

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <http://www.researchgate.net/publication/260497168>

# Die integrierte Vorhabengenehmigung als Herausforderung für Organisation und Verfahren der Entscheidungsfindung (Typoskript), Original abgedruckt VerwArch 100 (2009), S. 40 – 54.

DATASET · MARCH 2010

---

READS

24

1 AUTHOR:



Mario Martini

Deutsche Universität für Verwaltungswisse...

12 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

## Die integrierte Vorhabengenehmigung als Herausforderung für Organisation und Struktur der Entscheidungsfindung

Von Privatdozent Dr. *Mario Martini*, Hamburg\*\*

I.	Ratio und Begriff integrierten Umweltschutzes.....	2
II.	Das europäische Umweltrecht als Motor der Integrationsidee – Formen und Rahmenbedingungen integrierten Umweltschutzes.....	4
1.	Produktintegrierter Umweltschutz.....	4
2.	Produktionsintegrierter Umweltschutz.....	5
a)	Der integrierte Ansatz der UVP-RL.....	5
b)	Der integrierte Ansatz der IVU-RL.....	6
III.	Herausforderungen an die Struktur der Entscheidungsfindung.....	7
1.	Das Ideal integrierten Umweltschutzes.....	8
2.	Der integrierte Ansatz der IVU-RL.....	9
3.	Umsetzung im UGB I.....	10
IV.	Herausforderungen an Organisation und Verfahren der Entscheidungsfindung... .....	12
1.	Das Idealbild integrierten Umweltschutzes.....	12
2.	Verfahrensrechtliche Anforderungen der IVU-RL.....	13
3.	Ausgestaltung durch das UGB I.....	14
V.	Fazit.....	15

»Wenn es *nicht* notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, *kein* Gesetz zu machen«. An dieser Maßgabe des französischen Staatsphilosophen *Charles de Montesquieu* muss sich auch ein Umweltgesetzbuch messen lassen. Es ist nur dann des Schweißes der Edlen wert, wenn es einen substanziellen Beitrag zur Vollzugsfreundlichkeit und Modernisierung des Umweltrechts zu erbringen vermag. Sonst gleicht der Gesetzgeber einem Arzt, der ohne Therapieplan immer neue Medikamente verschreibt, ohne die alten abzusetzen<sup>1</sup>. Die Kodifikation des Umweltrechts birgt insoweit eine Chance – die Chance, einen normativen Bestand, der sich über Jahrzehnte bisweilen wildwuchsartig entwickelt hat, zu sichten, zu

---

\* *Mario Martini* ist Privatdozent an der Bucerius Law School, Hamburg. Z. Zt. vertritt er einen Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Der Beitrag beruht auf einem Vortrag, den der Autor anlässlich der Speyerer Tagung »Anforderungen des UGB an Organisation und Verfahren der Behörden« gehalten hat.

<sup>1</sup> *Kloepfer*, JZ 1991, 737 (744).

straffen und zurückzuschneiden<sup>2</sup>. Das UGB vermag eine Binnenharmonisierung herbeizuführen, Reformimpulse aufzunehmen und durch einen stimmigen Begriffs- und Instrumentenrahmen »aus einem Guss« strukturelle Kontinuität zu vermitteln, die Orientierungs- und Rechtssicherheit im Umweltrecht verspricht<sup>3</sup>. Das Herzstück seines Innovationsanspruchs, die integrierte Vorhabengenehmigung, ist dabei kritisch darauf zu überprüfen, ob sie einen zukunftsweisenden Ordnungsrahmen für eine moderne ökologische Industriegesellschaft zu setzen vermag. Sie soll die bisher auf viele Fachgesetze zersplitterten fachrechtlichen Prüf- und Entscheidungsprogramme für zulassungsbedürftige Vorhaben mit besonderem Umweltgefährdungspotenzial auf einer systematisch, strukturell und begrifflich harmonisierten Genehmigungsgrundlage zusammenführen<sup>4</sup>. Ihr Innovationspotenzial mit dem Anspruch des umweltpolitischen Konzepts »integrierter Umweltschutz« respektive den europarechtlichen Vorgaben abzugleichen und auf Optimierungspotenzial zu durchleuchten, ist Ziel dieses Beitrags<sup>5</sup>. Wie schwierig es ist, das integrierte Modell in die bestehenden Strukturen einzuflechten, wird dabei ebenso deutlich wie die praktischen Realisierungsgrenzen integrierten Umweltschutzes. Zunächst soll nach ratio und Begriff integrierten Umweltschutzes gefahndet werden (unten I.). Sein verwaltungswissenschaftliches Rationalitätspotenzial verliert sich nur allzu schnell im Nebel der Diskussion. Die Quelle seiner rechtlichen Stoßkraft, der europarechtliche Handlungsrahmen, wird anschließend (unten II.) beleuchtet, um auf dieser Grundlage zu fragen, welche Auswirkungen sich daraus für die Struktur der Entscheidungsfindung (unten III.) und das Verwaltungsverfahren (unten IV.) ergeben. Dabei gilt es sauber zwischen europarechtlich zwingenden Vorgaben und dem im Sinne integrierten Umweltschutzes rechtspolitisch Wünschbaren zu unterscheiden. Das geschieht in der Diskussion leider nicht immer. Nur auf dieser Grundlage wird aber eine rechtliche Analyse des UGB-Entwurfs fruchtbar. Sie mündet in einen rechtspolitischen Gestaltungsvorschlag zur Optimierung der Integrationsleistung des UGB (unten V.).

### *I. Ratio und Begriff integrierten Umweltschutzes*

---

<sup>2</sup> *Kahl*, Umweltrechtliche Instrumente im UGB, 2007, S. 8.

