenüber den damaligen verfassungsrechtlichen Bedenken – schließlich erfolgte die Umsetzung der beiden EG-Richtlinien durch das Artikelgesetz in einer gegenüber dem UGB-Entwurf wenig veränderten Form – ist darauf hinzuweisen, dass schon die Mitglieder der Professorenkommission des Allgemeinen Teils durchaus Bedenken hatten, Bundeskompetenzen für die vorgeschlagenen Regelungen im Wege des „Mosaikverfahrens“ und der extensiven Auslegung des Begriffs der Rahmenvorschrift zu begründen. Umso mehr hätte dies nach der Verfassungsreform von 1994, die durch Neufassung des Art. 72 GG die Länder stärkte, die Sachverständigenkommission bedenken müssen. Aber man hielt den neuen Art. 72 GG wohl für einen „Papiertiger“ – zu Unrecht, wie sich durch die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die angestrebte Stärkung der Länder ernst nahm, herausstellte.

### 2. Auswirkungen der Föderalismusreform 2006

Die Neuordnung der föderalen Kompetenzen durch die Föderalismusreform I von 2006 hat das UGB-Projekt wieder belebt.<sup>1</sup> In der Tat bildete – neben der Notwendigkeit, die Umsetzung europäischer Umwelt Richtlinien zu erleichtern – die Ermöglichung einer

<sup>1</sup> Vgl. Kotulla, NVwZ 2007, 489; Bohne, EurUP 2006, 276; zur bisherigen Diskussion SRU, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Februar 2006; Koch/Krohn, NuR 2006, 673; Koch, in Klopfer (Hrsg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 21 ff.

kompetenziell reibungslosen Kodifikation des deutschen Umweltrechts ein wichtiges Motiv für die Föderalismusreform. Bei aller möglichen Kritik an den erzielten Ergebnissen der Reformdiskussion kann man feststellen, dass durch die Überführung des Wasserhaushalts und des Naturschutzes in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz sowie die Befreiung der meisten anderen Materien des Umweltschutzes von der Erforderlichkeitsprüfung die entscheidenden Voraussetzungen für ein UGB aus einem Guss geschaffen worden sind. Allerdings verbleiben einige Probleme. Die Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich der bisherigen Rahmenkompetenzen (Art. 72 Abs. 3 GG) zwingt den Bund zu einer weitgehenden vorweggenommenen Koordinierung mit den Ländern, wie sich das bereits heute zeigt, obwohl die Abweichungsbefugnisse erst im Jahre 2010 einsetzen. Auch haben sich die Vorschläge, durch weiteren Abbau der Erforderlichkeitsklausel im Bereich des Art. 72 Abs. 1 Nr. 11 GG, soweit auf dieser Grundlage umweltrechtliche Regelungen getroffen werden, die Voraussetzungen für ein einheitliches Anlagenrecht zu schaffen, nicht durchsetzen lassen. Alles in allem kann man jedoch aus der Sicht des UGB-Projekts mit der Föderalismusreform I gut leben.

### 3. Neue Rahmenbedingungen

Andererseits haben sich die politischen Rahmenbedingungen für ein deutsches UGB eher verschlechtert. Die umweltpolitische Großwetterlage ist nicht gerade günstig für ein anspruchsvolles UGB. Der Umweltschutz hat in der praktischen Politik deutlich an Gewicht verloren und die Reformbereitschaft ist eher gering. Deregulierung, Bürokratieabbau und Beschleunigung von Verfahren auf Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung sind salonfähig geworden. Die Fortschreibung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist zu einem Routinevorgang geworden und die öffentliche Diskussion um die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung hat sich auf Teilaspekte reduziert. Der Rat für nachhaltige Entwicklung, der sozusagen die Speerspitze des Nachhaltigkeitsprojekts bilden sollte, ist fast in Vergessenheit geraten. Auch von der Integration der Nachhaltigkeit in alle Ressorts spürt man nur wenig. Der vorliegende Entwurf mit seiner Ausparung aller nicht in der Zuständigkeit des Umweltministeriums liegenden Regelungskomplexe spricht eine beredte Sprache. Allerdings haben wichtige Teilaspekte von Umweltschutz und Nachhaltigkeit, nämlich der Klimaschutz und die Energiepolitik – vor allem auch in Verbindung mit industriepolitischen Zielen – deutlich an Gewicht gewonnen. Sie allein vermögen jedoch das UGB-Projekt nicht zu tragen.

Der andere Faktor, der die Veränderung der umweltpolitischen Großwetterlage mit unmittelbarer Bedeutung für das UGB-Projekt ausmacht, ist die zunehmende Europäisierung des Umweltrechts. Seit Anfang der neunziger Jahre ist ein starkes Wachstum des europäischen Umweltrechts in allem Bereichen – d.h. sowohl auf horizontaler als auch auf

medialer Ebene – zu verzeichnen, das zu weitgehenden Überlagerungen des autonomen deutschen Rechts führt, allerdings auch nationale Handlungsspielräume bei der Politikvorbereitung und Umsetzung eröffnet. Das europäische Umweltrecht gefährdet aus verschiedenen Gründen das UGB-Projekt. Soweit dieses auf eine innere Harmonisierung abzielt, ist von Belang, dass das europäische Umweltrecht stark zersplittert und in sich unabgestimmt ist und dies notwendigerweise auf die deutsche Umsetzung ausstrahlt. Daran ändern auch die neueren Bestrebungen nach sektoraler Kodifikation oder jedenfalls sektoraler Vereinfachung wenig. Überdies weist das europäische Recht, wie in der Wissenschaft immer wieder festgestellt, aber auch bei der Umsetzung vieler Richtlinien für die Praxis deutlich geworden ist, Strukturen auf und verfolgt Strategien, die vom deutschen Recht erheblich abweichen. Die erhebliche Dynamik der europäischen Regulierung zwingt zu ständigen Anpassungen des nationalen Rechts, die der Grundidee jeder Kodifikation, nämlich Verstetigung des Rechts, zuwiderlaufen. Schließlich ist in neuerer Zeit eine starke Tendenz zur Wahl der Rechtsverordnung anstelle der Richtlinie als Rechtsform des europäischen Umweltrechts zu beobachten. Dies bedroht die Substanz des UGB, weil im Anwendungsbereich der Verordnung nur noch nationale Folgeregelungen ohne eigentliche umweltpolitische Substanz zulässig sind. All das schließt, wie Beispiele aus anderen EU-Staaten zeigen, eine Kodifikation des deutschen Umweltrechts zwar nicht aus, setzt ihr aber deutliche inhaltliche Grenzen und zwingt zu einer gewissen Bescheidenheit.

## II. Ziele einer Kodifikation des deutschen Umweltrechts

### 1. Gültigkeit der bisherigen Ziele und neue Ziele

Zunächst ist festzustellen, dass die Ziele, die bisher der Forderung nach Kodifikation des deutschen Umweltrechts und den Entwürfen zugrunde lagen, insbesondere also die innere Harmonisierung, Vereinfachung des Rechts, Schaffung von Kohärenz, größere Anwenderfreundlichkeit und Transparenz des Rechts, auch heute noch gültig sind und die Kodifikation nach wie vor rechtfertigen. Diese Forderungen sind allerdings leichter zu stellen als in der praktischen Kodifikationsarbeit einzulösen.

Komplexer ist die Aufgabe dadurch geworden, dass sich neue Zielsetzungen in den Vordergrund geschoben haben. Dazu zählen insbesondere der Bürokratieabbau, die Beschleunigung von Verfahren, die Deregulierung und die Innovationsförderung. Diese neuen Ziele bedürfen einer erheblichen Relativierung. Der Umweltschutz gehört, wie eine neuere Untersuchung erhoben hat, nicht zu den zehn größten Posten der Bürokratiekosten. In der jüngeren Vergangenheit sind erhebliche Verbesserungen, insbesondere erhebliche Beschleunigungen der

Dauer der Genehmigungsverfahren, erreicht worden, so dass das Potential für weitere Verbesserungen – auch im Hinblick auf die Garantiefunktion des Staates für die Durchsetzung des Umweltrechts – begrenzt erscheint. Im Bereich des EMAS-Systems bestehen allerdings weitere Deregulierungsmöglichkeiten (die der vorliegende Entwurf bisher nicht ausgeschöpft). Was die Innovationsförderung betrifft, so dürften die größten Wirkungen von einem anspruchsvollen Schutzniveau in Verbindung mit flexiblen Instrumenten ausgehen – und weniger von einem weiteren Abbau des Umweltrechts.

## 2. Grundlegende Meinungsverschiedenheiten über die erwünschten Veränderungen des geltenden Rechts

Die Frage, ob eine Kodifikation des deutschen Umweltrechts möglich und sinnvoll ist, wird nach der langjährigen Diskussion, in der es erhebliche Zweifel gab, heute nur selten ernsthaft bestritten. Allerdings plädiert Gerd Winter,<sup>2</sup> ein früheres Mitglied der Unabhängigen Sachverständigenkommission, im Hinblick auf die dominante Prägung des deutschen Umweltrechts durch das EU-Recht neuerdings nur noch für die Schaffung eines Allgemeinen Umweltgesetzes. Auch abgesehen hiervon gibt es erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Inhalte und die Wege zur Kodifikation.

Da ist einmal das politische Projekt „UGB“<sup>3</sup>, bei dem es manchmal scheinen will, als sähe man das äußere Ergebnis, nämlich die Kodifikation als solche unabhängig von ihren Inhalten, als das eigentliche Ziel an. Ein UGB als Selbstzweck, wie man etwas polemisch formulieren könnte, entspricht durchaus der Logik des politischen Systems. Die Ermöglichung der Kodifikation des deutschen Umweltrechts war ein wesentliches Argument für die Föderalismusreform, die Schaffung des UGB ist von der Bundesregierung beschlossen, dieses ist Teil der Erfolgsbilanz des Umweltministeriums in der laufenden Legislaturperiode – und daher muss ein schneller Erfolg her und es sind Störungen des Prozesses unbedingt zu vermeiden.

Dies erklärt auch den starken, selbst gesetzten Zeitdruck mit der Zielsetzung, bis zu sechs Bücher des UGB innerhalb von zwei Jahren nicht nur zu produzieren, sondern auch durch das Parlament zu bringen. Sachlich erscheint das wenig zielführend. Nun könnte man allerdings einwenden, dass sich durch den Aufschub der Abweichungsbefugnisse der Länder bis zum Jahre 2010 ein enges Zeitfenster für das UGB ergebe, das um der Sache willen genutzt werden müsse. Dagegen spricht indessen, dass die Länder bereits jetzt stark in die Arbeiten am UGB eingebunden werden, um künftige Abweichungen möglichst zu vermeiden. Die aktuellen Schwierigkei-

ten mit dem Naturschutzrecht, das in Ausnutzung der neuen Bundeskompetenzen neben dem Wasserrecht im ersten Durchgang in das UGB (Buch III) aufgenommen werden soll, belegen dies anschaulich. Was man allerdings konzederieren kann, aber „offiziell“ kein Thema zu sein scheint, ist das politische Zeitfenster der großen Koalition, die wohl diese Legislaturperiode nicht überdauern wird. In einer dann zu erwartenden kleinen Koalition mit einer starken Opposition mag die Kodifikationsarbeit in der Tat schwieriger werden. Da jedoch über das Ziel Einigkeit besteht, müsste sich der gegenwärtige Vorteil der großen Koalition zu allererst an anspruchsvollen Inhalten erweisen.

Außerhalb der Politik gibt es ein starkes teils strukturalistisches, teils pragmatisches Meinungslager, das neben der deutschen Wirtschaft aus angesehenen Wissenschaftlern und Praktikern besteht. Hier fordert man eine Kodifikation ohne oder nur mit geringen inhaltlichen Änderungen, es ist die Rede davon, dass man nur „kleine Brötchen backen“ solle und eine „Revision“ des deutschen Umweltrechts auszuschließen sei.<sup>4</sup> Schaut man sich die Stellungnahmen im Einzelnen an, so wird jedoch deutlich, dass je nach Interessenlage doch recht erhebliche Änderungen als notwendig angesehen werden. Beim BDI und DIHT sind dies die Vereinfachung und Deregulierung des Umweltrechts und die Nutzung von Innovationspotentialen – als ob dies ohne tiefgreifende Änderungen des geltenden Rechts möglich wäre. Andere plädieren für Beschränkung auf Harmonisierung oder Binnenoptimierung. Beides ist weder voraussetzungs- noch folgenlos. Die Erfahrungen mit den bisherigen Entwürfen zeigen, dass Harmonisierung und – wohl weitergehend verstanden, aber in der Praxis kaum unterscheidbar – Binnenoptimierung erhebliche inhaltliche Veränderungen des geltenden Rechts bedingen. Dies wird z.B. in der Frage deutlich, ob sich in einer integrierten Genehmigung der Standard des Immissionsschutzrechts – gebundene Genehmigung – oder der des Wasserrechts – Ermessensentscheidung – durchsetzen soll. Immerhin darf es nach diesem restriktiven Kodifikationskonzept um des „Erfolges“ der Kodifikation willen nichts wirklich Neues geben. Dies erscheint mir bei aller Anerkennung politischer Sachzwänge nicht akzeptabel.

Eine Gegenposition, die insbesondere von Calliess<sup>5</sup> vertreten wird, plädiert für weitergehende Reformen zur Herstellung der Europatauglichkeit des deutschen Umweltrechts. Calliess sieht im europäischen Recht sechs Entwicklungstendenzen, aus denen sich

<sup>2</sup> GAIA 2007, 108.

<sup>3</sup> Vgl. dazu auch Schmeddinck, EurUP 2007, 202; nach dem Vortrag erschienen: Lottemoser, UPR 2007, 401.

<sup>4</sup> Spoerr, in: Kloepfer, oben Fn. 1, S. 95 ff.; Wansleben, in: BMU (Hrg.), Herausforderung Umweltgesetzbuch, 2007, S. 14 ff.; Kloepfer, UPR 2007, 161, 163, 165 f.; ders., in: BMU, ebda., S. 20, 26 ff.; ders., GAIA 2007, 102, 106 ff.; Gaentzsch, in: Kloepfer, oben Fn. 1, S. 77 ff.; Koch, Diskussionsbeitrag, in: BMU, ebda., S. 29.

<sup>5</sup> Calliess, in: Kloepfer, oben Fn. 1, S. 35, 48 ff.; vgl. auch Winter, GAIA 2007, 108 f.

strukturelle Vorgaben für das deutsche Recht und damit für das UGB ableiten lassen: die Entwicklung vom konditionalen Umweltordnungsrecht zum zielorientierten Optimierungsrecht, von Emissionsgrenzwerten zu Qualitätszielen und Umweltplanung, von der Gefahrenabwehr zur umfassenden Vorsorgeorientierung, von sektorialem zu querschnittsorientiertem Umweltschutz, vom materiellen zum prozeduralen Umweltschutz und von staatlicher Verantwortung zu bürgerschaftlicher Mitverantwortung, Statt der gegenwärtigen Defensivhaltung gegenüber Europa, die insbesondere im Dogma der 1:1-Umsetzung zum Ausdruck kommt, plädiert Calliess für eine Öffnung gegenüber den strukturellen Tendenzen des europäischen Umweltrechts durch vorweggenommene „Anpassung“ und damit für eine neue Vorreiterrolle Deutschlands.

Auch die Umweltverbände sehen nach wie vor die Kodifikation des deutschen Umweltrechts als Umweltrechtsreform.<sup>6</sup> Sie treten mit einer etwas anderen, d.h. stärker umweltpolitischen Orientierung für ein UGB ein, in dem die zentralen Fragen der Umweltpolitik wie Nachhaltigkeit, Klimapolitik, erneuerbare Energien und Biodiversität anspruchsvoll geregelt werden.

Nun ist es sicherlich richtig, dass durch die Föderalismusreform die Europatauglichkeit des deutschen Umweltrechts in formaler Hinsicht weitgehend hergestellt worden ist. Auch nimmt der Entwurf durch die beabsichtigte Einführung der integrierten Vorhabengenehmigung ein Schlüsselement des europäischen Umweltrechts in weitergehendem Umfang auf als dies im geltenden Recht der Fall ist. Aber wenn man sich unbefangen die Frage stellt, ob der UGB-Entwurf in seiner gegenwärtigen Form ein Modell für Europa sein kann, das geeignet ist, den früheren starken deutschen Einfluss auf die europäische Umweltrechtsentwicklung zurück zu gewinnen, wird man dies doch wohl verneinen müssen. Damit will ich nicht sagen, dass die deutsche Umweltpolitik – außerhalb des UGB – Europa nichts zu bieten hat. In der jüngeren Vergangenheit hat sich die deutsche Vorreiterrolle jedoch weitgehend auf Teilbereiche der Umweltpolitik, wie die Abfallverwertung und die erneuerbaren Energien beschränkt, sonst überwiegt die Defensivhaltung und das Dogma der 1:1-Umsetzung. Das UGB wäre eine Chance, hier neue Wege zu gehen. Dies ist empfehlenswert insbesondere in Bereichen, die für die Nachhaltigkeitspolitik von zentraler Bedeutung sind. Zu bedenken ist auch, dass, wie dies ja grundsätzlich auch im Umweltministerium gesehen wird, durch anspruchsvolle Regelungen die Entwicklung und Einführung neuer Technologien und Materialien angestoßen und daher auch ein wirtschaftlicher Mehrwert erzielt werden kann.

### III. Was ändert sich nach den vorliegenden Entwürfen am bisherigen Recht?

#### 1. Änderungen

An Änderungen im Allgemeinen Teil (UGB I) sind insbesondere die Regelung der zentralen Prinzipien des Umweltrechts, die Einführung der integrierten Vorhabengenehmigung unter Einbeziehung des Gewässerschutzes und Vereinfachungen im betrieblichen Umweltschutz, bei den eingreifenden Maßnahmen und im Verfahren hervorzuheben. Damit soll allerdings nicht gesagt werden, dass hier in jedem Fall das Kodifikationspotenzial ausgeschöpft ist. Zu den Prinzipien des Umweltrechts und zur integrierten Vorhabengenehmigung ist noch Stellung zu nehmen. Hinsichtlich des betrieblichen Umweltschutzes ist es sicherlich sinnvoll, die bisherigen sektoralen Regelungen zusammenzufassen und auf den Bodenschutz auszudehnen. Jedoch werden die eigentlichen Reformprobleme – insbesondere die Überwindung der Zusammenfassung von Kontroll- und Innovationsfunktion im Betrieb – nicht angepackt, Deregulierungspotentiale des EMAS-Systems nicht ausgeschöpft und es wird allzu viel auf den untergesetzlichen Normgeber abgeschoben. Bei den eingreifenden Maßnahmen ist die Harmonisierung mit dem Wasserrecht und die weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Durchsetzung des Umweltrechts (§ 119 Abs. 3 UGB I) zu begrüßen. Das gleiche gilt grundsätzlich für die vorgeschlagenen Vereinfachungen im Verfahren. Ob man allerdings angesichts der bisher auf der Grundlage des geltenden Rechts erreichten Beschleunigungen wirklich ein neues beschleunigtes Verfahren (§ 118 UGB I) benötigt oder ob es dem Bundesgesetzgeber hier vielmehr nur darum geht, symbolisch „Flagge“ zu zeigen, erscheint mir offen.

Was die weiteren Bücher des UGB („Besonderer Teil“) betrifft, so sind besonders im Naturschutzrecht möglicherweise einige bedeutsame Änderungen zu erwarten, wenngleich die Diskussionlage bisher nicht eindeutig zu sein scheint. Der von der Naturschutzabteilung des Umweltministeriums verfolgte „Best-practice“-Ansatz zielt darauf ab, fortschrittliche Landesregelungen zu Bundesrecht zu machen. Die Neustrukturierung der Grundsätze des Naturschutzes vermag ich erst nach genauer Kenntnis des endgültigen Textes des Buchs III zu beurteilen. Die angestrebte Flexibilisierung der Eingriffsregelung ist zwar naturschutzfachlich nicht völlig neutral, sondern reduziert deren Effektivität. Sie erscheint jedoch auf der Grundlage der Erfahrungen der Länder im Ergebnis naturschutzfachlich vertretbar, nicht zuletzt weil sie der Eingriffsregelung etwas das Image eines Bremsers nimmt. Zu begrüßen ist die Absicht, der Aushöhlung der Verbandsrechte durch Flucht in die Plangenehmigung und durch konzentrierte Verfahren entgegen zu treten. Die Entwicklungen zum Buch IV über den Schutz gegen nicht-ionisierende Strahlen bleiben abzuwarten. So wichtig wie Neuregelungen zum Schutz gegen ultraviolette Strahlung sind, so wenig sollte man außer Acht lassen, dass die Expo-

<sup>6</sup> Barth/Ziehm/Zschesche, KGV-Rundbrief 1+2/2007, 13.

sition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischer Strahlung ein Ausmaß erreicht hat, das eine Neuorientierung erfordert.

## 2. Keine oder geringe inhaltliche Änderungen (formale Kodifikation)

Andererseits gibt es eine ganze Reihe von vorgeschlagenen Neuregelungen, bei denen im Sinne einer formalen Kodifikation französischen Stils lediglich Blöcke des bisherigen Rechts in das UGB verschoben werden, obwohl es hier durchaus Reformbedarf gibt, und sei es auch nur hinsichtlich der Schnittstellen mit anderen Regelungen. Zu nennen sind im Buch I insbesondere das Umweltschadensgesetz, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, die Regelungen über Rechts- und Regelsetzung, über die SUP und im Ergebnis auch die UVP, im „Besonderen Teil“ das Wasserrecht. Beim Umweltschadensgesetz bleibt das Verhältnis der Pflichten zur Abwehr unmittelbar bevorstehender Gefahren zu den Grundpflichten genehmigungsbedürftiger Anlagen weiterhin ungeklärt und die neue Vorschrift zum Umweltschadensrecht im Abschnitt über eingreifende Maßnahmen (§ 119 Abs. 8 UGB I) gibt Rätsel auf. Dass man das politisch sensitive Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erst dann ändern wird, wenn deutsche oder europäische Gerichtsurteile vorliegen, die einen Verstoß des „deutschen Weges“ zum Aarhus-Verbandsrechtsschutz gegen die Richtlinie 2003/35 bzw. Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention feststellen, war eigentlich nicht anders zu erwarten. Jedoch bleibt die deutsche Defensivhaltung zu bedauern. Die Vorschriften über die Rechts- und Regelsetzung sind nur noch ein Schatten dessen, was die UGB-Kommissionen vorgeschlagen hatten, praktisch nur eine Zusammenfassung des geltenden Rechts. Dass man auch unter Vermeidung des – stark unter Missbrauchsrisiken leidenden – Anhörungstermins effektive moderne Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren kann, hat uns die jüngste EU-Regulierung im Chemikalienrecht vorgemacht, die eine Internetpartizipation einführt. Die Regelungen über die Strategische Umweltprüfung sind unverändert. Die UVP wird nunmehr, soweit relevant, in die integrierte Vorhabengenehmigung eingebunden, bleibt sonst aber inhaltlich unverändert. Es bleibt also bei der fehlenden UVP-Pflichtigkeit von Alternativen und der weitgehenden Irrelevanz von UVP-Verfahrensverstößen (abgesehen von der völligen Nichtdurchführung der UVP; § 43 UGB I).

Im „Besonderen Teil“ (Buch II) wird wohl das Wasserrecht, wenn man von der Hochzonung weitgehend übereinstimmender Landesregelungen absieht, im Großen und Ganzen unverändert übernommen werden. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Länder die Bundesrahmenregelung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie weitgehend wortgleich ohne Ausnutzung von Spielräumen übernommen haben. Mit der vorgeschlagenen Aufhebung der Bewilligung und der alten Rechte werden allerdings „alte Zöpfe“ abgeschnitten. Unverändert soll

auch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz bleiben, das als Buch V bereits in der ersten Phase der Kodifizierung berücksichtigt werden soll. Die systematisch etwas ungeräumte Verknüpfung mit der integrierten Vorhabengenehmigung, insbesondere den Grundpflichten, wird damit bestehen bleiben. Statt die grundpflicht- und genehmigungsrelevanten Teile des Emissionshandelsrechts ungeordnet auf Buch I Kapitel 1 Abschnitt 1 und 2 einerseits, das Emissionshandelsrecht (Buch V) andererseits zu verteilen, bietet es sich vielmehr an, entweder in Buch I Kapitel 2 Abschnitt 1 und 2 lediglich den Vorrang des Emissionshandelsrechts zu bestimmen (was dann zur Überführung des § 52 Abs. 3 aus Buch I in letzteres führen würde), oder aber bei den Grundpflichten, dem Genehmigungsverfahren und den eingreifenden Maßnahmen in Buch I die wesentlichen Abweichungen für Anlagen zu regeln, die dem TEHG unterliegen.

## 3. Lücken

Auffällig ist auch das Fehlen einiger Materien im Buch I, die man nach dem Verfahren formaler Kodifikation ohne größeren legislativen Aufwand dort hätte platzieren können. Dies gilt zum einen für das Umweltinformationsgesetz, zum anderen für das Umwelthaftungsgesetz. Im ersteren Fall könnte man zunächst vermuten, dass das Umweltministerium zum gegenwärtigen Zeitpunkt Diskussionen mit den Ländern darüber vermeiden wollte, ob angesichts der weitgehenden Überführung des materiellen Umweltrechts auf den Bund die Vorrangregelung des § 1 Abs. 2 UIG noch zeitgerecht ist. Die fehlende Einbeziehung des UmweltHG gibt noch mehr Rätsel auf. An systematischen Erwägungen kann es kaum liegen. Denn schließlich finden sich in einer ganzen Reihe von Fachgesetzen des Umweltrechts haftungsrechtliche Regelungen. Man denke an das Wasser-, Atom- und Gentechnikrecht. Dass man die privatrechtliche Umwelthaftung, die Anfang der neunziger Jahre als ökonomisches Instrument des Umweltschutzes propagiert wurde, auf einmal überhaupt nicht mehr als Teil des Umweltrechts ansehen könnte, ist auch nicht anzunehmen. Wahrscheinlich liegt der eigentliche Grund für die geübte Zurückhaltung in beiden Fällen in Rücksichtnahmen auf die Ressortbelange des Innen- und Justizministeriums – und da hat man in der Tat ein kodifikatorisches „Déjà vu“-Erlebnis.

## IV. Struktur und Zeithorizont der Kodifikation

Es wird nach den Plänen der Bundesregierung, die insoweit an das Vorgehen in den Jahren 1998/1999 anknüpft, keinen einheitlichen UGB-Entwurf geben. Vielmehr hat man sich auf einen schrittweisen Prozess einer Kodifikation in zwei oder gar drei Legislaturperioden festgelegt. Immerhin machen die für diese Legislaturperiode ins Auge gefassten Bücher I – VI bereits einen nicht unerheblichen Teil des künf-

tigen UGB aus – mit all der dadurch bedingten Hast, die bereits kritisiert wurde. Das schrittweise Vorgehen hat politische Vorteile. Es steht im Einklang mit der politischen Agenda, sichtbare, politisch vermarktbar „Ergebnisse“ zu produzieren. Es vermag die Fehleranfälligkeit des UGB-Prozesses zu reduzieren, andererseits bereits politische Präjudizien für den Fortgang des UGB-Prozesses zu setzen. Dafür, dass ein solches Vorgehen inhaltlich jedenfalls nicht kontraproduktiv ist, lassen sich auch die Erfahrungen mit der Kodifikation des Sozialrechts und dem Professorenentwurf zum UGB sowie der Kodifikation des Umweltrechts in den Niederlanden anführen. Inhaltliche Nachteile will man mit einer Berücksichtigung von Schnittstellenproblemen vermeiden. Es soll für die „Andockfähigkeit“ der noch nicht einbezogenen Teile gesorgt werden.<sup>7</sup> Die Erfahrungen mit dem Professorenentwurf dürften jedoch gezeigt haben, dass es ohne ein Gesamtkonzept schwierig ist, in einem schrittweisen Verfahren ein UGB aus einem Guss zu produzieren. Ein solches Gesamtkonzept ist gegenwärtig aber nicht ersichtlich, es sei denn es befände sich in einer geheimen Schublade oder Datei im Ministerium. Jedenfalls müsste zum expliziten Programm des UGB die Revisionsoffenheit während des gesamten Prozesses gehören. Die Verfasser des Professorenentwurfs sahen nach Fertigstellung des Besonderen Teils die Notwendigkeit, den Allgemeinen Teil noch einmal zu überarbeiten, was ihnen allerdings verweigert wurde, da schon die Unabhängige Sachverständigenkommission ihre Arbeit aufgenommen hatte.

Eine Schwäche der Kodifikationsstrategie liegt auch in der Konzentration auf die integrierte Anlageneignung und in der gleichzeitigen Ausklammerung von Infrastrukturvorhaben und Landwirtschaft. Die planerische Vorhabenzulassung, die sich auf Deponien, Rohrleitungen und Gewässerausbau beschränkt (§ 50 Abs. 3), erhält dadurch fast marginalen Charakter. Dies hat politische Gründe, die man respektieren kann, ohne freilich mit der sachlich gebotenen Kritik zurückhalten zu müssen. Ein UGB, das die eigentlich problematischen Infrastrukturvorhaben ausklammert, verfehlt eine Grundidee und Rechtfertigung der Kodifikation selbst, nämlich die wichtigsten Quellen von Umweltbelastungen zu regeln. Dabei verkenne ich nicht, dass es im Bereich der planerischen Vorhabenzulassung durch das UGB-Projekt nunmehr einen potentiellen Konflikt zweier Kodifikationsideen – Umweltrecht vs. Verwaltungsverfahrenrecht – gibt. Dieser Konflikt muss aber neu überdacht und kann nicht ohne weiteres im Sinne des Bestandsschutzes für das VwVfG gelöst werden.

## V. Ausgewählte Schwerpunkte des Buches I

### 1. Prinzipien

Der Entwurf regelt die gängigen Prinzipien des Umweltrechts und dies ohne besondere inhaltliche Präzision und ohne Unterscheidung, ob sie eine normative Funktion haben oder nur Strukturprinzipien (oder Leitprinzipien) darstellen. Ich muss die damit angeschnittenen Fragen offenlassen und mich auf drei Problemkreise beschränken.

Zum einen stellt sich im Lichte der zunehmenden Dominanz des europäischen Umweltrechts die Frage, ob der Gefahrenabwehrgrundsatz noch europatauglich ist. In Europa definiert man im Gegensatz zur traditionellen deutschen Terminologie Gefahr als Gefährdung (Gefährlichkeit oder Gefährdungspotential), die – im Vorfeld des wirkungsbezogenen potentiellen Risikos (Produkt aus Gefährdung, Dosis-Wirkungs-Beziehung und Exposition) – der Vorsorge zuzurechnen ist. Der dem deutschen Gefahrenbegriff entsprechende europäische Begriff ist der des (erheblichen) Risikos. Diese Terminologie hat über die Lebensmittel-Basis-Verordnung (VO 178/2002) und die REACH-Verordnung (VO 1907/2006) Eingang in das in Deutschland anzuwendende Recht gefunden. Ein zukunftsweisendes UGB müsste sich eigentlich diesem Problem stellen.

Die vom Entwurf vorgeschlagene Fassung des Kooperationsprinzips bleibt zu diffus. Das Kooperationsprinzip hat zwei recht verschiedene Aspekte: die Beteiligung der Öffentlichkeit an exekutivischen Entscheidungsverfahren mit Umweltrelevanz einschließlich des Informationszugangs einerseits, die Zurücknahme staatlicher Verantwortung zugunsten bürger-schaftlicher (Mit-)Gestaltung (Subsidiarität) andererseits.<sup>8</sup> Wenn man das Kooperationsprinzip trotz seines weitgehend fehlenden normativen Gehalts überhaupt regeln will, so sollte man doch deutlich zwischen diesen beiden Aspekten unterscheiden. Dann muss man – und sollte umweltpolitisch – allerdings auch Farbe bekennen, wie man es mit der Subsidiarität hält.

Schließlich ist es aus meiner Sicht zu bedauern, dass das Recht auf angemessene Umwelt und die Grundpflicht zum Schutz der Umwelt nicht wenigstens als Grundsätze niedergelegt sind. Das UGB bleibt insoweit deutlich hinter dem gemeineuropäischen Standard zurück. Es erscheint auch unge-reimt, im Wasserrecht ein allgemeine Sorgfaltspflicht zu regeln (Buch II § 6), für andere Umweltmedien aber darauf zu verzichten.

<sup>7</sup> Ausdruck von Kloepfer, in: BMU, oben Fn. 4, S. 26.

<sup>8</sup> Vgl. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl. 2007, Teil 3 Rdnr. 173 ff. m.w.Nachw.

## 2. Begriffe

Begriffsdefinitionen sind schon immer ein Stolperstein der Gesetzgebung gewesen. Beim Anspruch einer umfassenden Kodifikation mit dem Ziel der Harmonisierung und Vereinfachung wächst der Legitimationsdruck. Es erscheint daher sinnvoll, die im Buch I (§ 4) vorgeschlagenen Definitionen kritisch unter die Lupe zu nehmen, auch unter dem Gesichtspunkt der „Andockfähigkeit“ der künftigen Bücher des UGB.

Der Übergang von der (schädlichen) Umwelteinwirkung zur (schädlichen) Umweltveränderung (§ 4 Nr. 2, 6 UGB I) ist m.E. gut begründbar. Das Problem liegt in der Abgrenzung zum Begriff der Umweltauswirkung (§ 4 Nr. 8 UGB I). Aus legislativen Gründen sollte man keine Begriffe wählen, deren sprachlicher Aussagegehalt sich nicht unterscheidet.

Umweltveränderung und Umweltauswirkung besagen sprachlich dasselbe. Wenn man die Umweltauswirkung als Oberbegriff ansieht, könnte man als Unterbegriff die Umweltbelastung wählen, die auch näher am EU-Begriff der Umweltverschmutzung liegt. Eine Rückkehr zur Immission sollte dagegen vermieden werden, da dieser Begriff außerhalb des romanischen Rechtskreises nicht verständlich und nicht übersetzbar ist. Darüber hinaus liegt die Frage nahe, ob man die Unterscheidung zwischen Umweltauswirkung und Umweltveränderung oder Umweltbelastung überhaupt braucht. Die Anknüpfung an die Umweltauswirkung oder einen gleichwertigen, umfassenden Begriff erscheint wegen der EU-rechtlichen Vorgaben im Bereich der UVP und SUP (§ 49 Abs. 1 Nr. 2, §§ 5, 6 Abs. 2 UGB I) geboten. Den Begriff einfach durch den der Umweltveränderung zu ersetzen, etwa in der Weise, dass es neben der in § 4 Nr. 3-5 UGB I definierten Luft-, Gewässer- und Bodenveränderung der Begriff „sonstige Umweltveränderung“ Einwirkungen auf Natur und Landschaft erfasst, mag den EU-rechtlichen Vorgaben für die UVP und SUP Rechnung tragen. Dies stößt aber auf das Bedenken, dass man, will man nicht die Grundpflichten der Anlagenbetreiber noch über die Eingriffsregelung und das Umweltschadensgesetz hinaus ausdehnen, ein aussagekräftiges Unterscheidungskriterium benötigt. Auf den Begriff der Schädlichkeit der Umweltveränderung ist mit Zusammenhang mit der integrierten Vorhabengenehmigung einzugehen.

Der Entwurf (§§ 49 ff. UGB I) ersetzt die traditionelle Anknüpfung an die Anlage durch eine solche an das Vorhaben. Sprachlich ist dies unglücklich, weil der Begriff des Vorhabens in die Zukunft gerichtet ist und für den laufenden Anlagenbetrieb nicht passt. Wenn man bereit ist, dies hinzunehmen, so sollte man doch im Entwurf auf Konsistenz achten. Dass dieser von der Durchführung eines Vorhabens spricht (§ 52 UGB I), bei vorzeitigem Beginn und wesentlichen Änderungen aber terminologisch an der Anlage festhält (§§ 56 und 61 UGB I), erscheint ungereimt und sollte korrigiert werden.

Ein letztes Wort in diesem Zusammenhang zur Ersetzung des Begriffs der Emission bzw. Einleitung

durch den der Freisetzung. Irgendeinen Erkenntnisgewinn sehe ich darin nicht. Will man die EU-Terminologie (etwa Art. 2 Nr. 4 IVU-Richtlinie) stärker berücksichtigen, so könnte man wie in § 3 Abs. 1 TEHG einfach formulieren, dass Emission die Freisetzung von umweltbelastenden Stoffen usw. ist. Wenig befriedigend ist allerdings unter dem Gesichtspunkt der „Andockfähigkeit“, dass in den Erläuterungen des Umweltministeriums einfach erklärt wird, der im UGB gewählte Begriff habe keinerlei Bedeutung für das GenTG, UIG, AtomG und StGB. Dies kann man jedenfalls in Bezug auf Materien, die letztlich in das UGB einbezogen werden sollen oder akzessorisch zum UGB sind, nur als eine kodifikatorische Kapitulation bezeichnen.

