

BOHL & MARTIN

Rechtsanwälte

**Die neue Konzentrationswirkung
nach § 13 BImSchG
unter Einwirkung der IVU-Richtlinie**

von

Johannes Bohl

Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Johannes Bohl * **
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Christine Martin * **
Rechtsanwältin

Ulrich Oppelt
Rechtsanwalt

Dirk Berninger
Rechtsanwalt

Franz-Ludwig-Straße 9
97072 Würzburg

Telefon: (09 31) 7 96 45-0
Telefax: (09 31) 7 96 45-50

eMail: info@bohl-martin.de
Internet: www.bohl-martin.de

* auch zugelassen beim
OLG Bamberg und BayObLG München

** zugelassene Gütestelle nach dem Bayer. Schlichtungsgesetz

Geltende Rechtslage

Merkmal der Immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 4 ff. BImSchG ist, daß diese andere behördliche Genehmigungen (zum Teil) einschließt, insoweit gesonderte zusätzliche bzw. parallele Genehmigungsverfahren zur Anlagenzulassung entbehrlich macht. Diese sog. „Konzentrationswirkung“ ist ausgestaltet in § 13 BImSchG, der aufgrund einer nach einhelliger Meinung nicht geglückten Formulierung immer wieder Zweifel über die Tragweite der Konzentrationswirkung auslöste. So war z.B. lange streitig, ob bei immissionsschutzrechtlichen Anlagen im Außenbereich die Gemeinde – wie im Baurecht – ihr Einvernehmen erteilen mußte, oder ob es auf ein solches gemeindliches Einvernehmen nicht ankam.

Bei der in § 13 BImSchG handelt es sich um eine sog. „formelle Konzentration“, d.h. es werden die von der Konzentrationswirkung erfaßten anderen Anlagenzulassungen verfahrensrechtlich durch die einheitliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung ersetzt. Dies dient der Verfahrensstraffung und letztlich auch der Übersichtlichkeit für den Betreiber wie auch die Überwachungsbehörden und die Öffentlichkeit. Heute ist der Streit darüber, ob der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung auch eine „materielle“ Konzentrationswirkung zukommt, überholt. Diese Frage ist in § 13 BImSchG gar nicht geregelt, sondern in § 6 Abs. 1 Ziff. 2 BImSchG. Nicht zuletzt aufgrund des recht eindeutigen Wortlautes der Vorschrift besteht heute Einigkeit darüber, daß die von der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG erfaßten anderen behördlichen Zulassungen materiell im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung voll einzuhalten sind, also nicht etwa einem behördlichen Ermessen über ihre Geltung unterliegen. Somit bedeutet Konzentrationswirkung im Sinne des § 13 BImSchG: Die materiellen Anforderungen nach den Einzelgesetzen sind voll zu prüfen, werden aber in einem einheitlichen Genehmigungsbescheid zusammengefaßt.

Probleme des geltenden Rechts

Einfluß der IVU-Richtlinie auf das nationale Anlagenzulassungsrecht

Kernstück der IVU-Richtlinie ist der sog. „integrative Ansatz“. Was darunter zu verstehen ist, ist umstritten, denn dieser wird von der IVU-Richtlinie vorausgesetzt und nicht eigens definiert. Im siebten und achten Erwägungsgrund der IVU-Richtlinie ausgeführt:

...

Daraus läßt sich für den integrativen Ansatz sowohl ein formelles wie auch ein materielles Verständnis ableiten. Eine formelle Auswirkung des integrativen Prinzips wäre dann, daß die der IVU-Richtlinie unterfallenden Anlagen künftig nur noch einer einzigen Genehmigung bedürften. § 13 BImSchG wäre dann europarechtswidrig, soweit er bestimmte anlagenbezogene Genehmigungen ausnimmt. Einerseits wird zwar vielfach betont, daß das integrative Prinzip eine medienübergreifende und einheitliche Betrachtung der Anlage erfordere, andererseits dies aber nicht notwendig nur eine einzige Genehmigung erlaube. Dafür spricht, daß sowohl die IVU-Richtlinie als auch die UVP-Änderungsrichtlinie nicht dazu zwingen, die Umweltverträglichkeitsprüfung in das Genehmigungsverfahren zu integrieren, sondern den Mitgliedsstaaten eine entsprechende Gestaltung freiwillig überlassen. Andererseits stellt sich die Frage, wie verfahrensökonomisch ein integratives Genehmigungsverfahren aufgeteilt bleibt. Der integrative Ansatz könnte mangels fehlendem gemeinsamen „Genehmigungsdach“ dann nur dadurch erfüllt werden, daß jede einzelne Genehmigung den Integrationsgedanken aufgreift und die Wechselwirkungen auch mit denjenigen Umweltmedien abprüft, die von der jeweiligen Genehmigung nicht erfaßt werden.

Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden: Nach § 13 BImSchG werden die wasserrechtlichen Bewilligungen und Erlaubnisse nach §§ 7 und 8 WHG von der Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht erfaßt. Die Umweltauswirkungen einer Gewässerbenutzung, die notwendige Folge des Betriebes einer immissionsschutzrechtlichen Anlage sind, sind aber nach dem integrativen Ansatz in die Gesamtbeurteilung der Auswirkungen auf alle Umweltmedien und Ihre Wechselwirkungen in Beziehung zu setzen zu den Schadstoff- und Lärmimmissionen wie auch der Abfallwirtschaft. Das liefe darauf hinaus, daß nach § 13 BImSchG in der geltenden Fassung sowohl die Immissionsschutzbehörde im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren als auch die Wasserbehörde im wasserrechtlichen Erlaubnis- oder Bewilligungsverfahren jeweils die vollumfängliche Prüfung der Wechselwirkungen aller oben genannten Umweltauswirkungen zu prüfen hätten. Das läuft auf eine erhebliche Mehr- und Doppelarbeit hinaus, für die ein sachlich überzeugender Grund nicht ersichtlich ist.

Die Aufrechterhaltung der Trennung zwischen immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und wasserrechtlicher Erlaubnis bzw. Bewilligung ist auch aus sonstigen Gründen nicht rechtlich geboten. Während dem Bund für das Wasserrecht nur eine Rahmengesetzgebungsbefugnis nach Art. 75 GG zusteht und daran das Vorhaben eines Umweltgesetzbuches derzeit gescheitert ist, besitzt er im Bereich des Immissionsschutzrechts nach Art. 74 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, kann also bei Bedarf vollständig sowohl formell wie materiell regeln. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes würde deshalb ohne weiteres eine generelle Ausdehnung der Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG auf alle anlagenbezogenen umweltrelevanten Genehmigung- und Zulassungsverfahren erlauben. So wird auch derzeit schon davon ausgegangen, daß z.B. eine gemeindliche Zulassung zur Einleitung von Abwässern in die Kanalisation aufgrund einer kommunalen Satzung von der Konzentrationswirkung erfaßt wird. Wegen § 6 Abs. 1 Ziff. 2 BImSchG prüft dann die Immissionsschutzbehörde die Einhaltung der Einleitungsvoraussetzung nach der kommunalen Abwassersatzung.

Änderung des § 13 BImSchG durch das „Artikelgesetz“

Im Zuge der dringend notwendigen und überfälligen Umsetzung der IVU-Richtlinie und der UVP-Änderungsrichtlinie in nationales Recht plant die Bundesregierung auch eine Änderung des § 13 BImSchG. Eine unmittelbare Vorgabe für diese geplante Änderung gibt es in der IVU-Richtlinie nicht. Die geplante Änderung stellt sich nach aktuellem Stand wie folgt dar:

Artikelgesetz (Stand: November 2000)	Konsolidierte Fassung (Änderungen kursiv)	Geltendes Recht
<p>§ 13 wird wie folgt geändert:</p> <p>“§ 13 Genehmigung und andere behördliche Entscheidungen</p> <p>Die Genehmigung schließt andere, die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen</p>	<p>§ 13 Genehmigung und andere behördliche Entscheidungen</p> <p><i>Die Genehmigung schließt andere, die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit Ausnahme von Planfeststellungen, behördlichen Entschei-</i></p>	<p>§ 13 Genehmigung und andere behördliche Entscheidungen</p> <p>Die Genehmigung schließt andere, die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit Ausnahme von Planfeststellungen, Zulassungen bergrecht-</p>

<p>mit Ausnahme von Planfeststellungen, behördlichen Entscheidungen aufgrund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen nach den §§ 7 und 8 des Wasserhaushaltsgesetzes.“</p>	<p><i>dungen aufgrund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen nach den §§ 7 und 8 des Wasserhaushaltsgesetzes.</i></p>	<p>licher Betriebspläne, Zustimmungen, behördlichen Entscheidungen auf Grund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen nach den §§ 7 und 8 des Wasserhaushaltsgesetzes; die Genehmigung kann mit einem Vorbehalt einer nachträglichen wasserrechtlichen Erlaubnis erlassen werden. § 4 des Energiewirtschaftsgesetzes vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I S. 1451), zuletzt geändert durch das Außenwirtschaftsgesetzes vom 28. April 1961 (BGBl. I S. 481), bleibt unberührt.</p>
--	--	---

Die geplante Änderung des § 13 BImSchG behebt die Kritikpunkte an der Konzentrationswirkung, ohne aber zu einer wirklich einheitlichen und allumfassenden Genehmigung zu gelangen. Soweit man die Rechtsauffassung vertritt, daß der integrative Ansatz der IVU-Richtlinie ein umfassendes und einheitliches Genehmigungsverfahren verlange, bliebe die Regelung hinter der IVU-Richtlinie zurück.