<sup>3</sup> In dem dynamischen europäischen Umweltrechtsverbund bleibt sie dabei indes notwendig *lex imperfecta*. Zu den Kodifikationszielen des UGB siehe die Begründung zum Referentenentwurf für ein UGB I, S. 18 ff. (abrufbar unter [www.bmu.de](http://www.bmu.de); Stand: 20. 5. 2008); ferner aus der reichhaltigen Literatur *Bohne*, EurUP 2006, 276 (277 ff.); *Debus*, Vom Wert einer Kodifikation des Umweltrechts (in diesem Heft); *Guckelberger*, NVwZ 2008, 1161 (1163); *Kloepfer*, Verw. 41 (2008), 195 (196 ff.).

<sup>4</sup> Vgl. Begründung zum UGB I-E (Fußn. 3), S. 32.

<sup>5</sup> Aus der Betrachtung ausgeklammert bleibt dabei die planerische Genehmigung (§§ 63 ff. UGB I-E). Sie löst die bisherigen Planfeststellungen und Plangenehmigungen nach § 31 Abs. 2 und 3 WHG, § 31 Abs. 2 und 3 KrW-/AbfG sowie § 20 Abs. 1, 2 UVPg (ohne grundlegende Änderungen) ab.

Die Idee integrierten Umweltschutzes bewegt sich zwischen Mythos und Mysterium des modernen Umweltrechts. Eine gesetzliche Definition des Konzepts findet sich nirgends. Stattdessen versucht eine Vielzahl kreativer Wortschöpfungen seinen Wesenskern abzubilden. So heißt es, integrierter Umweltschutz sei durch eine »mehrdimensionale«<sup>6</sup>, »synoptische«<sup>7</sup>, »gesamthafte« oder »polysektorale«<sup>8</sup> Prüfungsstruktur gekennzeichnet. Was sich dahinter verbirgt und was dies bedeutet, bleibt dabei weithin im Verborgenen. Hilfreicher erscheint da eine Rückverfolgung der Spuren seiner naturphilosophisch-juristischen Rationalität<sup>9</sup>. Der Integrationsgedanke folgt einer einfachen Erkenntnis: Der englische Philosoph *Francis Bacon* hat sie im 16. Jahrhundert formuliert: »Naturae imperare parendo«: »Wer der Natur befehlen will, muss ihr (und damit ihren Gesetzmäßigkeiten) gehorchen«.<sup>10</sup> Der Haushalt der Natur stellt sich als ein komplexes und dynamisches Wirkungsgefüge mit vielfältigen Verknüpfungen und sich selbst regulierenden Regelkreisen dar. Die in ihm angelegten Wirkungszusammenhänge sind nicht einfach, linear und proportional, sondern diskontinuierlich und konterintuitiv. Sie lassen sich nur verstehen und voraussehen, wenn sie nicht isoliert, sondern als in ein größeres System eingebettet verstanden werden. Wenn dies so ist, kann Umweltschutz erfolgreich nicht unter Ausblendung der ökosystemaren Wechselbeziehungen zwischen den Umweltmedien betrieben werden. In Rechnung zu stellen sind Wanderungsbewegungen von Schadstoffen, multikausale Wirkungen von Belastungen, eine hohe Komplexität von Wirkungsfaktoren, lange Latenzzeiten von Veränderungen<sup>11</sup>. Der Kampf gegen die Umweltverschmutzung erscheint in diesem Lichte als Kampf gegen eine Hydra. Ebenso wie jene ist diese nur zu besiegen, indem man nicht einen ihrer Köpfe, also die Verschmutzung eines Umweltmediums, einzeln angreift. Es ist vielmehr ein Kampf gegen die gesamte Hydra zu führen<sup>12</sup>. Integrierter Umweltschutz hat dies zum Ziel. Er versteht sich als umweltrechtliches Optimierungskonzept, das den Gesetzmäßigkeiten der Natur als Ökosystem Be-

---

<sup>6</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. 1. 1996, BVerwGE 100, 238 (246).

<sup>7</sup> *Bechmann/Jörissen*, KritV 1992, 140 (150 f.).

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Soell/Dirnberger*, NVwZ 1990, 705 (706).

<sup>9</sup> Zu den geistesgeschichtlichen Wurzeln und Grundlagen der Forderung nach integriertem Umweltschutz *Martini*, Integrierte Regelungsansätze im Immissionsschutzrecht, 2002, S. 33 ff.

<sup>10</sup> Engl. Original: »Nature to be commended must be obeyed«. *Bacon*, Aphorisms concerning the Interpretation of Nature and the United Kingdom of Man, in: *Novum organum scientiarum*, 1620.

<sup>11</sup> Vgl. dazu *Calliess*, Verwaltungsorganisationsrechtliche Konsequenzen des integrierten Umweltschutzes, in: *Ruffert* (Hrsg.), *Recht und Organisation*, 2003, S. 73 (73 f.); *Martini* (Fußn. 9), S. 40 f. m. w. N.

<sup>12</sup> Vgl. *Guruswamy*, Integrating Thoughtways: Re-Opening of the Environmental Mind?, *Wisconsin Law Review* 1989, 463 (464 ff.) m. w. N.

achtung schenkt und die Wechselwirkungen zwischen den Medien in die Betrachtung einbezieht, um die Umwelt in ihrer Gesamtheit zu schützen<sup>13</sup>.