## 3. Integrierte Vorhabengenehmigung im Besonderen

Die Einführung der integrierten Vorhabengenehmigung bildet das Kernstück des UGB I und ist sicherlich die bei Weitem wichtigste Innovation im UGB I und wohl sogar im UGB-Entwurf der ersten Phase. Die Zusammenführung der Anlagengenehmigung in einem einzigen Regelwerk stellt eine für Wirtschaft und Verwaltung bedeutsame, grundsätzlich positiv einzuschätzende Verfahrensvereinfachung dar, mag sie auch einer Umgewöhnung bedürfen und zunächst mit Unsicherheiten belastet sein. Sie ist auch unter Umweltgesichtspunkten sinnvoll. Man wird allerdings davon ausgehen können, dass bei anspruchsvollen sektoralen Vorsorgeanforderungen der Bedarf für Korrekturen im Wege der Integration begrenzt sein wird. Nicht umsonst ist die Strategie des integrierten Umweltschutzes – best practicable environmental option – in Großbritannien zu einer Zeit entwickelt worden, als das angestrebte Schutzniveau noch relativ niedrig war.

Positiv am Konzept der integrierten Vorhabengenehmigung zu bewerten sind insbesondere die Einführung von Grundpflichten und entsprechend von Genehmigungsvoraussetzungen für alle Medien, d.h. praktisch die Einbeziehung des Wasserrechts und der Eingriffsregelung, ferner die Regelungen zur Berücksichtigung der UVP in der Zulassungsentcheidung. Hieraus folgt insbesondere eine weitgehende Einheit von Prüfungs- und Regelungsumfang der Zulassung. Auch wird im Anlagenrecht („Vorhaben“ im Sinne von § 48 Nr. 1 UGB I) eine größtmögliche Verzahnung von integriertem Umweltschutz und UVP verwirklicht, weil das Verfahren der integrierten Vorhabengenehmigung das Trägerverfahren für die UVP ist und sich die Genehmigungsbedürftigkeit im förmlichen integrierten Verfahren nach der UVP-Pflichtigkeit (generell oder nach Maßgabe einer positiven Prüfung im Einzelfall) bestimmt. Schließlich sieht § 46 S. 2 UGB I nunmehr vor, dass auch bei der Festsetzung von Umweltqualitätswerten das Integrationsgebot zu beachten ist. Zumindest ist also eine integrative Nachjustierung von Qualitätsstandards geboten, wenngleich hier wie bisher die sektorale Ausrichtung dominant bleiben dürfte.

Schaut man näher hin, so fallen aber auch ungünstige Gestaltungselemente der integrierten Vorhabengenehmigung auf. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass der integrative Anspruch, der auf den ersten Blick mit der einheitlichen Definition der schädlichen Umweltveränderung verbunden ist, bei näherem Hinsehen etwas verblasst. Denn § 4 Nr. 6 UGB I verweist zur Ausfüllung auf das Fachrecht, also etwa auf das Wasser- oder Bodenschutzrecht. Nun könnte man sich sicherlich auch eine integrierte Vorhabengenehmigung vorstellen, die sich mit bloßen Verfahrensregelungen und einem generellen Integrationsgebot begnügt, im Übrigen aber voll auf das Fachrecht verweist.<sup>9</sup> Dies ist aber nicht der Anspruch des UGB-Entwurfs. Immerhin bleibt, wie bereits erwähnt, die Anwendung des Integrationsgebots auf der Ebene der Setzung von Qualitätsstandards. Die Regelung ist also letztlich sachlich in Ordnung, nur etwas verworren. Ferner kann man in Frage stellen, ob mit der Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der UVP im Verfahren der integrierten Vorhabengenehmigung (§ 54 Abs. 3 UGB I) die Probleme des bisherigen Rechts bei der Berücksichtigung der Ergebnisse der UVP gelöst sind. Es soll wohl auch beim bisherigen Vorrang für technische Optimierung durch integrative Vorsorgestandards und notfalls Anwendung des Standes der Technik im Einzelfall bleiben (§ 4 Nr. 11, § 53 Abs. 1 S. 2 UGB I). Jedenfalls finden sich im Entwurf (§§ 2, 52 UGB I) keine eindeutigen Rechtsgrundlagen und keine Maßstäbe für eine Optimierung im Einzelfall zur Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt. Das im geltenden Recht kontrovers diskutierte Problem, ob und wie – nur nach „oben“ oder auch nach „unten“ – eine medienübergreifende „Verrechnung“ im Einzelfall zulässig oder gar geboten ist,<sup>10</sup> bleibt ungelöst.

Kritisch könnte man auch die unterschiedlichen Maßstäbe der Zulassung sehen. § 54 Abs. 2 UGB I erhält die Sonderstellung des Wasserrechts dadurch aufrecht, dass im Rahmen der an sich gebundenen Zulassungsentscheidung für das Medium Wasser weiterhin Bewirtschaftungsermessen gilt. Integration heißt allerdings nicht Ignorierung medialer Besonderheiten. Niemand denkt daran, die Eingriffsregelung in das Prüfschema des Immissionsschutzrechts einzuschmelzen, und in der abfallrechtlichen Planfeststellung war bisher anerkannt, dass es medienbezogene Bindungen durch zwingende Umweltstandards gibt und das Planungsermessen sich daher nur in einem Residualbereich entfalten kann.<sup>11</sup> Fragt

man, wo denn die medialen Besonderheiten des Wasserrechts liegen, so bleiben auch nach der weitgehenden Hochzonung des Bewirtschaftungsermessens auf die Ebene der Bewirtschaftungsplanung durch die 7. WHG-Novelle immerhin Entscheidungen über Nutzungskonkurrenzen und die ökologische Bewirtschaftung der Gewässer.<sup>12</sup> Dies ist Grund genug, die Sonderstellung des Wasserrechts anzuerkennen. Offen bleibt allerdings die Frage, welchem Regime die Entscheidung über etwaige Integrationsanforderungen – Sichtweise des für die Quelle oder das betroffene Medium geltenden Regimes – obliegt. In der Praxis dürfte sich dies aufgrund der Behördenintegration, die letztlich durch die Einheitlichkeit des Zulassungsverfahrens notwendig werden wird, wohl als wenig konfliktträchtig erweisen.

## VI. Fazit

Je nach inhaltlichem Erwartungshorizont und dem Gewicht, das man taktisch-politischen Gesichtspunkten zu geben bereit ist, wird die Gesamtbeurteilung des Entwurfs unterschiedlich ausfallen. Sicherlich beruht der Entwurf – teils bedingt durch die Programmatik der politischen Agenda „UGB“, teils aber auch bedingt durch die Komplexität der legislativen Aufgabe selbst – auf einer erheblichen Kraftanstrengung, für das die Akteure volles Lob verdienen. Für meinen Geschmack steht allerdings dem erheblichen Kodifikationsaufwand kein ebenso bedeutsamer qualitativer „Mehrwert“ der Kodifikation im Vergleich zum geltenden Recht gegenüber. Der UGB-Entwurf ist aber zu begrüßen als Einstieg in einen neuen Ansatz mit einer deutlichen umweltpolitischen Botschaft. Dem Risiko einer unangemessenen, zeitlich verfrühten Verfestigung wird man dadurch zu begegnen haben, dass der Grundsatz der Revisionsoffenheit ausdrücklich anerkannt wird.

---

### Prof. Dr. Eckard Rehbinder

Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main

---

<sup>9</sup> So Winter, GAIA 2007, 108.

<sup>10</sup> Vgl. Rehbinder, oben Fn. 7 Rdnr. 62 ff. m.w.Nachw.

<sup>11</sup> Vgl. Paetow, in Kunig/Paetow/Versteyl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 2. Aufl. 2003, § 32 Rdnr. 7 ff., 18 ff.

---

<sup>12</sup> Vgl. Salzwedel, in: Festschrift Rehbinder, 2007, S. 521, 527 ff.

# Umweltgesetzbuch – Anforderungen aus Ländersicht

Tanja Gönner

## 1 Einleitung

Ich freue mich, dass Sie mich zu dieser Tagung eingeladen haben und ich somit die Gelegenheit habe, die Anforderungen an ein Umweltgesetzbuch aus Sicht eines Landes zu skizzieren. Da mir das UGB sehr am Herzen liegt, bin ich Ihrer Einladung besonders gerne gefolgt. Zunächst möchte ich aber sagen, dass ich es außerordentlich positiv finde, dass Sie die Erarbeitung des UGB mit ihrem sehr aufwändigen Projekt konstruktiv begleiten. Ein derart ambitioniertes Vorhaben wie die Schaffung des UGB kann davon nur profitieren.

## 2 Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe UGB

Der Frage, wie die Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches begleitet und unterstützt wird, kommt angesichts der nicht einfachen Vorgeschichte eine erhebliche Bedeutung zu. Gestatten Sie mir daher zunächst einige Worte zur Einbindung der Länder in den UGB-Prozess.

Das bisherige Scheitern eines UGB vor Augen, hat sich die Umweltministerkonferenz bereits im Mai vergangenen Jahres auf Vorschlag Baden-Württembergs entschlossen, eine besondere Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, die die Arbeiten am UGB begleiten soll. Es ist meines Wissens das erste Mal, dass ein Bundesgesetz von Anbeginn seiner Entstehung in einer derart formalisierten Weise intensiv durch die Länder begleitet wird. Nach fast anderthalb Jahren intensiver Arbeit bin ich überzeugt davon, dass dieser Ansatz der richtige Weg war und ist, da die Länder dadurch sehr frühzeitig ihre Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug einbringen konnten. Dies wird das Bundesratsverfahren sicherlich deutlich entlasten. Der demnächst erscheinende Referentenentwurf des UGB wird deutlich die Handschrift der Länder tragen.

## 3 Das UGB aus Sicht des Landes

Der Referentenentwurf des BMU steht noch aus. Ich kann mich daher heute nur auf die bislang vorliegenden Arbeitsentwürfe beziehen. Auf dieser Basis möchte ich im Folgenden die aus meiner Sicht wesentlichen Kriterien skizzieren, die ein UGB erfüllen sollte und die bislang vorliegenden Arbeitsentwürfe – soweit möglich – einer ersten Bewertung unterziehen.

Ich beschränke mich dabei heute auf das UGB I und das Buch UGB II (Wasser), die intensiv in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe diskutiert worden sind. Ich bitte um Verständnis, dass ich das Thema Natur-

schutz heute ausklammere. Dort sind die Länder noch mitten in der Diskussion mit dem Bund. Die Amtschefs der Umweltressorts werden sich mit dem Buch Naturschutz in einer Sitzung Anfang November befassen. Neben der Diskussion über das UGB I und UGB II wird sich die Umweltministerkonferenz Mitte November vertieft mit diesem Thema auseinandersetzen.

Ich begrüße außerdem die Absicht des BMU, in dieser Legislaturperiode noch die Themenbereiche nichtionisierende Strahlung, erneuerbare Energien und Emissionshandel als weitere Bücher in das UGB einzubeziehen. Gegenwärtig halte ich es jedoch für verfrüht, an dieser Stelle auf diese Materien einzugehen.

### 3.1 Vereinheitlichung des Umweltrechts und Schaffung der integrierten Vorhabengenehmigung

Ein Umweltgesetzbuch muss zumindest langfristig gegenüber dem Status Quo einen deutlichen Mehrwert bringen. Wenn das UGB in einer bloßen Kodifikation des bestehenden Rechts bestünde auf dem der Titel Umweltgesetzbuch steht, wäre nicht allzu viel gewonnen. Dabei muss man sich aber auch bewusst sein, dass die Schaffung eines UGB, welches das wesentliche Umweltrecht umfasst ein derartig anspruchsvolles und umfangreiches Projekt ist, das sich in einer Legislaturperiode schlichtweg nicht bewältigen lässt. Man tut also gut daran, schrittweise vorzugehen.

Wie Sie sich denken können – und das haben die Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auch gezeigt –, stellt bei diesem Projekt die rechtstechnische Vereinheitlichung und Verzahnung von Immissionsschutzrecht und Wasserrecht die größte Herausforderung dar. Diese beiden Rechtsmaterien sind aufgrund ihrer Historie und ihrer Struktur so verschieden – denken Sie nur an die gebundene immissionsschutzrechtliche Genehmigung auf der einen und das wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungsermessen auf der anderen Seite –, dass es eines enormen Arbeits- und Abstimmungsaufwandes bedarf, hier zu einheitlichen Strukturen zu kommen, die die Belange beider Umweltmedien in gleicher Weise berücksichtigen.

Trotzdem bin ich der Überzeugung, dass das, was jetzt als Arbeitsentwurf vorliegt, zumindest im UGB I bereits mehr als die bloße Kodifikation des bestehenden Rechts ist. Auch wenn in dieser Legislaturperiode die Vereinheitlichung der immissionsschutz- und wasserrechtlichen Genehmigungsstrukturen im Vordergrund stand, meine ich dennoch, dass mit der

Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung, der Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten und einem einheitlichen umfassenden Verfahrensrecht – wie es vom BMU beabsichtigt ist – für alle in ihren Anwendungsbereich einbezogene Vorhaben eine wesentliche Vereinfachung eintreten wird.

Im Gegensatz zum derzeitigen Zustand benötigt der Bürger bzw. das Unternehmen, das ein Vorhaben verwirklichen möchte, nur noch eine Genehmigung. Ich habe dabei nicht nur die großen Unternehmen im Blick. Diese haben sich mit ihren großen Rechtsabteilungen offenbar schon bisher sehr gut mit dem geltenden Recht arrangiert. Mein Blick gilt dabei vielmehr auch dem mittelständischen Unternehmer, der sich künftig nicht mehr mit mehreren – in ihren Strukturen und Begrifflichkeiten verschiedenen – Rechtsmaterien auseinandersetzen muss.

Zu dieser Vereinfachung trägt meines Erachtens insbesondere auch die Absicht des Bundes bei, für Deponien, Gewässerausbauten, Rohrleitungsanlagen und künstliche Wasserspeicher die integrierte Vorhabengenehmigung in Form der Planerischen Genehmigung vorzusehen. Nur so können umfassend die Begrifflichkeiten aufeinander abgestimmt und ein möglichst weitgehender Gleichklang der Verfahren und der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen herbeigeführt werden.

### **3.2 Vom sektoralen zum integrativen Umweltschutz**

Darüber hinaus muss das deutsche Umweltrecht endlich den Schritt von einem sektoralen zu einem integrativen Ansatz gehen und damit einen Weg nachvollziehen, den der europäische Gesetzgeber schon seit längerem beschreitet. Die integrierte Vorhabengenehmigung ist hierzu das richtige Instrument.

Allerdings kommt es dabei auch maßgeblich darauf an, wie diese integrierte Vorhabengenehmigung ausgestaltet ist. Ich möchte nicht verhehlen, dass es hierzu – auch unter den Ländern – unterschiedliche Auffassungen gibt. Insbesondere von Seiten der Industrie, aber auch von einigen wenigen Ländern wird ein Ansatz favorisiert, der auf einheitliche, die Anlage betreffende Grundpflichten verzichtet und weiterhin nach den Fachbereichen getrennte Prüfungen vorsieht, die zu einer einheitlichen Entscheidung zusammengeführt werden. Ich bin der Auffassung, dass dieser Ansatz einer integrativen Betrachtungsweise aller Umweltmedien nicht gerecht wird, knüpft dieses Modell doch gerade an den gegenwärtigen sektoralen Ansatz an. Ein solcher Ansatz hat die Bezeichnung integrierte Vorhabengenehmigung nicht verdient!

Ich bin daher sehr froh, dass die Konzeption der integrierten Vorhabengenehmigung im Referentenentwurf des BMU von einem anderen Ansatz ausgeht. Nur durch eine materielle Integration der fachrechtlichen Anforderungen mit einheitlichen Grundpflichten in die integrierte Vorhabengenehmigung, lässt sich eine wirklich medienübergreifende Prüfung

gewährleisten.

Das jetzt vorliegende Modell der integrierten Vorhabengenehmigung orientiert sich zwar an der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, als die integrierte Vorhabengenehmigung grundsätzlich eine gebundene Entscheidung ist. Sobald es sich jedoch um eine Gewässerbenutzung handelt oder eine Gewässerbenutzung Teil des Vorhabens ist, wird die Genehmigung insoweit zur Ermessensentscheidung. Ich bin froh, dass damit das wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungsermessen bewahrt werden konnte und damit der besonders kostbaren Ressource Wasser umfassend Rechnung getragen wird.

### **3.3 Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung**

Es geht mir auch darum, diesen integrativen Ansatz sozusagen mit „Leben“ zu füllen. Ich will damit sagen, dass der Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung nicht nur auf die klassischen Industrieanlagen, die einer Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bedürfen, beschränkt werden sollte. Ich bin dafür, den Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung möglichst weit zu fassen und nur solche Vorhaben außen vor zu lassen, bei denen ein sachlicher Grund dafür besteht. Konkret bedeutet dies, dass zumindest all die Vorhaben in den Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung einbezogen werden sollten, die in ihren Auswirkungen eine gewisse Umweltrelevanz besitzen. Ich begrüße daher ausdrücklich, dass der Referentenentwurf des BMU vorsieht, UVP-relevante Gewässerbenutzungen, Gewässerausbauten, die Zulassung von Deponien sowie Rohrleitungsanlagen und künstliche Wasserspeicher in den Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung einzubeziehen.

Gleichwohl vermag der Ansatz des BMU, sich beim Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung auf seinen Ressortbereich zu beschränken, aus Ländersicht langfristig nicht zu befriedigen. Ich bin mir wohl bewusst, dass man ein so ambitioniertes Vorhaben auch in der Frage des Anwendungsbereichs der integrierten Vorhabengenehmigung in dieser Legislaturperiode nicht überfrachten sollte. Trotzdem sollte es langfristiges Ziel sein, mit der integrierten Vorhabengenehmigung ein möglichst umfassendes Instrument zur Zulassung von umweltrelevanten Vorhaben zu schaffen. So könnte in der Zukunft durchaus daran gedacht werden, auch kerntechnische oder gentechnische Anlagen in den Anwendungsbereich einzubeziehen.

### **3.4 Herausforderungen für die Umweltverwaltungen**

Die integrierte Vorhabengenehmigung wird nicht nur zu einer Vereinfachung für den Rechtsanwender führen, sie wird auch die Arbeitsweise der Genehmigungsbehörden verändern. Ich bin der festen Überzeugung, dass der medienübergreifende Ansatz ein in viel stärkerem Maße projektorientiertes Arbei-

ten der Fachleute aus den betroffenen Bereichen mit sich bringen wird. Dabei ist es natürlich hilfreich, wenn die Fachleute alle in einer Behörde organisiert sind. Durch eine frühzeitige gesamtheitliche Betrachtungsweise wird so eine Entscheidung aus einem Guss ermöglicht.

Die integrierte Vorhabengenehmigung wird deshalb den Druck auf einzelne Länder erhöhen, ihre Umweltverwaltungen entsprechend zu organisieren. Baden-Württemberg hat diesen Schritt mit seiner Verwaltungsreform von 2005 bereits vollzogen und verfügt damit bereits über die notwendigen Strukturen. Ich bin gespannt, wie sich andere Länder hier verhalten werden.

### 3.5 Europafähigkeit des Umweltrechts

Schließlich muss ein UGB auch einem der wesentlichen Ziele der Föderalismusreform gerecht werden, nämlich die Europafähigkeit des deutschen Umweltrechts zu steigern. Mit dem Stichwort „Europafähigkeit“ verbinde ich vor allem die Hoffnung, dass Vorgaben aus Brüssel künftig schneller und systematischer in deutsches Umweltrecht umgesetzt werden können. Durch die Überführung der Umweltmaterien Wasser und Naturschutz aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung wurde hierfür ein wichtiger Baustein geschaffen. Bislang musste in diesen Bereichen zunächst die Umsetzung der europäischen Richtlinie durch den Bund abgewartet werden, bis die Länder dann ihrerseits das veränderte Rahmenrecht des Bundes ausfüllen konnten. Bei dieser Konstruktion war die Überschreitung der Umsetzungsfrist in vielen Fällen vorprogrammiert. Bei der jetzt geschaffenen Regelung sind die Verantwortlichkeiten klar verteilt. Soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, ist alleine er für die Umsetzung verantwortlich. Soweit Regelungsspielräume für die Länder verbleiben, liegt die Verantwortung bei den Ländern.

Das UGB erleichtert aber auch aus einem anderen Grund die Umsetzung europäischer Vorgaben. Bislang mussten europäische Richtlinien, die einen integrativen Ansatz verfolgten, in komplizierten Artikelgesetzen auf das sektoral strukturierte deutsche Umweltrecht heruntergebrochen werden. Das Paradebeispiel hierfür ist die Umsetzung der IVU-Richtlinie. Durch ein integrativ strukturiertes einheitliches Rechtsinstrument der Zulassung von Vorhaben und einem einheitlichen Verfahrensrecht, das auch die Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst, dürfte dies künftig deutlich leichter werden.

### 3.6 Umweltstandards beibehalten – erreichte Vereinfachungen bewahren

Die Diskussion der vergangenen Monate hat gezeigt, dass mit der Schaffung des UGB die verschiedensten Ängste verbunden sind. Von Seiten der Umweltverbände wird eindringlich vor dem Abbau von Umweltstandards gewarnt, während die Industrie umgekehrt eine Verschärfung von Standards, insbeson-

dere durch die integrierte Vorhabengenehmigung befürchtet. Meiner Auffassung nach ist beides unbegründet. In dem geplanten Umweltgesetzbuch wird das bestehende hohe Schutzniveau für Mensch und Umwelt gewahrt. Dabei besteht durchaus die Möglichkeit, dass eine Entscheidung in ihrer konkreten Ausgestaltung durch die integrative Betrachtungsweise einen anderen Weg nimmt, als dies nach geltendem Recht der Fall ist. Ich meine damit nicht, dass ein nach geltendem Recht zulässiges Vorhaben künftig nicht mehr zulässig wird. Allerdings kann es im einen oder anderen Fall notwendig sein, über Nebenbestimmungen für einen besseren Ausgleich der verschiedenen Umweltbelange zu kommen. Wenn ich mir die jetzt vorgesehenen Strukturen der integrierten Vorhabengenehmigung anschau, glaube ich aber, dass dies Ausnahmefälle bleiben dürften.

Andererseits wird aber das vereinheitlichte Zulassungsrecht mit einheitlichen Begrifflichkeiten zu einer Vereinfachung führen. Während bislang bei der Zulassung eines Vorhabens der Blick der betroffenen Rechtsanwender in das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das UVPG, das Wasserhaushaltsgesetz und das jeweilige Landeswassergesetz mit all ihren unterschiedlichen Systematiken und Begrifflichkeiten nötig war, genügt künftig – zumindest in sehr vielen Fällen – der Blick in ein Gesetz mit einheitlichen Strukturen und Begrifflichkeiten, nämlich das UGB.

Ich bin aber auch der Auffassung – und das sage ich insbesondere an die Adresse des BMU – das sich die in letzter Zeit erreichten Verfahrensvereinfachungen im Anlagenzulassungsrecht im UGB wiederfinden sollten. Im Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind eine Reihe von Vereinfachungen vorgesehen, die auch in das UGB Eingang finden sollten.

Ich möchte an dieser Stelle als Beispiel die Möglichkeit für die Behörde nennen, im Verfahren von einem Erörterungstermin abzusehen. Ich verwahre mich an dieser Stelle ausdrücklich gegen den Vorwurf, dass mit der Erarbeitung des UGB damit der Abbau von Verfahrensstandards einhergehe. Zum einen greift das UGB nur einen ohnehin beschlossenen Weg, der sich auch in anderen Gesetzen, wie beispielsweise dem Infrastrukturbeschleunigungsgesetz wiederfindet, auf. Zum anderen muss die Behörde bei der Frage, ob sie auf den Erörterungstermin verzichtet, Sinn und Zweck des Erörterungstermins beachten. Wenn von vornherein absehbar ist, dass dabei nur die bereits bekannten Argumente vorgebracht werden und darüber hinaus erkennbar ist, dass Konfliktpunkte nicht aus dem Weg geräumt werden können, macht der Erörterungstermin keinen Sinn. Er produziert dann nur unnötige Kosten und Verwaltungsaufwand. Die Vollzugsbehörden vor Ort sind sehr wohl in der Lage, die Situation diesbezüglich zutreffend einzuschätzen.

### 3.7 Moderne Instrumente des Umweltrechts fördern

Ein Umweltgesetzbuch sollte natürlich auch Innovationen aufgreifen. Insbesondere sollten im UGB bereits jetzt moderne Umweltmanagementsysteme, wie beispielsweise EMAS, Berücksichtigung finden. Ich begrüße daher ausdrücklich die Absicht des BMU, moderne Instrumente wie EMAS in den Genehmigungsverfahren zu privilegieren und ich erhoffe mir davon auch Rückenwind für diese Instrumente. Ich spreche mich an dieser Stelle allerdings gegen die vielfach erhobene Forderung aus, die nach ISO 14000 zertifizierten Betriebe den EMAS-Standorten gleichzustellen. EMAS verfügt aus meiner Sicht über ISO 14000 hinaus wesentliche zusätzliche Qualitätsmerkmale – wie beispielsweise die Prüfung durch einen unabhängigen, staatlich überwachten Gutachter –, die eine entsprechende Privilegierung gerade erst rechtfertigen.

### 3.8 Buch Wasser

Vor dem Hintergrund der Vereinfachung des Umweltrechts begrüße ich die Absicht des Bundes, die Gestaltungsform der Bewilligung abzuschaffen. Zum einen tragen verschiedene Zulassungsformen mit unterschiedlichen Bezeichnungen und unterschiedlicher rechtlicher Ausgestaltung nicht gerade zur Übersichtlichkeit bei. Zum anderen ist die Bewilligung nicht mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar. Um die dort vorgegebenen Ziele zu erreichen, benötigen die Behörden flexiblere Instrumente. Ein im Regelfall nur gegen Entschädigung widerrufbares Recht auf Benutzung eines Gewässers wird diesem Bedürfnis nach Flexibilität nicht gerecht.

Aus dem gleichen Grund begrüße ich auch die im Entwurf des BMU vorgesehene Abschaffung der sogenannten „alten Rechte“. Mit einer Bewirtschaftung der Gewässer, wie sie die Wasserrahmenrichtlinie vorsieht, sind diese aus Zeiten der Monarchie herrührenden Rechte nicht vereinbar. Im Übrigen sieht der Entwurf des BMU hier sehr großzügige Überleitungsregelungen vor.

Allerdings vermisse ich im Entwurf des BMU eine bundeseinheitliche Regelung für ein Wasserentnahmeentgelt. Dieser – in meinen Augen sehr wichtige Regelungsbereich – sollte Bestandteil eines

Buches Wasser innerhalb des UGB sein. Angesichts der Vorgabe der Wasserrahmenrichtlinie zur Erhebung kostendeckender Wasserpreise, kommt meiner Auffassung nach langfristig ohnehin kein Land daran vorbei, Wasserentnahmeentgelte zu erheben. Auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sollte der Bund hier zumindest bundeseinheitliche Eckpunkte regeln.

## 4 Fazit und Ausblick

Mit den Arbeiten am UGB in dieser Legislaturperiode ist insgesamt ein guter Anfang gemacht. Ich denke, dass insbesondere die integrierte Vorhabengenehmigung und die weiteren allgemeinen Vorschriften des UGB maßgeblich zur Vereinheitlichung des deutschen Umweltrechts beitragen werden. Ich verbinde damit auch die Hoffnung, dass die in dieser Legislaturperiode geschaffenen Teile des UGB eine Plattform für neues künftiges Umweltrecht bilden. Das bedeutet vor allen Dingen auch, dass die Arbeiten an einem UGB nach Abschluss dieser Legislaturperiode nicht aufhören dürfen. Die Rechtsbereiche, die in dieser Legislaturperiode aus verschiedenen Gründen nicht angepackt werden können, müssen in der nächsten Legislaturperiode rasch angegangen werden. Bereiche wie der gebiets- und verkehrsbezogene Immissionsschutz, die Abfallwirtschaft, der Schutz vor gefährlichen Stoffen sowie der Bereich Bodenschutz und Altlasten, sollten rasch in das UGB integriert werden. Anderenfalls würden Parallelstrukturen zementiert und damit wesentliche Nachteile des bestehenden Umweltrechts langfristig eben gerade nicht beseitigt.

## 5 Schluss

Das Umweltgesetzbuch ist und bleibt ein Thema, das uns mit Sicherheit auch in den nächsten Legislaturperioden beschäftigen wird. Ich bin froh, dass in dieser Legislaturperiode endlich der Anfang gemacht wird und bin auf die weiteren Arbeiten in den nächsten Jahren gespannt.

---

### Tanja Gönner

Umweltministerin des Landes Baden-Württemberg

## Beitrag zu Innovation und Wettbewerbsfähigkeit? Der UGB-Referentenentwurf aus Sicht der Industrie

Dr. Jürgen Fluck

Zu dem hier gestellten Thema zunächst zwei Vorbemerkungen:

Nachfolgend soll zu den bisherigen UGB-Entwürfen Stellung genommen werden aus Sicht eines Unternehmens der chemischen Industrie, welches noch die Besonderheit hat, in Deutschland, die Tochtergesellschaften nicht berücksichtigt, nur an einem Standort, nämlich in Ludwigshafen zu produzieren, der zugleich der größte Chemiestandort eines Unternehmens in der Welt ist. In erster Linie werden also die Folgen für diesen großen Altstandort betrachtet. Die meisten angesprochenen Punkte, lassen sich allerdings auch auf andere Produktionsstandorte der Chemie oder anderer Industriezweige und wohl auch kleinerer Unternehmen übertragen. Eine abschließende und umfangreiche Bewertung aus Industriesicht werden BDI und VCI zügig nach Vorlage eines UGB-Referentenentwurfs vorlegen.

Weiter wird hier die subjektive und selektive Sicht eines spezialisierten Umweltjuristen dargestellt. Die nichtjuristischen Praktiker, die im Gesetzesvollzug in Unternehmen, aber auch in Behörden in der Mehrzahl sind, werden manches möglicherweise anders sehen.

### Zum UGB

Mitte der 90er Jahre, als der Professorenentwurf eines Umweltgesetzbuches wie auch der Entwurf der Sandler-Kommission und nachher der alte, nicht verabschiedete Gesetzentwurf vorgelegt wurden, hat die Industrie, und insbesondere auch ich, den damaligen Umweltgesetzbuch-Entwurf intensiv bekämpft. Unter anderem darum, weil der damalige Ansatz eines UGB ein viel Umfassenderer war. Möglichst alle Umweltgesetze sollten aus einem, neuen Guss sein. Man mag den Ansatz damals als revolutionär bezeichnen – ob, unter Bezugnahme auf das Motto dieser Veranstaltung „progressiv“, sei dahingestellt – während der jetzige Entwurf wohl eher als evolutiv zu bezeichnen ist. Deshalb kann ich persönlich die erheblichen Bedenken, die die Industrie damals gegen die verschiedenen UGB-Entwürfe hatte, nicht in gleichem Maße aufrechterhalten.

Anzuerkennen ist auch, dass der jetzige Entwurf nicht wie der Professorenentwurf oder auch der Sandler-Entwurf eines UGB, mehr oder weniger in einem professoralen Elfenbeinturm entstanden ist, sondern dass man sich hier sehr frühzeitig um eine umfassende Mitwirkung und Diskussion mit den Betroffenen bemüht hat und manche anfängliche Unklarheit inzwischen korrigiert wurde.

Trotz dieser positiven Ansätze kann der Entwurf aber die eigentliche Grundfrage nicht beantworten, nämlich ob man ein Umweltgesetzbuch in dieser Form überhaupt benötigt, ob es praktische Gründe für ein UGB gibt oder wo sein Mehrwert liegt. Die politische Antwort ist klar, wir haben sie gehört. Die Erforderlichkeit eines Umweltgesetzbuches und auch die Einföhrung werden als ganz wichtige politische Leistungen dargestellt. Als Ziel eines UGB wurden in einem BMU-Eckpunktepapier v. 05.07.2006 „Vereinfachung, Modernisierung, Bürokratieabbau und Investitionsförderung“ genannt. Aus Sicht der Unternehmen ist der Nachweis, dass dafür ein Umweltgesetzbuch erforderlich ist, jedoch bisher nicht erbracht worden. In den 90er Jahren gab es eine intensive Diskussion über Deregulierung und Beschleunigung und einige Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften wurden geändert und die Länder haben ihren Verwaltungsvollzug erheblich verbessert, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Es gibt heute nach meiner Kenntnis kein Unternehmen mehr, das aus diesem Grunde ein Umweltgesetzbuch für erforderlich hält. Es wird durchgehend die Ansicht vertreten, dass die Zeitdauer für Genehmigungsverfahren nunmehr angemessen ist und dass die Unternehmen mit den Leistungen der Behörden recht zufrieden sind. Dies kann ich auch für Rheinland-Pfalz und auch für unseren Standort bestätigen. Die für uns zuständigen Behörden haben ein hohes Know-how und sind in der Lage, die Genehmigungsverfahren zügig durchzuführen. Insofern versprechen wir uns, genauso wie andere Unternehmen, von einem Umweltgesetzbuch keinen Beschleunigungs- oder Erleichterungseffekt. Dies gilt zunächst für die neuen Vorschriften über das Verfahren der integrierten Vorhabensgenehmigung, die einen Schwerpunkt des Entwurfes darstellen und auf die ich noch etwas näher eingehen will.

Zunächst nur einige allgemeinen Bemerkungen dazu, ob ein UGB sinnvoll ist und zum weiteren Gegenstand des UGB im Entwurf:

In der früheren Diskussion wurde zutreffend darauf verwiesen, dass angesichts der auch heute noch ungebrochenen EG-Rechtssetzungsmaschinerie ein UGB zu einer Dauerbaustelle werden wird. Dies gilt nach wie vor. Eine Novelle der europäischen IVU-Richtlinie wurde ja gerade in ersten Arbeitsentwürfen vorgelegt und wird dann wohl zu einer ersten Anpassung der Vorschriften über die integrierte Vorhabensgenehmigung führen müssen. Das Abfallrecht soll ohnehin erst nach Inkrafttreten der geänderten EG-AbfRRL übernommen werden, gleiches gilt wohl für

das Bodenschutzrecht. Chemikalien- und Pflanzenschutzrecht sind bzw. werden in Kürze durch europäische Verordnungen geregelt werden, so dass in einem UGB nur einige wenige Restregelungen aufgenommen werden können, wenn dies überhaupt beabsichtigt ist, denn z.B. Novellierungen des ChemG und des PflSchG laufen derzeit, ohne dass an eine Einbeziehung in das UGB gedacht ist. Zunächst selbständig soll ja auch das Verkehrswegerecht bleiben, wobei aber wohl mangels Ressortzuständigkeit des BMU dessen langfristige Einbeziehung fragwürdig ist.

Man kann demgegenüber darauf verweisen, dass die Entwicklung des UGB eben auch insofern evolutionär ist, d.h. nach dem Vorbild des Sozialgesetzbuchs (SGB) durch weitere umweltrechtliche Fachregelungen noch ergänzt werden soll. Festzuhalten bleibt jedoch, dass eine möglichst vollständige Kodifikation des Umweltrechts wohl nicht möglich ist und die EU sich von einem deutschen UGB überhaupt nicht beeindrucken lassen wird und weiter ihre eigenen Wege gehen wird mit entsprechendem Anpassungsdruck auf ein deutsches UGB.

Meine Meinung ist, dass man die erhebliche „Man-Power“, die man in die UGB-Entwürfe gesteckt hat, besser in Vorschläge zu einer stärkeren Harmonisierung des EG-Rechts investiert hätte. Aber solche Arbeiten ließen sich ja nicht so gut als eigenes Produkt deutscher Umweltpolitik vermarkten.

Neben dem Verfahren der integrierten Vorhabengenehmigung werden in Umsetzung von EG-Recht das Wasserrecht und auch das Naturschutzrecht als eigene Teile des Umweltgesetzbuches neu gestaltet. Auch dies hätte nach wie vor in eigenen Gesetzen erfolgen können und begründet für sich keine Notwendigkeit für ein UGB. Im allgemeinen Teil sind des Weiteren einige jüngere Gesetze aufgenommen worden, weitergehend unverändert. Auch diese Teile bleiben in sich relativ selbstständig. Ihre Aufnahme in ein Umweltgesetzbuch ändert meines Erachtens für die Praxis wenig.

Das Naturschutzrecht betrifft die Produktionsstandorte der Industrie in aller Regel nur, sofern ein neues Vorhaben gewissermaßen auf der grünen Wiese errichtet bzw. dorthin ausgedehnt wird. Dies ist aber jedenfalls für die chemische Industrie eher selten der Fall, weil chemische Anlagen meistens an alteingesessenen Standorten errichtet, erweitert oder verändert werden, aber kaum noch neue Industriestandorte auf der grünen Wiese errichtet werden. Das mag z.B. für die Energieerzeugende Industrie anders sein. Auf die Bedeutung, die veränderte naturschutzrechtliche Vorschriften für neue Infrastrukturen und Verkehrswege haben, kann ich hier nicht eingehen.

Das Wasserrecht spielt für die chemische Industrie insofern eine große Rolle, als wir insbesondere auf Wasserentnahmen zu Produktionszwecken und die Einleitung unserer Abwässer in Gewässer angewiesen sind. Das sind Erlaubnistatbestände, die in Zukunft der integrierten Vorhabengenehmigung unterliegen sollen und nicht mehr, wie bisher, den geson-

derten wasserrechtlichen Erlaubnis- bzw. Bewilligungstatbeständen. Die hier zu erwartenden Veränderungen interessieren uns naturgemäß besonders. Nur nebenbei sei bemerkt, dass die wohl von einigen Ländern geforderte Aufnahme eines Bundes-Wasserentnahmeentgeltes uns nicht gefallen kann, weil damit zusätzliche Belastungen auf Unternehmen zukommen.