Das Umweltrecht ist aber historisch anders entstanden, nämlich als ordnungsrechtliches Reaktionsinstrument auf sektorale Umweltbelastungen. Die Fachgesetze nahmen zunächst die Abwehr konkreter Gefahrenlagen einzelner Umweltmedien in den Blick. Die Grenzwerte waren sektoral ausgerichtet, die Vollzugsbehörden dementsprechend auf den Schutz des ihnen anvertrauten Umweltmediums ausgerichtet. Anstelle systemübergreifender und vernetzter Denk- und Handlungsweisen waren Ressortegoismen, Kompetenzkonflikte, behördlicher »Häuserkampf«, und mangelndes Querschnittswissen anzutreffen. So konnte es zu sektoralen Blickverengungen kommen, die die Folgewirkungen umweltrelevanter Maßnahmen in anderen Medien vernachlässigten. Und so drohten Umweltprobleme lediglich von einem Umweltmedium in ein anderes, weniger intensiv rechtlich geschütztes Medium verschoben zu werden.

Verwaltungswissenschaftlich betrachtet ist der Befund keine Überraschung: Organisationen tendieren dazu, ihre Aufmerksamkeit auf ihren eigenen Zuständigkeitsbereich zu beschränken und Probleme jenseits dieser Grenzen als externe Kosten aus dem Blickfeld der Betrachtung zu nehmen<sup>14</sup>. Ressortübergreifende Problemzusammenhänge werden weniger zuverlässig erfasst. So zwangen einst Grenzwertverschärfungen Kohlekraftwerke zum Einbau von Rauchgasentschwefelungsanlagen. Durch die Filterung entstanden Abfälle, die den Boden und das Grundwasser mit Chloriden und Sulfaten belasteten und damit neue Umweltprobleme hervorriefen<sup>15</sup>. Auf Grenzwertverschärfungen für Fluor- und Chlorverbindungen reagierten Unternehmen mit einem Auswaschen von Chlorwasserstoff. Dabei entstand Salzsäure, die Boden und Gewässer belastete und – über den auf Weideflächen aufgebrauchten Klärschlamm – das Weidevieh an Fluorose erkranken ließ<sup>16</sup>. Sektorale Umweltmaßnahmen können sich in einer Umwelt-Gesamtbilanz als ein Danaergeschenk erweisen, indem sie Umweltprobleme von einem Umweltmedium auf ein anderes verschieben statt sie zu lösen. Die Optimierung von Teilaufgaben des Umweltschutzes erfolgt dann zum Nachteil der Gesamtaufgabe »Schutz der Umwelt«.

## *II. Das europäische Umweltrecht als Motor der Integrationsidee - Formen und Rahmenbedingungen integrierten Umweltschutzes*

---

<sup>13</sup> Vgl. zum Begriff des integrierten Umweltschutzes im Einzelnen etwa *Calliess* (Fußn. 11), S. 75 ff.; *ders.*, ZUR 2008, 343 (344 f.); *Martini* (Fußn. 9), S. 44 ff.; *Schulz*, Medienübergreifendes Industrieanlagenzulassungsrecht nach deutschem und europäischem Recht, 1997, S. 22 f.; *Zöttl*, Integrierter Umweltschutz in der neueren Rechtsentwicklung, 1998, S. 91 ff. jeweils m. w. N.

<sup>14</sup> Vgl. *Bohne*, Das Umweltrecht – »ein irreguläre aliquod corpus et monstro simile«, in: Koch (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, 1992, S. 181 ff. (205); *Hoffmann-Riem*, Verfahren, in: Böhret/Hill (Hrsg.), Ökologisierung des Rechts- und Verwaltungssystems, 1994, S. 114 (115); *ders.*, AöR 119 (1994), S. 590 (598).

<sup>15</sup> Vgl. *SRU*, Umweltgutachten 1987, BT-Drucks. 11/1568 Tz. 1874 f.

<sup>16</sup> Vgl. Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, abgedruckt in BT-Drucks. 12/6962, S. 6.

Die Überwindung sektoraler Blickverengungen hat sich die europäische Union mit Nachdruck auf die Fahnen geschrieben. Sie ist der spiritus rector des Schlagworts integrierten Umweltschutzes. Zum ersten Mal taucht der Begriff im vierten Umweltaktionsprogramm von 1987 auf<sup>17</sup>. In vielfältigen Wirkungsebenen hat das Konzept seither im europäischen und nationalen Umweltrecht Wurzeln geschlagen. Es setzt dabei auf zwei Stufen an: auf Produkt- wie auf Produktionsebene.

### 1. Produktintegrierter Umweltschutz

*Produktintegrierter Umweltschutz* zielt auf Maßnahmen am Produkt, die seine Gesamtökobilanz verbessern. In diesem Dienst steht etwa das durch europäische Verordnung eingeführte Eco-Label – ebenso das deutsche Pendant: »das Umweltzeichen«<sup>18</sup>. Sie begegnen uns auf Gebrauchsgegenständen des täglichen Bedarfs, etwa Glühbirnen, Kühlschränken und Computern. Durch die Indizierung besonderer Umweltfreundlichkeit sollen sie die individuelle Kaufentscheidung beeinflussen und damit mittelbar Anreize für die Entwicklung umweltfreundlicher Produkte schaffen.

### 2. Produktionsintegrierter Umweltschutz

*Produktionsintegrierter Umweltschutz* setzt auf einer vorgelagerten Stufe an, nämlich der *Herstellung* des Produkts. Er nimmt die Anlage und ihre Zulassung in den Blick. Dabei zielt er auf Förderung und Einsatz integrierter Herstellungstechnologien<sup>19</sup>, die Schadstoffe möglichst *im Produktionsprozess* vermeiden statt sie an dessen Ende mit Hilfe von End-of-pipe-Technologien aufwändig herauszufiltern. Drei Hebel sind es, an denen gesamthafter produktionsintegrierter Umweltschutz ansetzen kann: 1. am Verwaltungsverfahren (*verfahrensrechtliche Integration*), 2. an der Verwaltungsorganisation (*organisatorische Integration*), 3. an den inhaltlichen Entscheidungsmaßstäben und ihrer Ausrichtung auf eine gesamthafte Betrachtungsweise (*materielle Integration*). Auf allen drei Ebenen nimmt das europäische Umweltrecht das nationale Anlagenzulassungsrecht inzwischen in den Klammergriff: Die UVP-RL (unten a) begründet Anforderungen an das Entscheidungsverfahren, die IVU-RL (unten b) vorrangig Anforderungen an die inhaltlichen Entscheidungsmaßstäbe. Als dritter Baustein integrierten Umweltschutzes tritt jenseits des Ordnungsrechts flankierend die Öko-

---

<sup>17</sup> 4. Umweltaktionsprogramm, ABIEG Nr. C 328 vom 7. 12. 1987, S. 5 (18 ff.).

<sup>18</sup> Vgl. dazu etwa von *Danwitz*, Umweltzeichen in der EG und Umweltzeichen in Deutschland, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Bd. I, 2003, S. 1436 ff. <http://pollux.bsz-bw.de/CHARSET=UTF-8/COOKIE=U998,Pbszgast,I17,B0728%2B,SY,NRecherche-DB,D2.1,E78162a3d-0,A,H,R129.13.130.211,FY/DB=2.1/IMPLAND=Y/LIBID=0728%2B/LNG=DU/LRSET=1/SET=1/SID=78162a3d-0/SRT=YOP/TTL=6/CLK?IKT=12&TRM=100246494&NOABS=Y>

<sup>19</sup> Vgl. zu dem Begriff *Coenen/Klein-Vielhauer/Meyer*, Integrierte Umwelttechnik, 1996, S. 34; *Martini* (Fußn. 9), S. 7 ff.

Audit-Verordnung hinzu. Sie zielt auf die Aktivierung unternehmerischer Eigenverantwortung im Interesse bestmöglichen Schutzes der Umwelt insgesamt durch ein Element freiwilliger, staatlich überwachter Selbstkontrolle.

#### *a) Der integrierte Ansatz der UVP-RL*

Die UVP-RL will das Verwaltungsverfahren als Steuerungsressource gesamthaften Umweltschutzes fruchtbar machen. Sie soll die Entscheidungsfaktoren ans Licht holen, die erforderlich sind, um eine gesamthafte Entscheidung treffen zu können. Der Grundgedanke: Nur wenn ökosystemare Folgewirkungen umfassend erfasst werden, kann eine für die Umwelt insgesamt verantwortbare Entscheidung gefällt werden. Dass das Akronym UVP gerne als »unendlich viel Papier« gedeutet wird, darf da nicht überraschen. Das Gewicht der UVP für die inhaltliche Entscheidung, die Verbindung zum materiellen Entscheidungsprogramm, blieb dabei immer etwas im Dunkeln: Die UVP-Richtlinie (Art. 8) wie das UVPG (§ 12) sprechen von einem Berücksichtigungsgebot. Es muss mit anderen Worten eine rechtlich gesicherte Verbindung zwischen dem Ergebnis der Prüfung und der Projektzulassung bestehen. Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung müssen im Genehmigungs-Verfahren wirksam werden können – mit welchem Gewicht fällt dabei weitgehend dem Entscheidungsspielraum der Nationalstaaten anheim. Nur das »Ob« der rechtlichen Verbindung mit der Projektzulassung ist gemeinschaftsrechtlich vorgegeben, nicht aber konkret das »Wie«<sup>20</sup>. Der Referentenentwurf für ein UGB übernimmt die sibyllinische Wendung »berücksichtigen« (ebenso wie die anderen Regelungen des UVPG). »Die Ergebnisse« der UVP sind »im Rahmen der Genehmigungsvoraussetzungen (...) im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge zu berücksichtigen«, heißt es in § 54 Abs. 3 UGB I-E. Bei unbefangener Lesart klingt dies – anders noch in § 12 UVPG – nach einer Aufwertung der UVP zur selbständigen Genehmigungsvoraussetzung. So ist es aber nicht gemeint. Weitergehende materielle Anforderungen seien damit nicht verbunden, stellt der Entwurf in der Begründung klar<sup>21</sup>.

#### *b) Der integrierte Ansatz der IVU-RL*

Die IVU-RL ist in ihren Anforderungen an die inhaltliche Entscheidungssteuerung rigoroser als die UVP-RL. Sie will das Anlagenzulassungsrecht materiell-rechtlich auf das integrierte Konzept einschwören, d. h. den Schutz

---

<sup>20</sup> Vgl. dazu im Einzelnen *Hoppe/Püchel*, DVBl. 1988 S. 1 (4); *Lange*, DÖV 1992, 780 (781); *Martini* (Fußn. 9), S. 68 ff.; *Püchel*, Die materiell-rechtlichen Anforderungen der EG-Richtlinie zur UVP, 1989, S. 81 u. 97; *Schmidt-Aßmann*, Die Umsetzung der UVP-RL in das nationale Recht, in: FS Doehring, 1989, S. 889 (898 f.); *Schulz* (Fußn. 13), S. 73.; *Weber*, Die UVP-RL im deutschen Recht, 1989, S. 252.