Nun kurz einen kursorischen Blick auf einige Elemente der integrierten Vorhabengenehmigung: In der Vergangenheit stand bei der theoretischen Diskussion im Zusammenhang mit Umweltverträglichkeitsprüfung und Umsetzung der Europäischen IVU-Richtlinie immer die Vorstellung im Vordergrund, dass mangels vollständiger Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung diese nicht ausreichend alle Umweltmedien betrachten und integrieren könne. Die immissionsschutzrechtliche Lösung, zumindest eine Koordination zwischen dem immissionsschutzrechtlichen und wasserrechtlichen Verfahren vorzuschreiben (§ 10 Abs. 5 S. 2 BImSchG), wurde als nicht ausreichend angesehen. Diese theoretische Kritik hat aber keinen praktischen realen Hintergrund bzw. den Theoretikern, die diese Meinung vertreten, fehlt die ausreichende Kenntnis, nicht nur der Praxis. Die Mehrzahl der Fälle in der Praxis stellt nämlich nicht die Neuerichtung einer Großanlage auf der grünen Wiese mit eigener Kläranlage und Einleitung in einen Vorfluter dar, sondern 90 % der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren in der Praxis betreffen Vorhaben innerhalb eines etablierten Standortes, ob Industriepark oder Werk eines Unternehmens und dabei überwiegen Änderungen bestehender Anlagen deutlich. Besonders in der chemischen Industrie werden genehmigungsbedürftige Anlagen fortlaufend optimiert, verändert, angepasst usw., weil der Druck im globalen Wettbewerb es erfordert, schneller, kostengünstiger und mehr zu produzieren.

Die meisten dieser Anlagen haben keine eigene Kläranlage und allenfalls wasserrechtliche Vorbehandlungsanlagen, die zu diesen Anlagen gehören. Abwasser wird in der Regel über zentrale Anlagen des gleichen Anlagenbetreibers oder über die Anlagen eines Industrieparkbetreibers oder über die kommunale Kläranlage eingeleitet. Änderungen an immissionsschutzrechtlichen Anlagen können demnach Änderungen an einer anderen Anlage, nämlich insbesondere an Abwasseranlagen zur Folge haben. Ob dies dann tatsächlich der Fall ist, hängt auch vom Inhalt der Genehmigung dieser zweiten wasserrechtlichen Anlage ab. Will man also nicht wieder (wie zu Zeiten der Gewerbeordnung) ganze Standorte mit einer Vielzahl von Anlagen einer einzigen Genehmigung unterwerfen, muss man einen entsprechenden Anlagen- oder Vorhabenbegriff aufrechterhalten, der von getrennten Vorhaben ausgeht, die möglicherweise auch der Zuständigkeit verschiedener Behörden unterliegen. Diese Erkenntnis lag auch der eingeschränkten Konzentrationswirkung nach § 17 BImSchG zugrunde. Und dieser Sachlage werden

wohl auch mittlerweile die Vorschriften über die integrierte Vorhabengenehmigung weitgehend gerecht.

In Zukunft wird die integrierte Vorhabengenehmigung auch wasserrechtliche Einleitungen erfassen, sofern sie Teil des Vorhabens sind. An einem Standort, wo eine IVG-Anlage neu errichtet oder geändert wird und demzufolge ein neues oder geändertes Abwasser in eine zentrale Kläranlage eingeleitet wird, wird es sich um zwei verschiedene Vorhaben handeln, die auch nach dem UGB nicht in ein gemeinsames Vorhaben überführt werden, sondern die wie bisher koordiniert werden müssen. Auch der UGB-Entwurf hat ja in § D 12 a ein solches Koordinierungsgebot aufgenommen. Allerdings werden von diesem wohl nicht die Abwassereinleitungen in öffentliche Abwasseranlagen erfasst.

Aufgrund der Einbeziehung der wasserrechtlichen Erlaubnis in die integrierte Vorhabengenehmigung, werden allerdings auch die alten immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten um eine wasserrechtliche Komponente erweitert, was konsequent ist. Die Anforderungen an die Abwasserbeseitigung, sofern diese innerhalb der immissionsschutzrechtlichen Anlage erfüllt werden mussten, richteten sich allerdings bereits bisher nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG, d.h. soweit flüssige wasserhaltige Abfälle aus der Produktion sich noch in der Anlage befanden, wurden sie als Abfälle eingeordnet, die erst dann als Abwasser in Abwasseranlagen eingebracht werden durften, wenn die Anforderungen an Vermeidung und Verwertung erfüllt waren. Dies soll sich auch nach dem UGB-E grundsätzlich nicht ändern. Klargestellt wird jedoch, dass die Abwasseranforderungen jetzt am Maßstab der Grundpflichten nach § B 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2, also an der Schutz- und der Vorsorgepflicht, zu messen sind. Damit wird die Vorschrift m. E. noch schwerer zu verstehen und jedenfalls für den Praktiker kaum nachvollziehbar. Warum man stattdessen nicht abfallbezogene und abwasserbezogene Grundpflichten klar trennt, kann ich persönlich nicht verstehen. Für die Verwertung und Beseitigung von Abfällen wird im Entwurf darauf verwiesen, dass sie „nach den Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und den sonstigen für Abfälle geltenden Vorschriften“ zu erfolgen habe. Für das Abwasser wird aber nicht auf den Teil Wasserrecht verwiesen, sondern, wie gesagt, auf die allgemeinen Schutz- und Vorsorgegrundpflichten, die zu konkretisieren sind durch Rechtsverordnung nach § 6 B 6, also im alten Sprachgebrauch: durch eine x-te BImSchV, nicht aber aufgrund der sehr viel konkreteren wasserrechtlichen Abwasserbestimmungen in §§ 43 ff. des Buches Wasserwirtschaft. Dort gilt auch als Maßstab das „Wohl der Allgemeinheit“, was im Ergebnis nichts anders sein mag als die Schutz- und Vorsorgepflicht ausgedrückt. Schutz- und Vorsorgepflicht beziehen sich jedoch auf die Vermeidung „schädlicher“ Umweltbeeinträchtigungen“. Zur „Bestimmung der Schädlichkeit“ sind wiederum nach § A 4 Nr. 6 Satz 2 „die Vorschriften dieses Gesetzes sowie die sonstigen umweltrechtlichen Vorschriften

heranzuziehen“. Dazu gehören dann wohl wieder die wasserrechtlichen Vorschriften. Man wird an den Spruch erinnert: „von hinten durch die Brust ins Auge“. Schädlich sind also jedenfalls alle Umweltveränderungen, die nicht umweltrechtskonform sind. Die kodifikatorische Leistung zur Angleichung von Wasser- und Immissionsschutzrecht erscheint mir hier eher gering.

Nur nebenbei sei erwähnt, dass § 44 Abs. 3 des Wasserteils die Beseitigung flüssiger Stoffe, die kein Abwasser sind, mit dem Abwasser ausdrücklich zulässt, damit werden aber solche flüssigen Stoffe aus dem Abwasserbegriff ausgenommen. Die alte Diskussion darüber, was bei industriellen Einleitungen zum Abwasser gehört und was nicht, könnte dadurch wiederbelebt werden und man fragt sich zudem, wie das Verhältnis zum Abfallrecht ist und ob diese wasserrechtliche Vorschrift auch für IVG-Anlagen gelten kann oder gerade nicht, denn es geht ja nicht nur um eine Bestimmung der Schädlichkeit einer Umweltveränderung.

Wie bereits nach geltendem Recht, dürfen aus der Anlage keine Stoffe austreten, die z.B. Gefahren für das Grundwasser verursachen können. Meines Erachtens galt auch bisher schon insofern die Vorsorgeanforderung nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG. In der Praxis spielten diese immissionsschutzrechtlichen Vorschriften allerdings keine Rolle, weil man hier alleine den Besorgnisgrundsatz des Wasserrechtes angewendet hat. Ich meine, dass in Zukunft, jedenfalls sofern es um den Betrieb von integrierten Vorhaben geht, klarer werden muss, dass es sich hier um eine Anwendung des Vorsorgeprinzips handelt. Trotzdem wird im Umweltgesetzbuch der wasserrechtliche Begriff der Besorgnis aufrechterhalten. Dieses Nebeneinander von Vorsorgepflicht nach Immissionsschutzrecht und Besorgnisvermeidungspflicht nach Wasserrecht wird nicht aufgelöst. Meines Erachtens ist es das Selbe. Dann sollte es aber auch klar gestellt werden, damit endlich diese unterschiedliche Begrifflichkeit zwischen Wasserrechtlern und Immissionsschutzrechtlern aufgehoben wird.

Als zusätzliche wasserbezogene Grundpflicht wird die Grundpflicht zur sparsamen Wasserverwendung eingeführt, insbesondere unter Hinweis darauf, dass es sich hier bereits um eine Jedermanns-Pflicht nach § 1 a Abs. 2 WHG handele, die ja auch im UGB-Wasserteil insofern gleichlautend als Jedermanns-Pflicht formuliert wird (§ 6 Abs. 1). Hier stellt sich natürlich die Frage, was die rechtsdogmatische Besonderheit einer aus dem Immissionsschutzrecht bekannten Grundpflicht ist. Grundpflicht und Jedermanns-Pflicht sind eigentlich das Gleiche. Es handelt sich nicht um Pflichten, die an die Genehmigungsverteilung geknüpft sind, sondern die unabhängig von einer Genehmigung gelten.<sup>1</sup> Im immissions-

<sup>1</sup> Meines Erachtens spielen sie in der Praxis keine Rolle, weil Grundpflichten ohne normative Konkretisierung in der Praxis nicht vollzogen wurden. Die wasserrechtliche Jedermanns-Pflicht hatte in der Vergangenheit bereits

schutzrechtlichen Verfahren wurden Anforderungen an sparsamen Umgang mit Wasser z.B. über die abwasserrechtlichen Vorschriften eingeführt, die auch den Stand der Technik der Abwasservermeidung im immissionsschutzrechtlichen Sinne als Abfallvermeidung in BlmSch-Anlagen festgeschrieben. Es ist wohl zu erwarten, dass diese Grundpflicht, „eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Wasserversorgung“ zu erreichen, durch Rechtsverordnung nach § B 6 – im alten Sprachgebrauch also eine X-te BlmSchV konkretisiert werden wird. Bisher waren Anforderungen an sparsame Wasserverwendung in der Abwasser-VO geregelt. Sie bezogen sich dort aber nicht auf den Einsatz des Wassers zur Produktherstellung. Insoweit erfolgte keine anlagenspezifische Kontrolle. Nur soweit der Wasserbedarf durch Entnahmen gedeckt wurde, erfolgte eine Prüfung im diesbezüglich wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren auf die Vereinbarkeit mit dem Wasserhaushaltsbelangen, das insoweit ja auch erhalten bleibt. Also auch hier Mehraufwand und Einstieg in eine stärkere Produktionskontrolle. Ich komme dazu nochmals beim Prinzip der Produktverantwortung.

Ein weiterer Punkt, der Anlass zu Bedenken gab, war die Einführung des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens in den Genehmigungstatbestand des integrierten Vorhabens. Die jetzige Fassung macht meines Erachtens deutlich, dass sich das wasserrechtliche Ermessen, lediglich auf die wasserrechtlichen Anforderungen bezieht, die bei der Erteilung einer integrierten Vorhabengenehmigung anzuwenden sind. Dies gilt insbesondere für wasserrechtliche Ermessenstatbestände, die die Rückwirkungen auf den Vorfluter betreffen, und die naturgemäß auf den Zustand des Vorfluters oder der anderen Gewässer zugeschnitten sind. Auch wenn das Bewirtschaftungsermessen bei den abwasserbezogenen Grundpflichten in reinen Produktionsanlagen nicht gilt, so wird meines Erachtens durch diese Aufnahme des Ermessensteils die Situation gegenüber dem bisherigen Recht praktisch nicht verändert. Eine immissionsschutzrechtliche Anlage, die letztlich aus wasserrechtlichen Gründen ihr Abwasser nicht in die Kläranlage einleiten darf, konnte auch bisher praktisch nicht betrieben werden.<sup>2</sup>

An vielen Stellen könnte man eigentlich der Meinung sein: faktisch ändert sich ja nicht so viel, daher dürfte die Betroffenheit der Industrie auch relativ gering sein. Der Teufel steckt aber im Detail. Es gibt eine

---

schon über § 6 Abs. 2 BlmSchG – die Beachtung sonstiger Vorschriften – beachtet werden müssen. Ihre Dynamik erhalten die Grundpflichten eigentlich durch die Verweisung auf den Stand der Technik und Konkretisierungen in Rechtsverordnungen.

<sup>2</sup> Demgemäß zählt eine theoretische Möglichkeit nicht, die darin besteht, Abwasser im Transportfahrzeug an einen Ort zu bringen, um es dort einzuleiten oder gar zu verbrennen. Denn dieser Aufwand lohnt sich in der Praxis nicht.

Vielzahl von kleinen Änderungen, die man auf den ersten Blick nicht sieht und deren Auswirkungen sich nicht so leicht beurteilen lassen.

Ein Beispiel dafür, dass es nur schwer abschätzbar sein kann, ob eine alte Regelung in neuem Kontext Verschärfungen bringen, ist die Vorschrift über die Anzeige unwesentlicher Änderungen, die sich vorher im § 15 BlmSchG befand. Für die Anzeigepflicht wurde im geltenden Recht darauf abgestellt, dass die Änderung Auswirkungen auf den Schutzzweck des § 1 BlmSchG hat. Diese Vorschrift ist relativ konkret auf Gefahren und Vorsorge zugeschnitten. Die neue Vorschrift in § C 7 bezieht die Anzeigepflicht darauf, dass die Änderung Auswirkungen haben soll auf Schutzgüter des Umweltgesetzbuches nach § A 1 Abs. 1. Ein Blick auf diese Schutzzweckvorschrift zeigt, dass sie sehr viel weiter und unbestimmter als § 1 BlmSchG ist, was die Befürchtung begründet, dass damit die Anzahl der anzeigepflichtigen Änderungen erheblich erhöht wird.

Wenn eine neue Produktionsanlage zusätzliches Abwasser oder ein Abwasser mit geänderter Zusammensetzung in eine Kläranlage einleitet, muss eventuell für die Kläranlage eine Änderungsanzeige oder eine Änderungsgenehmigung erteilt werden, je nachdem wie das zulässigerweise, in diese Kläranlage eingeleitete Abwasser beschrieben ist. In Zukunft werden auch Kläranlagen zu genehmigungsbedürftigen Anlagen, so dass Änderungen des Abwassers auch der Anzeigepflicht unterliegen können. Dies hängt allerdings auch wieder davon ab, wie detailliert das Abwasser in der Kläranlagengenehmigung überhaupt beschrieben ist, was in den Bundesländern wohl sehr unterschiedlich ist. Zulässige Herkunft und Zusammensetzung des Abwassers sind in Rheinland-Pfalz, jedenfalls bei BASF, beispielsweise sehr detailliert vorgegeben, wohingegen das in anderen Bundesländern wohl nicht immer der Fall ist.

Sofern die Änderung einer BlmSchG-Anlage lediglich anzeigepflichtig ist, aber die Zusammensetzung des Abwassers geringfügig verändert wird, können zwei Anzeigetatbestände erfüllt sein, zum einen für die Produktionsanlage und zum anderen für die Kläranlage. Ebenso ist es denkbar, dass aufgrund von Änderungen in der Anlage, die genehmigungsbedürftig sind, das Abwasser nur geringfügig verändert ist, so dass diese dort bloß anzeigepflichtig sind. Ob es auch umgekehrt denkbar ist, dass Änderungen, die sich ganz wesentlich nur auf das Abwasser auswirken, bloß per Anzeige in der Produktionsanlage behandelt werden können aber zu einer Änderungsgenehmigung für die Kläranlage führen ist fraglich. Theoretisch ist das zumindest denkbar.

Die Frage, die sich hier für die Praxis stellt ist die, ob die Angaben hinsichtlich der Beschreibung des Abwassers und der in der Anlage ergriffenen Maßnahmen für beide getrennten Verfahren den gleichen Umfang haben oder ob es nicht sinnvoll ist, den Umfang für die Beschreibung des Abwassers in der Produktionsanlage geringer zu halten als für die nachfolgende Behandlung in der Kläranlage. Der

Theoretiker wird hier deswegen kein Problem sehen, weil er der Meinung ist, es muss ja ohnehin die Beschreibung letztlich einmal gemacht werden, ob sie dann in zwei Verfahren eingereicht wird, spielt dann keine Rolle. In der Praxis ist es aber oft so, dass die Entscheidung für den Anlagenteil hervorgezogen wird und da es sich um Spezialanlagen handelt, lässt sich auch die Art und Weise des Abwassers oft nicht ganz genau beschreiben, so dass man zeitlich auch die Anlagengenehmigung und die eigentliche Abwasserbehandlung und -regelung auseinander nimmt. Das wird man zwar in Zukunft auch durch Teilgenehmigung machen in der Gestalt, dass die eigentliche Abwasserfrage als die abschließende Teilgenehmigung für die BImSchG-Anlage behandelt werden kann und das zugleich mit der Frage, ob die Kläranlage dieses Abwasser behandeln kann und ob eine Einleiterlaubnis dafür erteilt werden kann oder ob sie das deckt, zusammen geregelt werden kann.

Das UGB bringt zudem einige nicht unerhebliche Verschärfungen, die man oft erst auf den zweiten Blick erkennt. Hierzu zählt das bereits genannte Beispiel der Kläranlagen. Sie unterlagen bisher der Genehmigungspflicht nach Wasserecht und immissionsschutzrechtlich dem Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Sie werden in Zukunft genehmigungsbedürftige Anlagen sein, was die materiellen Anforderungen erhöhen wird mit entsprechenden Kostenfolgen für Industrie und insbesondere auch für Kommunen.

Wasserecht und neues IVG-Recht sind m. E. auch in einem weiteren Fall noch nicht ausreichend abgestimmt. Wasserrechtliche Eignungsfeststellungen wurden bisher schon von der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung mit umfasst, sofern es z.B. um Behälter mit wassergefährdenden Stoffen innerhalb einer Anlage ging. Sofern Änderungen in der Anlage, die solche Behälter betreffen, nach dem immissionsschutzrechtlichen Maßstab bloß anzeigepflichtig sind, soll nach § 52 Abs. 4 des UGB-Wasserteils diese Anzeigepflicht aber den wasserrechtlichen Anforderungen in Zukunft nach wie vor nicht genügen. Auf eine wasserrechtliche Eignungsfeststellung, die gesondert im Wasserbuch geregelt ist wird nämlich nur dann verzichtet, wenn eine Genehmigung für das integrierte Vorhaben erteilt worden ist. Es ist nicht verständlich, warum hier der Maßstab der bloßen Anzeigepflicht nicht auch den wasserrechtlichen Anforderungen genug Alternativen bietet, warum es also nicht auch für eignungsfeststellungspflichtige Vorhaben die Anzeige oder Genehmigung geben kann.

Zum Abschluss noch ein kurzer Blick auf die neuen „Prinzipien zum Schutz von Mensch und Umwelt“ in § A 2 des Entwurfs. Dort ist die Rede davon, dass Unternehmen zur „Förderung einer dauerhaften umweltgerechten Entwicklung“ durch „Maßnahmen umweltgerechter Unternehmensführung“ beitragen. Was das UGB darunter versteht, bleibt völlig offen. Es geht wohl nicht nur um das selbstverständliche umweltrechtskonforme Verhalten von Unternehmen.

Die bisher auf die Unternehmensorganisation bezogenen Vorschriften, nämlich die Pflicht zur Mitteilung der Verantwortlichen bei genehmigungsbedürftigen Anlagen und die Vorschriften über die verschiedenen Beauftragten werden im UGB-Entwurf übernommen bzw. zusammengeführt zu Vorschriften über einen Umweltbeauftragten (§ 11 ff.). Die Bestimmungen über auditierte Unternehmensstandorte finden sich ebenfalls wieder, spielen aber m. E. keine große praktische Rolle. Es stellt sich damit die Frage: Müssen Unternehmen deshalb mit weiteren Bestimmungen über umweltgerechte Unternehmensführung rechnen? Wird diese Aufnahme in die Prinzipien als Konkretisierungsauftrag verstanden werden, der in späteren Büchern des UGB zu erfüllen ist? Aus Unternehmenssicht kann man sich deshalb nur gegen eine solche Prinzipienbestimmung aussprechen.

Nebenbei sei hier vermerkt, dass die Regelungen über den Umweltbeauftragten überraschenderweise gegenüber dem bisherigen immissionsschutzrechtlichen Standard reduziert wurden, zugunsten weitergehender Regelungen in einer Verordnung. Hier wird genau das Gegenteil getan, wie bei den Vorschriften über das Genehmigungsverfahren, die gewissermaßen alle aus der Verordnung auf Gesetzebene gehoben werden. Wer die Diskussion in der Vergangenheit in Erinnerung hat über damals zwei Verordnungen betreffend den Immissionsschutzbeauftragten, wird sich auch hier gegen eine Verschiebung auf die Verordnungsebene aussprechen.

Ein weiteres neues Prinzip sei auch noch angesprochen: die Produktverantwortung, die bisher lediglich im KrW-/AbfG geregelt und Grundlage u.a. für die Verpackungsverordnung ist. Hier soll sie nicht nur auf die Abfallvermeidung und -entsorgung gerichtet sein, sondern es wird auch gefordert, „über den gesamten Lebensweg“ dem „Material- und Energieeinsatz möglichst gering“ zu halten. Das veranlasst die Frage: Mit welchen produktionssteuernden Eingriffen des Staates hat das „umweltgerechte Unternehmen“ in Zukunft zu rechnen? Auch eine solche Bestimmung ist deshalb abzulehnen bzw. zumindest bis zur Ergänzung um ein Abfallbuch zurückzustellen.

Nun aber noch mal kurz und konkret zu dem mir gestellten Thema: „Das UGB als Beitrag zur Innovation und Wettbewerbsfähigkeit“.

Innovation bedeutet für die Wirtschaft neue Produkte und Verfahren für die Märkte von morgen zu entwickeln. Dazu leistet der UGB-Entwurf bisher keinen Beitrag. Auch materielle Verschärfungen können zwar Innovationen erzwingen, das ist nicht zu bestreiten. Das aber sind Einzelfälle und es sind keine Beispiele für Innovationen ersichtlich, die gerade durch das oder ein UGB hervorgerufen würden.

Wettbewerbsfähigkeit bedeutet für die deutsche Industrie, dass sie nicht stärkeren materiellen Anforderungen und längerer Verfahrensdauer unterworfen wird als ihre Konkurrenz, zumindest solcher in der EU.

Das UGB bringt insofern weder Erleichterung noch Beschleunigung, sondern im Gegenteil Verschärfungen und zumindest Mehraufwand in Genehmigungsverfahren.

Mein Urteil deshalb zum Schluss, etwas provokant formuliert:

Die erwähnten Ziele des BMU „Vereinfachung, Modernisierung, Bürokratieabbau und Investitionsförderung“ lassen sich einfacher erreichen, wenn man auf

den dtv-Band „Umweltrecht“ ganz einfach „Umweltgesetzbuch“ schreibt. So mancher, der ohnehin nicht hineinsieht, wäre damit bereits zufrieden gestellt.

---

**Dr. Jürgen Fluck**

Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen

## UGB: Bürokratieabbau und Investitionsförderung sind die Zusagen des Bundesumweltministers

*Hans Hermann Nacke*

### 1 Ziel des Umweltgesetzbuches

Erklärtes Ziel des im November 2005 geschlossenen Koalitionsvertrags war die Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Zur Erreichung dieses Ziels war die Einführung möglichst unbürokratischer und kostengünstiger Regelungen geplant. Insbesondere sollte mittels des Umweltgesetzbuches (UGB) **eine Vereinfachung und Zusammenfassung des deutschen Umweltrechts** bewirkt werden. In der Presseerklärung vom 5. Juli 2006 zu den Eckpunkten des UGB betonte Bundesumweltminister Gabriel den Bürokratieabbau und die Investitionsförderung. Die Vereinheitlichung und die Vereinfachung des Umweltrechts sollten laut dieser Presseerklärung weniger Bürokratie und zugleich Erleichterungen für die Wirtschaft bewirken. Zentrales Umsetzungsinstrument soll die integrierte Vorhabengenehmigung sein.

### 2 Realisierungschancen

- Das im Arbeitsentwurf des UGB avisierte Modell der integrierten Vorhabengenehmigung sieht vor, die bisherige **immissionsschutzrechtliche Genehmigung und die wasserrechtliche Erlaubnis in einem einheitlichen Verfahren** zu erteilen. Problematisch ist, dass es sich bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung um eine gebundene Entscheidung handelt, während der Behörde bei wasserrechtlichen Entscheidungen ein Ermessen eingeräumt ist. Zwar sollen diese verschiedenen Entscheidungsmaßstäbe auch bei der integrierten Vorhabengenehmigung fortbestehen.

Bei einer Zusammenfassung des Verfahrens ist jedoch zu befürchten, dass es zu Verzögerungen aufgrund der Verschiedenartigkeit der Entscheidungsmaßstäbe kommt. Insbesondere könnte die gebundene Entscheidung aus dem immissionsschutzrechtlichen Bereich durch die Koppelung mit der Ermessensentscheidung aus dem wasserrechtlichen Bereich behindert bzw. verzögert werden. Je nach endgültiger Fassung der Regelungen zur integrierten Vorhabengenehmigung könnte sogar der Rechtsanspruch des Anlagenbetreibers auf Genehmigung in Frage gestellt werden. Ferner könnten wasserrechtliche Entscheidungen nunmehr durch die Notwendigkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung verzögert werden. Der mit der Verfahrenszusammenfassung intendierte Beschleunigungs- und Vereinfachungsgedanke trägt insofern nicht, als dass zwei grundsätzlich verschiedene Entscheidungen mit verschiedenen Maßstäben zusammengelegt werden. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern durch diese Zusammenlegung Synergie-Effekte erzielt würden.

- Ferner wird das **Verfahren für Änderungs genehmigungen durch die Zusammenlegung unnötig verkompliziert**. Große Industriestandorte der Chemiebranche umfassen mitunter mehr als einhundert genehmigungsbedürftige Anlagen. Dort dominiert das Instrument der Änderungs genehmigung. Soweit der wasserrechtliche Teil der integrierten Vorhabengenehmigung zukünftig also mit dem ehemals isolierten BImSchG-rechtlichen Teil verbunden ist, stellt sich die Frage, inwieweit

der wasserrechtliche Teil im Rahmen der Erteilung von Änderungsgenehmigungen ebenfalls zu überprüfen sein wird. Gegebenenfalls wird also der wasserrechtliche Teil anders als bisher zukünftig vom Prüfungsumfang der Änderungsgenehmigung mit erfasst. Dies würde die Handhabbarkeit des Instruments der Änderungsgenehmigung stark einschränken.

- Die **Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) zu den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen sollen fortbestehen.** Es verbleibt also ein „Rumpf-BImSchG“, das neben dem UGB Anwendung finden soll. Demnach wird keine vollumfängliche Zusammenführung erreicht, vielmehr werden die bisher im BImSchG normierten genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nunmehr getrennt geregelt. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern ein Mehrwert dadurch generiert wird, dass über die Genehmigung von BImSchG-Anlagen in Zukunft mit den wasserrechtlichen Entscheidungen in einem einheitlichen Verfahren entschieden wird, während zugleich das „Rumpf-BImSchG“ für die nicht genehmigungsbedürftigen Vorhaben fortgilt. Die Pflicht zur Einholung einer integrierten Vorhabengenehmigung wird noch (gemäß § B 2 Abs. 2 UGB) durch Rechtsverordnung (Arbeitsentwurf zum Anhang zur UGB AnlagenVO liegt vor) zu bestimmen sein. Insofern besteht beispielsweise die Möglichkeit, dass bestimmte (z.B. wasserwirtschaftliche) Vorhaben nicht in diesen Katalog zur IVG-Pflichtigkeit aufgenommen werden. Für diese nicht IVG-pflichtigen Vorhaben würde dann das „Rumpf-BImSchG“ gelten.
- Auch die mit der Zusammenfassung zur integrierten Vorhabengenehmigung vorgenommene **Ausdehnung der dynamischen Grundpflichten des Anlagenbetreibers auf wasserwirtschaftliche Vorhaben** ist bedenklich. Die aus § 5 BImSchG in das UGB übernommenen Pflichten sind für „BImSchG-Anlagen“ konzipiert und lassen sich nicht ohne Weiteres verallgemeinern. Falls beispielsweise Kläranlagen in den Katalog der IVG-pflichtigen Vorhaben aufgenommen werden, würde für diese die allgemeine Verpflichtung Wasser zu sparen gelten. Eine solche Verpflichtung ist aber für Klärwerke nicht sinnvoll, weil diese naturgemäß die Ihnen zugeführte Menge Wasser verwenden und demnach kein Einsparpotential besteht.

### 3 Alternative Umsetzungsinstrumente

Eine materiell-rechtliche Kodifizierung der integrierten Vorhabengenehmigung ist nicht zwingend. Vielmehr wird ein integrativer Ansatz schon bei der gel-

tenden Rechtslage in der Verwaltungspraxis gelebt. Insbesondere aufgrund der oben genannten Nachteile des im Rahmen des UGB geplanten Modells der integrierten Vorhabengenehmigung, empfiehlt es sich, den bisherigen integrativen Ansatz weiter zu verfolgen, ohne die immissionsschutz- und wasserrechtlichen Entscheidungen materiell-rechtlich zusammenzuführen. Dieser Ansatz lässt die angestrebte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft vermissen. Die beabsichtigte Vereinfachung und der angestrebte Bürokratieabbau finden in dem Entwurf keinen hinreichenden Niederschlag. Die materiell-rechtliche Zusammenführung von immissionsschutzrechtlichen und wasserrechtlichen Entscheidungen reißt die Verfahren für genehmigungsbedürftige Anlagen aus dem gewohnten immissionsschutzrechtlichen Zusammenhang (mit den nicht genehmigungsbedürftigen BImSchG-Anlagen), ohne eine Vereinfachung mit sich zu bringen. Es steht sogar zu befürchten, dass die Effizienz des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens durch die Verknüpfung mit dem wasserrechtlichen Verfahren verringert wird. Vor diesem Hintergrund sollte lediglich die formell-rechtliche Integration vorangetrieben werden. Eine solche formelle Angleichung der verschiedenen Verwaltungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf Zeitläufe und Verfahrensbeteiligte, könnte zum Erreichen der angestrebten Vereinfachung und Beschleunigung beitragen und die oben aufgezeigten Schwachpunkte der materiell-rechtlichen Lösung vermeiden.

### 4 UGB im föderalen Bundesstaat

Mangels vollumfänglicher Gesetzgebungskompetenz des Bundes scheiterte der erste Entwurf zu einem UGB in den Neunziger Jahren. Die Föderalismusreform war deshalb Voraussetzung für einen zweiten Versuch. Im Zuge der Föderalismusreform sind die ehemaligen Rahmenkompetenzen (Art. 75 GG a.F.) in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) aufgenommen worden. Zum Ausgleich des Kompetenzverlusts der Länder wurde ihnen in Art. 72 Abs. 3 GG eine Abweichungskompetenz eingeräumt. Diese Abweichungskompetenz umfasst unter anderem die Bereiche Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt. Im Bereich des Wasserrechts sind allerdings die stoff- und anlagenbezogenen Regelungen als „abweichungsfester Kern“ von der Abweichungskompetenz ausgenommen. Auf dem Gebiet des Naturschutzes umfasst der „abweichungsfeste Kern“ die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und den Meeresnaturschutz.

Das „**Moratorium**“ des Art. 125 b Abs. 1 GG **verietet den Ländern im Hinblick auf das Naturschutz- und Wasserrecht bis zum 31. Dezember 2009 die bestehende Abweichungskompetenz wahrzunehmen.** Eine von parallelen Regelungsvorhaben der Länder unbeeinträchtigte Rechtssetzung durch den Bundesgesetzgeber ist also nur innerhalb dieses Zeitfensters möglich. Danach droht

wieder eine Zersplitterung des Umweltrechts aufgrund Tätigwerdens von Bundes- und Landesgesetzgeber. Im Ergebnis bedeutet dies, dass der Gesetzgeber zur Erreichung der erstrebten Ziele „Vereinheitlichung und Vereinfachung“ das Projekt UGB nahezu zwingend vor Ablauf des „Moratoriums“ abschließen muss. Im Bereich des Verfahrensrechts räumt Art. 84 GG eine Abweichungskompetenz ein. In Ausnahmefällen kann der Bund aber Abweichungsfestigkeit für das Verwaltungsverfahren festlegen. Laut dem Begleittext (der Koalitionsarbeitsgruppe) zu Art. 84 Abs. 1 Satz 3 GG sollen „Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 3 darstellen.“ Die Ziele des UGB können letztlich nur erreicht werden, wenn dieses den Anspruch hat, eine bundesweite Vereinheitlichung zu gewährleisten. Soweit die Länder im materiellen Umweltrecht oder im Umweltverfahrensrecht eigene Regelungen treffen, wird ein Erreichen dieser Ziele erschwert bzw. unmöglich gemacht. **Nach Ablauf des „Moratoriums“ dürfen die Länder in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt vom UGB abweichende Regelungen treffen.** Es bleibt lediglich die Hoffnung, dass

ein im Konsens mit den Ländern verabschiedetes UGB eine gewisse Signalwirkung hat, die die Länder von eigenen Gesetzgebungsaktivitäten auch nach dem 31. Dezember 2009 abhält.

## 5 Empfehlungen

- Zur Vereinfachung und Beschleunigung der Verwaltungsverfahren sollte eine formelle Angleichung der Verwaltungsverfahren erfolgen, keine materiell-rechtliche Integration.
- Um die Praxistauglichkeit eines UGB zu testen, sind Planspiele auf Bundes- und Länderebene gemeinsam mit den zuständigen Behörden notwendig.

---

### Hans Hermann Nacke

Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI), Abteilung Recht und Steuern

## Impulsreferat Öffentlichkeitsbeteiligung

Dr. Sandra Otto

Die Planfeststellung von Verkehrswegen und Eisenbahnbetriebsanlagen ist im AEG geregelt, § 18 AEG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat im Rahmen der eisenbahnrechtlichen Planung seit langem einen hohen, gesetzlich abgesicherten Stellenwert. Daraus lassen sich vielleicht Impulse für die Öffentlichkeitsbeteiligung im UGB gewinnen.

Zuständige Behörde für die Genehmigung ist das Eisenbahn-Bundesamt. Für die Anhörung ist eine Landesbehörde zuständig. Im Eisenbahnrecht sind Genehmigungsbehörde und Anhörungsbehörde also nicht identisch (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes über die Eisenbahnverkehrsverwaltung, § 18a AEG, Art. 87e Abs. 1 GG: Verwaltungszuständigkeit der Länder). Zuständig nach Landesrecht ist z.B. das Regierungspräsidium (i.d.R. die landesunmittelbare Behörde). Die Anhörungsbehörde nimmt als „Dritter“ gewissermaßen auch die Funktion eines „Verfahrensmittlers“ wahr. Die Bekanntmachung kann in Amtsblättern, Zeitung etc. erfolgen. Teilweise wird bereits das Internet genutzt, z.B. durch das Eisenbahn-Bundesamt bei der Veröffentlichung von Planfeststellungsbeschlüssen.

In der Regel wird ein Anhörungstermin durchgeführt, an dem die beteiligten Behörden, die Träger öffentlicher Belange, die vom Vorhaben Betroffenen sowie die Personen, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben, das Eisenbahnvorhaben mit dessen Träger erörtern können. Hinsichtlich des Erörterungstermins hat die Anhörungsbehörde gemäß § 18 Nr. 5 AEG nach pflichtgemäßem Ermessen zwar die Möglichkeit, auf eine Erörterung zu verzichten, vgl. auch § 18 Nr. 5 AEG (*kann*). Diese Möglichkeit kann unter dem Gesichtspunkt der Beschleunigung und Vereinfachung hilfreich sein. Allerdings ist ein solcher Verzicht angesichts der Akzeptanz- und Befriedungsfunktion des Erörterungstermins nicht immer empfehlenswert. Aus Sicht des Vorhabenträgers besteht grundsätzlich großes Interesse an einer Befriedung, soweit dies im Erörterungstermin geleistet werden kann, auch wenn sich der Termin in großen Verfahren teilweise über 70 Tage erstreckt.

Die Verbandsbeteiligung und Verbandsklage gibt es für eisenbahnrechtlichen Planfeststellungen bereits (vgl. §§ 58 ff. BNatSchG). Grundsätzlich hat sich dieses Instrument bewährt. Zwar kann es aufgrund

der Rechtsprechung des EuGH in Verbindung mit der daran ausgerichteten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts künftig zunehmend Probleme für die Infrastrukturplanung bei Verbandsklagen geben.<sup>1</sup> Dies liegt jedoch weniger an der Verbandsklage als an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur FFH- und Vogelschutzrichtlinie.