<sup>21</sup> Begründung zum UGB I-E (Fußn.3), S. 37.

der Umwelt insgesamt zum Credo der Entscheidungsmaßstäbe erheben<sup>22</sup>. In ihrer Provenienz ist sie dabei stark von dem britischen Konzept der Integrated Pollution Prevention and Control gesteuert<sup>23</sup>. Dem deutschen Recht wurde daher eine Revolution prophezeit<sup>24</sup>. Diese fiel jedoch friedfertiger aus als zunächst erwartet. Denn es wurde bald klar: Dem heutigen deutschen Umweltrecht ist integriertes Denken keineswegs fremd. Das deutsche BImSchG ist längst kein sektorales Luftschutzgesetz mehr. Mit seinen medienübergreifenden, dynamischen Grundpflichten ist es als grundsätzlich umfassendes Anlagenzulassungsrecht konzipiert<sup>25</sup>. So konnten seine Grundpflichten – nicht zuletzt dank deutschen Verhandlungsgeschicks – zur Folie für die Grundpflichten der IVU-RL und nun zum Vorbild für das UGB avancieren.

### *III. Herausforderungen an die Struktur der Entscheidungsfindung*

Wie weit die dogmatische Sprengkraft der IVU-RL und ihres integrierten Konzepts im Einzelnen reichen, bleibt aber bis heute geheimnisumwittert. Das gilt namentlich für die Struktur der behördlichen Entscheidung: Bedingt das integrierte Konzept strukturnotwendig eine Abkehr von dem überkommenen Konzept der gebundenen Entscheidung?

Der deutsche Gesetzgeber hält bislang an der gebundenen Entscheidung – jedenfalls der Form nach – fest. Auch die integrierte Vorhabengenehmigung will daran nicht rütteln. Die integrierte Vorhabengenehmigung »ist« nach § 54 Abs. 1 UGB I-E »zu erteilen«, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen. »Sie ist eine gebundene Entscheidung«, heißt es in der Begründung zum UGB-Entwurf<sup>26</sup>. Das ist keineswegs selbstverständlich, verschmilzt doch die integrierte Genehmigung Eröffnungskontrolltatbestände unterschiedlicher Provenienz miteinander. Sie verbindet nach dem Prinzip »ein Antrag, ein Verfahren, eine Genehmigung« die immissionsschutzrechtliche Genehmigung und die wasserrechtliche Erlaubnis zu einem neuen, einheitlichen Zulassungstyp mit grundsätzlich umfassender Konzentrationswirkung (vgl. § 58 I UGB I-E<sup>27</sup>). Das erzielt Vereinfachungs- und Einsparungspotenzial, das Mehrfach- und Parallelprüfungen bzw. -anträge vermeidet, lässt aber zwei Umweltphilosophien frontal aufeinander prallen: Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist in der

---

<sup>22</sup> Vgl. insbesondere Erwägungsgrund Nr. 9, Art. 1 Satz 2, Art. 9 Abs. 1 und 4 Satz 2 IVU-RL. Vgl. auch den Entwurf für eine Richtlinie über Industrieemissionen vom 21. 12. 2007, KOM (2007) 844 endg, der die IVU-RL mit sechs anderen Richtlinien zu Industrieemissionen, insbesondere den Titandioxid-Richtlinien, den Richtlinien über Großfeuerungsanlagen und Abfallverbrennung, verschmilzt.

<sup>23</sup> Vgl. dazu *Martini* (Fußn. 9), S. 191 f. mit Fußn. 533; *Zöttl* (Fußn. 13), S. 124 ff.

<sup>24</sup> Vgl. dazu *Koch*, Die IPPC-Richtlinie: Umsturz im deutschen Anlagengenehmigungsrecht?, UTR 40 (1997), S. 31 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Rebentisch*, NVwZ 1995, 949 (950 ff.).

<sup>26</sup> Begründung zum UGB I-E (Fußn. 3), S. 36.

<sup>27</sup> Nach dieser Vorschrift schließt »die Genehmigung (...) andere das Vorhaben betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen und Verleihungen mit Ausnahme von planerischen Genehmigungen, die in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt werden, Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne und behördlichen Entscheidungen auf Grund atomrechtlicher Vorschriften.«.

Tradition des Gewerbepolizeirechts dem Programm gebundener Entscheidung verpflichtet, die wasserwirtschaftliche Erlaubnis demgegenüber im Interesse gemeinwohlorientierter Bewirtschaftung des knappen Allgemeingutes Wasser<sup>28</sup> behördlichem Bewirtschaftungsermessen überantwortet. Die wasserrechtliche Erlaubnis wird in praxi in der Regel befristet erteilt, die immissionsschutzrechtliche Erlaubnis demgegenüber regelmäßig unbefristet.

Wie sich das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen mit einer konditionalen Entscheidungsstruktur verknüpfen lässt, ohne ihre jeweiligen strukturellen Eigenheiten aufzugeben, ist eine der Kernfragen des UGB. Zwei Wege kommen prinzipiell in Betracht<sup>29</sup>: Entweder die positive wasserrechtliche Ermessensausübung wird zur Genehmigungsvoraussetzung (Tatbestandslösung). Das wasserrechtliche Bewirtschaftungsermessen mutiert dann zu einem behördlichen Beurteilungsspielraum. Oder die integrierte Genehmigung wird in dem Umfang, in dem die Gewässerbenutzung in Rede steht, zur Ermessensentscheidung (Rechtsfolgenlösung). Der Referentenentwurf des UGB will den letztgenannten Weg gehen. Er erhält das wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungsermessen aufrecht (§ 54 Abs. 2 UGB I-E)<sup>30</sup>. Damit läutet er rechtstechnisch den schleichenden Abschied von der gebundenen Genehmigungsstruktur ein, der – mit Einbindung anderer Genehmigungstatbestände in die Konzentrationswirkung und der (damit verbundenen) Aufladung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung durch begrenzt justiziable Beurteilungsspielräume – in der Sache bereits begonnen hat<sup>31</sup>.

Die Verschmelzung von wasser- und immissionsschutzrechtlicher Zulassung stößt keineswegs nur auf Wohlgefallen. Die Wasserwirtschaft sieht die spezifischen Schutzbedürfnisse ihres Mediums vernachlässigt. Die Industrie fürchtet eine Verlängerung der Genehmigungsverfahren: Das wasserrechtliche Verfahren nimmt aufgrund seiner komplexen Bewertungsvorgänge in praxi einen längeren Zeitraum in Anspruch. In Zukunft bestimme daher dieses – und damit in gleichsam sozialistischer Manier der Langsamste – das Tempo für die Genehmigungserteilung. Das beeinträchtigt die Investitionssicherheit. Das Institut der Teilgenehmigung (§ 55 UGB I-E) kann dies ein Stück weit abfedern, aber nicht vollständig auffangen. Gleichwohl überwiegen die Vorteile einer einheitlichen Genehmigungsentscheidung, das Hand-in-Hand-Greifen fachspezifischer Eröffnungskontrollprüfungen, in summa die mit ihr verbundenen Nachteile. Sie sind der Preis einer integrierten Betrachtungsweise, die im Interesse eines hohen Umweltschutzniveaus eine Eröffnungskontrolle unter Berücksichtigung aller Umweltauswirkungen eines Vorhabens ermöglicht. Die ganzheitliche Entscheidungsperspektive trägt zu einer

---

<sup>28</sup> Vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. 7. 1981, BVerfGE 58, 300 (347) – Nassauskiesung.

<sup>29</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen diskutierten Modellen *Bohne* (Fußn. 3), S. 289; *Durner*, NuR 2008, 293 (294 f.); *Kahl/Diederichsen*, NVwZ 2006, 1107 (1108 ff.); *Sangenstedt*, ZUR 2007, 505 (509 ff.).

<sup>30</sup> Dort heißt es: »Ist das Vorhaben eine Gewässerbenutzung oder ist eine Gewässerbenutzung Teil des Vorhabens, steht die Erteilung der Genehmigung insoweit im pflichtgemäßen Ermessen (Bewirtschaftungsermessen) der Genehmigungsbehörde«.

<sup>31</sup> *Wahl* (ZUR 2000, 360 [365]) spricht pointiert vom »schönen Schein der gebundenen Entscheidung«.

Überwindung der künstlichen Aufspaltung an sich einheitlicher Lebensvorgänge bei. Sie führt zusammen, was lebensweltlich zusammengehört, ohne die jeweiligen Eigenheiten der bisher getrennten Zulassungstatbestände vollständig aufzugeben. Dass sich damit Umstellungs- und Anpassungsschwierigkeiten verbinden, ist jeder Rechtsänderung strukturell eigen; die unterschiedliche Länge der Genehmigungsverfahren ist kein unverrückbares Datum. Durch Aufstockung bzw. -umverteilung der behördlichen Ressourcen lässt sich eine Angleichung der Verfahrenslängen und damit eine (ohnehin europarechtlich gebotene<sup>32</sup> und wünschenswerte) Verfahrenskoordination und -optimierung erzielen.

### 1. Das Ideal integrierten Umweltschutzes

Gemessen an dem hehren Anspruch integrierten Umweltschutzes ist die Zusammenführung unterschiedlicher Zulassungstatbestände in einem Tatbestand ein Schritt in die richtige Richtung, mit dem Überschreiten der Ziellinie aber nicht gleichbedeutend.

Integrierter Umweltschutz zielt auf die Abrichtung administrativer Entscheidungen auf das für die Umwelt als Ökosystem insgesamt beste Ergebnis und ist damit konzeptionell einer finalen Entscheidungsstruktur verpflichtet. Optimierung bedingt Entscheidungs- und Abwägungsmöglichkeiten, die den individuellen ökosystemaren Folgewirkungen Beachtung schenken können. Mit einer gebundenen Entscheidungsstruktur scheint dies nur schwer zusammenzugehen<sup>33</sup>. Verfassungsrechtlich sind dem Gesetzgeber durchaus Spielräume eröffnet, um dem Rang des Umweltschutzes insoweit Geltung zu verschaffen<sup>34</sup>. Die Abkehr von einer gebundenen Entscheidung ist ihm mit Blick auf die Bedeutung kollidierender Grundrechtspositionen Dritter – soweit dies erforderlich und angemessen ist, um ein angemessenes Umweltschutzniveau sicherzustellen – nicht prinzipiell verwehrt.

### 2. Der integrierte Ansatz der IVU-RL

Ob der Gesetzgeber dazu europarechtlich gezwungen ist, ist jedoch eine andere Frage. Entscheidungsmaßstab ist insoweit nicht das Ideal integrierten Umweltschutzes, sondern das konkrete Gesicht, das dieser in der IVU-RL gefunden hat. Die IVU-RL belässt den Mitgliedstaaten Wahlfreiheit. Sie betont zwar das Ziel eines Schutzes der Umwelt insgesamt (vgl. Erwägungsgrund Nr. 9, Art. 1 Satz 2, Art. 9 Abs. 1 und 4 Satz 2 IVU-RL), verlangt den Mitgliedstaaten aber keine explizite integrative Verrechnung der medialen Auswirkungen ab. Vielmehr gebietet sie eine umfassende Einbindung aller umweltrelevanten Auswirkungen eines Vorhabens in die Genehmigungsentscheidung. Ihr materieller integrativer Ansatz ist minima-

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu unten IV. 2.