Das Erste Buch des Umweltgesetzbuchs (UGB I)<sup>2</sup> enthält ebenfalls Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese sind bei den Vorschriften zur Vorhabensgenehmigung (Kapitel 2) im Abschnitt 5 zum Verfahren zu finden. Geregelt werden Bekanntmachung (§ 91), Auslegung (§ 92), Einwendungen (§ 93), Erörterungstermin (§§ 94 bis 97), Änderungen im Laufe des Verfahrens (§ 98) und die erneute Öffentlichkeitsbeteiligung im gestuften Verfahren. In weiten Teilen wird geltendes Recht übernommen, insbesondere aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und dem Immissionsschutzrecht. Da die Umweltverträglichkeitsprüfung Bestandteil der integrierten Vorhabensgenehmigung ist, ergeben sich z.T. detailliertere Regelungen als zuvor (vgl. z.B. § 91 Satz 2). Weiterhin ist die Genehmigungsbehörde zuständig, §§ 91 ff. Eine Anhörungsbehörde ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Zudem wird einiges anders geregelt als bisher. Nach § 92 Abs. 2 sind die Unterlagen z.B. zusätzlich im Internet zu veröffentlichen, wenn sie in elektronischer Form eingereicht worden sind (vgl. zur Internetbekanntmachung bereits § 10 Abs. 3 BImSchG). Nach § 85 Abs. 2 kann die Behörde verlangen, dass ihr Antrag und Unterlagen zusätzlich auf elektronischem Wege übermittelt werden. Zur Frage, ob ein Erörterungstermin durchzuführen ist, weicht das Gesetz erstaunlicherweise von der erst kürzlich mit § 10 Abs. 6 BImSchG im Oktober 2007 eingeführten Regelung ab, nach der die Genehmigungsbehörde ähnlich wie bei der Eisenbahnplanung die Einwendungen mit Antragsteller und Einwendern erörtern *kann*. § 94 Abs. 2 UGB I stellt die Durchführung eines Erörterungstermins nicht in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde, sondern sieht folgende Voraussetzungen hierfür vor:

1. *Einwendungen gegen das Vorhaben sind nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden,*
2. *die rechtzeitig erhobenen Einwendungen sind zurückgenommen worden,*

3. *ausschließlich Einwendungen sind erhoben worden, die auf besonderen privatrechtlichen Ansprüchen gegen den Antragsteller beruhen, oder*
4. *die zuständige Behörde hat allen Personen, die Einwendungen erhoben haben, mitgeteilt, dass sie beabsichtige, von einer Erörterung abzusehen und niemand hat innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Zugang der Mitteilung widersprochen.*

Diese neuen Regelungen müssen sich sicherlich erst bewähren. Bis auf die genannten Ausnahmen entsprechen sie jedoch weitgehend dem bereits bisher geltenden Recht.

---

**Dr. Sandra Otto**

Deutsche Bahn AG, Rechtsabteilung (GRÖ)

### **Genehmigungsbescheide gesucht !**

Die KGV wertet immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbescheide aus, vor allem hinsichtlich der Luftreinhaltung. Um dies tun und über die Ergebnisse informieren zu können, sind wir auf die Mithilfe derjenigen angewiesen, die Genehmigungsbescheide haben oder bekommen, sei es aufgrund der Beteiligung an einem Genehmigungsverfahren oder aufgrund eines Antrags nach dem UIG.

**Wir möchten daher alle bitten, uns immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbescheide aller Anlagen außer Massentierhaltungsanlagen zuzusenden (per Post oder E-Mail).**

Auf Wunsch kopieren wir die Genehmigungsbescheide auch selbst und schicken die Originale zurück.

Vielen Dank!

<sup>1</sup> Vgl. zum Urteil des BVerwG vom 17.01.2007 - 4 A 20.05 betreffend die Westumfahrung Halle den Kommentar von Herrn Vallendar, Richter am BVerwG: „Die Verbandsklage – Risiken und Nebenwirkungen für Infrastrukturvorhaben“, Verwaltungsrechtstag der Bundesvereinigung für Öffentliches Rechts e.V., 28.09.2007.

<sup>2</sup> Im Folgenden werden die Paragraphen des Referententwurfes des BMU vom 19.11.2007 zitiert.

# Umweltgesetzbuch: Allgemeiner Teil und UVP

Stefan Kopp-Assenmacher

## I. Einführung

Die anspruchsvolle Aufgabe der Kodifikation des Umweltrechts wird gegenwärtig bemerkenswert geräuscharm vollzogen. Dies dürfte einerseits daran liegen, dass es heute kaum noch solche ideologischen Frontstellungen gibt, wie es noch in den letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts der Fall war; es mag andererseits aber auch darin begründet sein, dass sich die Große Koalition bemüht, das Umweltrecht mit möglichst geringen Änderungen und somit in der Hoffnung, wenig Widerstand seitens von Interessengruppen zu erfahren, zu kodifizieren. Der vorliegende Entwurf eines Umweltgesetzbuches (UGB)<sup>1</sup> fasst jedenfalls in seinem Allgemeinen Teil und im Hinblick auf das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung im wesentlichen bestehendes Umweltrecht zusammen, ohne – abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen – das Umweltrecht inhaltlich umzugestalten. Das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ist offenbar darauf bedacht, sich weder dem Vorwurf einer Senkung von Umweltstandards noch dem einer Verschärfung des Umweltrechts auszusetzen.

Die vorgelegten ersten sechs Bücher des UGB decken nur einen Teil des Umweltrechts ab. Neben dem UGB – es müsste eigentlich den UGBs heißen<sup>2</sup> – werden maßgebliche Umweltgesetze bestehen bleiben. Dies betrifft beispielsweise das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Bundes-Bodenschutzgesetz und das Chemikaliengesetz. Eine Reihe von Umweltgesetzen, die in das UGB aufgenommen werden, bleiben gleichwohl im Sinne eines „Rumpfgesetzes“ bestehen, so etwa das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Es bleibt insofern bei der vielfach kritisierten<sup>3</sup> Zersplitterung des Umweltrechts. Aussagen des Gesetzgebers, dass man in nachfolgenden Legislaturperioden weitere Einzelgesetze bzw. verbleibende „Rumpfgesetze“ in das UGB

integrieren wolle,<sup>4</sup> haben keinen verbindlichen Charakter. Es ist allerdings zu hoffen, dass die mit der Schaffung eines UGB verbundene Dynamik in der Umweltrechtspolitik über die laufende Legislaturperiode hinaus anhalten wird. Gleichwohl stellt das Umweltgesetzbuch in der vorgelegten Fassung kein Umweltrecht aus einem Guss dar. Das Ziel der äußeren und inneren Harmonisierung wird vorerst verfehlt.

## II. Allgemeiner Teil des UGB

Das erste Kapitel des ersten Buches des Referentenentwurfs zum UGB beinhaltet „gemeinsame Vorschriften für alle Bücher des Umweltgesetzbuches“ und kann damit als Allgemeiner Teil des UGB bezeichnet werden. In der Sache handelt es sich um „allgemeine Vorschriften“ (erster Abschnitt, §§ 1 bis 4 UGB I), um Regelungen zur strategischen Umweltprüfung (zweiter Abschnitt, §§ 5 bis 18 UGB I), zum betrieblichen Umweltschutz (dritter Abschnitt, §§ 19 bis 25 UGB I), zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (vierter Abschnitt, §§ 26 bis 39 UGB I), zu Rechtsbehelfen im Umweltrecht (fünfter Abschnitt, §§ 40 bis 44 UGB I) und zur Recht- und Regelsetzung (sechster Abschnitt, §§ 45, 46 UGB I).

Innerhalb der „gemeinsamen Vorschriften für alle Bücher des UGB“ im ersten Kapitel bilden die „allgemeinen Vorschriften“ des ersten Abschnitts – namentlich die Regelungen zum Zweck des Umweltgesetzbuches (§ 1 UGB I), zu den Prinzipien zum Schutz von Mensch und Umwelt (§ 2 UGB I) und zu den Begriffsbestimmungen (§ 4 UGB I) – die Basis für das Verständnis und die Anwendung des gesamten Umweltrechts. Sie werden freilich in den jeweiligen Fachkapiteln um weitere Zweck- und Zielbestimmungen sowie Begriffsbestimmungen ergänzt. Diese legistische Technik entspricht der Systematisierung in den sog. Professoren-Entwürfen<sup>5</sup> und im Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> RefE v. 19.11.2007, [www.umweltgesetzbuch.de](http://www.umweltgesetzbuch.de).

<sup>2</sup> Die „Kodifikation“ des Umweltrechts soll nicht in einem Buch – etwa vergleichbar mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch oder dem Strafgesetzbuch –, sondern in mehreren nebeneinander stehenden (und gleichwohl ineinander greifenden) Büchern – vergleichbar den Büchern zum Sozialgesetzbuch – erfolgen.

<sup>3</sup> So jüngst Staatssekretär im BMU Matthias Machning bei der 31. umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 9.11.2007 in Berlin (s. [www.bmu.de](http://www.bmu.de)).

<sup>4</sup> In diesem Sinne Bundesumweltminister Siegmund Gabriel bei der Tagung des BMU „Herausforderung Umweltgesetzbuch“ am 16.2.2007 in Berlin, Tagungsband, S. 12 (s. [www.bmu.de](http://www.bmu.de)).

<sup>5</sup> Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte 7/90 des Umweltbundesamtes, 1990; Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, Berichte 4/94 des Umweltbundesamtes, 1994.

<sup>6</sup> BMU (Hg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum

Hervorzuheben ist, dass der Referentenentwurf in § 1 UGB I allen Vorstellungen von einem ausschließlich ökozentrischen Umweltschutz eine Absage erteilt und das Umweltrecht sowohl in den Dienst der Umwelt als auch in den Dienst des Menschen (sowohl der heute als auch der künftig lebenden) stellt. Dies entspricht dem geltenden Verfassungsrecht (vgl. Art. 20a GG).<sup>7</sup>

Die zum Schutz von Mensch und Umwelt geltenden Prinzipien (§ 2 UGB I) betonen neben dem Schutz- und Vorsorgeprinzip sowohl das Verursacher- als auch das Kooperationsprinzip. Diese Prinzipien sind bekannt und bewährt.<sup>8</sup> Das Kooperationsprinzip findet allerdings – insbesondere etwa im Vergleich zum Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch – in den folgenden Kapiteln und Büchern des UGB wenig Ausgestaltung.<sup>9</sup> Statt von dem Zusammenwirken von „Staat“ und „Gesellschaft“ sollte besser von dem Zusammenwirken von „Staat“ und „Bürgern“ die Rede sein.<sup>10</sup> Dies spricht zielgerichteter als der offene Begriff „Gesellschaft“ sowohl den einzelnen Bürger als auch Privatunternehmen und privatrechtliche Vereinigungen an. § 2 Abs. 2 Satz 2 UGB I greift diese Verknüpfung zwischen individuellen und öffentlichen Interessen insofern vorbildhaft auf, als hier die „umweltgerechte Unternehmensführung“ angesprochen wird. Dieses wichtige – und in der Praxis noch unterbewertete – Anliegen sollte durch das UGB-Projekt unbedingt gestärkt werden.

§ 2 Abs. 3 und 4 UGB I heben den Klimaschutz, die umweltgerechte Energieversorgung, insbesondere durch die Nutzung erneuerbarer Energien, sowie die Produktverantwortung in den Rang allgemein geltender Umweltschutzprinzipien. Diese bislang eher sektoral wirkenden Grundsätze werden dadurch ganz wesentlich gestärkt.<sup>11</sup>

Den Abschluss der „allgemeinen Vorschriften“ für alle Bücher des UGB bilden die Begriffsbestimmungen (§ 4 UGB I), die sich ebenfalls im wesentlichen am bekannten Umweltrecht orientieren. Statt „Umwelteinwirkungen“ (§ 3 Abs. 1 BImSchG) heißt es nun „Umweltveränderungen“ (§ 4 Nr. 2 UGB I), was der Integration des Wasserrechts in die Vorhabengenehmigung Rechnung tragen soll. Statt „Immissionen“ und „Emissionen“ (§ 3 Abs. 2 u. 3 BImSchG) spricht das Umweltgesetzbuch nun von „Freisetzungen“ (§ 4 Nr. 7 UGB I), wobei man gespannt sein darf, ob die Begrifflichkeiten auch in dem verbleibenden Umweltrecht – z.B. im „Rumpf-BImSchG“ mit

Regelungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (§§ 22 ff. BImSchG) oder in der TA Luft – geändert werden. Zumindest für eine Übergangszeit besteht jedenfalls die Gefahr, dass verschiedene Begrifflichkeiten für denselben Regelungsgegenstand nebeneinander gelten.

Größtenteils nehmen die weiteren Abschnitte des ersten Kapitels bekanntes Umweltrecht auf: So übernimmt der Abschnitt zur strategischen Umweltprüfung (SUP) im wesentlichen die Regelungen zur SUP, die aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung bekannt sind (§§ 14a ff. UVPG). Der Abschnitt zum betrieblichen Umweltschutz fasst die vorhandenen – in medien-spezifischen Einzelgesetzen verstreuten – Regelungen zur Betriebsorganisation und insbesondere zur Bestellung eines Beauftragten zusammen.<sup>12</sup> Bereits bestellte Beauftragte können als Umweltbeauftragte nach dem UGB (§ 25 Abs. 1 UGB I) weiterarbeiten. Im vierten Abschnitt wird das gerade erst in Kraft getretene Umweltschadensgesetz<sup>13</sup> fast wortgleich in das UGB übernommen. Der nachfolgende Abschnitt zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten ersetzt die bekannten Regelungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes.<sup>14</sup> Der Referentenentwurf leistet somit in erster Linie eine Systematisierung des Umweltrechts, ohne den bereits normierten umweltrechtlichen status quo zu verändern. Kaum nachvollziehbar ist es allerdings, dass andere, ebenfalls „AT-fähige“ Umweltgesetze, wie etwa das Umweltinformationsgesetz,<sup>15</sup> das Umwelthaftungsgesetz<sup>16</sup> oder auch das Umweltstatistikgesetz<sup>17</sup> nicht Gegenstand des Allgemeinen Teils des Umweltgesetzbuches geworden sind. Die getroffene Auswahl an umweltrechtlichen Vorschriften, die in das UGB überführt werden sollen, führt daher im Ergebnis nur zu einer Teilsystematisierung des Umweltrechts.

### III. UVP im UGB

Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird ebenfalls im nun anstehenden ersten Kodifikationsschritt in das Umweltgesetzbuch integriert (§§ 78 ff. UGB I), jedoch nicht im ersten Kapitel („Gemeinsame Vorschriften“), sondern als vierter

Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998.

<sup>7</sup> S. Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20a Rn. 68.

<sup>8</sup> S. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 (S. 165 ff.).

<sup>9</sup> Vgl. § 7 UGB-KomE und (beispielhaft) §§ 34 ff. UGB-KomE.

<sup>10</sup> So auch § 7 Abs. 1 S. 1 UGB-KomE.

<sup>11</sup> S. etwa zur Produktverantwortung § 22 KrW-/AbfG.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu §§ 53, 58a BImSchG, 54 KrW-/AbfG, 21a WHG, 4 Abs. 2 Nr. 2 WHG.

<sup>13</sup> Gesetz v. 10.5.2007, BGBl. I S. 666, geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Ablösung des Abfallverbringungs-gesetzes und zur Änderung weiterer Rechtsvorschriften v. 19.7.2007, BGBl. I S. 1462.

<sup>14</sup> Gesetz v. 7.12.2006, BGBl. I S. 2816; s. zur strittigen Frage der Europarechtskonformität des Umweltrechts-behelfsgesetzes Genth, NuR 2008, 28ff.; s. auch Schläcke, NuR 2007, 8 ff.

<sup>15</sup> Gesetz v. 22.12.2004, BGBl. I S. 3704.

<sup>16</sup> Gesetz v. 10.12.1990, BGBl. I S. 2634, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.4.2006, BGBl. I S. 866.

<sup>17</sup> Gesetz v. 16.8.2005, BGBl. I S. 2446.

Abschnitt des Kapitels über die integrierte Vorhabengenehmigung (iVG). Aus dem vorliegenden Entwurf erschließt sich nicht, weswegen das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht in den Allgemeinen Teil des UGB eingefügt worden ist.<sup>18</sup> Dabei steht die UVP im besonderen für den medienübergreifenden Charakter des Umweltrechts. Stattdessen wird nun die UVP im wesentlichen nur teilweise, nämlich im Rahmen der Regelungen zur integrierten Vorhabengenehmigung erfasst. Daneben soll ein „Rumpfgesetz“ über die Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen bleiben, das die UVP außerhalb von iVG-relevanten Vorhaben beinhaltet. Dies dürfte nicht gerade der erstrebten Harmonisierung des Umweltrechts dienlich sein. Andererseits wird das UVP-Recht im Rahmen des Anlagenrechts nunmehr wesentlich übersichtlicher geregelt. In Verbindung mit der geplanten Anlage zur Verordnung über Vorhaben nach dem Umweltgesetzbuch (VorhabenV), die die vierte Verordnung zur Durchführung des BImSchG ersetzen soll, dürfte es in der Praxis deutlich einfacher werden zu erkennen, ob ein Vorhaben UVP-pflichtig ist.

#### IV. Resümee

Der vorliegende Entwurf für ein Umweltgesetzbuch gibt sowohl in seinem Allgemeinen Teil als auch im Hinblick auf das vorhabenbezogene Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung den aktuellen Stand der Gesetzgebung wieder. Das bestehende Umweltrecht ist – zumindest partiell – neu systematisiert worden. Das angestrebte Ziel der inneren und äußeren Harmonisierung des Umweltrechts kann mit dem Entwurf nur unzureichend erfüllt werden, da nur ein Teil des geltenden Umweltrechts in das UGB integriert wird. Es bleibt somit bei der Zersplitterung des Umweltrechts.

Mit dem vorliegenden Entwurf bleibt das UGB auch über diese Legislaturperiode hinaus eine Baustelle. Nicht unwesentliche Gesetze, wie etwa das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz oder das Bundesbodenschutzgesetz sind nicht Gegenstand dieses

Entwurfs. Auch für den Allgemeinen Teil stellt sich die Frage, weswegen etwa das Umweltinformationsgesetz, das Umwelthaftungsgesetz oder das Umweltstatistikgesetz nicht Gegenstand des UGB geworden sind. Aufgrund des – auch und insbesondere europarechtsbedingten – dynamischen Charakters des Umweltrechts wird es allerdings ohnehin immer wieder in Zukunft kleinere und größere Bausteine innerhalb der Kodifikation geben.

Der Allgemeine Teil des UGB und die Regelungen zur UVP im UGB I kommen weitgehend ohne umweltpolitische oder rechtstechnische Innovationen aus. Dies kann kritisch gesehen werden, muss es aber nicht. Die vorgeschlagenen Regelungen bleiben jedenfalls auch nicht hinter den geltenden umweltrechtlichen Standards zurück. Die Große Koalition als Gesetzgeber bemüht sich offenkundig um Äquidistanz zu den verschiedenen Interessengruppen. Dieses Vorgehen ist unter Umständen die Voraussetzung dafür, dass es nach mehreren Anläufen in der Vergangenheit nunmehr zu einer Kodifikation des Umweltrechts kommen wird.

---

#### Stefan Kopp-Assenmacher

Rechtsanwalt in der Kanzlei Köhler & Klett, Berlin

#### Adressenänderungen

Nach jeder Versendung des Rundbriefs an unsere Abonentinnen und Abonnenten kommen zahlreiche Rundbriefe zurück, da die Personen verzogen sind.

Um uns unnötige Unkosten und Arbeit zu ersparen, wären wir allen Abonentinnen und Abonnenten dankbar, wenn sie uns Adressenänderungen rechtzeitig mitteilen würden.

---

<sup>18</sup> In diesem Sinne s. Spoerr, Integrierte Vorhabengenehmigung aus Sicht der Wirtschaft, in: Kloepfer (Hg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 95, 102.

## Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Entwurf des Umweltgesetzbuchs

Dirk Teßmer

Mit der UVP-Richtlinie 85/337/EWG<sup>1</sup> (in der Fassung der Änderungen durch die Richtlinien 97/11/EG<sup>2</sup> und 2003/35/EG<sup>3</sup>) hat die Europäische Gemeinschaft – in kontinuierlich fortentwickelter Fassung – die Pflicht etabliert, bestimmte Projekte (= Vorhaben) mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt im Genehmigungsverfahren einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu unterziehen. Nach zunächst säumiger und inhaltlich zurückhaltender Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgabe ist die UVP heute ein wichtiger Bestandteil der fachplanungsrechtlichen Genehmigungsverfahren zu umweltbedeutsamen Vorhaben und aus dem Planungsrecht der Mitgliedstaaten nicht mehr wegzudenken.

Im Kern geht es bei der Umweltverträglichkeitsprüfung darum, die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt systematisch abzu prüfen, um das Ergebnis sodann in die Entscheidungsfindung über den Genehmigungsantrag einfließen zu lassen.

Das Umweltgesetzbuch (UGB) sieht in seinem ersten Buch (UGB-I) neben dem weiterhin in Kraft bleibenden Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) eigenständige Regelungen zur UVP-Pflichtigkeit der vom UGB umfassten Vorhaben vor.

Bislang sind die Vorschriften über die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich zentral im UVPG geregelt<sup>4</sup>. Dieses UVPG soll auch nach Inkraftsetzung des UGB in unveränderter Fassung weiter fortbestehen. Für Vorhaben, die den

Bestimmungen über die integrierte Vorhabensgenehmigung des UGB unterfallen, gelten fortan aber die Sonderregelungen des Abschnitts 4 im UGB-I (§§ 78 ff. UGB-RE), einzelne Vorschriften des Abschnitts 5 im UGB-I (§§ 84 ff. UGB-RE), die Anlage 7 zum UGB-I sowie die VorhabenV<sup>5</sup> und deren Anhang.

Bereits diese Verteilung der Vorschriften über die Durchführung der UVP auf verschiedene Gesetze (dem fortbestehenden UVPG<sup>6</sup> einerseits und dem UGB andererseits) sowie die Platzierung der UVP-Regelungen im UGB an unterschiedlichen Standorte lässt erhebliche Zweifel daran aufkommen, dass dem Gesetzgeber hiermit eine Vereinfachung des Verfahrens gelingt.

Die Gefahr, dass den von der UVP-Richtlinie angesprochenen Umweltgütern im Zuge des Genehmigungsverfahrens auf Grundlage der Vorschriften des UGB-I nicht in ausreichendem Maße Geltung verschafft wird, ist zudem aufgrund der unzureichenden Umsetzung der Vorgaben der UVP-Richtlinie groß. Insbesondere fehlt es an den nötigen Vorgaben, welche Umweltbelange im Genehmigungsverfahren wie zu prüfen sind und wie mit den Ergebnissen der UVP im Rahmen der Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens umzugehen ist.

### Standort und Konzeption der Regelungen über die UVP bzgl. der integrierten Vorhabensgenehmigung unterfallenden Projekten (iVG)

Die Regelung der UVP von Projekten, die einer integrierten Vorhabensgenehmigung bedürfen, ist im UGB-RE wie folgt vorgesehen:

- Vorschriften betreffend die **Feststellung der UVP-Pflichtigkeit** finden sich in
  - Buch I, Kapitel 2, Abschnitt 4 (§§ 78 ff. UGB-I),
  - der Anlage 7 zum UGB-I (= Kriterien zur Vorprüfung des Einzelfalles) und
  - der Vorhaben-Verordnung nebst Anhang.
- Vorschriften betreffend die **Durchführung der**

<sup>1</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 S. 40).

<sup>2</sup> Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 73 S. 5).

<sup>3</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gericht (ABl. L 156 S. 17).

<sup>4</sup> mit Ausnahme allerdings der UVP für bergbauliche Vorhaben, die im BBergG (§§ 52 ff.) sowie einer UVPV-Bergbau separat geregelt wurde und für welche die §§ 5-14 UVGG gemäß § 18 UVPG keine Anwendung finden.

<sup>5</sup> Verordnung über Vorhaben nach dem Umweltgesetzbuch (VorhabenV).

<sup>6</sup> sowie den unveränderten UVP-Vorschriften im BBergG und der UVPV-Bergbau.

**UVP im Genehmigungsverfahren** sind vereinzelt enthalten in

→ Buch I, Kapitel 2, Abschnitt 5 (§§ 84 ff. UGB-I).

- Vorschriften betreffend die Möglichkeit der Einlegung von **Rechtsbehelfen gegen die Genehmigung von uvp-pflichtigen Vorhaben** finden sich in

→ Buch I, Kapitel 1, Abschnitt 5 (§§ 40 - 44).

- Vorschriften in Bezug auf die – im Rahmen dieses Beitrages nicht näher behandelte – „**strategische Umweltprüfung**“ bestimmter Programme und Pläne gemäß der SUP-RL 2001/42/EG finden sich in

→ Buch I, Kapitel 1, Abschnitt 2 (§§ 5 - 18) und der Anlage 3 zum UGB-I.

Zu beachten ist dabei, dass Abschnitt 4, Kapitel 2 des UGB-I nur zwei Bereiche regelt: Die Begriffsbestimmungen und die UVP-Pflichtigkeit. Das heißt, dass der Rechtsanwender nur für Teile des uvp-relevanten Sachverhalts, nämlich die UVP-Pflichtigkeit, das UGB-I anwenden kann, für die Durchführung jedoch weiterhin auf die Regelungen im UVPG zurückgreifen muss. Sollte dies vom Verfasser des Referentenentwurfes beabsichtigt sein, so hätte er zumindest eine entsprechende Klarstellung der neben dem UGB-I gegebenen Anwendbarkeit des UVPG geben sollen. In jedem Falle führt die parallele Beachtlichkeit anderer Gesetze zu einer unnötigen Rechtszersplitterung innerhalb und außerhalb des UGB's wobei das Verhältnis zwischen diesen noch nicht einmal klargestellt wurde.

Sinnvoll und eindeutig vorzuziehen wäre die Lösung, die gesamten Bestimmungen des UVPG in das UGB mit aufzunehmen bzw. dabei entsprechend einer Überprüfung zu unterziehen. Soweit Vorhaben nicht den Tatbeständen der integrierten Vorhabensgenehmigung (iVG) unterfallen und deren Genehmigung weiterhin in einem anderen Fachgesetz geregelt ist – was auf alle umweltbedeutsamen Infrastruktur- und Bergbauvorhaben zutrifft –, könnten die Rechtsanwender ohne weiteres zukünftig auf ein Buch „UVP“ im UGB verwiesen werden, welches das bisherige UVPG vollständig ersetzen könnte und sollte.

Das derzeitige Vorgehen widerspricht offenkundig dem Zweck der Schaffung eines zentralen Umweltgesetzbuches, mit dem eine Beseitigung der im Laufe der Zeit gewachsenen und deshalb zersplitterten Umweltgesetzgebung gelingen soll.

### **Defizite bei der Umsetzung der Vorschriften über die UVP-Pflichtigkeit im UGB**

Bei einem Abgleich der Systematik der UVP-Richtlinie sowie des UVPG mit dem Regelungskonzept des UGB fällt auf, dass einige wichtige Vorgaben betreffend die Anforderungen an eine Umweltverträglichkeitsprüfung im UGB fehlen.

1. Zu nennen ist insbesondere die grundlegende Begriffsbestimmung der im Rahmen einer UVP zu bewältigenden Aufgabenstellung des Art. 3 UVP-Richtlinie (Umsetzung im UVPG durch § 2): Die Umweltverträglichkeitsprüfung identifiziert, beschreibt und bewertet in geeigneter Weise nach Maßgabe eines jeden Einzelfalles die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Projekts für die folgenden Faktoren:

- Mensch, Fauna und Flora;
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft;
- die Wechselwirkung zwischen den beiden Faktoren;
- Sachgüter und das kulturelle Erbe.

Was die im Rahmen eines Verfahrens zur Erlangung einer integrierten Vorhabensgenehmigung i.S.d. UGB-I durchzuführende UVP zu leisten hat und dass diese insbesondere den o. g. Anforderungen gem. Art. 3 UVP-RL genügen muss, ist im UGB unverständlicher Weise an keiner Stelle geregelt. In § 2 UVPG ist in Abs. 1 Nr. 4 die Pflicht zur Prüfung der Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern ausdrücklich genannt. Der § 78 Abs. 1 UGB-I verhält sich hierzu überhaupt nicht und benennt auch nicht die Schutzgüter, auf welche im Rahmen der UVP besonders zu achten ist. In diesem Zusammenhang fehlt in § 78 Abs. 2 UGB-I auch die Konkretisierung des Begriffs „Umweltauswirkung“. Im Gegensatz zu § 78 UGB-I bezieht sich § 2 Abs. 1 UVPG wörtlich auf die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen. Eine solche Klarstellung in § 78 Abs. 2 UGB-I erscheint wegen der Vorgabe aus Art. 3 UVP-Richtlinie zwingend erforderlich.

Ein redaktionelles Versehen liegt wohl nicht vor, denn in der Gesetzesbegründung zu § 78 UGB-I wird ausgeführt, dass der Untersuchungsgegenstand einer UVP auf die Umweltauswirkungen beschränkt ist, die bei der Entscheidung über die Genehmigung des Vorhabens zu berücksichtigen sind. Dies werde durch die einschlägigen Genehmigungsstatbestände (insbesondere § 54 und § 63) bestimmt. Den genannten §§ 54, 63 UGB-I fehlt es indessen an einer ausreichenden Präzisierung, dass und wie die in Art. 3 UVP-Richtlinie aufgeführten Schutzgüter ihre besondere Bedeutung im Rahmen der Prüfung der Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens entfalten.

2. In die gleiche Richtung geht die in § 80 Abs. 2 S. 3 UGB-I vorgesehene Einschränkung, wonach für Vorhaben, deren UVP-Pflichtigkeit in Abhängigkeit vom Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalles steht, nur solche nachteiligen Umweltauswirkungen einzubeziehen sind, die nach § 54 Abs. 3 UGB-I bei der Erteilung einer Genehmigung zu berücksichtigen wären. Diese Vorgehensweise genügt nicht den Vorgaben aus der UVP-Richtlinie zum Umgang mit Fehlern. Denn diese verpflichtet den Gesetzgeber, dass bei der Vorprüfung die Auswirkungen des Vor-

habens auf alle Umweltschutzgüter im Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden.

3. In Bezug auf die Bestimmung der einer UVP-Pflicht zwingend – bzw. fakultativ nach dem Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalles – unterliegenden Vorhaben etabliert das UGB eine VorhabenV, in deren Anhang die entsprechenden Vorhaben mit Größen- und Leistungswerten als auch Prüfwerten tabellarisch aufgelistet werden. Im UVPG ist dies als Anlage 1 zum Gesetz erfolgt und damit in einen höheren Rang als eine Rechtsverordnung gesetzt.

Der Weg über die Rechtsverordnung ist nicht unproblematisch, da nunmehr nicht mehr aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen, sondern durch die VorhabenV bestimmt wird, bei welchen Vorhaben eine integrierte Vorhabensgenehmigung notwendig ist und welche Leistungs- und Größenwerte des Vorhabens dies bedingen. Bei der Einordnung der UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben handelt sich indessen um „wesentliche“ Entscheidungen, die nicht nur nach dem Parlamentsvorbehalt gesetzlich geregelt werden sollten, sondern die auch in Hinblick auf eine ordnungsgemäße Umsetzung der UVP-Richtlinie in einem untergesetzlichen Werk problematisch erscheinen.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Überführung der Bestimmung der UVP-Pflichtigkeit in eine Verordnung mit eigenen Anlagen zu einer Vereinfachung des Umweltrechtssystems beiträgt.

Bei näherer Betrachtung der Anlage zur VorhabenV, die neben der Einordnung der UVP-Pflichtigkeit i.S.d. Anlage 1 zum UVPG auch die Bestimmung der Genehmigungspflichtigkeit immissionsschutzrechtlicher Vorhaben i.S.d. 4. BImSchV leistet, fällt zudem auf, dass für einige – wenngleich kleinere – Vorhaben bzw. Anlagen, die bislang nach der 4. BImSchV gegebene Genehmigungspflichtigkeit zukünftig entfällt.

4. Des Weiteren erscheint der Vorhabensbegriff in der VorhabenV zu eng gewählt. Nach § 3 Abs. 2 UVPG ist ein Vorhaben die Errichtung und der Betrieb einer technischen Anlage, der Bau einer sonstigen Anlage, die Durchführung einer sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahme sowie deren jeweilige Änderungen. Nach der Begriffsbestimmung des § 2 VorhabenV sind indessen insbesondere die „sonstigen in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahmen“ unter keine der 5 Ziffern subsumierbar.

Auch der Begriff der Vorhabensänderung in der VorhabenV bleibt hinter der Definition in § 2 Abs. 2 Nr. 2 UVPG zurück. Im UVPG wird die „Erweiterung“ explizit als Form der „Änderung“ genannt. § 81 UGB-I bezieht sich indessen allgemein auf Änderungen, lässt jedoch unklar, ob darunter auch die Erweiterung zu verstehen ist. Um Gesetzeslücken zu vermeiden, wäre es da-

her geboten, dies durch einen entsprechenden Hinweis in § 81 UGB-I klarzustellen.

5. Problematisch ist ferner die Regelung in § 80 Abs. 2 Satz 3 UGB-I. Nach dieser Vorschrift sind die Umweltauswirkungen in die Vorprüfung einzubeziehen, die in einer Umweltverträglichkeitsprüfung vertieft zu prüfen wären. Dies kann aber durchaus dem Sinn einer Vorprüfung entgegenstehen, denn wenn eine Umweltauswirkung erst bei vertiefter Prüfung zu ermitteln und zu bewerten wäre, so müsste man bei korrektem Vorgehen diese vertiefte Prüfung bereits in der Vorprüfung vornehmen, um überhaupt ein Ergebnis zu erhalten, ob eine Umweltauswirkung vorliegt. Sinnvoller wäre hier zusätzlich auf das Kriterium der Offensichtlichkeit zurückzugreifen und nicht bereits in der Vorprüfung den Prüfungsumfang auf die später zu vertiefenden Gebiete einzuziehen.

Weiter zu beachten ist, dass § 80 Abs. 2 S. 3 UGB-I eine restriktivere Formulierung wählt als die entsprechende Vorschrift im UVPG. § 3c UVPG lässt eine Überprüfung des offensichtlichen Ausschlusses der Umweltauswirkungen durch Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen zu. Es muss berücksichtigt werden, inwieweit die Auswirkungen durch die Maßnahmen ausgeschlossen werden und damit der Einstieg in eine genaue Prüfung erlaubt ist. § 80 Abs. 2 S. 4 UGB-I statuiert dagegen, dass Umweltauswirkungen, die durch die Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen offensichtlich ausgeschlossen werden, nicht bei der Vorprüfung zu berücksichtigen sind. Diese Formulierung leistet einer – mit der UVP-Richtlinie sicher nicht zu vereinbarenden – Auffassung Vorschub, dass eine genauere Überprüfung in keinem Fall erfolgen darf.

6. Unverständlich ist, dass die Feststellung der Behörde über die Frage der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens weiterhin nicht selbständig anfechtbar sein soll (so § 80 Abs. 2 UGB-I entsprechend § 3a UVPG). Dies führt dazu, dass ein der Behörde ganz zu Beginn des Verfahrens unterlaufender Fehler einer unzutreffenden Feststellung hinsichtlich der UVP-Pflicht – mit der daraus resultierenden Konsequenz etwa der unterbleibenden Öffentlichkeitsbeteiligung – erst am Ende des Verfahrens per Anfechtung der Genehmigungsentscheidung aufgeklärt wird. Im Rahmen des Gerichtsverfahrens steht sodann lediglich die Frage der Rechtmäßigkeit der Einschätzung der UVP-Pflichtigkeit durch die Behörde zur Prüfung, im Erfolgsfalle muss das Genehmigungsverfahren sodann aber praktisch von Neuem begonnen werden. Unter dem Gesichtspunkt der Verfahrens- und Prozessökonomie ist diese Gesetzeslage als höchst ungünstig zu qualifizieren. Dies gilt gerade auch in Bezug auf den Vorhabenträger, der zum einen den Nachteil aus dem sich ergebenden Zeitverzug trägt und zum anderen auch seinerseits prak-

- tisch keine effektive Rechtsschutzmöglichkeit für den Fall hat, dass die Behörde entgegen seiner Auffassung von einer UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens ausgeht. Da auch der Vorhabensträger die behördliche Feststellung der UVP-Pflichtigkeit nicht separat anfechten kann, muss er sich faktisch ohne weiteres beugen und eine seiner Auffassung nach gesetzlich nicht erforderliche UVP durchführen.
7. Außerdem trifft § 80 Abs. 2 UGB-I keine Regelung, wie je nach Stärke des Überschreitens der Prüfwerte im Rahmen der allgemeinen Vorprüfung vorgegangen wird. Inwieweit jedoch die Prüfwerte für Größen oder Leistungen überschritten werden, müsste auf jeden Fall in der Vorprüfung mit berücksichtigt werden, denn daraus ergeben sich in einer gewissen stetig steigenden Abhängigkeit die Umweltauswirkungen.
  8. Ungeklärt bleiben im UGB-I ebenfalls die Fälle, in denen die Prüfwerte für eine Vorprüfung durch ein Vorhaben mehrfach erreicht oder überschritten werden. Das UVPG löst dieses Problem durch einen Verweis in § 3c S. 5 UVPG auf § 3b Abs. 2 und 3 UVPG. Eine entsprechende Regelung im UGB-I fehlt.
  9. Verbesserungsbedürftig ist § 80 Abs. 2 UGB-I auch insofern, als dass er keine Verknüpfung zwischen einer Änderung bisher nicht uvp-pflichtigen Vorhaben und dem Fall, dass das bestehende Vorhaben ein kumulierendes Vorhaben darstellt, zulässt. Das UVPG hat diese Konstellation in § 3b Abs. 3 S. 1 und 2 bedacht.  
In diesem Zusammenhang geht aus der Formulierung des § 80 Abs. 2 UGB-I auch nicht hervor, ob bei der Umweltverträglichkeitsprüfung ebenfalls die Umweltauswirkungen des bestehenden, bisher aber nicht uvp-pflichtigen Vorhabens mit einbezogen werden oder ob bei der UVP nur die Auswirkungen der Änderung berücksichtigt werden. Würden ohne Rücksicht auf die Gesamtauswirkungen nur die Änderungsauswirkungen Prüfungsgegenstand der UVP werden, so könnte dies zu fatalen Folgen, insbesondere für den Natur- und Artenschutz, führen. Eine klarstellende Korrektur wäre daher zur Vermeidung von Rechtslücken dringend geboten.
  10. Beim Vergleich zum UVPG fällt auf, dass § 80 Abs. 2 UGB-I in Nr. 2 einen engeren Prüfungsrahmen steckt. Nach der bisherigen Regelung in § 3e Abs. 1 Nr. 2, 2. Hs. UVPG sind im Rahmen der Vorprüfung ältere Änderungen, für die keine UVP durchgeführt wurde, mit einzubeziehen. Im § 80 Abs. 2 Nr. 2 UGB-I fehlt diese Ausweitung des Prüfungsrahmens und führt damit zu einer Verschlechterung der Umweltstandards.
  11. Weiterhin unterscheidet sich die Vorschrift zur UVP-Pflicht bei kumulierenden Vorhaben in § 81 UGB-I von den Bestimmungen des UVPG. Nach der Definition des § 3b Abs. 2 S. 1 UVPG für den Begriff der kumulierenden Vorhaben liegt ein solches vor, wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die gleichzeitig von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen Zusammenhang stehen. Das UGB-I engt die Definition dadurch bereits ein, dass sie in § 82 Abs. 1 S. 1 UGB-I nur von einem engen räumlichen Zusammenhang spricht. Verständlich wird die Streichung der Voraussetzung des gemeinsamen bzw. vergleichbaren Zweckes i.S.d. § 3b Abs. 2 UVPG bei einem Blick auf Satz 2 des § 82 Abs. 1 UGB-I. Durch die Herausnahme einzelner Bruchstücke eines Vorhabens aus dem Gesamtkonzept, für die für sich betrachtet keine UVP-Pflicht bestehen würde, könnten durch die zeitliche Vornahme einzelner Teilvorhaben zu einem gemeinsamen Zweck die UVP-Vorschriften umgangen werden. Maßgebendes Kriterium muss daher für die Beurteilung, ob einzelne Vorhaben als Teilvorhaben eines Gesamtvorhabens oder als vollkommen separate Vorhaben zu beurteilen sind, der gemeinsame Zweck sein. Die zeitliche Komponente eignet sich hierbei nicht, sondern führt schnell zu einer Umgehung in der Praxis. Daher wäre der Satz 2 des § 82 Abs. 1 UGB-I zu streichen und entsprechend klarzustellen, dass frühere Teilvorhaben im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung Berücksichtigung finden.
  12. Die Regelungen zur UVP-Pflichtigkeit im UGB-I erscheinen schließlich einem „Vorhabenssplitting“ zwecks Umgehung einer UVP-Pflicht nicht ausreichend vorzubeugen. Indem ein eigentlich im Zusammenhang stehendes Projekt durch einzelne, zeitlich getrennte Vorhaben verwirklicht werden soll, wird nach außen der Eindruck erweckt, es handle sich um unabhängige Vorhaben. Der Grund mag in der Befürchtung vor erheblichen Umweltauswirkungen liegen. Dies ist aber zu verhindern, denn der Sinn der UVP ist es, diese Umweltauswirkungen aufzudecken. Wird durch eine Zersplitterung die UVP-Pflicht umgangen, so werden die Vorhaben ohne Überprüfung der Auswirkungen auf die Umwelt zugelassen. Dies gilt es zu verhindern, wozu es einer Prüfungspflicht der Genehmigungsbehörde bedarf, ob andere beantragte Vorhaben nicht in ein Zulassungsverfahren einmünden sollten. Denkbar wäre es, in das UGB die Möglichkeit einer Zulassungssperre für ein Vorhaben einzuführen, dass nach einer bereits erfolgten Genehmigungsentscheidung beantragt wird. Eine Zulassungssperre wäre zulässig, sollte sich bei einer umfassenderen Prüfung herausstellen, dass die Verfahren zu einem Gesamtkonzept zusammen gehören und die Beantragung in einem gemeinsamen Verfahren möglich und geboten gewesen wäre. Eine derartige Verpflichtung zur Überprüfung der Zusammengehörigkeit bzw. eine Zulassungssperre wäre Teil des Genehmigungsstatbestandes.
  13. Schließlich leidet das UVP-Verfahren auch gemäß UGB-I an der praktischen Schwäche, dass

es bei der Umsetzung zu Konflikten mit der Gutachterpraxis kommen dürfte. Verursacht durch die Komplexität und Regelungsdichte bei der UVP ist das gängige Vorgehen der Gutachter mit dem UVP-Verfahren nicht kompatibel. Dadurch kommt es zu Fehleinschätzungen hinsichtlich der Überprüfung der Antragsunterlagen bzw. der Gestaltung des Untersuchungsrahmens. Kritisiert werden auch innerhalb der Gutachterpraxis die Bewertungsskalen und -verfahren, die Begründung für verwendete Methoden und die Aggregationstechniken, sowie der Umgang der Gutachter bei der Prüfung. Die UVP-Verfahren verkämen bei den Gutachtern immer häufiger zu einer Art Buchhaltung.<sup>7</sup>

Deshalb wäre es für einen effektiven Vollzug sinnvoll, in Zukunft eine gute fachliche Praxis für die Gutachter einzuführen. Damit würde Klarheit für die beauftragten Gutachter bezüglich des Untersuchungsrahmens und ihrer Arbeit entstehen. Durch einen Kontrollmechanismus könnte neben einer Zertifizierung der Gutachter die Qualität der Gutachten gewährleistet werden.

Aus diesem Grund sollte die Chance im UGB-I genutzt werden, eine Verordnungsermächtigung zum Erlass einer untergesetzlichen Regelung über die gute fachliche Praxis für den Umgang mit UVP-Verfahren durch die Gutachter, zu gestatten. Anzuraten ist ebenfalls eine zeitliche Überprüfung des untergesetzlichen Regelwerks. Außerdem wäre in die gesetzlichen Bestimmungen aufzunehmen, dass es sich um zertifizierte Gutachter handeln muss.

### Unzureichende Vorgaben zur materiellen Umsetzung des Ergebnisses einer UVP

Leider wird ein Hauptkritikpunkt an der Umsetzung der UVP-Richtlinie durch das UVPG auch durch das UGB-I nicht behoben: Die fehlende materielle Verankerung der Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Genehmigungstatbestände.

Die Fassung der UVP-Richtlinie, die diese durch die letzte Änderung infolge der Richtlinie 2003/35/EG erfahren hat, verlangt, dass die Ergebnisse einer UVP Prüfung nicht nur in verfahrensrechtlicher, sondern auch in materieller Hinsicht im Rahmen der Genehmigungsentscheidung effektiv berücksichtigt werden. Damit dies künftig erfolgen kann, bedarf es einer Veränderung der Genehmigungstatbestände. Es ist vorzusehen, dass das Ergebnis einer UVP im Rahmen einer Abwägung mit den sonstigen Voraussetzungen einer Genehmigungserteilung – also den Für und Wider eine Vorhabenzulassung sprechenden Belangen – einzubeziehen ist. Hierfür ist freilich von dem Charakter der integrierten Vorhabensgenehmigung als eine „gebundene Entschei-

dung“ Abschied zu nehmen. Das nationale Verständnis in Deutschland, bei der UVP handele es sich lediglich um reines Verfahrensrecht, deckt sich nicht mit dem europarechtlich intendierten Charakter. Denn das Ergebnis der UVP stellt wesentlich die Weiche für das weitere Zulassungsverfahren. Aber auch die Ausgestaltung der Umweltverträglichkeitsprüfung selbst ist materiell rechtlich geprägt. Es widerspricht dem Sinn, aus formalen Gründen eine UVP durchzuführen, den Ergebnissen aber unter Umständen nicht das gebührende Gewicht zu zusprechen. Vielmehr muss auch ein Ergebnis einer UVP in der Lage sein, das geplante Vorhaben zum Scheitern zu bringen und so zu einer Verneinung der Zulässigkeit zu führen. Das UGB bietet nun die Chance, dies für die Zukunft zu ändern. Die materielle Rechtswirkung einer UVP müsste aber im UGB durch eine ausdrückliche Aussage im Genehmigungstatbestand hervorgehoben werden. Der Referentenentwurf beschreibt die Umweltverträglichkeitsprüfung explizit in § 78 Abs. 1 S. 2 UGB-I als einen unselbständigen Teil des Verwaltungsverfahrens. Dies wäre zu streichen und die UVP durch eine explizite Formulierung als ein relevanter Umweltbelang innerhalb der Abwägung im Rahmen der Erteilung einer integrierten Vorhabensgenehmigung zu konstituieren.

### Fazit

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass der Referentenentwurf zum Umweltgesetzbuch in Bezug auf die Einbeziehung der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht enttäuscht. Nicht nur, dass die Chance vertan wurde, wichtige und erforderliche Verbesserungen hinsichtlich des Stellenwertes des Ergebnisses der Umweltverträglichkeitsprüfung im UGB vorzunehmen. Bei Betrachtung der Regelungen im UVPG einerseits und im UGB-I andererseits muss man vielmehr bilanzieren, dass die Vorschriften zur UVP im UGB-I nicht einmal das vom UVPG her gewohnte Niveau erreichen. Statt einer Vereinfachung wird eine Zersplitterung der Rechtsmaterie innerhalb und außerhalb des UGB bewirkt. Die Europarechtskonformität der Umsetzung der Vorgaben der UVP-Richtlinie im UGB erscheint in mehrfacher Hinsicht höchst fragwürdig.

Es bleibt freilich zu hoffen, dass die bestehenden Kritikpunkte im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch behoben werden.

---

### Dirk Teßmer

Rechtsanwalt in der auf Umwelt- und Planungsrecht spezialisierten Kanzlei Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt

<sup>7</sup> Langner, NuR 2004, 161.

# Die integrierte Vorhabengenehmigung im Umweltgesetzbuch

Andreas Hermann und Peter Küppers

## 1 Einleitung

Nach Aussage des Bundesumweltministers Sigmar Gabriel geht es beim UGB „vor allem um größere Transparenz, Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau. Ein Abbau von Umweltstandards ist nicht geplant. Von den anspruchsvollen Zielen und Umwelanforderungen des geltenden Umweltschutzes wollen wir nicht abrücken.“<sup>1</sup>

Ziel des Aufsatzes ist nicht eine umfassende Analyse und Würdigung der zweifelsohne erbrachten Leistungen bei der Zusammenführung der materiellen und formellen Vorschriften aus den sektoralen Umweltvorschriften in die verschiedenen Bücher des UGB und hier speziell in „eine“ Integrierte Vorhabengenehmigung (iVG)<sup>2</sup>. Vielmehr sollen Verbesserungsmöglichkeiten im Kontext der Vorschriften zur integrierten Vorhabengenehmigung aufgezeigt werden, die Deutschland im Umweltschutz wieder zu einem Vorreiter machen. Eine bloße Beibehaltung des bisherigen Gesetzesstands in neuer Form kann nicht den Aufwand für die Schaffung eines UGB rechtfertigen.

Das Ziel einer integrierten Vorhabengenehmigung muss es vielmehr sein, einen integrierten Schutz aller Rechtsgüter zu erreichen. Sie muss einen qualitativen Mehrwert für Umwelt-, Klima- und Naturschutz und die Lebensqualität in Deutschland bringen, der den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen insbesondere des Umwelt- und Klimaschutzes Rechnung trägt. Nachdem Ende der 90er Jahre der Versuch scheiterte, die UVP-Änderungsrichtlinie, die IVU-Richtlinie und weitere EG-Richtlinien zum Umweltschutz in einem Ersten Buch zum Umweltgesetzbuch umzusetzen und stattdessen im Jahr 2001 unter Beibehaltung der sektoralen Regelwerke das sogenannte Artikelgesetz erlassen wurde, sollte nun die zweite Chance zur Gestaltung eines echten integrativen Ansatz genutzt werden. Dazu reicht es nicht aus, in einer „1:1-Umsetzungsdoktrin“ das europäische Anlagenzulassungsrecht umzusetzen, sondern nationale Spielräume bei der Umsetzung der IVU-Richtlinie sowie weiterer Richtlinien müssen ausgeschöpft werden und die bestehende Chance, innovative Regelungen zu schaffen, darf nicht verschenkt werden. Denn damit eröffnen

sich Entwicklungschancen für die deutsche Wirtschaft im Vergleich zur Wirtschaft in anderen Ländern innerhalb und außerhalb der EU, wie sie sich z.B. zuletzt im Bereich der erneuerbaren Energien gezeigt haben. Es reicht zudem nicht aus, den integrativen Schutzgedanken der IVU-Richtlinie auf dem Papier umzusetzen, sondern er muss auch in der Praxis tatsächlich gelebt werden.

Dadurch kann das allgemeine Anlagenzulassungsrecht im UGB den Weg für mehr Innovationen im Anlagenbereich und damit auch den Weg zu mehr Umweltschutz ebnen. Welche – auch ökonomischen Vorteile – eine solche Vorreiterrolle für Deutschland haben kann, zeigt der erfolgreiche Export von deutscher Umwelttechnik.<sup>3</sup> Wesentlicher Grund für die Entwicklung und den Marktzugang dieser Umwelttechnik war und ist auch ein entsprechend anspruchsvoller Regelungsrahmen der Innovationsanreize setzt, wie z.B. das Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974 für seine Zeit.

Der Aufsatz enthält deshalb eine Analyse der integrierten Vorhabengenehmigung und zeigt Alternativen und Handlungsoptionen zu ihrer Verbesserung unter den folgenden Aspekten:

- Weiterentwicklung des integrativen Ansatzes bei Vorhabengenehmigungen.
- Überarbeitung/Ergänzung bestehender Regelungen, um den Klimaschutz in iVG wirksamer zu verankern.
- Vorschläge zur schnelleren Umsetzung von Innovationen bei der Anlagentechnik bei neuen und bestehenden Anlagen.
- Vorgaben, um den Vollzug der iVG zu gewährleisten und zu verbessern.
- Weiterentwicklung bestehender Instrumente, so dass sie auch Regelungen und Anreize für den Einsatz von in Planung befindlichen Technologien wie die Abscheidung und Ablagerung von CO<sub>2</sub> (CCS) ermöglichen – vorausgesetzt diese sind ökologisch vorteilhaft.

Ein weiteres Augenmerk liegt zudem in der Prüfung der Aussage, dass durch das UGB Umweltstandards nicht abgebaut werden sollen (vgl. dazu u.a. die Ausführungen in Kapitel 2.2).

<sup>1</sup> Aus der schriftliche Fassung seines Vortrages anlässlich der Tagung des BMU "Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)" am 16.02.2007.

<sup>2</sup> Der Referentenentwurf zum UGB I vom 19.11.2007 kann unter: [www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php](http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php) heruntergeladen werden (Seite aufgesucht am 7.1.2008).

<sup>3</sup> Vgl. Berger, R., „GreenTech made in Germany“, Umwelttechnologie-Atlas für Deutschland, BMU 2007.

## 2 Die integrierte Vorhabengenehmigung und die Vorhaben-Verordnung

### 2.1 Die integrierte Vorhabengenehmigung

Die integrierte Vorhabengenehmigung kann als Herzstück des ersten Buches zum Umweltgesetzbuch (UGB I) bezeichnet werden und folgt im 2. Kapitel dem folgenden Aufbau:

- Allgemeine Vorschriften (§§ 47-53),
- zwei Typen von Vorhabensarten: Genehmigung (§§ 54-61) und Planerische Genehmigung (§§ 62-77) mit Unterabschnitten zu gemeinsamen Vorschriften, besonderen Vorschriften für Deponien sowie zu sonstigen Vorhaben (Gewässerausbauten und Dammbauten sowie Rohrleitungsanlagen),
- Umweltverträglichkeitsprüfung (§§ 78-83)
- Verfahrensregelungen (§§ 84-118),
- eingreifende Maßnahmen (§§ 119-122)
- Überwachung (§§ 123-127) und
- bestehende Vorhaben (§§ 128-137)

Das Konzept des BMU für das Anlagenzulassungsrecht im UGB sieht für zentrale Vorhaben des Umweltrechts eine integrierte Vorhabengenehmigung in der Form einer Genehmigung (Errichtung und Betrieb von Anlagen und Gewässerbenutzung) oder einer planerischen Genehmigung vor. Für die integrierte Genehmigung sollen die schon bestehenden immissionsschutz- und wasserrechtlichen Anforderungen in einem übergreifenden Tatbestand zusammengeführt werden. Das Prüfprogramm und Anforderungsniveau des geltenden Fachrechts sollen in die integrierte Vorhabengenehmigung unverändert übertragen werden.

Diese Konzeption ist im Hinblick auf die Beibehaltung von bewährten Genehmigungsverfahren und materiellen Standards für Anlagen zu begrüßen, denn das bestehende Recht hat zu einem hohen, wettbewerbsfähigen Stand der Anlagentechnik in Deutschland geführt und sichert in der Regel ein hohes Schutzniveau für die Umwelt. Bei der Anlagengenehmigung sind für alle Betroffenen (Antragsteller, Genehmigungsbehörde und Nachbarn) Vorteile durch eine hohe Rechtssicherheit vorhanden. Die Öffentlichkeit und die Anwohner konnten bislang darauf vertrauen, dass sie rechtzeitig über Vorhaben informiert werden und ihre Belange in das Verfahren einbringen können. Durch das „Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“<sup>4</sup> vom Oktober 2007 ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren in das Ermessen der Behörde gestellt worden. Es handelt sich dabei um einen weiteren Schritt, der auf Bundesebene nun bereits seit Jahren andauernden Beschleunigungs-

gesetzgebung<sup>5</sup> im Bereich immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren. Bereits die Beschleunigungsgesetzgebung der 90er Jahre hatte deutliche Rückschritte im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Folge.<sup>6</sup> Zwar ist im Referentenentwurf zur iVG im förmlichen Genehmigungsverfahren bislang die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht ins Ermessen der Behörde gestellt. Zahlreiche Vorhaben sollen nach dem Entwurf der Vorhaben-Verordnung aber nunmehr gegenüber der noch geltenden Rechtslage im vereinfachten Verfahren – ohne Öffentlichkeitsbeteiligung – durchgeführt werden und damit soll der Trend zum Ausschluss der Öffentlichkeit fortgesetzt werden (vgl. die Ausführungen in Kapitel 2.2). Dies konterkariert die Bemühungen um ein fortschrittliches UGB und sollte daher im UGB wieder korrigiert werden.

### 2.2 Die Vorhaben-Verordnung

Welche Vorhaben der integrierten Vorhabengenehmigung bedürfen, soll nach §§ 49 Abs. 3 und 116 Abs. 1 des Ersten Buches Umweltgesetzbuch (UGB I) durch eine Rechtsverordnung festgelegt werden – deren Entwurf als Vorhaben-Verordnung (zitiert als VorhabenV)<sup>7</sup> bereits vorliegt. Die Aufbaustruktur der im Anhang zur VorhabenV genannten Vorhaben folgt der Struktur der Anlage 1 zum UVPG, ergänzt um die Eingruppierungen „Nr. 11 Leitungsanlagen und andere Anlagen“, „Nr. 12 Abfalldeponien“ und „Nr. 13 Wasserwirtschaftliche Vorhaben mit Benutzung oder Ausbau eines Gewässers“. Dazu werden mit dem Inkrafttreten der VorhabenV die Anhänge der 4. und 9. BImSchV<sup>8</sup> (vgl. Art. 82 und 84 des Einführungsgesetzes zum UGB<sup>9</sup>), des Gesetzes

<sup>4</sup> BGBl. I S. 2470.

<sup>5</sup> Beispielhaft: Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 12.9.1996, BGBl. I S. 1354; Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren vom 9.10.1996, BGBl. I S. 1498.

<sup>6</sup> Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Für eine neue Vorreiterrolle, Umweltgutachten 2002, Tz. 132; diese Entwicklung weiter verfolgend: SRU, Umweltverwaltung unter Reformdruck, Sondergutachten 2007, Tz. 283 ff.

<sup>7</sup> Der Entwurf zur Verordnung über Vorhaben nach dem Umweltgesetzbuch (Vorhaben-Verordnung – VorhabenV) vom 19.11.2007 kann unter: [www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php](http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php) heruntergeladen werden (Seite aufgesucht am 7.1.2008).

<sup>8</sup> Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 504), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470). Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470).

<sup>9</sup> Entwurf des Einführungsgesetzes zum Umweltgesetzbuch (EG UGB) vom 17.12.2007, kann unter:

über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG)<sup>10</sup> sowie die Anlage 1 zum UVPG<sup>11</sup> in einer Liste im Anhang der VorhabenV zusammengefasst. Zu begrüßen ist, dass Vorhabenträger, Behörden und Betroffene nun auf einen Blick die genehmigungsrechtlichen Erfordernisse für ein Vorhaben erkennen können. Die fünf-spaltige Liste im Anhang zur VorhabenV nennt in

- Spalte a die Vorhabensart;
- Spalte b die Vorhabensart mit weiteren Differenzierungen nach bestimmten Kriterien, insbesondere Größe oder Kapazitäten;
- Spalte c die Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, wobei wie bisher
  - „X“ für eine obligatorische UVP,
  - „A“ für eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls und
  - „S“ für eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls
 stehen;
- Spalte d das Genehmigungsverfahren, mit der Einteilung in
  - „G“ für Genehmigung im Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung,
  - „V“ für Genehmigung im vereinfachten Verfahren,
  - „(G)“ für eine Genehmigung im Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit nach dem Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalls eine UVP durchzuführen ist; ansonsten ist die Genehmigung im vereinfachten Verfahren zu erteilen;
  - „P“ für eine planerische Genehmigung im Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung
  - „(P)“ für eine planerische Genehmigung im Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit nach dem Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalls eine UVP durchzuführen ist; ansonsten ist die Genehmigung im vereinfachten Verfahren zu erteilen;
- Spalte e die Emissionshandlungspflicht für Emissionen aus dem Betrieb gemäß dem Fünften Buch

Umweltgesetzbuch, wobei

- mit „E“ gekennzeichnete Vorhaben uneingeschränkt emissionshandlungspflichtig sind,
- während mit „(E)“ versehene Vorhaben nur insoweit emissionshandlungspflichtig sind, als die installierte Feuerleistungswärmeleistung mehr als 20 MW beträgt.

#### Vorhaben, bei denen eine Öffentlichkeitsbeteiligung entfällt

Für einige Vorhaben, bei denen bisher nach Anhang I Spalte 1 der 4. BImSchV ein Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig war, soll zukünftig nur noch ein vereinfachtes Verfahren „V“ nach VorhabenV durchgeführt werden. Dazu zählen die folgenden Anlagen, aufgelistet nach der Nummerierung in der VorhabenV:

- Destillation/Weiterverarbeitung von Teer, Teererzeugnissen, Gaswasser (Nr. 1.12)
- Anlagen zur Herstellung von Ruß (Nr. 4.6)
- Beschichten, Imprägnieren, Kaschieren, Lackieren, Tränken von Gegenständen etc. mit Kunstharzen (z. T.) (Nr. 5.2)
- Spanplattenwerke (Nr. 6.3)
- Herstellung von Futter- oder Düngemitteln oder technischen Fetten aus Schlachtnebenprodukten (Nr. 7.9)
- Aufbereitung oder ungefasste Lagerung von Fischmehl (z. T.) (Nr. 7.17)
- Thermische Aufbereitung von Stahlwerksstäuben (Nr. 8.3)
- Anlagen zum Zerkleinern von Schrott durch Rotor-mühlen mit einer Nennleistung des Rotorantriebs von 500 kW oder mehr, sogenannte „Shredderanlagen“ (Nr. 8.9.1).

Da es sich bei den vorgenannten Anlagen um solche handelt, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und die Nachbarschaft haben können (z.B. durch Geruchs- und/oder Schadstoffemissionen), drängt sich der Verdacht auf, dass hier durch den Ausschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung unliebsame Einwendungen durch Nachbarn ausgeschlossen werden sollen.<sup>12</sup> Nach den Erfahrungen der KGV in den letzten Jahrzehnten konnten durch die Beteiligung und Anregungen besorgter Nachbarn Verbesserungen der Anlagentechnik bei einigen dieser Anlagen erreicht werden. Das Absehen von der Öffentlichkeitsbeteiligung ist umso bedenklicher als z.B. bestimmte bestehende Shredderanlagen die geltenden Anforderungen der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft 2002) nicht einhal-

[www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php](http://www.bmu.de/umweltgesetzbuch/downloads/doc/40448.php) heruntergeladen werden (Seite aufgesucht am 23.1.2008).

<sup>10</sup> Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetz – TEHG) vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578) zuletzt geändert durch Artikel 19a des Gesetzes vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I Nr. 68, S. 3089) in Kraft getreten am 28. Dezember 2007.

<sup>11</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1757, 2797), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23.10.2007 (BGBl. I S. 2470).

<sup>12</sup> Vgl. auch die Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung von Dick/Zschiesche: Das zukünftige UGB – Chance für eine moderne und bürgerfreundliche Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 58 ff. in diesem Heft.

ten können.<sup>13</sup> Die Überführung der Genehmigungserfordernisse für die oben aufgelisteten Anlagen in ein vereinfachtes Verfahren ist damit nicht nur als eine formelle Standardabsenkung zu sehen, sondern birgt die Gefahr einer materiellen Standardabsenkung. Die bisherige Rechtslage muss deshalb beibehalten werden.

#### Aufnahme neuer Vorhabensarten in die VorhabenV

Bemerkenswert ist, dass die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung von Biogas ab einer Durchsatzleistung von 10 t Einsatzstoff pro Tag als Nr. 1.13 neu in die VorhabenV aufgenommen werden soll und einer Genehmigung nach Buchstabe „(G)“ – mit Öffentlichkeitsbeteiligung abhängig von der UVP-Vorprüfung im Einzelfall – unterliegt. Dies ist insoweit zu begrüßen als damit der durch das EEG bewirkten Zunahme von Biogasanlagen und deren potenziellen Umweltauswirkungen Rechnung getragen wird.

Bedenklich ist aber, dass eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung weder bei Biogasanlagen mit mehr als 10 t Einsatzstoffen pro Tag (Nr. 1.13.1.2) noch bei Anlagen mit mehr als 100 t Einsatzstoffen (Nr. 1.13.1.1) vorgesehen ist; vielmehr wird die Öffentlichkeit nur beteiligt, wenn die UVP-Vorprüfung im Einzelfall ergibt, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Wie häufig die UVP-Vorprüfung in der Praxis dann zu einer UVP-Prüfung führt, kann hier zwar nicht abschließend beurteilt werden, sicherlich würde aber eine Genehmigung mit verpflichtender Öffentlichkeitsbeteiligung für die genannten Anlagen zur Minderung der Umweltbelastung und zur Akzeptanzsteigerung der Biogasnutzung in der Nachbarschaft führen. So kommt ein gerade laufendes Forschungsprojekt, das die Optimierungspotenziale hinsichtlich der Umweltauswirkungen dieser Anlagen untersucht<sup>14</sup>, zu dem Ergebnis, dass die Durchsetzung des Standes der Technik zur Verminderung von Umweltbelastungen und zu weniger Belästigung der Nachbarschaft durch Geruchs- und Lärmemissionen führt.

#### Anlagen zur Lagerung, Be- und Entladen von Stoffen und Zubereitungen sowie Störfallanlagen

Eine sinnvolle Neuregelung erfahren die Anlagen zur Lagerung-, Be- und Entladung von Stoffen und Zubereitungen der bisherigen Nr. 9 in Anhang I der 4. BImSchV. Statt jeder Anlage mit einem bestimmten Stoff oder einer bestimmten Zubereitung eine eigene Nummer zuzuweisen, wird in der VorhabenV nunmehr die Nr. 9.37 eingeführt, unter die alle Lager von Erdöl, petrochemischen oder chemischen Stoffen oder Erzeugnissen fallen, mit Ausnahme derjenigen, die in den vorhergehenden Nummern genannt sind. Zur Vermeidung von Widersprüchen zur Störfall-Verordnung, die nicht auf Anlagen sondern auf Betriebsbereiche abstellt, wird zusätzlich die Nr. 10.2 neu eingeführt. Dieser Nummer unterfallen alle Lager der Nr. 9.37, die für sich genommen die Voraussetzungen zur Einstufung als Betriebsbereich erfüllen.

Bei den Lagern für Chlor, Ammoniumnitrat und Schwefeldioxid (Nummern 9.4 bis 9.7 der Anlage zur VorhabenV) bleibt die Sinnhaftigkeit der fortgeltenden Mengenschwellen<sup>15</sup> von jeweils 200.000 t oder mehr, ab denen eine Genehmigung mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, fraglich. Unterhalb der Mengenschwelle von 200.000 t ist – durch eine Geringfügigkeitsschwelle begrenzt – lediglich ein Genehmigungsverfahren in Abhängigkeit von der UVP-Vorprüfung im Einzelfall vorgesehen. Der Gefährlichkeit der Stoffe angemessener erscheint eine Neubewertung dieser Mengenschwelle und zumindest ihre Herabsetzung für die Genehmigungspflicht mit Öffentlichkeitsbeteiligung.

### 3 Vorschläge zur Stärkung des integrativen Ansatzes

Vorschläge zur Verbesserung des integrativen Ansatzes der iVG sind in der Erweiterung von Genehmigungsanforderungen und Grundpflichten zu sehen.

Das heutige Anlagenzulassungsrecht basiert im Wesentlichen auf der seit Jahrzehnten auf nationaler Ebene herausgebildeten Fortentwicklung der Gewerbeordnung zum BImSchG<sup>16</sup> und der Berücksichtigung der Vorgaben der Richtlinie 96/61/EG<sup>17</sup> über

<sup>13</sup> Vgl. die Aussage der Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen (BDSV) im Recyclingmagazin zu Schredderanlagen vom 15.10.2007, S. 22 (23): „In der Praxis hat sich herausgestellt, dass diese Werte [gemeint ist der Grenzwert für „Gesamtkohlenstoff“ in der Abluft von 50 mg/m<sup>3</sup>] kaum einzuhalten sind.“

<sup>14</sup> Vgl. die ersten Forschungsergebnisse des im Auftrag des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU, Förderkennziffer 327544) durchgeführten Projekts „Optimierungen für einen nachhaltigen Ausbau der Biogaserzeugung und -nutzung in Deutschland“ unter: [www.ifeu.org/index.php?bereich=lan&seite=biogas](http://www.ifeu.org/index.php?bereich=lan&seite=biogas) (Seite zuletzt aufgesucht am 24.1.2008).

<sup>15</sup> Vgl. die Nr. 9.3 bis 9.5 UVPG.

<sup>16</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionschutzgesetz – BImSchG) v. 26.09.2002, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2470).

<sup>17</sup> Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24 September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257 S. 26), zuletzt geändert durch Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 (ABl. L 275 S. 32).

die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie). Das Ziel der IVU-Richtlinie ist es, für besonders umweltrelevante Anlagen eine Zulassung auf Grundlage einer integrierten, medienübergreifenden Betrachtung zu erteilen. Damit soll unter Einbeziehung des Kreislaufwirtschaftsgedankens und der Energieeffizienz ein hohes Schutzniveau für Boden, Wasser und Luft erreicht werden (Art. 7 bis 9 IVU-Richtlinie).

Damit der integrative Ansatz im Hinblick auf solche Schutzgüter gestärkt wird, die nicht zu den typischen Schutzgütern des beim Anlagenzulassungsrecht bislang im Vordergrund stehenden Immissionsschutzes zählen, sollten Genehmigungsanforderungen erweitert bzw. weitere Grundpflichten für Anlagenbetreiber eingeführt oder bestehende Grundpflichten konkretisiert werden. Dazu zählen insbesondere die Energieeffizienz, aber auch der Flächenverbrauch und der Naturschutz.

### 3.1 Mediale Grenzwerte und Versagungs-ermessen zur Erreichung von Umweltqualitätszielen

Für die integrierte Betrachtung von Umweltauswirkungen bei der Vorhabengenehmigung sind mediale Grenzwerte, wie sie in § 54 Referenten-Entwurf UGB I vorgesehen sind, am besten geeignet, da verbindliche und anspruchsvolle Grenzwerte in ihrer Gesamtheit zu einem hohen Schutzstandard für alle Umweltmedien führen. Eine Saldierung von Emissionen hingegen, indem z.B. durch eine Öffnungsklausel das Unterschreiten eines medialen Grenzwerts zulässig sein soll, wenn dadurch eine unter medienübergreifenden Gesichtspunkten insgesamt vorzugswürdige Lösung ermöglicht wird, ist hingegen abzulehnen. Denn bislang ist wissenschaftlich nicht geklärt, nach welchen Regeln und bis zu welchem Punkt eine solche Saldierung erfolgen kann. Eine solche Regelung ist von der IVU-Richtlinie nicht gefordert und würde den Behörden den für eine sachgerechte Vollzugsarbeit erforderlichen Rückhalt klarer und strikt verbindlicher Mindeststandards entziehen. Aber nicht nur auf Seiten der Behörde würde Rechtsunsicherheit entstehen auch die Industrie und Nachbarschaft wäre im Unklaren, wann ein Abweichen von Grenzwerten zulässig ist, und die Planbarkeit voraussichtlicher technischer Anforderungen wäre stark eingeschränkt.

Über die Beibehaltung der medialen Grenzwerte hinaus ist eine Operationalisierung des Vorsorgeprinzips wichtig, um es den Behörden bei der integrierten Vorhabengenehmigung faktisch zu ermöglichen, im Vorsorgebereich angesiedelte, gesetzlich vorgeschriebene Umweltqualitätsziele auch tatsächlich zu erreichen. So sollen die Mitgliedstaaten für die Luftschadstoffe Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe ab Ende 2012 Zielwerte in der Luft einhalten,

vgl. die EG-Richtlinie 2004/107/EG<sup>18</sup> und die 22. BImSchV<sup>19</sup>. In Deutschland fehlt es bislang aber an einem wirksamen Instrumentarium, das es den Behörden ermöglicht, auf die Einhaltung dieser Qualitätsziele hinzuwirken. Ein solches Instrument könnte den Behörden mit der Einführung eines Versagungsermessens bei der integrierten Vorhabengenehmigung in die Hand gegeben werden. Für den Fall, dass bei einer beantragten integrierten Genehmigung zwar die anlagenbezogenen Grenzwerte eingehalten werden, aber gesetzlich vorgegebene Umweltqualitätsziele nicht eingehalten würden und die Einhaltung der Umweltqualitätsziele auch nicht mit dem bereits bestehenden Instrumenten erreichbar ist, könnte die Behörde dann von ihrem Versagungsermessen Gebrauch machen.

### 3.2 Die Grundpflicht „Energie- und Wärmenutzung“

Mit einer Grundpflicht zur effizienten und sparsamen Verwendung von Energie sind die Anlagenbetreiber verpflichtet bei Errichtung und Betrieb ihrer Anlagen einen Beitrag zum Klima- und Ressourcenschutz zu leisten. Die schon länger im BImSchG bestehende Grundpflicht „Energie sparsam und effizient“ zu verwenden (§ 5 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG) wurde im Referentenentwurf zum UGB I des BMU übernommen und um den Passus „insbesondere die entstehende Wärme in eigenen oder fremden Anlagen“ konkretisiert (vgl. § 52 Abs. 1 Nr. 5 Referentenentwurf). Diese Konkretisierung der Grundpflicht im Gesetzeswortlaut ist zu begrüßen, da damit klar gestellt wird, dass neben der internen Wärmenutzung auch die Möglichkeit Wärme an Dritte abzugeben erfasst wird.

#### Konkretisierung der Grundpflicht

Um das Umweltentlastungspotenzial der Grundpflicht zur effizienten Energie- und Wärmenutzung schnell und effektiv in der Genehmigungspraxis umzusetzen, ist eine rasche untergesetzliche Konkretisierung notwendig.<sup>20</sup> Seit 1985 gilt im BImSchG die Grundpflicht, Abwärme zu nutzen und dadurch den Primärenergieverbrauch zu senken sowie indirekt Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen zu betreiben. Eine Konkretisierung der Abwärmenutzung ist bislang nur für Verbrennungs- und Mitverbrennungsan-

<sup>18</sup> Richtlinie 2004/107/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2004 über Arsen, Cadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe in der Luft, ABl. L 23 vom 26.1.2005, S. 3.

<sup>19</sup> Zweiundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft – 22. BImSchV) v. 4. Juni 2007 (BGBl. I Nr. 25, S. 1006); in Kraft getreten am 12. Juni 2007.

<sup>20</sup> Vgl. auch SRU, Umweltgutachten 2002, Rn 318.

lagen erfolgt (vgl. § 8 der 17. BImSchV<sup>21</sup>), wonach entstehende Wärme an Dritte abzugeben oder in Anlagen des Betreibers zu nutzen ist, soweit dies technisch möglich und zumutbar und mit anderen Betreiberpflichten vereinbar ist. Eine über diesen Kreis von Anlagen hinausgehende Festlegung von Anlagen, für die diese Pflicht gilt, sowie eine untergesetzliche Konkretisierung der Pflichten ist bis heute nicht vorgenommen worden.