<sup>33</sup> Vgl. dazu etwa *Albers*, ZUR 2004, 400 (403); *Breuer*, AöR 127 (2002), 523 (557 ff.); *Kugelman*, DVBl. 2002, 1238 (1245); *Rengeling*, Immissionsschutzrecht und integrierter Umweltschutz, in: FS für Feldhaus, 1999, 313 ff., 318 und 322 f.; *Scheidler*, WiVerw 2008, 1 (70); im Ergebnis skeptisch *Martini* (Fußn. 9), S. 52 u. 262 ff.

<sup>34</sup> Vgl. dazu etwa *Calliess*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 376 ff.; *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 605 (608); *Kugelman* (Fußn. 33), S. 1242.

listisch<sup>35</sup>. Er kann ausweislich des Art. 9 Abs. 8 IVU-RL auch durch allgemein bindende untergesetzliche Vorschriften statt im Wege behördlicher Einzelfallentscheidung gesteuert werden. Einen originären behördlichen Entscheidungsspielraum sind die Mitgliedstaaten den Behörden nicht einzuräumen genötigt<sup>36</sup>. Von dem holistischen Idealbild integrierten Umweltschutzes ist das noch recht weit entfernt. Ihrem im Titel ausgedrückten Anspruch wird die Richtlinie insoweit selbst nur eingeschränkt gerecht.

Vielleicht entspricht dies auch schlicht nur einem umweltrechtlichen Realismus. Es darf hinterfragt werden, inwieweit eine vollständige Umsetzung der Idee integrierten Umweltschutzes gegenwärtig mit einem Rationalitätsgewinn für die Entscheidungsfindung verknüpft wäre<sup>37</sup>. Voraussetzung und zugleich Schranke integrierter Betrachtung ist ausreichende Kenntnis von den Regelungsmechanismen des Ökosystems. Dieses Wissen ist gegenwärtig noch sehr limitiert. Die Komplexität natürlicher Systeme lässt sich naturwissenschaftlich nur annäherungsweise erfassen. Es fehlt insbesondere an Verrechnungseinheiten, die es erlauben, z. B. verschmutztes Wasser nach rationalen Kriterien gegen saubere Luft oder zerstörte Naturlandschaften aufzurechnen. Das Pathos holistischer Ideale kann die bestehenden Entscheidungsstrukturen schnell durch Hypertrophierung in eine Selbstblockade führen. Ihm sind die nüchternen Grenzen der Vorhersehbarkeit komplexer Zusammenhänge entgegenzuhalten. Insoweit beruht die konditionale Entscheidungsstruktur auch auf dem Gedanken sinnvoller Reduktion der Entscheidungskomplexität. Wird sie aufgegeben, gehen auch demokratische Steuerungsmöglichkeiten der Verwaltung verloren<sup>38</sup>. Werden den Behörden keine validen operationalisierbaren Entscheidungsmaßstäbe, sondern Metakriterien an die Hand gegeben, leistet integrierter Umweltschutz der Rechtssicherheit und damit der Idee des Umweltschutzes insgesamt einen Bärendienst. Umgekehrt darf das Umweltrecht zugleich nicht die Augen vor der Komplexität von Natur und Umwelt verschließen. Es hat alles daran zu setzen, den Graben zwischen Rechtsordnung und ökologischer Wirklichkeit nach Möglichkeit zuzuschütten – dies allerdings mit Augenmaß. Gefragt ist ein Balanceakt.

### 3. Umsetzung im UGB I

Der Referentenentwurf geht diesen mit Vorsicht an. Er verzichtet auf integrative Experimentierklauseln, die der Behörde eine Einschätzungsprärogative zugestehen. Stattdessen modifiziert er den Kanon der Grundpflichten<sup>39</sup>, führt den alle medialen Einträge erfassenden Be-

---

<sup>35</sup> Dazu *Albers* (Fußn. 33), S. 405; *Lübbe-Wolff*, NuR 1999, 241 (243).

<sup>36</sup> Vgl. dazu *Martini* (Fußn. 9), S. 262 ff. m. w. N.; a. A. *Lange/Karthus*, Medienübergreifende Umweltverantwortung, in: *Lange* (Hrsg.), Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung im Umweltrecht, 1997, S. 15 (28 f.).

<sup>37</sup> Vgl. dazu etwa *Martini* (Fußn. 9), S. 49 ff.; *Masing*, DVBl. 1998, 549 (551 ff.); *Volkman*, VerwArch. 89 (1998), 363 (385).

<sup>38</sup> Vgl. auch Begründung zum Entwurf des Artikelgesetzes zur Umsetzung der IVU-RL, BT-Drucks. 14/4599, S. 126.

<sup>39</sup> Neu eingeführt wird insbesondere die Grundpflicht des § 52 Abs. 1 Nr. 4 UGB I-E, nach der Vorhaben so durchzuführen sind, dass eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Wasserverwendung erreicht wird. Sie lehnt sich an § 1a Abs. 2 WHG an.

griff der »schädlichen Umweltveränderungen«<sup>40</sup> (als Surrogat des Begriffs der »schädlichen Umwelteinwirkungen« des § 3 Abs. 1 BImSchG) ein und übernimmt das integrative Konzept des BImSchG<sup>41</sup> im Übrigen nahezu unverändert, insbesondere die integrative Grundpflichtenformel des § 5 Abs. 1 BImSchG. Sie wird zum einheitlichen Beurteilungsmaßstab für Vorhaben. Genehmigungspflichtige Vorhaben sind nach § 54 Abs. 1 UGB I so durchzuführen, dass »zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für Mensch und Umwelt« die Grundpflichten erfüllt werden. Ob damit nur eine deklaratorische Zielbestimmung der Grundpflichten ausgedrückt wird oder die Grundpflichten dadurch eine inhaltliche Anreicherung erfahren, lässt die Wendung offen. Sichtbare Veränderungen in der Entscheidungsstruktur hat sie in der Vollzugspraxis des BImSchG bisher nicht hervorgebracht. Bedeutung wollen ihr die meisten nur bei dem Vorsorgegebot, nicht aber dem Schutzgrundsatz zusprechen<sup>42</sup> – namentlich dort, wo untergesetzliche integrative Standards fehlen<sup>43</sup>. Mit Frohlockensrufen ist sie nicht überhäuft worden. Ihr integratives Potenzial darf aber nicht unterschätzt werden. Sie verklammert die Grundpflichten durch eine integrative Auslegungs- und Anwendungsdi- rektive für die unbestimmten Rechtsbegriffe des Fachrechts<sup>44</sup>.