Um sicherzustellen, dass an dieser langfristig für den Klimaschutz und die Ressourceneffizienz strategisch entscheidenden Stelle anders als bisher der Vollzug durch die Etablierung und Aktualisierung eines Regelwerks ermöglicht wird, sollte der Gesetzgeber im UGB dem Verordnungsgeber eine zeitliche Vorgabe für die Umsetzung einer konkretisierenden Rechtsverordnung zum effizienten und sparsamen Umgang mit Energie vorgeben. Ebenso sollte eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung an den Verordnungsgeber gerichtet werden, z.B. alle 5 Jahre. Eine Verpflichtung des Verordnungsgebers, eine bestimmte Verordnung zu erlassen ist grundsätzlich möglich – bedarf aber einer Regelung in der Ermächtigungsnorm. Den Verordnungsgeber trifft sogar eine Pflicht zur Schaffung eines Regelwerks, wenn ein Gesetz ohne konkretisierende oder ergänzende Rechtsverordnung überhaupt nicht anwendbar bzw. nicht praktikabel ist.

Eine Konkretisierung der Grundpflicht im untergesetzlichen Regelwerk für solche Maßnahmen, die dem Anlagenbetreiber wirtschaftlich zugemutet werden können, könnte für die Genehmigungspraxis hilfreich sein. So lässt die Formulierung der Grundpflicht in § 52 Abs. 1 Nr. 5 z.B. offen, wann und unter welchen Bedingungen eine interne und insbesondere eine externe Wärmenutzung (z.B. zu Kühlzwecken oder zur Fernwärmenutzung) vorzusehen ist bzw. trotz fehlender Gewinnerzielung dem Anlagenbetreiber vorgeschrieben werden kann. Zu klären wäre, wann einem Anlagenbetreiber bereits im Genehmigungszeitpunkt Vorkehrungen für eine erst in der Zukunft mögliche Fernwärmenutzung vorgeschrieben werden können. Zudem könnten branchenabhängig Maßnahmen vorgeschrieben werden, die im Regelfall zur Einsparung von Energie vorgesehen werden müssten, wie z.B. die Produktion mit energiesparenden Verfahren, die Energierückgewinnung oder die Abschaltung von Anlagen, die zeitweise nicht genutzt werden.

### 3.3 Einführung einer Grundpflicht zur Flächenverbrauchsminimierung

Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs müssen in Deutschland alle Sektoren ihren Beitrag leisten. Denn obwohl die Reduzierung des Flächenver-

<sup>21</sup> Siebzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen – 17. BImSchV) vom 14. August 2003 (BGBl. I, S. 1633).

brauchs schon länger als umweltrelevantes Problem erkannt ist, wird das ursprüngliche Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahre 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, weit verfehlt. Neben Infrastrukturvorhaben und dem Wohnungsbereich tragen auch Industrieanlagen zum Flächenverbrauch bei. Eine Grundpflicht zur Minimierung der Flächeninanspruchnahme existiert bisher in § 52 Abs. 1 Referentenentwurf UGB I nicht. Ebenso wenig existiert eine explizite Rückbaupflicht nach Betriebs Einstellung in § 52 Abs. 2 Referentenentwurf UGB I.

Primäre Anknüpfungspunkte für eine Steuerung des Flächenverbrauchs ergeben sich zwar zunächst aus den planungsrechtlichen Regelungen auf übergeordneter Ebene (Raumordnungsgesetz des Bundes<sup>22</sup>, Landesplanungsgesetze der Länder) und kommunaler Ebene (Baugesetzbuch). Diskutiert werden auch innovative Modelle wie beispielsweise ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten. Um der Problematik aber das notwendige Gewicht bei der Anlagenzulassung zu verleihen und um damit einen wirklich integrativen Ansatz zu verfolgen, sollte das Minimierungsgebot zur Flächeninanspruchnahme als Genehmigungsanforderung oder als Grundpflicht bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen sowie für die Entsiegelung oder den Rückbau bei der Stilllegung von Anlagen im UGB eingeführt werden. Dabei sollte ein Vermeidungs- und/oder Minimierungsgebot festgeschrieben werden, dass sich vom gegenwärtig bestehenden Abwägungsgebot im Bauplanungsrecht (§ 1a Abs. 2 BauGB<sup>23</sup>) abhebt.

### 3.4 Beachtung des Naturschutzes und der Biodiversität

Für Natur und Biodiversität vermitteln die immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten bislang lediglich einen indirekten Schutz über den Schutz von Wasser, Boden und Luft. Eine eigenständige unmittelbare Grundpflicht in Bezug auf Natur und Biodiversität existiert nicht. Sie ist auch im Referentenentwurf UGB I nicht vorgesehen. Zwar erfasst die Definition des Begriffs „Umwelt“ in § 4 Nr. 1 Referentenentwurf UGB I ausdrücklich und zutreffend auch die „biologische Vielfalt“; die „Natur“ insgesamt wird davon aber nicht umfasst. Bereits bei der Definition der „Umweltveränderungen“ in § 4 Nr. 2 Referentenentwurf fehlt dann ein entsprechender Verweis; Natur und Biodiversität wird hier keine eigenständige Bedeutung zuerkannt. Im Rahmen der Grundpflichten nach § 52 Abs. 1 Referentenentwurf UGB I besteht dann gar

<sup>22</sup> Raumordnungsgesetz (Raumordnungsgesetz – ROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081, 2102), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833).

<sup>23</sup> Baugesetzbuch (BauGB) vom 23.06.1960 in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316).

kein Bezug mehr zu Natur und Biodiversität, denn die Grundpflichten in Nr. 1 und Nr. 2 nehmen nur noch Bezug auf „schädliche Umweltveränderungen“, die dem Schutz der Nachbarschaft und Allgemeinheit dienen, vgl. § 4 Nr. 6 Referentenentwurf UGB I. Damit aber ist mindestens fraglich, ob überhaupt und wenn ja, welcher Stellenwert die Beeinträchtigungen von Natur und Biodiversität durch die Grundpflichten im UGB I noch zukommt. Zumindest in die Definition der „schädlichen Umweltveränderungen“ und „Umweltveränderungen“ sollte daher eine Klarstellung durch eine direkte Bezugnahme auf Natur und Biodiversität erfolgen.

#### 4 Beschleunigte Anpassung der Neu- und Altanlagene Genehmigungen an den Stand der Technik

Um zukünftigen Umweltherausforderungen besser gerecht zu werden und um Fortschritte beim Umweltschutz durch technologische Entwicklungen schneller bei neu zu genehmigenden Anlagen und bei Bestandsanlagen zu etablieren, muss es besser als bisher möglich sein, die Vorhabengenehmigung und damit die Anlage an den Stand der Technik anzupassen (hier auch als Dynamisierung bezeichnet). Im Prinzip enthält das bislang bestehende Immissionsschutzrecht schon zahlreiche Instrumente zur dynamischen Anpassung der Anlagene genehmigung an den sich fortentwickelnden Stand der Technik. So sollen nach dem Konzept der dynamisierten Grundpflichten diese sich mit dem Fortschritt von Erkenntnis und Technik weiterentwickeln. Die Behörde hat nach erteilter Genehmigung mit der nachträglichen Anordnung (§ 17 BImSchG), der Untersuchungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfügung (§ 20 BImSchG) sowie dem Widerruf der Genehmigung (§ 21 BImSchG) theoretisch die Möglichkeit gegenüber dem Anlagenbetreiber, diesen neuen Stand der Technik durchzusetzen. Diese Instrumente wurden so auch in die iVG übernommen (vgl. §§ 119, 121, 122 Referentenentwurf UGB I).

Faktisch ist die Anpassung von alten Anlagen an den Stand der Technik mit Hilfe der nachträglichen Anordnung aber zum Teil problematisch und verwaltungsrechtlich mühsam. Denn Voraussetzung für nachträgliche Anordnungen ist – wie auch bisher – dass sie verhältnismäßig sind (§ 122 Abs. 4 Referentenentwurf UGB I). Im Fall von unverhältnismäßigen Anordnungen müssen die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen (§ 122 Abs. 4 S. 2 Referentenentwurf UGB I). Dies bedeutet insbesondere, dass die Behörde den Vermögensnachteil entschädigen muss, den der Antragsteller durch sein Vertrauen auf die Genehmigung erleidet. Alleine die Möglichkeit von Entschädigungszahlungen bzw. das damit verbundenen Prozessrisiko wird die Behörde in der Regel nicht zum Instrument einer nachträglichen Anordnung greifen lassen, es sei denn, dies ist durch gesetzlich „erzwungene“ Anpassungen an den Stand der Technik notwendig (vgl. § 21 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG bzw. inhaltsgleich

§ 122 Abs. 1 Nr. 4 Referentenentwurf UGB I).

Es muss deshalb im UGB I nach Möglichkeiten zur schnelleren Anpassung der Genehmigungsbescheide und Anlagen an den Stand der Technik gesucht werden. Geeignete Maßnahmen dazu könnten sein:

- eine Verpflichtung des Verordnungsgebers zu einer schnelleren Anpassung des untergesetzlichen Regelwerks an den Stand der Technik,
- Vorgaben für die Operationalisierung der „regelmäßigen Überprüfung“ von Vorhabengenehmigungen zu erlassen sowie
- die Schaffung einer expliziten Rechtsgrundlage für den Erlass von Nebenbestimmungen durch die Behörde zur Sicherstellung der Anpassungsfähigkeit an den Stand der Technik und deren Durchsetzung, wie z.B. die Befristung der iVG auch ohne Antrag oder Auflagenvorbehalte.

##### 4.1 Schnellere Anpassung des untergesetzlichen Regelwerks

Zur Erfüllung der Grundpflichten nach § 52 Referentenentwurf UGB I ist eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Pflichten in untergesetzlichen Regelungen geplant (§ 53 Referentenentwurf UGB I, bislang § 7 BImSchG). Weder das BImSchG noch der Referentenentwurf sehen jedoch eine regelmäßige Überprüfung des untergesetzlichen Regelwerks dahingehend vor, ob es den aktuellen Stand der Technik beschreibt. Am Beispiel der Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft)<sup>24</sup>, die Vorsorgeanforderungen gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen konkretisiert, zeigt sich jedoch, dass diese Aktualisierung nur schleppend erfolgt. Die erste Anleitung zur Reinhaltung von Luft wurde am 8.9.1964 erlassen und 1974 durch die Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG abgelöst. Im Jahr 1983 wurden Teile dieser TA Luft hinsichtlich Immissionsbeurteilungen grundlegend geändert und 1986 die gesamte TA Luft novelliert. Bei Erlass der TA Luft 1986 wurde davon ausgegangen, dass die technischen Anforderungen für etwa 10 Jahre festgeschrieben werden sollten. Trotzdem dauerte es bis zum Erlass der neuen TA Luft im Jahre 2002 16 Jahre.<sup>25</sup> Für die Anwendung der TA Luft 2002 verlängert sich der tatsächliche Umsetzungszeitraum noch durch die Übergangsfristen für Altanlagen.

Um die Anwendung von Erkenntnissen und technischen Innovationen zur Vorsorge für Umweltmedien schneller bei neu zu genehmigenden Anlagen und

<sup>24</sup> Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) vom 24. Juli 2002 (GMBl. S. 511).

<sup>25</sup> Hansmann in: Landmann/Rohmer, Durchführungsvorschriften zum BImSchG, Kommentar, 2007, Vorb. TA Luft, 3.2, Rn. 11 ff.

Bestandsanlagen umzusetzen, sollte eine Verpflichtung des Ordnungsgebers zu einer Regel-Überprüfung des untergesetzlichen Regelwerkes in festen Zeitabschnitten in § 53 Referentenentwurf eingeführt werden, z.B. alle 5 Jahre.

#### 4.2 Operationalisierung der regelmäßigen Überprüfungspflicht

Die Anpassung in Betrieb befindlicher Anlagen an den Stand der Technik soll durch die regelmäßige Überwachung der Anlagen erreicht werden (bislang in § 52 BImSchG geregelt). Mit dem Artikelgesetz zur Umsetzung der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien vom 27.07.2001<sup>26</sup> wurde die bis dahin bestehende Überwachungspflicht für genehmigungsbedürftige Anlagen in Deutschland dahingehend präzisiert, dass die Genehmigung regelmäßig von der zuständigen Behörde zu überprüfen ist (vgl. § 52 Abs. 1 S. 2 BImSchG bzw. § 123 Referentenentwurf UGB I). Keine regelmäßige Überprüfungspflicht sieht das BImSchG hingegen für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen vor.

In § 52 Abs. 1 S. 3 BImSchG (ebenso in § 123 Abs. 1 S. 3 Referentenentwurf UGB I) wurde mit dem Artikelgesetz die regelmäßige Überprüfungspflicht durch die Formulierung „in jedem Fall“ für vier im Gesetz genannte Anlässe bekräftigt. Dazu zählen u.a., dass

- Anhaltspunkte den Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit nicht ausreichend erscheinen lassen,
- durch die wesentliche Veränderung des Standes der Technik eine erhebliche Verminderung der Freisetzungen<sup>27</sup> möglich ist oder
- neue umweltrechtliche Vorschriften dies fordern.

Zwar dürfen die Behörden sich ihrer Überwachungspflicht nicht durch zu lange Zeitabstände zwischen den einzelnen Kontrollen entziehen, was dies aber konkret für die Überwachungszeiträume heißt, ist ungeklärt und den Ländern überlassen. Abstände zwischen regelmäßigen Überprüfungen von mehr als 10 Jahren kommen in der Praxis nicht selten vor. Eine angemessene Regelüberwachung z.B. im Immissionsschutzbereich findet demnach heute aufgrund des anhaltenden Personalabbaus in Verbindung mit der Kommunalisierung von Umweltverwaltungsaufgaben faktisch so gut wie nicht mehr statt. Deshalb muss sich die Ausstattung der Umweltver-

waltung an Art und Umfang der Aufgabe ausrichten und nicht umgekehrt. Ansonsten ist es nicht möglich, den Schutz der Umwelt entsprechend dem Stand der Technik in ganz Deutschland zu gewährleisten und für gleiche Wettbewerbsbedingungen bei vergleichbaren Anlagentypen zu sorgen.

Die Anforderungen an eine „regelmäßige“ Überwachung sind in den Regelungen zur Überwachung im 7. Abschnitt des UGB I zu konkretisieren. So müssen im Gesetzestext Mindestanforderungen an die regelmäßige Überwachung von Vorhaben definiert werden, die eine rechtskonforme und gleichmäßige Durchführung der Überwachung in Deutschland sicherstellen. Dazu müssen die Überwachungsbehörden eine planmäßige und kontinuierliche Überprüfung der iVG nachweisen, z.B. durch die Erstellung eines Überwachungsplans. Die Mindestanforderungen an den längsten Überwachungssternus, die Stichprobenzahl und die Prüftiefe (Umfang der Prüfung des Genehmigungsbescheids und insbesondere der Umfang der Vor-Ort-Kontrolle) müssen festgelegt werden. Die Ergebnisse der Überwachung müssen der Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) zur Verfügung gestellt werden.

#### 4.3 Befristung der integrierten Vorhabengenehmigung

Der Referentenentwurf zur iVG – wie auch das bisherige Immissionsschutzrecht – gestatten dem Genehmigungsinhaber eine zeitlich unbefristete Nutzung des Umweltguts „Luft“. Auf Antrag des Antragsteller kann die iVG für einen bestimmten Zeitraum befristet werden (§ 57 Abs. 2 S. 1 Referentenentwurf UGB I). Beim noch geltenden Wasserrecht sowie nach dem Konzept zur iVG ist für eine Gewässerbenutzung hingegen eine Befristung „von Amts wegen“ vorgesehen (§ 57 Abs. 2 S. 2 Referentenentwurf UGB I). Es ist nicht ersichtlich, welcher sachliche Rechtfertigungsgrund für diese unterschiedliche Behandlung der Umweltgüter „Luft“ und „Wasser“ herangezogen wird.<sup>28</sup> Zudem ist es im Rahmen einer iVG widersprüchlich, wenn zwar der wasserrechtliche Genehmigungsteil befristet erteilt werden kann, der immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbestandteil hingegen nicht.

Die Behörde sollte deshalb bei der iVG die Möglichkeit haben, für bestimmte Anlagen und/oder in bestimmten Gebieten die Nutzung des Umweltmediums Luft nur zeitlich befristet zu erteilen. Um bei der Befristung die notwendige Investitionssicherheit für den Anlagenbetreiber und die Praktikabilität der Regelung zu gewährleisten, ist in der Regel ein längerer Zeitraum für die Befristung vorzusehen. Wichtige

<sup>26</sup> Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001, BGBl. I S. 1950.

<sup>27</sup> Im Referentenentwurf wurde der Begriff „Emission“ durch „Freisetzungen“ in § 4 Nr. 7 ersetzt: „die von einem Vorhaben ausgehenden Stoffe, die zu Luft-, Gewässer- oder Bodenveränderungen führen, sowie Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Erscheinungen“.

<sup>28</sup> Auch die Begründung zum UGB I liefert keine weiteren Anhaltspunkte. Danach wird hier der bislang geltende Regelungsinhalt der Nebenbestimmungen zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in § 12 BImSchG und der wasserrechtlichen Erlaubnis in §§ 4 und 7 WHG lediglich zusammengefasst.

Gesichtspunkte für die Befristung einer Genehmigung sind z.B. die Lebensdauer der nicht auswechselbaren Komponenten der Anlage und die allgemeine technologische Entwicklung.<sup>29</sup>

Eine Befristung würde der Behörde – im Gegensatz zu dem bislang vorhandenen behördlichen Instrumentarium für die nachträgliche Anpassung von Anlagen an den Stand der Technik – eine uneingeschränkte Überprüfung der integrierten Genehmigung gestatten. Die Anlage müsste zur Erteilung einer neuen (Folge-) Genehmigung den technischen Standards und umweltrechtlichen Anforderungen entsprechen, die zum Zeitpunkt der neuen Genehmigung gelten. Der Weiterbetrieb von zukünftigen Altanlagen, deren Anpassung an den Stand der Technik nur mit unverhältnismäßigen Mitteln möglich wäre, könnte mit der Einführung einer entsprechenden Rechtsgrundlage für eine Befristung ohne Entschädigungsanspruch untersagt werden.

Mit der Möglichkeit zur Befristung würde das Verhältnis von Rechtssicherheit und Stabilität einerseits und dem Bedürfnis nach Fortschritt und Zielvorgabe andererseits, neu geregelt. Da ein bislang nahezu „unbegrenzter“ Vertrauensschutz auf den Bestand der Genehmigung bei einer befristeten Genehmigung nicht entstehen würde, könnte die Genehmigung auch nicht mehr als „befreiende Risikoverlagerung vom Verursacher auf den Staat missverstanden werden“.<sup>30</sup> Bei der unbefristeten Genehmigung besteht die formal gesicherte Rechtsposition, dass die Anlage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung gesetzmäßig ist. Daraus wird geschlossen, dass aufgrund dieser Stabilisierungsfunktion der Staat das Risiko unvorhergesehener Änderungen zu tragen habe.

Außerdem bedeutet die Befristung von Genehmigungen nicht notwendiger Weise eine Belastung der Genehmigungsbehörden. Während bislang der Genehmigungsinhaber bei unbefristeter Erteilung zunächst das Tätigwerden der Behörde abwarten kann, die dann nur unter den Voraussetzungen der nachträglichen Anordnung tätig werden darf, ist im Falle der befristeten Genehmigung der Betreiber in der Pflicht, tätig zu werden.

## 5 Förderung von „Top Runner“-Anlagen

Bislang bestehen in Deutschland wenige Anreize für Anlagenbetreiber, bei Errichtung, Betrieb und Nachrüstung ihrer Anlagen mehr als die gesetzlichen Vorgaben bzw. die Konkurrenz zu leisten. Eine bundesweite oder sogar europaweite Vergleichbarkeit

von Anlagen innerhalb z.B. einer Branche, könnte dem Anlagenbetreiber Anreize bieten, sich um „die beste“ Anlage zu bemühen und sich damit gleichzeitig auch von anderen Betreibern abzuheben. Eine solche Förderung von „Top Runner“-Anlagen könnte durch eine bundesweit transparente Dokumentation und Einsehbarkeit von bestimmten Anlageninformationen sowohl für die entsprechenden Umweltschutzbehörden als auch für die Öffentlichkeit unterstützt werden. Als Vehikel einer solchen Anreizstruktur könnte die Einführung eines Registers für iVG-Anlagen im UGB dienen. Dazu müssten nicht neue Strukturen und Verwaltungsaufgaben geschaffen werden, sondern es könnte an schon bestehende Aufgaben und Strukturen angeknüpft werden. So sind die Behörden bereits heute nach § 10 Abs. 2 Nr. 5 des UIG<sup>31</sup> verpflichtet die Öffentlichkeit über Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, aktiv und systematisch zu unterrichten.

Dazu ist nicht die Schaffung eines neuen Registers notwendig. Vielmehr kann das europarechtlich zwingend vorgeschriebene PRTR (Pollutant Release and Transfer Register) nach der Verordnung (EG) Nr. 166/2006<sup>32</sup> entsprechend ergänzt werden, das genau die vorgenannten Ziel verfolgt. Das nationale Schadstofffreisetzungs- und Verbringungsregister (PRTR) wird ab Mitte 2008 beim Umweltbundesamt eingerichtet und soll ab 2009 öffentlich zugängliche Daten zu Freisetzungen in die Luft, das Wasser und den Boden sowie zu Verbringungen von Abfall zur Verfügung stellen.<sup>33</sup> Die Informationen gelten für verschiedenste in Anhang I der Verordnung aufgelistete Tätigkeiten (entsprechend den Anhang-I-Vorhaben der IVU-Richtlinie) und für die in Anhang II der Verordnung genannten Schadstoffe.

Um den Stand der Technik bei Betrieben vergleichen zu können, ist eine möglichst genaue Beschreibung der Anlagenart notwendig. Weitere Angaben – soweit sie sich nicht schon aus dem PRTR ergeben – sind die technischen Lösungen zur Vermeidung von Umweltauswirkungen sowie verbleibende Emissionen der Anlage, die in der Genehmigung festgesetzten Grenzwerte, sofern sie unterhalb der gesetzlichen Grenzwerte liegen. Fortschrittliche Unternehmen, die sich bewusst für ein besonders hohes Maß an Umweltschutz entscheiden, könnten mit diesen

<sup>29</sup> Vgl. auch Klöpfer in: Denkschrift für ein Umweltgesetzbuch, BMU, 1993, S. 94.

<sup>30</sup> Hermes, Wirkung behördlicher Genehmigungen, in: Becker-Schwarzer, Köck, Kupka, v. Schwanenflügel, (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, S. 187, 205.

<sup>31</sup> Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704), welches die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. L 41 S. 26) umsetzt.

<sup>32</sup> Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Januar 2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters und zur Änderung der Richtlinien 91/689/EWG und 96/61/EG des Rates (ABl. L 33 S. 1).

<sup>33</sup> Siehe: <http://www.prtr.de>.

Informationen gegenüber Stakeholdern und der Öffentlichkeit ihre Bemühung um einen möglichst hohen Umweltschutzstandard glaubwürdig dokumentieren. Offen ist hierbei, wie weit der Aufwand bei den Genehmigungsbehörden über dem ohnehin anfallenden Aufwand für die Genehmigungserstellung sowie für bestehende Berichts- und Dokumentspflichten liegt. Sicherlich sind hier Synergien möglich. Zudem ist damit zu rechnen, dass sich für die Genehmigungsbehörden und Betreiber Entlastungspotenziale beim Prüfungsaufwand sowie Hilfestellung für technische Lösungen bei der Genehmigung vergleichbarer Anlagen ergeben. Mit einem derartig ergänzten Register könnten entsprechende Landesregister ersetzt werden, also Doppelarbeit vermieden und Anforderungen an die Katasterdaten vereinheitlicht werden.

Zur Sicherung eines angemessenen Schutzes von Betriebsgeheimnissen sind die Regelungen des Umweltinformationsgesetzes entsprechend anzuwenden, d.h. es werden nur die Informationen veröffentlicht, die ohnehin dem Herausgabeanspruch nach Umweltinformationsgesetz entsprechen.

## 6 Einbeziehung von nicht-genehmigungsbedürftigen Vorhaben in das UGB I

Ohne einen zwingenden Grund zu nennen, sind im Referentenentwurf UGB I die Regelungen zu nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen ausgespart. Vielmehr sollen die entsprechenden Regelungen in sogenannten „Rumpfgesetzen“ wie einem „Rumpf-BImSchG“ weiter neben dem UGB geregelt werden. Auch die weiteren Fachgesetze mit Regelungsbezug zur integrierten Vorhabengenehmigung und das untergesetzliche Regelwerk sollen als „Rumpf-Fachgesetze“ weiter bestehen. In dem beabsichtigten Einführungsgesetz<sup>34</sup> zum UGB soll das Zusammenwirken des UGB mit den Rumpf-Fachgesetzen und dem untergesetzlichen Regelwerk geregelt werden. Ein solches Vorgehen mag wegen der Gesetzgebungspraxis und den politischen Realitäten als notwendig erachtet werden. Einen nachvollziehbaren Grund dafür, dass nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen nicht zusammen mit der integrierten Vorhabengenehmigung geregelt werden, kann dies nicht liefern.

Im Gegenteil, die Einbeziehung von nicht-genehmigungsbedürftigen Vorhaben in die Regelungsüberlegungen im UGB I ist für eine konsistente und ganzheitliche Bewertung der Einteilung in genehmigungsbedürftige und nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben wichtig (z.B. für die Ausgestaltung der Grundpflichten für nicht-iVG im Gegensatz zu iVG). So ist der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umweltauswirkungen durch Lärm oder Geruch bei immissionsschutzrechtlich nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen in der Praxis weit

aus schwieriger zu gewährleisten bzw. in Einzelfällen nicht ausreichend möglich. Es ist zudem zu überlegen, ob und wie eine integrierte Betrachtung von Umweltauswirkungen auch für nicht-iVG umgesetzt werden kann. Zwar erstreckt sich die Genehmigungspflicht für integrierte Vorhaben nach der IVU-Richtlinie auf Anlagen, die ein großes Potenzial zur Umweltverschmutzung aufweisen. Es ist aber nicht ersichtlich weshalb nicht auch für andere Anlagen – z.B. solche, welche die Schwellenwerte nur knapp nicht erfüllen – eine integrierte Betrachtung der Umweltauswirkungen – ohne eine entsprechende verfahrenstechnische Ausgestaltung – erfolgen sollte. In der Summe dürften deren Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu unterschätzen sein.

Schließlich ist auch für die Anwender des UGB ein einheitliches Regelwerk für genehmigungsbedürftige und nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben leichter zu überblicken. Es steht ohnehin schon zu befürchten, dass durch verschiedene Gesetze (iVG-Regelungen im UGB, „Rumpf-Gesetze“, Einführungsgesetz zum UGB und möglicher Weise noch abweichende Fachgesetze der Länder) die Praxis der integrierten Vorhabengenehmigung für viele Jahre deutlich komplexer als die gegenwärtige Rechtslage wird oder sogar Regelungslücken entstehen. Dies sollte so weit wie möglich vermieden werden.

## 7 Begrenzte Laufzeit für fossile Kraftwerke (Einsatz von CO<sub>2</sub>-Minderungstechniken wie CCS)

Eines der dringendsten Umweltprobleme – der Klimaschutz – ist bei der integrierten Vorhabengenehmigung nach dem Referentenentwurf zum UGB I nicht ausreichend adressiert. Denn die Begrenzung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bei iVG-Anlagen, die dem TEHG unterliegen, können nur zur Gefahrenabwehr aufgrund der Regelungen über Grundpflichten gem. § 52 Abs. 3 Referentenentwurf UGB I erlassen werden. Unterhalb der Gefahrenabwehrschwelle (Vorsorgepflichten nach § 52 Abs. 1 Nr. 2 Referentenentwurf UGB I), also in dem Bereich der zur weitestgehenden Minderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen relevant ist, sind Maßnahmen nur nach dem TEHG erlaubt. Das TEHG setzt aber gerade auf den Handel mit Emissionszertifikaten, deren steuernde Wirkung vom Preis der Zertifikate abhängig ist. Wie der derzeit lahmende Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten und die damit wohl geringen Anreize zeigen, muss sich der Staat in den kommenden Jahren und Jahrzehnten seine klimapolitische Handlungsfähigkeit bei fossilen Kraftwerken für den Fall erhalten, dass der Emissionshandel nicht erfolgreich zur CO<sub>2</sub>-Minderung führt.

Dazu dürfte die Genehmigung von fossilen Stromerzeugungsanlagen, nur noch befristet für einen Zeitraum von 10 Jahren erteilt werden. Weiterhin wäre jetzt schon verpflichtend in die Genehmigung aufzunehmen, dass nach Ablauf der 10 Jahre Verlängerungen der Betriebsgenehmigungen möglich sind, allerdings nur bei Einsatz der dann verfügbaren CO<sub>2</sub>-Minderungstechniken. Mit dieser Regelung würde ein

<sup>34</sup> Entwurf des Einführungsgesetzes, a.a.O., Fn. 9.

starker Anreiz geschaffen, die jeweils beste verfügbare Technik zur fossilen Stromerzeugung einzusetzen. In Zukunft verfügbare Minderungstechnologien wie z.B. CCS könnten bei bestehenden Kraftwerken im Rahmen von Verlängerungsgenehmigungen ohne rechtliche Probleme mit dem Bestandsschutz durchgesetzt werden. Heute ist noch nicht bekannt, ob in den nächsten Jahren CCS oder vergleichbare Minderungstechniken für fossile Kraftwerke zur Verfügung stehen und wie deren ökologische Vertretbarkeit ist. Wenn entsprechende Technologien aber zur Verfügung stehen, dann darf ihr Einsatz nicht an Bestandsschutzargumenten aufgrund von unbefristeten Betriebsgenehmigungen scheitern.

## 8 Fazit

Das UGB bietet die Möglichkeit, das bestehende Anlagenzulassungsrecht in wichtigen Punkten weiterzuentwickeln. Mit dem Referentenentwurf des BMU zur integrierten Vorhabengenehmigung werden aber lediglich die bestehenden medialen Regelwerke zusammengeführt. Die Möglichkeiten zu einer innovativen Weiterentwicklung des Vorhabengenehmigungsrechts werden bislang nicht genutzt.

Der integrierte Ansatz muss gestärkt werden, u.a. durch die verbindliche Verpflichtung zu einer Konkretisierung der Grundpflicht zur „Energie- und Wärmenutzung“ in einem untergesetzlichen Regelwerk, die Einführung einer neuen Grundpflicht zur Flächenverbrauchsminimierung und die Aufnahme des Naturschutzes und der Biodiversität in die Definitionen der „Umweltveränderung“ bzw. der „schädlichen Umweltveränderung“.

Zur beschleunigten Anpassung der Neu- und Altanlagengenehmigung an den Stand der Technik ist eine Verpflichtung des Verordnungsgebers zu einer regelmäßigen Überprüfung des untergesetzlichen Regelwerks einzuführen. Die Möglichkeit, die Anforderungen an eine „regelmäßige“ Überwachung im 7. Abschnitt des UGB I durch Mindestanforderungen an die regelmäßige Überwachung von Vorhaben zu definieren und damit eine rechtskonforme und gleichmäßige Durchführung der Überwachung in Deutschland sicherstellen, sollte genutzt werden. Ferner sollte eine im Ermessen der Behörde liegende Befristung der integrierten Vorhabengenehmigung, ermöglicht werden. Damit kann gegenüber dem bislang vorhandenen behördlichen Instrumentarium für die nachträgliche Anpassung von Anlagen an den Stand der Technik, das Verhältnis von Rechtssicherheit und Stabilität einerseits und dem Bedürfnis nach Fortschritt und Zielvorgabe andererseits, neu definiert werden.

Als weiteres müssen nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben in das UGB I einbezogen werden, um eine nicht konsistente und auseinanderfallende Bewertung der Einteilung in genehmigungsbedürftige und nicht-genehmigungsbedürftige Vorhaben bei der zukünftigen Entwicklung des UGB und des RumpfbImSchG zu vermeiden.

Die Neuordnung der Vorhaben in der Vorhabenverordnung, die einer integrierten Vorhabengenehmigung bedürfen ist zu begrüßen. Denn durch die Zusammenführung verschiedener Regelungen, können Vorhabenträger, Behörden und Betroffene nun auf einen Blick die genehmigungsrechtlichen Erfordernisse für ein Vorhaben erkennen. Das zahlreiche Anlagenarten (siehe Kapitel 2.2) nicht mehr einer Genehmigung mit Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen sollen, obwohl diese Anlagenarten erheblich Auswirkungen auf die Umwelt und Nachbarschaft haben können und auch immer wieder zu Kontroversen führen, ist abzulehnen. Ob damit bei integrierten Vorhabengenehmigungen der Bürokratieaufwand langfristig gesenkt und gleichzeitig die Umweltstandards beibehalten werden, ist eher zu bezweifeln. Insbesondere gemessen an letztgenanntem Maßstab ist zu vermuten, dass die vorgenommenen Änderungen diesem Ziel entgegenstehen und eher für eine Senkung bisher erreichter Qualitätsstandards sorgen werden. Die Möglichkeiten für Dritte, sich am Verfahren zu beteiligen und sich einzubringen, werden eingeschränkt und haben einen Kontrollverlust zur Folge, den die Behörden unter Umständen nicht kompensieren können. Bedenklich ist, dass die Einschränkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung der Lösung eines Problems dienen sollen, das nach wissenschaftlichen Erkenntnissen gar nicht besteht.<sup>35</sup>

---

### Ass. jur. Andreas Hermann LL.M.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Umweltrecht & Governance des Öko-Instituts, Büro Darmstadt

### Peter Küppers

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Umweltrecht & Governance des Öko-Instituts, Büro Darmstadt, und Leiter der KGV

---

<sup>35</sup> Siehe hierzu auch: Küppers, P.; Schulze, F.: erneute Einschränkung von Umweltstandards und Öffentlichkeitsbeteiligung – Bundestag verabschiedet das „Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“, KGV-Rundbrief 3/2007, S. 2 ff.

## Ein Rechtsgebiet unter Druck: EU, Föderalismusreform und konträre Interessen – Naturschutz im UGB

*Ministerialrat Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M.*

### Einführung

Es war noch zu Zeiten der rot-grünen Koalition, als ich auf einer der ersten Veranstaltungen des BFN zur Verfassungsreform eingeladen war. Anwesend waren auch die umweltpolitischen Sprecher der Regierungsfractionen. Damals waren zum ersten Mal Ideen wie die sog. Rückholrechte (besser Abweichungsrechte) im Umlauf. Gerade im Naturschutz sollten den Ländern solche Befugnisse eröffnet werden. Die Naturschützer waren entsetzt, dabei waren sie nicht die Einzigen, die betroffen waren. Auch für das Jagdwesen, die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Wasserhaushalt und das Hochschulrecht wurden solche Regelungen diskutiert. Die Sprecher der Mehrheitsfraktionen erklärten auf der Veranstaltung deutlich, dass sie sich Abweichungsrechte im Naturschutzrecht nicht vorstellen konnten und diese Gefahr daher nicht bestehe. Naturschutz werde selbstverständlich der uneingeschränkten konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. Die auf der Veranstaltung anwesenden Praktiker wollten das nicht glauben. Hochpolitische Fragen wie die Verfassungsreform können nur als Kompromisse durchgesetzt werden. Auf der Strecke bleibt, wer keine oder eine schwache Lobby hat, so dass seine Interessen als eher nachrangig eingestuft werden. So ist es dann auch gekommen. Der Naturschutz wurde zumindest teilweise den Länderinteressen geopfert. Ein völlig normaler politischer Vorgang.

### Föderalismusreform

Dennoch ist die Entwicklung des Naturschutzes in der Föderalismusreform durchaus interessant. Während z.B. die Raumordnung, für die wohl noch weniger Lobbyisten streiten, vollständig den Abweichungsrechten der Länder überlassen wurde, konnte der Naturschutz immerhin einen Kompromiss zugunsten der Bundeszuständigkeit verbuchen. Es wurden abweichungsfeste Bereiche definiert, in denen die Länder das Bundesrecht uneingeschränkt zu akzeptieren haben. Dazu gehört einmal der Artenschutz, der schon traditioneller Weise dem Bund zugeordnet war. Diese Vorschriften galten, zumindest bezüglich des besonderen und strengen Artenschutzes, schon in dem Rahmengesetz „Bundesnaturschutzgesetz“ unmittelbar. Zugunsten des Artenschutzes war verfassungsrechtlich schon ab 1.1.1987 der rahmenrechtliche Sündenfall eingetreten. Es gab unmittelbar geltende Rechtsvorschriften auf der Grundlage des Art. 75 GG a.F. Das Bundesverfassungsgericht hat diese verfassungsrechtlich eher absurde Regelung

abgesegnet. Hintergrund war, dass der auf internationalen Abkommen – z.B. dem Washingtoner Artenschutzübereinkommen – basierende Artenschutz sinnvoller Weise durch den völkerrechtlich verpflichteten Bund und nicht die politisch eher chaotischen und international eher zur Verantwortungslosigkeit neigenden Länder umgesetzt werden sollte. Leider hat sich diese weise Erkenntnis fast 20 Jahre später nicht noch einmal Bahn brechen können. Dazu fehlte den modernen Politikern das Gespür und auch das Verständnis. Mit dieser intelligenten Argumentation von 1987 hätte es eigentlich ein Leichtes sein müssen, die Umsetzung europäischer Vorschriften im Naturschutzrecht dem Bund als ausschließliche konkurrierende Gesetzgebung – ohne Abweichungsrechte – zuzuweisen. Nunmehr bestehen zumindest formell Abweichungsrechte der Länder für die Umsetzung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie (VRL). Schaut man sich die Regelungen zur FFH-RL in den Ländern an, z.B. die FFH-Verträglichkeitsprüfung, so findet man weitgehend eine fast wörtliche Übernahme der bundesrechtlichen Vorgaben im BNatSchG. Hin und wieder gibt es sprachliche Nuancen, die auf den Ehrgeiz eines Referenten oder des parlamentarischen Gesetz- und Beratungsdienstes zurückzuführen sind. Inhaltlich werden die Vorschriften der §§ 34 ff. BNatSchG (seinerzeit §§ 19a ff. BNatSchG 1998) uneingeschränkt übernommen. Selbst die eher unsinnige Vorschrift, dass der Schutz der Natura 2000-Gebiete von einer Veröffentlichung im Bundesanzeiger abhängt, haben die Bundesländer weitgehend übernommen. Für die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ist das rechtswidrig, da der Schutz des Art. 6 FFH-RL (Veränderungsverbot und FFH-VP) gemäß Art. 4 Abs. 5 FFH-RL eintritt, sobald die Gebiete in der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung der Kommission veröffentlicht sind. Hinzu kommt, dass die doch angeblich so selbstständigen Länder sich hier ohne Not von einer Veröffentlichung der Gebiete durch den Bund abhängig machen.

Wie dem auch sei, es wäre naheliegend gewesen, nicht nur den Artenschutz, sondern auch die Umsetzung naturschutzrechtlicher Regelungen in Richtlinien der EU alleine dem Bund zuzuweisen. Die Argumentation, die Länder könnten dadurch eine 1:1-Umsetzung sichern, wenn der Bund über die europarechtlichen Vorgaben hinausgeht, ist inkonsequent. Das würde für den Artenschutz doch genauso gelten. Nun haben wir die absurde Situation, dass Regelungen der FFH-RL und der VRL abweichungsfest, soweit sie den Artenschutz betreffen, hingegen einer Abweichung zugänglich sind, wenn es um Flächen-

schutz geht. Man kann den Verantwortlichen dieser Verfassungsreform nur bestätigen: Unsinniger geht es nicht.

Neben dem Artenschutz wurde auch der Meeresschutz abweichungsfrei gestellt. Das ist naheliegend, da gerade der Meeresschutz Gegenstand völkerrechtlicher Verträge ist, deren Umsetzung nicht den Ländern zugewiesen werden sollte. Der Gipfel des Kompromisses für den Naturschutz war dann, dass die Grundsätze des Naturschutzes abweichungsfrei sein sollten. Der Bund kann insofern verbindliche Regelungen der konkurrierenden Gesetzgebung schaffen, von denen abzuweichen den Ländern verschlossen ist. In einer sprachlichen Überlegung hat schließlich der Umweltausschuss des Deutschen Bundestages die „Grundsätze des Naturschutzes“ um das Wort „allgemeine“ ergänzt. Nun sind die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ abweichungsfest. Welche bahnbrechende linguistische Leistung. Grundsätze zeichnen sich dadurch aus, dass sie allgemeine Vorgaben enthalten. Allgemeine Grundsätze sind nichts anderes als eine Tautologie. Der weiße Schimmel. Eine Klärung des Umfangs der abweichungsfesten Bereiche wurde jedenfalls nicht herbeigeführt.

### **Abbau naturschutzfachlicher Standards durch die Länder**

Vielleicht ist das gar nicht so schlimm, denn nichts wird so heiß gegessen, wie es gekocht wird. Selbstverständlich stehen vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund landesrechtlicher Kompetenzen schon wieder Politiker bereit, diese Spielräume zu nutzen. Warum auch nicht? Seit die Verfassungsreform in der Diskussion ist, reden Sachverständige (SRU) und Umweltverbände von einem Wettbewerb im Abbau naturschutzrechtlicher Standards. Die Länder stellen den Naturschutz zum Ausverkauf, nur der Bund kann die erforderlichen Standards retten. Das entspricht aber nicht der historischen Entwicklung – und die Umweltverbände sind da etwas ungerecht. Es waren die Bundesländer, die den Naturschutz seinerzeit forciert haben. Z.B. hatten Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Hessen bereits moderne Naturschutzgesetze verabschiedet, als der Bund noch darüber nachdachte.

Die Verbandsklage wurde z.B. von den Ländern eingeführt, nicht vom Bund. Niedersachsen hat die umfangreichste Verbandsklage überhaupt – und sie wurde bisher nicht abgeschafft (aus welchen Gründen auch immer). Wir sollten auch nicht vergessen, dass viele Neuerungen im Naturschutzrecht aus den Landesgesetzen kommen und manches fortschrittliche Gesetz in den neuen Bundesländern, wie z.B. in Brandenburg, hat auch die Entwicklung der Gesetzgebung in den alten Bundesländern beeinflusst.

Die Länder sind zur Zeit weniger ökologisch orientiert, da eher konservative Kräfte die Politik bestimmen. Das muss aber nicht so bleiben. Daher finde ich es problematisch, verfassungsrechtliche Grund-

satzenentscheidungen an den konkreten politischen Verhältnissen zu messen. Es können Zeiten kommen, in denen in den Ländern naturschutzfreundlichere Regierungen herrschen, als im Bund. Und dann mögen die Freiheiten des Naturschutzrechts den Ländern ermöglichen, Entwicklungen zu befördern, die zur Zeit nicht denkbar sind. Wichtig ist aber: Es gibt einen naturschutzrechtlichen Mindeststandard der EU, den weder der Bund noch die Länder unterschreiten dürfen. Ehrlich gesagt: Der Mindeststandard der EU hat sich auf einem Niveau eingespült, den der Naturschutz ohne europäische Schützenhilfe in Deutschland nie erreicht hätte. Das gilt quantitativ wie qualitativ. Wir haben in Deutschland meist Schutzgebiete ausgewiesen – Landschaftsschutzgebiete ausgenommen –, die flächenmäßig recht beschränkt waren. Was außerhalb der Grenzen des Schutzgebiets geschah, wurde für das Schutzgebiet nie problematisiert, auch wenn die Einwirkungen von außen durchaus nachteilig sein konnten.

### **Die Bedeutung des EU-Rechts**

Anders hingegen stellt sich das europäische Naturschutzrecht dar. Die FFH-VP stellt bei der Beurteilung der Beeinträchtigung von europäischen Schutzgebieten alleine auf die Auswirkungen von Projekten und Plänen ab, so dass auch Projekte und Pläne, die außerhalb der Grenzen eines Schutzgebiets verwirklicht werden sollen, an ihren Auswirkungen auf das Gebiet gemessen werden. Ein Gebiet kann auch durch Projekte und Pläne von außen beeinträchtigt werden, so dass der Plan oder das Projekt unzulässig ist. Das war dem deutschen Recht völlig unbekannt. Das EU-Recht fragt zudem nach dem konkreten Zustand der Gebiete. Ein günstiger Erhaltungszustand wird gefordert. Solche Regelungen kannte das deutsche Naturschutzrecht nicht. Da wurden Gebiete durch Rechtsvorschriften geschützt, aber eine Erfolgskontrolle fand nicht statt – sie hätte auch nichts genutzt, weil es keine Vorschriften gab, die die erforderliche Anpassung verlangten. Auch außerhalb von Schutzgebieten sind für europäisch geschützte Arten Beeinträchtigungen nur zulässig, wenn der Erhaltungszustand der Population günstig verbleibt. Das kannte das deutsche Naturschutzrecht auch nicht. Hier werden nur einzelfallbezogene Entscheidungen getroffen – der berühmte Individualschutz (naturschutzfachlich ein Unding, denn es geht um das Überleben der Arten). Das greift die nunmehr verabschiedete kleine Novelle auf.

### **Konträre Interessen**

Selbstverständlich wird Druck auf die Länder ausgeübt werden, vom Bundesnaturschutzgesetz nach unten abzuweichen. Meines Erachtens gibt es dafür aber nur zwei relevante Felder: die Landschaftsplanung und die Eingriffsregelung.

Die für die Länder mögliche Abweichung der Umsetzung der FFH-RL in Bundesrecht wird nicht relevant werden. Ich kann mir kein Bundesland vorstellen,

len, dass ein solches Risiko eingeht. Das Urteil des EuGH gegen Österreich wegen Umsetzung der FFH-RL zeigt deutlich, wie gründlich auch landesrechtliche Vorschriften unter die Lupe genommen werden. Hinzu kommt, dass auch Vertragsverletzungsverfahren im Einzelfall bei der Anwendung von Landesrecht erhebliche Risiken bergen. Ein Bundesland kann es nicht riskieren „wieder besseres Wissen“ von den Umsetzungsvorgaben des Bundes abzuweichen, weil z.B. die vorgenommene Abweichung schon in anderen Verfahren vor den EuGH kritisiert oder aufgehoben wurde. Die neuere Rechtsprechung zur Amtshaftung würde in solchen Fällen demjenigen einen Anspruch eröffnen, der aus dieser europarechtswidrigen Anwendung einen Schaden erleidet, z.B. weil das Verfahren einschließlich des Klageverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof sehr lange dauert und er inzwischen seine Anlage nicht nutzen kann.

Der Artenschutz ist ohnehin abweichungsfest – und das gilt nicht nur für die Umsetzung von Europarecht sondern für alle – auch die nationalen – artenschutzrechtlichen Vorschriften.

Schwieriger ist die Lage bei der Landschaftsplanung. Hier ist die Rechtslage durch landesrechtliche Regelungen derart zersplittert und die Länder sind von ihrer jeweiligen Lösung derart überzeugt, dass Abweichungsrechte sicherlich in Anspruch genommen werden.

Die Eingriffsregelung ist hier schon ein schwierigeres Kapitel. Selbst wenn der Bund die Kompensation als allgemeinen Grundsatz aufstellt – und dazu ist er verfassungsrechtlich m.E. durchaus befugt, bleibt doch die genauere Ausgestaltung der Regelungen einer Abweichung offen. So könnte eine Gleichstellung von Ersatzgeld und Kompensation erfolgen oder Ersatz entfallen. Immerhin wurde der Ersatz erst 2002 ins Bundesnaturschutzgesetz aufgenommen. Leider gilt die Eingriffsregelung immer noch als ein Instrument, das Investitionen verteuert. Insofern wird durchaus kurzfristig im Rahmen der Abweichungsrechte eine Minderung des Umfangs oder gar die Abschaffung der Eingriffsregelung gefordert. Inzwischen gibt es aufgrund der Umwelthaftungsrichtlinie einen Schadensersatz für Biodiversitätsschäden. Das sind Schäden an Lebensräumen und Arten der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie. Die Haftung gilt nicht nur für Lebensräume und Arten innerhalb der Natura-2000-Kulisse. Geschützt sind auch Lebensräume und Arten außerhalb dieser Bereiche. Die Haftung entfällt, wenn die Probleme der Lebensräume und Arten innerhalb einer FFH-Verträglichkeitsprüfung oder einer Prüfung nach der Eingriffsregelung sachgerecht bearbeitet wurden. § 20 Abs. 4 BNatSchG sieht für den unbeplanten Innenbereich, in dem die Eingriffsregelung nicht anwendbar ist, vor, dass der Bauherr die Anwendung der Eingriffsregelung beantragen kann, um dadurch der Haftung zu entgehen. Überlegungen zur landesrechtlichen Abschaffung der Eingriffsregelung erscheinen vor diesem Hintergrund abwegig. Es stellt

sich vielmehr die Frage, ob die Landesregierungen landesweite Biotopkartierungen durchführen sollten, um den ansiedlungswilligen Unternehmen eine Grundlage zur Verfügung zu stellen, die Haftung für Biodiversitätsschäden zu vermeiden. Das wäre eine effektive Wirtschaftsförderung.

## Forderungen an das BNatSchG im UGB

Es ist für die Interessen des Naturschutzes zunächst wichtig, dass der Bund im Naturschutzrecht eine Vollregelung trifft. Die Grundsätze und Ziele, die Eingriffsregelung, die Ausgestaltung der Schutzgebiete, die Natura 2000-Regelungen, Vorkaufsrechte, Pflichten der öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie die Verbandsbeteiligung und Verbandsklage sollten dezidiert geregelt werden. Dazu ist der Bund nunmehr befugt, insbesondere muss nach der neuen Rechtslage für die Vorschriften keine Rechtfertigung bestehen, dass sie der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse oder der wirtschaftlichen Einheit der Republik dienen. Jede Detailregelung ist verfassungsrechtlich zulässig, mit Ausnahme verfahrensrechtlicher Regelungen. Diese Chance sollte der Bund nutzen. Jedes Bundesland, das die Abweichungsmöglichkeiten nutzen will, steht politisch unter einem hohen Rechtfertigungsdruck, warum es vom Bundesrecht abweicht. Und wenn die Opposition nicht ganz unfähig ist, kann sie eine Landesregierung durchaus unter Druck setzen. Insofern habe ich um detaillierte bundesrechtliche Regelungen zum Naturschutz auch vor dem Hintergrund der Abweichungsgesetzgebung wenig Angst.

Der Bund muss allerdings auch erkennen, wo er sich zurückhalten muss. Er sollte den Ländern Spielräume in den Bereichen lassen, in denen sie sich schnell zu einer Abweichungsgesetzgebung provoziert fühlen. Denn wird ein Abweichungsgesetz erst einmal initiiert, kommen alle denkbaren der Abweichung zugänglichen Regelungen ins Gespräch. Die größte Gefahr einer Abweichungsgesetzgebung besteht bei der Landschaftsplanung. Hier sollte der Bund auch eine Vollregelung treffen, die bestehenden Abweichungen in den Ländern dadurch aber nicht gefährden. Länderöffnungsklauseln sind hier wohl der Weg.

Bleiben noch die Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Auch hier sollten – wenn auch aus taktischen Gründen – Regelungen getroffen werden. Dass diese Regelungen mit größter Wahrscheinlichkeit nicht Gesetz werden, steht auf einem anderen Blatt. Zumindest ergibt sich hier Dispositionsmasse.

---

**Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M.**

Ministerialrat im niedersächsischen Umweltministerium, Referatsgruppe Naturschutz

## Tradition oder Fortentwicklung? Wasserrecht im UGB

*Dr. jur. Peter Nisipeanu*

Etwa seit dem Mittelalter gibt es im Gebiet der heutigen Bundesrepublik Deutschland vereinzelte wasserrechtliche Regelungen (z.B. Wiesenflözrechte, Staurecht, Schifffahrtsrechte); etwa seit dem Ende des 19. Jahrhunderts erfolgten umfänglichere gesetzliche Regelungen auf der Ebene der damaligen Länder (Bayern, Preußen etc.). Das 20. Jahrhundert zeigt eine Tendenz zur Verschiebung der wasserrechtlichen Gesetzgebungskompetenz zunächst zum Bundesstaat sowie mehr und mehr auch zur Europäischen Union sowie zu einer größeren Regelungstiefe (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften).

Gestützt auf die seinerzeitige Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Grundgesetz erließ der Bund das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG), vom 27.07.1957 (BGBl. I S. 1110), Rahmenvorschriften über die häushälterische Bewirtschaftung der Gewässer der Menge und Güte nach. Dieses Rahmengesetz wurde durch inzwischen 16 Landeswassergesetze ausgefüllt und vollziehbar gemacht sowie durch landesspezifische Regelungen ergänzt, für welche der Bund keine eigene Gesetzgebungskompetenz hatte (z.B. Gewässereigentum, Verwaltungsverfahren). Die Folge aus diesem Nebeneinander und Miteinander von Bundes- und Landesrecht war, dass den jeweiligen Änderungsgesetzen zum WHG, nämlich 1. Änderungsgesetz zum WHG, vom 19.02.1959 (BGBl. I S. 37), 2. Änderungsgesetz zum WHG, vom 06.08.1965 (BGBl. I S. 611), 3. Änderungsgesetz zum WHG, vom 15.08.1967 (BGBl. I S. 909), 4. Änderungsgesetz zum WHG, vom 26.04.1976 (BGBl. I S. 1109), 5. Änderungsgesetz zum WHG, vom 25.07.1986 (BGBl. I S. 1165), 6. Änderungsgesetz zum WHG, vom 11.11.1996 (BGBl. I S. 1690), 7. Änderungsgesetz zum WHG, vom 18.06.2002 (BGBl. I S. 1914) jeweils auch Novellen der Landeswassergesetze folgten. Diese wurden aber noch ergänzt durch zusätzliche Änderungen von WHG (z.B. durch StGB und UVP) und jeweiligem Landeswassergesetz. Hinzu kam, dass der Bund trotz seiner bloßen Rahmengesetzgebungskompetenz in Teilbereichen Vollregelungen erließ („Anforderungen an Abwässereinleitungen“).

In der Vergangenheit war das Wasserrecht als mediales Recht ausgestaltet, mit einer anderen Systematik, einem anderen Sprachgebrauch, einer anderen Strategie und einer anderen Regelungstiefe als die erst viel später erlassenen anderen Umweltgesetze (z.B. BImSchG und KrW-/AbfG). Erst der Einfluss der Europäischen Normsetzung (UVP-Richtlinien, IVU-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie etc.) bewirkte eine inhaltliche und terminologische Annä-

herung an andere Umweltrechtsmaterien.

Insgesamt war und ist deshalb wohl einhellige Auffassung aller Akteure der deutschen Wasserwirtschaft, dass das deutsche Wasserrecht kompliziert und wenig transparent sei.

Diese Erkenntnis führte bereits früh zu der umweltpolitischen Forderung einer stärkeren Zusammenführung der Gesetzgebungsbereiche des Wasserrechts und sogar des Umweltrechts insgesamt:

- 1978: UBA-Forschungsprojekt „Systematisierung des Umweltrechts“
- 1986: UBA-Forschungsprojekt „Harmonisierung des Umweltrechts“
- 1988 – 1990: UBA-Professorentwurf „Allgemeiner Teil des UGB“
- 1991 – 1993: UBA-Professorentwurf „Besonderer Teil des UGB“
- 1992: Verhandlungen des 59. Deutschen Juristentages: Bekenntnis zu dem Projekt „Umweltgesetzbuch“
- 1997/98: BMU (Töpfer)-Unabhängige Sachverständigenkommission: (UGB-Kommissionsentwurf)
- 1999: BMU-Arbeitsentwurf: „UGB I“ (als Teillösung zur Umsetzung der IVU- und der UVP-II-Richtlinie)
- 1999: vorläufige Aufgabe des Projekts „Umweltgesetzbuch“ durch die Bundesregierung unter Hinweis auf fehlende Gesetzgebungszuständigkeit.

Aber erst der Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD vom 18.11.2005 schuf die politischen Voraussetzungen zu einer Realisierung dieser Zielsetzungen ("Neuordnung des Umweltrechts"): "Das historisch gewachsene, zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht entspricht nicht den Anforderungen an eine integrierte Umweltpolitik: Das deutsche Umweltrecht soll vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst werden. Die verschiedenen Genehmigungsverfahren sind im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs durch eine integrierte Vorhabensgenehmigung zu ersetzen. (...). Für diese Neuorientierung des deutschen Umweltrechts werden im Rahmen der Reform des Grundgesetzes (Föderalismusreform) die Voraussetzungen geschaffen. Das BMU wird daher in der 16. Legislaturperiode ein Umweltgesetzbuch vorlegen, das das Umweltrecht nicht nur zusammenführt, sondern – bei Wahrung der geltenden Umweltstandards – zugleich vereinfacht und, soweit erforderlich, modernisiert.“

Die zwischenzeitlich (2006) unter der Überschrift „Föderalismusreform“ durchgeführte Grundgesetzänderung hat die bisherigen verfassungsrechtlichen Hinderungsgründe für ein bundesweit einheitlich geltendes und nicht lediglich auf Rahmensstrukturen begrenztes Wasserrecht ausgeräumt:

- die sog. Rahmengesetzgebung ist abgeschafft und der Bund hat eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit erhalten, so dass von ihm nun erstmals Vollregelungen im Wasserrecht geschaffen werden können,
- es wurde zwar eine sog. Abweichungsgesetzgebungskompetenz entwickelt (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG), wegen Erstzugriffsrecht des Bundes auf Regelungen im Bereich der Wasserwirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG n. F. und wegen Übergangsregeln (Moratorium bis zum 31.12.2009) zur neuen Gesetzgebungskompetenz sind derzeit viele Bundesregelungen abweichungsfest,
- das neue Bundeswasserrecht ist abweichungsfest, soweit es stoff- oder anlagenbezogene Regelungen vornimmt,
- Verfahrensregelungen bleiben grundsätzlich Länderkompetenz.

Damit besteht nun zum Beginn des 21. Jahrhunderts der umweltpolitische Wille und die verfassungsrechtliche Möglichkeit, im Rahmen eines geplanten Umweltgesetzbuches (UGB) auch ein bundesweit bis ins Detail geltendes „Wassergesetzbuch“ zu schaffen. Dies bietet den „strategisch und handwerklich“ mit dem Entwurf eines solchen „Wassergesetzbuches“ Befassten einen Handlungsspielraum zwischen Tradiertem und Neuem, zur behutsamen Fortentwicklung oder zum Paradigmenwechsel.

Zwar sollen im 1. Buch des UGB („Allgemeiner Teil“) fach- und medienübergreifende Grundsätze etabliert werden („Integrierte Vorhabensgenehmigung“, „Grundpflichten“ etc.), die auch im Wasserrecht gelten sollen. Es verbleiben jedoch zahlreiche, spezifisch wasserwirtschaftliche Regelungsbedarfe, denen durch ein besonderes Buch zum Umweltgesetzbuch („2. Wasserwirtschaft“) Rechnung getragen werden soll. Zu den politisch vorgegebenen Rechtssetzungsaufgaben für ein solches „Wassergesetzbuch“ gehören:

- eine systematische, übersichtlichere und damit leichter verständliche und handhabbare Normierung des Wasserrechts,
- die Modernisierung der im Prinzip seit 1957 (= Erlass des WHG) unverändert gebliebenen öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung,
- bundesweit einheitliche rechtliche Vorgaben für den Schutz der Gewässer, auch in den bereits durch EG-Recht vorgeschriebenen Details (Emissionsanforderungen, Gewässerqualitätsnormen),
- Vereinheitlichung und abschließende Normierung der rechtlichen Vorgaben für die wasserbezogene

Anlagensicherheit und den Grundwasserschutz,

- Erweiterung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Gewässerüberwachung und zu den Verwaltungsverfahren,
- Überführung des geltenden Rahmenrechts in das Vollregelungsrecht,
- Umsetzung des EG-/EU-Wasserrechts in das nationale Recht,
- Übernahme und Überarbeitung bisher landeswasserrechtlich geregelter Bereiche in das Bundesrecht (soweit ein bundesweiter Bedarf gesehen wird); dabei Orientierung an Erkenntnissen der LAWA,
- Harmonisierung (spezieller) wasserrechtlicher und allgemeiner umweltrechtlicher Regelungen.

Wegen der Komplexität und des Umfangs der Gesamtmaterie Umweltrecht und selbst der Teilmaterie „Wasserrecht“ legt sich der Bund für die 16. Legislaturperiode („im ersten Anlauf für ein UGB“) in doppelter Weise eine Selbstbeschränkung auf.

- Politisch umstrittene Regelungsmaterien wie das Abwasserabgabenrecht und ein bundesweit geltendes Wasserentnahmegesetz (zur Finanzierung von Maßnahmen nach der WRRL) sollen zu einem späteren Zeitpunkt „nachgeschoben“ werden.
- Neben den auf die Wasserwirtschaft bezogenen Vollregelungen des Wasserrechts sollen im „ersten Anlauf“ eines UGB nur zwei Rechtsverordnungen auf den Weg gebracht werden: VAWS des Bundes (Vorschriften zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen), Grundwasserverordnung (zur Umsetzung von EG-Recht).

Für die nächste Legislaturperiode hat man neben der Ausfüllung von Lücken im gesetzlichen Regelwerk („AbwAG“, „Wasserentnahmeentgelt“) den Ausbau, die Aktualisierung und Vereinheitlichung des untergesetzlichen Regelwerkes auf die Agenda genommen, neben der Abwasserverordnung (und ihren Anhängen) insbesondere die Umsetzung von EG-Recht.

Zu den aktuell bereits ausformulierten und in den Referentenentwurf aufgenommenen Vorschriften gehören folgende umweltpolitischen Vorgaben:

- **Vollregelungen statt Regelungsaufträge an die Länder**, betreffend Eigentümer- und Anliegergebrauch, Gewässerunterhaltungslast, Erdaufschlüsse, Indirekteinleitungen, Schutz von Überschwemmungsgebieten, Maßnahmenprogramm, Bewirtschaftungsplan, Fristen für Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne und Informationsbeschaffung und Übermittlung.
- **Schaffung von Verordnungsermächtigung des Bundes** für Anforderungen an die Eigenschaften von Gewässern, die Ermittlung, Beschreibung, Festlegung und Einstufung sowie Darstellung des

Zustands von Gewässern, Anforderungen an die Benutzung von Gewässern, insbesondere an das Einbringen und Einleiten von Stoffen, Anforderungen an Erfüllung der Abwasserbeseitigungspflicht, Anforderungen an Errichtung, Betrieb und Benutzung von Abwasseranlagen und sonstigen Anlagen, Schutz der Gewässer gegen nachteilige Veränderungen ihrer Eigenschaften durch Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, Festsetzung von Schutzgebieten sowie Anforderungen, Gebote und Verbote, die in den festgesetzten Gebieten zu beachten sind, Überwachung der Eigenschaften von Gewässern und der Einhaltung der Anforderungen, die durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes festgelegt worden sind, Messmethoden und -verfahren einschließlich Verfahren zur Gewährleistung der Vergleichbarkeit von Bewertungen der Eigenschaften von Gewässern im Rahmen der flussgebietsbezogenen Gewässerbewirtschaftung (Interkalibrierung) sowie Qualitätssicherung analytischer Daten, die durchzuführenden behördlichen Verfahren, Beschaffung, Bereitstellung und Übermittlung von Informationen sowie Berichtspflichten, wirtschaftliche Analyse von Wassernutzungen, die Auswirkungen auf Gewässer haben.

- **Fortentwicklung der Gewässerbenutzungszulassungen:** Abschaffung des Rechtsinstituts der „Bewilligung“ und intendiert auch Abschaffung alter Rechte und Befugnisse, Beibehaltung des behördlichen Gewässerbewirtschaftungs-Ermessens (Kein einklagbarer Rechtsanspruch auf Gewässerbenutzung selbst bei Vorliegen aller Tatbestandsvoraussetzungen); zusätzliche materielle und formelle Anforderungen an alle Gewässerbenutzungen und Wasser-/Abwasseranlagen insbesondere bei größeren Projekten („Integrierte Vorhabengenehmigung“).
- **Bundesrechtliche Begriffsdefinitionen** für Oberirdische Gewässer, Küstengewässer, Grundwasser, Gewässereigenschaften, Gewässerzustand, Wasserkörper, Wasserbeschaffenheit, schädliche Gewässerveränderungen, (Teil-) Einzugsgebiet, Flussgebietseinheit, Benutzungen, Abwasser, Abwasserbeseitigung, Hochwasser, Überschwemmungsgebiete, sowie Übernahme der Terminologie des Verwaltungsverfahrensgesetzes.
- **Ökologische Fortentwicklung des Umweltrechts** durch Anforderungen nach dem Stand der Technik (Fortschreibung für wassergefährdende

Stoffe; Wasserkraftanlagen) sowie nach den allgemein anerkannte Regeln der Technik (Beibehalt bei Wasserversorgungsanlagen und Abwasseranlagen bei intendierter Dynamisierung der Anforderungen wegen sich verändernder Auffassungen und Bewertungen, verschärfte Anforderungen an Gewässerbenutzungen in den Rechtsverordnungen, Anforderungen an Niederschlagswasserbeseitigung, Durchgängigkeit und Mindestwasserführung.

- **Anwendung der integrierten Vorhabengenehmigung (IVG)** auch für „wasserwirtschaftliche Vorhaben“ (Abwasserbehandlungsanlagen, Entnahmen von Grund- oder Oberflächenwasser, Gewässerausbauten, Stauanlagen und Wasserkraftanlagen).
- So weit als möglich sollen einheitliche Regelungen zur Anwendung kommen; mediale Besonderheiten sollen jedoch so weit wie notwendig berücksichtigt werden.

Der jetzt vorliegende Referentenentwurf eines UGB 2 „Wasserwirtschaft“ zeichnet sich durch den Versuch einer Konsolidierung, einer Zusammenführung der bislang auf Bund und Länder verteilten Gesetzgebung aus. Wegen der durchaus unterschiedlichen Regelungen der Landeswassergesetze orientiert sich der Bund dabei vielfach an Beschlüssen und Musterentwürfen der LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser). Kostenträchtige neue technische Standards (Stand der Technik für Wasseraufbereitungsanlagen und Abwasserfortleitungsanlagen) sind ebenso ausgespart worden wie politisch umstrittene Umweltabgabengesetze.

Ein erstes Resümee lautet deswegen: Nur indem sich dieser Entwurf in vielen Bereichen auf die tradierten Gegenstände und Maßstäbe des bisherigen Wasserrechts bezieht, erscheint der Fortschritt in Gestalt eines bundesweit einheitlichen Wassergesetzbuches möglich. Tiefgreifende Änderungen vor allem in den qualitativen Anforderungen an Gewässerbenutzungen, an die Anlagentechnik sowie in der Etablierung / Umkonzeptionierung von Umweltabgaben werden deshalb erst in einem zweiten Anlauf erwartet, also frühestens in der nächsten Legislaturperiode. Tradition und Fortschritt sind im Wasserrecht mithin kein Widerspruch, sondern bedingen einander.

---

**Dr. jur. Peter Nisipeanu**

Rechtsanwalt, Justiziar des Ruhrverbandes, Essen

## Das zukünftige UGB: Chance für eine moderne und bürgerfreundliche Öffentlichkeitsbeteiligung?

*Dorothee Dick und Michael Zschiesche*

Das zukünftige Umweltgesetzbuch bietet die Chance, die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren sowie die Rechtsbehelfe gegen umweltrelevante Entscheidungen an veränderte Anforderungen und Rahmenbedingungen anzupassen. Ziel sollte dabei sein, die zentralen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung sicherzustellen. Hierzu gehört die Schaffung von Transparenz und Legitimation, die bessere Sachverhaltsermittlung, die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement, der zusätzliche Beitrag zur Sicherung des ordnungsgemäßen Vollzugs von öffentlichem Recht sowie von Rechten Dritter und nicht zuletzt die Optimierung von Vorhaben zur Vermeidung von negativen Umwelteffekten.

### I. Vorschläge für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im UGB

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist zwar zunächst durch die Einführung von UVP und SUP in das deutsche Recht hinsichtlich der Anzahl der öffentlichkeitsbeteiligungspflichtigen Projekte erweitert worden. Gleichzeitig ist die Öffentlichkeitsbeteiligung seit 1990 in der Bundesrepublik Deutschland aber insbesondere im Immissionsschutzrecht und durch zahlreiche Beschleunigungsgesetze sukzessive zurückgebaut worden<sup>1</sup>. Zuletzt führte das Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Juni 2007<sup>2</sup> zu einer Einschränkung der Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit und der betroffenen BürgerInnen. Insbesondere wurde die Durchführung eines Erörterungstermins für eine Anzahl von Anlagen in das Ermessen der Behörden gestellt, so dass hier ein bewährtes, Standardsetzendes und umweltpolitisch überaus erfolgreiches Verfahrenselement zur Disposition gestellt wurde.

<sup>1</sup> Siehe auch Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (BGBl. I S. 2833) vom 09.12.2006, wodurch bei Planfeststellungsverfahren bei Infrastrukturvorhaben der Erörterungstermin ebenfalls ins Ermessen der Behörde gesetzt wurde. Für eine umfassende Darstellung der Einschränkung der Beteiligungsrechte siehe das SRU Gutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“, Februar 2007, S. 153 ff.

<sup>2</sup> Bundestags-Drucksache 16/1337.

Die gesetzlichen Veränderungen durch die Beschleunigungsgesetzgebung haben dazu geführt, dass die Beteiligungsverfahren ihre Funktionen

- Informationsbeschaffung für die Verwaltung und die Bürger,
- Optimierung der Planung von Vorhaben<sup>3</sup>,
- Erhöhung der Effektivität und Kontrolle der Verwaltung,
- Rechtsschutzfunktion,
- Schaffung von Transparenz und Akzeptanz,
- Verwirklichung von Demokratie<sup>4</sup>,
- Ausgleich der konfligierenden Interessen

nur noch unzureichend erfüllen kann. Auch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz welches im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention (AK) sowie der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie im Dezember 2006 verabschiedet wurde, konnte an dieser Entwicklungsrichtung grundsätzlich nichts ändern. Deshalb ist es im Rahmen des UGB dringend geboten, die Öffentlichkeitsbeteiligung so zu verändern, dass sie die ihr zugeordneten Funktionen erfüllen kann. Es entspricht einem modernen Staatsverständnis, nicht gegen die BürgerInnen, sondern mit diesen gemeinsam zu handeln.

Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung sind vier Defizite zentral:

1. der späte Zeitpunkt der Beteiligung,
2. die Ausgestaltung von Fristen, Informationserlangung und Durchführung des Erörterungstermins sowie die Rückkopplung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens an die Einwender,
3. zu starre Instrumente, die wenig Anpassungsmöglichkeiten bieten, sowie
4. Interessenskonflikte, wenn die praktische Durchführung z.B. des Erörterungstermins durch die Genehmigungsbehörde selbst erfolgt.

Dabei sind diese Defizite unterschiedlich ausgeprägt

<sup>3</sup> Zur Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Transparenz des Entscheidungsprozesses und die Qualität der Entscheidung siehe Erwägungsgrund 8 bis 11 der Aarhus Konvention.

<sup>4</sup> Zur Stärkung der demokratischen Entscheidungsfindung im Staat selber siehe Erwägungsgrund 11 der Aarhus Konvention.

und relevant, je nachdem um welche Art von Verfahren es sich handelt. Auf der einen Seite stehen dabei die großen, stark politisierten und konfrontativen Verfahren, bei denen die Positionen sehr zugespitzt sind wie in Fällen von Flughafenausbau oder Autobahnbau. Hier ist der späte Zeitpunkt der Beteiligung besonders nachteilig, weil es sich um Verfahren handelt, in denen viele Informationen gesammelt und bewertet werden müssen. In diesen Fällen ist oft der Erörterungstermin in seiner gegenwärtigen Form nicht dazu geeignet, den Sachverhalt zu diskutieren. Gerade hier sind die Fronten oft sehr verhärtet und es bedarf einer aktiven Konfliktmittlung, um die sachliche Gesprächsebene zu erhalten.

Es gibt aber auch Genehmigungsverfahren, bei denen Antragsteller und Genehmigungsbehörden interessante Erkenntnisse und wertvolle Informationen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erlangen, welche Planungen optimieren. Auch fördern diese Verfahren oft tatsächlich die Akzeptanz, weil die Betroffenen wissen, dass sie in die Planung einbezogen wurden. Aber auch in diesen Verfahren ist es wichtig, die Beteiligung frühzeitig und umfassend durchzuführen.

### 1. Allgemeine Ansatzpunkte

Der vorliegende BMU Entwurf<sup>5</sup> sollte um die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung ergänzt werden. Die generelle Zielvorstellung *aktivierende* Beteiligung würde beispielsweise deutlich machen, dass die Genehmigungsbehörden Bürger nicht als lästiges Übel zu beteiligen haben, sondern den Dialog mit den Bürgern suchen sollen. Eine weitere Zielvorgabe sollte seitens des Staates darin bestehen, Planungsverfahren durch die Öffentlichkeitsbeteiligung zu optimieren, was die Ausrichtung der Beteiligung auf die Bürgergruppen und Umweltverbände betont, die das Verfahren kritisch aber dennoch konstruktiv begleiten wollen (im Gegensatz zu Bürgergruppen mit einer gänzlich ablehnenden Haltung).

### 2. Frühzeitige obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung

Oft erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, an dem die Planung bereits so weit fortgeschritten ist, dass durch die Beteiligung keine wesentliche Änderung des Vorhabens mehr erreicht werden kann<sup>6</sup>. Durch eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit wird die Behörde in die Lage versetzt, frühzeitig Probleme zu erkennen und diese Aspekte bei der weiteren Planung und Organisation des Vorhabens zu berücksichtigen. Zudem können (gerade bei Infrastrukturprojekten) auch Vorhabensvarianten sinnvoll diskutiert werden.

<sup>5</sup> Im Folgenden beziehen sich die Ausführungen auf den Referentenentwurf des BMU vom 19.11.2007.

<sup>6</sup> So das SRU Gutachten, s.o. S.163, Hagenah: Prozeduraler Umweltschutz. Zur Leistungsfähigkeit eines rechtlichen Regelungsinstrumentes 1997, Nomos, S. 126 f.

Effizienz- und Effektivitätserwägungen gebieten es folglich, den Sachverstand der „anerkannten“ Verbände sowie der Nachbar- und der Standortgemeinde schon in der Antragsberatung bzw. beim „Scopingtermin“ hinzuzuziehen. Denn zu diesem Zeitpunkt sind „noch alle Optionen offen“<sup>7</sup> und Kritikpunkten kann durch geeignete Maßnahmen Rechnung getragen werden<sup>8</sup>.

Im bisherigen UGB-Entwurf steht diese Beteiligung nach § 84 Abs. 1 S. 3 bzw. Abs. 3 UGB I im Ermessen der Behörde. Wir plädieren für eine zwingende Beteiligung dieser fachlich fundierten Akteure (z.B. „Antragskonferenz“ entsprechend § 71 e VwVfG), um bereits in dieser Phase die Legitimation des Verfahrens zu erhöhen und zugleich die Entscheidungsgrundlagen der Behörde und des Vorhabensträgers auf diese Weise zu verbessern.

### 3. Öffentliche Auslegung von Antrag und Unterlagen

§ 92 Abs. 2 UGB I regelt, dass der Antrag und die Unterlagen an *„geeigneter Stelle in der Nähe des Standorts“* auszulegen sind. Diese Regelung ist geradezu prädestiniert für spätere Streitigkeiten, da der Begriff der *„geeigneten Stelle“* nicht definiert ist. Daher sollte die Regelung dahin konkretisiert werden, dass die Auslegung bei der Standortgemeinde sowie mindestens einem weiteren öffentlich gut zugänglichen Ort, der entsprechend bekannt zu machen ist, zu erfolgen hat. Zudem sollte die Auslegung zu Zeiten erfolgen, zu denen auch berufstätige Ehrenamtliche die Möglichkeit haben, Einsicht zu nehmen<sup>9</sup>.

### 4. Einwendungsfristen müssen profunde Einwendungen ermöglichen

Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung werden nicht selten Tatsachen aufgezeigt, die die Behörde und der Vorhabensträger übersehen haben. Konflikte können so noch gelöst werden.

Dies kann jedoch erst erreicht werden, wenn die Öffentlichkeit ausreichend Zeit hat, um fundierte Stellungnahmen erarbeiten zu können. Da die Einwendungen zumeist von (berufstätigen) Ehrenamtlichen und Betroffenen erarbeitet werden, bestehen in der Praxis große Schwierigkeiten innerhalb der bisherigen „sechs Wochen-Frist“ profunde Einwendungen zu erarbeiten<sup>10</sup>. Die Kürze der Einwendungsfrist trägt somit – auch nach Ansicht vieler Behörden –

<sup>7</sup> Artikel 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie in Abänderung des Art. 6 Abs. 4 der UVP-RL.

<sup>8</sup> So auch das SRU Gutachten s.o. S. 207.

<sup>9</sup> Dies ist auch ohne die Ausweitung der Öffnungszeiten möglich, wenn die Unterlagen in das Internet gestellt werden.

<sup>10</sup> So auch die Einschätzung des SRU Gutachtens, s.o. S. 155.

nicht zur besseren Qualität von Genehmigungsverfahren bei. Das Problem wird sich zukünftig verschärfen, denn durch die Einführung einer „integrierten Vorhabensgenehmigung“ müssen nicht nur die bisherigen immissionsschutzrechtlichen sondern auch die wasserrechtlichen Aspekte innerhalb von 6 Wochen geprüft werden.

Da die Verfahren regelmäßig sehr komplex sind, sollte § 93 Abs. 1 UGB I dahingehend geändert werden, dass die Öffentlichkeit innerhalb der Auslegungsfrist und *vier Wochen darüber hinaus* Einwendungen erheben kann. Sonst sind profunde, qualitative gute Einwendungen durch die Öffentlichkeit in der Kürze der Zeit in der Regel nicht möglich.

Darüber hinaus kann die Genehmigungsbehörde bei Verfahren, die durch einen großen Kreis an Betroffenen und/oder eine große Zahl an Einwendungen gekennzeichnet sind, längere Auslegungs- und Einwendungsfristen festlegen, das UGB sollte jedoch Mindest- und Höchstfristen vorsehen.

## 5. Erörterungstermin

Zurzeit wird in den Ländern intensiv darüber diskutiert, den Erörterungstermin generell in das Ermessen der Behörde zu stellen. Das BMU hält in seinem Entwurf dagegen grundsätzlich an der obligatorischen Durchführung des Erörterungstermins fest<sup>11</sup>. Dies ist zu begrüßen, denn der Erörterungstermin ist ein zentrales partizipatives und kommunikatives Element der Beteiligung, das wesentlich zur Planungsoptimierung beiträgt.

Insbesondere Behördenvertreter weisen immer wieder auf die Vorteile des Erörterungstermins hin: Dabei wird die bessere Sachverhaltsermittlung und die Befriedungsfunktion hervorgehoben. Insbesondere Betroffene, die es eventuell nicht gewohnt sind, sich schriftlich auszudrücken, erhalten durch den Termin die Möglichkeit, ihre Bedenken mündlich zu erläutern und auf Nachfrage zu präzisieren<sup>12</sup>. Strittige Verfah-

ren fördern die politische Diskussion über ein Vorhaben und erhöhen so die Legitimität und die Akzeptanz der Ergebnisse.

Verfahren in denen ein Erörterungstermin durchgeführt wird, müssen auch nicht länger dauern. Das Gegenteil kann der Fall sein, weil im Erörterungstermin eine Einigung erzielt werden kann, die das Verfahren abkürzt. Zudem wird das Risiko von erfolgreichen Klageverfahren vermindert, weil insbesondere die Umweltverbände auf Aspekte hinweisen, die vom Antragsteller oder der Behörde übersehen wurden und somit noch berücksichtigt werden können. Aus diesem Grund ist es auch sinnvoll, den Erörterungstermin zu einem frühen Zeitpunkt durchzuführen.

Die Möglichkeit eines fakultativen Erörterungstermins birgt die Gefahr, dass der Erörterungstermin in der Regel nicht durchgeführt wird. Insbesondere Vertreter von Behörden, die selbst mit der Durchführung von Erörterungsterminen betraut sind, führen an, dass die knappen personellen Ressourcen, die Ausübung politischen Drucks seitens übergeordneter Stellen sowie der Standortwettbewerb zwischen den Kommunen den Druck auf die Verwaltung erhöhen würden, von der Durchführung eines Erörterungstermins abzusehen<sup>13</sup>. Sollte der Gesetzgeber aber eine fakultative Ausgestaltung des Erörterungstermins vorsehen, sind zwingend Kriterien zu benennen, die einer Entscheidung, ob durchgeführt wird oder nicht, vorausgehen.<sup>14</sup>

Einfacher ist es jedoch, generell an der obligatorischen Ausgestaltung des Erörterungstermins festzuhalten bzw. die jüngsten Einschränkungen bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren wieder rückgängig zu machen. Mehr Flexibilität könnte man dagegen im Hinblick auf den Ablauf des Erörterungstermins ermöglichen, um so auf die Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens eingehen zu können<sup>15</sup>.

## 6. Öffentlichkeitsbeteiligung einer unabhängigen Stelle übertragen

Bei der gegenwärtigen Ausgestaltung der Beteiligung gelingt es oft nicht, einer Verhärtung der Fronten entgegenzuwirken und auf eine möglichst einvernehmliche Lösung von Interessengegensätzen hinzuwirken<sup>16</sup>. Für die Genehmigungsbehörde ist es zunehmend hinderlich, dass die Länder und Kommunen im Standortwettbewerb um Investoren ste-

<sup>11</sup> § 94 Abs. 2 UGB I erlaubt ein Absehen von der Durchführung eines Erörterungstermins nur unter folgenden Voraussetzungen:

1. *Einwendungen gegen das Vorhaben sind nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden,*
2. *die rechtzeitig erhobenen Einwendungen sind zurückgenommen worden,*
3. *ausschließlich Einwendungen erhoben worden sind, die auf besonderen privatrechtlichen Ansprüchen gegen den Antragsteller beruhen, oder*
4. *die zuständige Behörde hat allen Personen, die Einwendungen erhoben haben, mitgeteilt, dass sie beabsichtige, von einer Erörterung abzusehen und niemand hat innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Zugang der Mitteilung widersprochen.*

<sup>12</sup> So überwiegend die Aussagen der Behördenvertreter auf dem UGB-Workshop „Öffentlichkeitsbeteiligung“ am 4. Juli 2007 in Frankfurt, siehe die Dokumentation unter <http://www.umweltgesetzbuch.org/index.php?id=16>.

<sup>13</sup> So auch die Einschätzung des SRU Gutachten s.o. S. 157.

<sup>14</sup> Über die Schwierigkeiten der Behörde, die Notwendigkeit eines Erörterungstermins ex ante zu beurteilen, siehe das SRU Gutachten, s.o. S. 162.

<sup>15</sup> So auch die Schlussfolgerung des SRU Gutachtens, s.o. S. 162.

<sup>16</sup> So auch die Problemanalyse des SRU Gutachtens, s.o. S. 162.

hen. Hieraus kann sehr leicht die Gefahr eines Interessenkonflikts für die Genehmigungsbehörde resultieren. Dies wiederum steht einem wichtigen Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung, einen Ausgleich bzw. eine Befriedung der unterschiedlichen Interessen zu erreichen, entgegen. Besonders in stark umstrittenen Großvorhaben breitet sich in der Folge für Betroffene oft der Eindruck aus, dass es keine oder jedenfalls nur noch eine eingeschränkte Ergebnisoffenheit der Verfahren gibt. Es wird deshalb vorgeschlagen, die Möglichkeit vorzusehen, Anhörungs- und Genehmigungsbehörde zu trennen.

Für eine solche Trennung spricht, dass viele Genehmigungsbehörden nicht über ausreichende Erfahrung bei der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren verfügen. Die Bündelung der Verfahren an bestimmten Stellen könnte zu einer Professionalisierung beitragen.

Gegen eine Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde spricht auf der anderen Seite, dass die Anhörungsbehörde ein höheres Interesse an einer Einigung haben kann, wenn sie das Ergebnis zu verantworten hat. Zudem vermeidet die Zusammenfassung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde Effizienzverluste. Deshalb ist eine Fall zu Fall Entscheidung, ob die Trennung sinnvoll ist, sachgerecht.

Wenn die Genehmigungsbehörde verpflichtet wird, die Durchführung, Moderation und die Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung einer unabhängigen Stelle zu übertragen, sind verschiedene Möglichkeiten denkbar. So könnte es sich um eine gesonderte Behörde auf Landesebene handeln. Oder ein Privater wird mit der Verfahrensdurchführung und -leitung beliehen. In jedem Fall müsste die unabhängige Stelle auch die Befugnis haben, Entscheidungen über die Ausgestaltung und den Verlauf des Verfahrens zu treffen. Die mit der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung betraute Stelle müsste zudem für die Durchführung von Moderationen qualifiziert sein. Die unabhängige Stelle sorgte durch eine entsprechende Ausgestaltung des öffentlichen Teils des Genehmigungsverfahrens (Bekanntmachung, Auslegung, Erörterungstermin) für eine konstruktive, sachgerechte und dialogförmige Beteiligung. Der Einsatz einer solchen unabhängigen Instanz könnte das Beteiligungs- und Verhandlungsklima verbessern, vergrößerte die Legitimation des Verfahrens und unterstützte und entlastete außerdem die Genehmigungsbehörden. Damit trüge der Einsatz der unabhängigen Stelle nicht zuletzt auch zur Verfahrensbeschleunigung bei. Idealerweise sollte der unabhängige Verfahrensmittler bereits zum Scoping-Termin verpflichtet werden, spätestens aber ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung.

## 7. Effektive Beteiligung durch Verbände unterstützen

Hinsichtlich zur Verfügung stehender Ressourcen sind vor allem die Bürger und Verbände gegenüber anderen Verfahrensbeteiligten benachteiligt. Sinnvoll ist es, diese strukturellen Nachteile seitens des Staates partiell auszugleichen. So ist es für Umweltverbände generell von Bedeutung, dass sie die Unterlagen von den Behörden zur Verfügung gestellt bekommen. Auch eine Übernahme von Verfahrenskosten sollte diskutiert werden, weil insbesondere die Umweltverbände bei diesen Aufgaben Gemeinwohlinteressen wahrnehmen. Anderenfalls droht die Beteiligung nur zu einem „Feigenblatt“ zu werden, die aufgrund fehlender Ressourcen nicht genutzt werden kann.

Zur besseren Beteiligung der Verbände trägt auch bei, wenn die Unterlagen, die im Internet zur Verfügung gestellt werden, übersichtlich gegliedert sind und damit einen einfachen Zugriff ermöglichen. Zudem sollte darauf hingewirkt werden, dass wie gesetzlich vorgesehen, verständliche Kurzbeschreibungen des Vorhabens zur Verfügung gestellt werden. Um sicher zu stellen, dass alle relevanten Informationen zur Verfügung stehen, sollte ein Aktenplan geführt werden.

## 8. Interessenausgleich durch Gestaltungsspielräume fördern

Nicht in allen Verfahren führt die bestehende Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere des Erörterungstermins, zu einem Interessenausgleich. Deshalb sollte die Genehmigungsbehörde durch das UGB die Möglichkeit erhalten, den förmlichen Verfahrenselementen (öffentliche Bekanntmachung, Auslegung, Einwendung, Erörterung) weitere Verfahrensschritte hinzuzufügen, die dem Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen und einer einvernehmlichen Lösung im Sinne einer Konflikt-schlichtung dienen. Beispielhaft genannt werden könnten hier Mediationsansätze, freiwillige Dialogverfahren (Runde Tische) und die Durchführung von Planungsworkshops wie Planning for real.

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass nach dem BMU Entwurf die Behörde den Vorhabensträger gem. § 84 Abs. 1 S. 1 UGB I auf die Möglichkeit der Durchführung freiwilliger Dialogverfahren hinweist. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, dass die Behörde den Antragsteller unterstützt, falls dieser Interesse an der Verwendung informeller Beteiligungsverfahren zeigt. Dabei sind der voraussichtliche Umfang des Zulassungsverfahrens sowie der Beitrag, den informelle Verfahren zur Konfliktlösung erbringen können, zu berücksichtigen. Damit diese Verfahren nicht ins Leere gehen, sollten die Ergebnisse, die gegebenenfalls in einem informellen Beteiligungs- oder Konflikt-schlichtungsverfahren erzielt werden, nach Maßgabe der bestehenden Gesetze bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt werden.

## 9. Anhörung auch beim Planfeststellungs-entwurf

Bisher hört die Genehmigungsbehörde nur den Vorhabensträger zu einem vorliegenden Bescheidsentwurf (soweit er Auflagen vorsieht) oder zu Teilen eines Planfeststellungsentwurfs (z.B. über die vorgeschlagenen Konfliktlösungsmaßnahmen) an. Dies führt zu einer asymmetrischen Situation, die der Befriedungsfunktion des Verfahrens zuwiderläuft. Vor dem Hintergrund der eigentlich durch Öffentlichkeitsbeteiligung angestrebten Chancengleichheit wäre es deshalb sehr wünschenswert, dass die Genehmigungsbehörde den Entwurf auch den Trägern öffentlicher Belange, den anerkannten Verbänden, der Standortgemeinde sowie den Einwendern zugänglich macht und ihnen die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme gibt. Denn auch hier geht es – wie bei dem Vorhabensträger – um die Betroffenheit von (Grund-)Rechten, z.B. durch die Zurückweisung von Einwendungen.

## II. Vorschläge für einen wirksamen Rechtsschutz gegen umweltrelevante Entscheidungen

Beteiligungsrechte benötigen starke Sanktionsmechanismen, um die Einhaltung der Verfahrenselemente sicherzustellen. Verfahrensfragen und materiell rechtliche Fragen sind dabei in der Praxis eng verzahnt und können meist nicht auseinander gehalten werden.

Aus der Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG ergibt sich eine Verpflichtung zur Ausweitung der Beteiligungs- und Klagerechte im Umweltschutz. Dabei werden die Umweltschutzverbände als Teil der „betroffenen Öffentlichkeit“ angesehen und sollen zusammen mit den betroffenen Bürgern zur Durchsetzung des Umweltrechts beitragen. Das gilt insbesondere für die Bereiche, in denen die Bürger z.B. mangels eigener Klagerechte nicht tätig werden können. In Deutschland betrifft das vor allem den Bereich der Umweltvorsorge z.B. im Immissionschutzrecht und beim Klimaschutz. Dementsprechend ist ein weitreichendes Verbandsklagerecht für einen wirksamen Rechtsschutz im Umweltbereich unverzichtbar<sup>17</sup>.

### 1. Verbandsklagerecht europarechtskonform ausweiten!

Die deutsche Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie kommt dieser Verpflichtung nicht nach. An der Völker- und Europarechtskonformität des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (URG) bestehen erhebliche Zweifel. Denn darin wird die Rügebefugnis der Verbände

<sup>17</sup> Masing: Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts – Europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht, 1997, S.42 ff.

stark eingeschränkt. Die Umweltschutzverbände können nur gegen die Verletzung solcher Vorschriften klagen, die „Rechte Dritter“ begründen. Vorschriften zum Schutz von Natur und Umwelt fallen nicht hierunter. Das führt dazu, dass die Klagerechte der Verbände nicht weiter gehen als die der „Verletztenklage“ einzelner Bürger. Zwar wurde den Mitgliedstaaten gem. Art. 10 a UVP-RL und Art. 15 a IVU-RL 2 bei der Ausgestaltung der Verbandsklage ein gewisser Spielraum eingeräumt. Demnach müssen sie lediglich im „Rahmen innerstaatlicher Rechtsvorschriften“ sicherstellen, dass ein Rechtsbehelf entweder bei „ausreichendem Interesse“ oder einer „Rechtsverletzung“ eingelegt werden kann. Schranken ergeben sich jedoch aus den Zielvorgaben der Öffentlichkeitsrichtlinie. Eine Verbandsklage, die gem. § 41 Abs. 1 Nr. 1 UGB I nur zulässig ist, wenn „Rechte Einzelner verletzt sind“ verfehlt das Ziel der Richtlinie, einen „weiten Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“ zu gewährleisten<sup>18</sup> und wird ihrer eigenen Funktion nicht mehr gerecht<sup>19</sup>.

Das UGB sollte nicht mit der Übernahme eines offenkundig europa- und völkerrechtswidrigen Gesetzes belastet werden. Es ist daher unter Verweis auf die Verpflichtungen der Bundesrepublik aus der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG nunmehr die Einführung einer umfassenden Rügebefugnis im Sinne eines „weiten Zugangs zu Gerichten“ im UGB I Kapitel 1, Abschnitt 5 zu beschließen<sup>20</sup>.

### 2. Lücken in der naturschutzrechtlichen Verbandsklage schließen

Die naturschutzrechtliche Verbandsklage wurde in das UGB III übernommen (§ 66 UGB III). Die Rügemöglichkeiten wurden sogar um die Möglichkeit erweitert, gegen Plangenehmigungen und planfeststellungsersetzende Bebauungspläne zu klagen, wenn eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist (§ 66 Nr. 3 i.V.m. § 65 Abs. 1 Nr. 7 UGB III).

Dies ist zu begrüßen, denn die naturschutzrechtliche Verbandsklage hat derzeit einen eigenen Anwendungsbereich, der sich von der stark eingeschränkten Verbandsklage unterscheidet.

Die bloße Übernahme der gegenwärtigen Regelungen des § 61 BNatSchG in das Buch Naturschutz im UGB III reicht allerdings nicht aus, um dem Vollzugsdefizit im Naturschutzrecht ausreichend entgegenzuwirken. Denn auch der Anwendungsbereich der sog. naturschutzrechtlichen Verbandsklage auf Bundesebene ist eng begrenzt und wird auch nicht

<sup>18</sup> Siehe die eingefügten Zielsetzungen in Art. 10 a Abs. 3 UVP RL und Art. 10 a UVP RL.

<sup>19</sup> Siehe Schmidt/Kremer „Das Umweltrechtsbehelfsgesetz und der weite Zugang zu den Gesetzen“, ZUR 2007, S. 57 ff. (62), ebenso das SRU-Gutachten, s.o. S. 167.

<sup>20</sup> Siehe dazu den ersten Entwurf für das UmwRBG unter der rot-grünen Bundesregierung vom 21.2.2005.

durch weitergehende Regelungen auf Landesebene ausgeweitet. Im Gegenteil sie wurde – entgegen der in der Gesetzesbegründung zur BNatSchG-Novelle 2002 zum Ausdruck gebrachten Hoffnung – auf Landesebene zunehmend abgeschafft (z.B. Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt). Somit sind eine ganze Reihe von bedeutenden Fallkonstellationen für den Naturschutz nicht mehr sanktionsbewehrt. So wird ein Klagerecht bei bestimmten Fällen, in denen Befreiungen in Naturschutz- und Natura 2000-Gebieten notwendig sind, abgelehnt. Ebenso gibt es Regelungsbedarf bei Genehmigungsbescheiden zu Vorhaben mit besonderer Naturschutzrelevanz, die bisher nicht durch die Verbände gerichtlich überprüft werden können, obwohl die negativen Auswirkungen mit denen bei Planfeststellungen oder Befreiungen in Naturschutz- und Natura 2000-Gebieten vergleichbar sind. Die naturschutzrechtliche Verbandsklage und die damit in Zusammenhang stehenden Beteiligungsrechte sollten daher in ihrem Anwendungsbereich auf folgende Entscheidungen und Verfahren ausgedehnt werden:

1. Ausnahmen/Befreiungen bei Landschaftsschutzgebieten und Gebietsschutzkategorien i.S.d. § 2 BNatSchG;

2. Ausnahmen vom gesetzlichen Biotopschutz;
3. Artenschutzrechtliche Befreiungen;
4. Plangenehmigungen.

Zudem bedarf es einer ausdrücklichen Klarstellung, dass bei allen Anwendungsfällen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ein Beteiligungsrecht besteht (also z.B. auch bei bisher nur gemeldeten und noch nicht ausgewiesenen Gebieten). Darüber hinaus muss ein Klagerecht anerkannt werden, wenn eine erforderliche Befreiung oder Ausnahme von einer Genehmigung (oder von einer anderen Zulassungsentscheidung) mit Konzentrationswirkung erfasst wird. Bisher werden Klagen in solchen Fällen ganz überwiegend für unzulässig gehalten. Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, weshalb diese wichtigen Anwendungsbereiche für die Verbandsbeteiligung im Verwaltungsverfahren und ggf. Verbandsklage bzgl. ergehender Entscheidungen aus dem Anwendungsbereich der Mitwirkung der Verbände bei der Vollzugskontrolle herausgehalten werden sollen.

---

**Dorothee Dick und Michael Zschiesche**

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V., Berlin,  
Fachgebiet Umweltrecht & Bürgerbeteiligung

## Förderabonnement

Das Öko-Institut e.V. kann durch eine Mitgliedschaft unterstützt werden. Von unseren Leserinnen und Lesern sowie von Menschen, mit denen wir Kontakt haben, werden wir aber häufig gefragt, ob es auch möglich sei, Mitglied der KGV zu werden, um so speziell die Arbeit der KGV zu unterstützen.

Da finanzielle Zuwendungen an die KGV nur durch Einzelspenden erfolgen können, haben wir aufgrund der Anfragen zur dauerhaften Unterstützung das Förderabonnement eingerichtet, damit diejenigen, die die Arbeit der KGV für wichtig halten, einen regelmäßigen Beitrag dazu leisten können.

**Der Preis für das Förderabonnement beträgt 40,-- €.**

Es ist für Privatpersonen, Bürgerinitiativen und Umweltgruppen gedacht. Für Firmen, Behörden, Parteien, Anwaltskanzleien und Ingenieurbüros kostet das Abonnement des KGV-Rundbriefs weiterhin 85,-- €, für Mitgliedskommunen und deren Behörden, sowie für Firmen, Parteien, Anwaltskanzleien und Ingenieurbüros, die Mitglied des Öko-Instituts sind, 42,50 €.

Diejenigen, die bereits ein Abonnement besitzen und die Arbeit der KGV durch ein Förderabonnement unterstützen möchten, sollten uns dies unter Angabe der bisherigen Abo-Nummer schriftlich mitteilen.

**Vielen Dank !**

## Abonnement / Einzelbestellung

Hiermit abonniere ich den KGV-Rundbrief zum Preis (inkl. Versandkosten) von

20 €/Jahr (1)       40 €/Jahr (2)       85 €/Jahr (3)       42,50/Jahr €

- (1) Gilt für Privatpersonen, Bürgerinitiativen, Umweltgruppen und Umweltverbände
- (2) **Förderabonnement zur Unterstützung der KGV**, gilt für den gleichen Personenkreis wie unter (1)
- (3) Gilt für Firmen, Behörden, Parteien, Berufs- u. Unternehmerverbände, Anwaltskanzleien, Ingenieurbüros etc.
- (4) Gilt für Mitgliedskommunen des Öko-Instituts und deren Behörden sowie für alle unter (3) genannten, die Mitglieder des Öko-Instituts sind.

Name: ..... Vorname: .....  
 Firma: ..... Str.: .....  
 PLZ: ..... Ort: .....  
 Tel.: ..... Mitglieds-Nr. d. Öko-Instituts: .....

**Datum** ..... **Unterschrift:** .....  
 (Bedingungen: Siehe Impressum.)

**Einzelbestellungen (jeweils zzgl. Versandkosten):**

- 6/12 € pro Nummer/Doppelnummer für die oben unter (1) genannten
- 13/26 € pro Nummer/Doppelnummer für die oben unter (4) genannten
- 26/52 € pro Nummer/Doppelnummer für die oben unter (3) genannten
- ..... St. 1+2/2006 Lärmbedingte Wertverluste durch Großflughafen, Reduzierung u. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Wasserstoff als Kraftstoff, Rechtsprechung zum Umweltinformationsrecht, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht
- ..... St. 3+4/2006 OVG-Urteile zu Immissionsprognosen und verschärften Emissionsgrenzwerten, Wirkungen und Risiken von Nanopartikeln, Föderalismusreform, Aktionsplan Feinstaub Schweiz, 66. und 67. UMK
- ..... St. 1+2/2007 Abfallverbrennung: Beseitigung oder Verwertung (Urteil VGH Mannheim), Umweltgesetzbuch, Regelungslücken bei den Emissionen von Nanomaterialien, Chancen und Risiken der Nanotechnologie, Energetische Verwertung von Abfällen
- ..... St. 3/2007 Einschränkung von Umweltstandards und Öffentlichkeitsbeteiligung, Abfallverbrennung heute, REACH, Aufwertung der Umweltverwaltung gefordert, 68. UMK
- ..... St. 4/2007 Immissionsprognosen MVA Zella-Mehlis, Anforderungen an Endlagersicherheitsverordnung, 69. UMK
- ..... St. 1/2008 Ökologische Bewertung der Entsorgung gefährlicher Abfälle unter und über Tage, 70. UMK

Folgende Rundbriefe können zum Preis von 3/6 € pro Nummer/Doppelnummer inkl. Versandkosten nachbestellt werden.

- |                        |                        |                        |                        |
|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| ..... St. Nr. 1+2/1993 | ..... St. Nr. 4/1995   | ..... St. SN 1998      | ..... St. Nr. 3/2002   |
| ..... St. Nr. 3/1993   | ..... St. Nr. 1/1996   | ..... St. Nr. 3+4/1998 | ..... St. Nr. 4/2002   |
| ..... St. Nr. 4/1993   | ..... St. Nr. 2/1996   | ..... St. Nr. 1+2/1999 | ..... St. Nr. 1/2003   |
| ..... St. Nr. 1/1994   | ..... St. Nr. 3/1996   | ..... St. Nr. 3/1999   | ..... St. Nr. 2/2003   |
| ..... St. Nr. 2/1994   | ..... St. Nr. 4/1996   | ..... St. Nr. 4/1999   | ..... St. Nr. 3+4/2003 |
| ..... St. Nr. 3/1994   | ..... St. Nr. 1/1997   | ..... St. Nr. 1/2000   | ..... St. Nr. 1/2004   |
| ..... St. Nr. 4/1994   | ..... St. Nr. 2/1997   | ..... St. Nr. 2/2000   | ..... St. Nr. 2+3/2004 |
| ..... St. Nr. 1/1995   | ..... St. Nr. 3+4/1997 | ..... St. Nr. 3+4/2000 | ..... St. Nr. 4/2004   |
| ..... St. Nr. 2/1995   | ..... St. Nr. 1/1998   | ..... St. Nr. 1/2001   | ..... St. Nr. 1+2/2005 |
| ..... St. Nr. 3/1995   | ..... St. Nr. 2/1998   | ..... St. Nr. 1+2/2002 | ..... St. Nr. 3+4/2005 |

## Das Institut

Das Öko-Institut e.V. ist das führende Umweltforschungsinstitut im Bereich der angewandten Ökologie. Es erstellt wissenschaftliche Gutachten und berät PolitikerInnen, Umweltverbände, Institutionen und Unternehmen. Seit der Gründung im Jahr 1977 untersucht und beurteilt das Institut Umweltprobleme, weist auf Risiken hin und entwickelt mögliche Lösungen.

### Forschungsbereiche

An den drei Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin beschäftigt das Institut über 100 MitarbeiterInnen, darunter 70 WissenschaftlerInnen. Sie arbeiten in den Bereichen

- Biodiversität, Ernährung & Landwirtschaft
- Energie & Klimaschutz
- Infrastruktur & Unternehmen
- Nukleartechnik & Anlagensicherheit
- Produkte & Stoffströme
- Umweltrecht
- Arbeitsfeld Verkehr

Die WissenschaftlerInnen bearbeiten nationale und internationale Projekte in Teams, die sich aus Natur-, Wirtschafts- und SozialwissenschaftlerInnen, IngenieurInnen und KommunikationsexpertInnen zusammensetzen. Zudem kooperiert das Öko-Institut e.V. mit anderen wissenschaftlichen Institutionen und arbeitet in Umwelt-Netzwerken mit.

### Auftraggeber

Zu den wichtigsten Auftraggebern gehören Ministerien auf Bundes- und Landesebene, öffentliche Einrichtungen, Unternehmen sowie die Europäische Union. Zudem ist das Institut für politische Parteien, Gewerkschaften und Nicht-Regierungsorganisationen tätig.

## Arbeitsgebiete

Jährlich werden über 150 Projekte in den Arbeitsgebieten „Sicherheit & Gesundheit“, „Nachhaltiges Wirtschaften“, „Politik und Recht“ und „Umwelthandlungsfelder“ bearbeitet.

### Nachhaltiges Wirtschaften

Wie muss ein Produkt aufbereitet sein, damit es VerbraucherInnen im Geschäft wahr-

nehmen und am Ende kaufen? Mit dieser Frage beschäftigt sich das Öko-Institut e.V. unter anderem bei den Forschungen zum nachhaltigen Konsum. Doch das Arbeitsgebiet „Nachhaltiges Wirtschaften“ umfasst noch viel mehr. Dazu gehören auch die Themen

- Kreislaufwirtschaft
- Finanzmärkte
- Landwirtschaft
- Informationsgesellschaft
- Beschaffungswesen
- Konsum

### Sicherheit und Gesundheit

Entspricht der Sicherheitsstandard bei Atomkraftwerken den aktuellen Anforderungen? Welche gesundheitlichen und ökologischen Risiken bestehen bei Nahrungsmitteln? Beides sind Fragen, mit denen sich die WissenschaftlerInnen in diesem Arbeitsgebiet befassen. Schwerpunkte sind die Themen

- Anlagensicherheit
- Ernährung
- Entsorgung radioaktiver Abfälle
- Strahlenschutz
- Gentechnik
- Emissionen und Immissionsschutz

### Politik und Recht

Das Öko-Institut e.V. hat sich das Ziel gesetzt, eine nachhaltige Politik zu etablieren beziehungsweise dort weiterzuentwickeln, wo es bereits positive Ansätze gibt. Ein Schwerpunkt der Arbeit liegt darin, umweltpolitische Strategien und Instrumente zu entwickeln, zu analysieren und zu bewerten sowie rechtlich umzusetzen. In Arbeitsgruppen der Europäischen Union, Ministerien, Umwelt-NGOs und anderen Verbänden sorgen die WissenschaftlerInnen für einen direkten Transfer zwischen Wissenschaft und Politik. Schwerpunkte liegen hier auf den Themen

- Umweltrecht
- Klimaschutzpolitik
- Governance und Steuerung
- Bürgerbeteiligung
- Chemikalienpolitik

### Umwelthandlungsfelder

Welche Auswirkungen auf die Umwelt hat beispielsweise das Mountain-Biking? Wie lässt sich der Ausstieg aus der Atomkraft klimaverträglich umsetzen? Auf diese Fra-

gen geben die WissenschaftlerInnen im Öko-Institut e.V. im Arbeitsgebiet „Umwelthandlungsfelder“ die passenden Antworten. Die ExpertInnen bearbeiten dabei die Themen

- Energie
- Mobilität
- Bauen und Wohnen
- Tourismus
- Freizeit und Sport

## Kompetenzen

Das Öko-Institut e.V. verfügt über eine breite Palette an Kompetenzen, mit denen es wissenschaftliche Studien erstellt und als Gutachter oder Berater auftritt.

### Eigene Analyseinstrumente

ÖASIS, GEMIS und PROSA heißen die drei eigenen Analyseinstrumente, die das Öko-Institut e.V. entwickelt hat.

### Systemanalyse

Die international eingeführte und normierte Methode der Ökobilanz oder Umweltverträglichkeitsprüfungen gehören genauso zu den angewendeten Instrumenten wie Szenarien, Umweltstatistiken, Sicherheits- und Risikoanalysen sowie Umweltindikatorenssysteme.

### Umsetzung

Die WissenschaftlerInnen im Öko-Institut e.V. entwickeln Gütesiegel und Zertifikate, begleiten Dialogforen, unterstützen Technologieentwicklungen und fertigen Managementleitfäden an.

### Ausschusstätigkeiten

MitarbeiterInnen des Öko-Instituts e.V. bringen ihre Erfahrungen beispielsweise im AkEnd, der Risikokommission des Umweltministeriums oder in UN-Arbeitsgruppen ein.

### Gutachter- und Beratertätigkeiten

Das Öko-Institut e.V. bietet wissenschaftliche Politikberatung, entwirft und kommentiert Gesetze und Richtlinien.

**Geschäftsstelle Freiburg**  
Postfach 6226  
D - 79038 Freiburg  
Tel.: +49-(0)761-45295-0  
Fax: +49-(0)761-475437

**Büro Darmstadt**  
Rheinstraße 95  
D - 64295 Darmstadt  
Tel.: +49-(0)6151-8191-0  
Fax: +49-(0)6151-8191-33

**Büro Berlin**  
Novallisstraße 10  
D - 10115 Berlin  
Tel.: +49-(0)30-28 04 86-80  
Fax: +49-(0)30-28 04 86-88

## KGV

*Die Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren (KGV) wurde 1987 auf Initiative des Öko-Instituts e.V. gegründet. An der Gründung beteiligt waren der Arbeitskreis Immissionsschutz des BUND und zahlreiche Bürgerinitiativen. Die KGV hat ihren Sitz im Büro Darmstadt des Öko-Instituts.*

*Ihre Aufgabe besteht darin, BürgerInnen und Bürger sowie Kommunen oder ihre Vertreter über alle Aspekte industrieller Anlagengenehmigungsverfahren sowie über die Auswirkungen solcher Anlagen zu informieren. Gleichzeitig versucht sie, die Bedingungen der Informationsbeschaffung für BürgerInnen und Bürger in Deutschland zu verbessern und dem Abbau von Bürgerrechten im Umweltschutz entgegenzuwirken sowie Gesprächsrunden über Umweltthemen zwischen Firmen und Bürgern zu initiieren und zu fördern. Ihre Tätigkeit soll sowohl dem Umweltschutz als auch der Demokratisierung dienen.*

### Information

Die KGV erfasst in nahezu allen Flächenstaaten der Bundesrepublik die öffentlichen Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und informiert auf Wunsch Kontaktpersonen sowie Verbände und Initiativen in den betroffenen Gebieten über laufende Verfahren. Die dort durch Verfahrensbeteiligte gewonnenen Erfahrungen werden an andere Initiativen weitergegeben; fortschrittliche Genehmigungsbescheide werden zur Argumentationshilfe in vergleichbaren Verfahren gesammelt.

### Materialversand

Umfangreiches Informationsmaterial kann auf Bestellung versandt werden. Wir versuchen aber auch bei uns nicht vorhandenes Material zu beschaffen. Bürgerinnen und Bürger sowie Kommunalvertreter können sich daher mit allen Fragen über immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren (Ablauf, Umweltverträglichkeitsprüfung etc.) sowie zur Anlagentechnik (Emissionsminderung, Anlagensicherheit etc.), aber auch zu Fragen der Informationsbeschaffung (z.B. Umweltinformationsgesetz) schriftlich oder telefonisch an die KGV wenden.

### Rundbrief

Die Zeitschrift der Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren der „KGV-Rundbrief“ erscheint quartalsweise und informiert über

- neue Erkenntnisse bei der Luftreinhaltung,
- den Stand der Technik bei der Emissionsminderung,
- die Praxis bei Genehmigungsverfahren,
- die Probleme verschiedener Anlagentypen,
- die Entwicklungen in der Abfallwirtschaft und
- die Auswirkungen neuer Umweltgesetze oder deren Änderungen.

Darüber hinaus enthält er Meldungen über Neues aus den Ländern und neue VDI-Richtlinien (Handbuch Reinhaltung der Luft) sowie Literatur- und Tagungshinweise.

### Hilfestellung

Wenn möglich erarbeitet die KGV Stellungnahmen zu bestimmten technischen Fragen im Genehmigungsverfahren. Die Hilfe durch Auftritt als Sachbeistand auf Erörterungsterminen ist ebenfalls grundsätzlich möglich. Beides kann aber i.d.R. nur gegen Bezahlung erfolgen.