Bei sachgerechter *Fortentwicklung* könnte sie den Einstieg in eine integrative Alternativenprüfung eröffnen. Wenn integrierter Umweltschutz Optimierung zum Programm hat, ist ihm die Suche nach der besseren Alternative strukturell eigen. Sinnvoll erscheint daher eine Ergänzung des § 52 UGB I um eine optimierende Grundpflichtenklausel. Unter den Maßnahmen, die die Grundpflichten erfüllen, ist dann diejenige zu wählen, die die Umwelt insgesamt nachweislich am wenigsten belastet. Zu suchen ist nach der »best practical environmental option«, wie sie das britische Recht unter diesem Begriff entwickelt hat. Das Risiko der Un- aufklärbarkeit, welche von verschiedenen Belastungsalternativen bzw. Schutzmaßnahmen die für die Umwelt insgesamt beste ist, lastet dabei – anders als nach der Integrationsklausel des Sachverständigenentwurfs<sup>45</sup> – nicht auf den Schultern des Antragstellers. Solange keine

---

<sup>40</sup> § 4 Nr. 6 UGB I-E beschreibt diese als »Umweltveränderungen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.

<sup>41</sup> Zur Kritik an ihm etwa *Albers* (Fußn. 33), S. 402 ff.; *Kugelman* (Fußn. 33), S. 1241 ff.; *Wahl* (Fuß. 31), S. 363 f.; *ders.*, NVwZ 2000, 502 (503 ff.).

<sup>42</sup> *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, § 5 BImSchG Rdnr. 7 u. 90 (Stand: 52. EL 2007); *Koch/Siebel-Huffmann*, NVwZ 2001, 1081 (1084).

<sup>43</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf des Artikelgesetzes zur Umsetzung der IVU-RL, BT-Drucks. 14/4599, S. 82, 126.

<sup>44</sup> Vgl. auch Begründung zum Entwurf des Artikelgesetzes zur Umsetzung der IVU-RL, BT-Drucks. 14/4599, S. 82, 126.

<sup>45</sup> *BMU* (Hrsg.), UGB-KomE, Begründung zu § 83 Abs. 2, S. 627 f.; dazu insbesondere *Sendler*, Integrierter Umweltschutz im Anlagengenehmigungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts,

naturwissenschaftlich erhärteten Befunde über eine bessere integrative Alternative vorliegen, kann ihm kein integratives Veto entgegengehalten werden. Das entspricht einer fairen, die Rechtssicherheit wahrenen Risikoverteilung zwischen Anlagenbetreiber und Allgemeinheit. Mit dieser Fortentwicklung könnte das Umweltrecht eine sinnvolle Annäherung an das heute integrativ Realisierbare und umweltpolitisch Wünschbare erzielen.

Der zentrale Schalthebel und die zentrale Herausforderung der rechtssicherheitswahrenen Förderung integrierter Umwelttechniken bleibt dabei die integrative Umgestaltung und Anpassung des untergesetzlichen Regelwerkes<sup>46</sup>. Hier liegt auch der passende Ort ihrer Operationalisierung. Das Gesetz als Steuerungsressource stößt hier an seine Grenzen<sup>47</sup>. Da eine in Gesetzesform gegossene Standardisierung eine Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten – wie sie die IVU-RL in Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 verlangt – nur beschränkt zu gewährleisten droht, hatte der Sachverständigen-Entwurf für ein UGB zusätzlich eine Öffnungsklausel für Vorsorgegrenzwerte in ein UGB aufnehmen wollen<sup>48</sup>. Bei positiver Gesamtsaldierung konnte danach – ähnlich dem baurechtlichen Dispens – Befreiung von an sich verbindlichen Grenzwerten beantragt werden. Viele sahen darin ein Einfallstor für unternehmerisches Umweltdumping. Die Idee wurde nicht weiter verfolgt. Eine Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten ist aber wohl eher ein integraler Bestandteil *sachgerechter Ausgestaltung* integrierter Grenzwerte als der *Befreiung* von ihnen. Neben einer Optimierungsklausel in § 52 UGB I bedürfte es daher einer zusätzlichen Öffnungsklausel nicht zwingend, um hinreichenden integrierten Umweltschutz sicherzustellen.

#### *IV. Herausforderungen an Organisation und Verfahren der Entscheidungsfindung*

Integrierter Umweltschutz hat nicht alleine eine Umbildung der *inhaltlichen* Entscheidungsmaßstäbe zum Ziel. Sein Impetus ist auch und insbesondere ein verfahrens- und organisationsrechtlicher. Er hat die Abwehr sektoraler Blickverengungen und fachressortegoistischer Verhaltensweisen als Ergebnis von Zuständigkeitszersplitterungen im Auge. Die sich damit verbindenden Implikationen hinterlassen in der Verwaltungsorganisationsstruktur deutliche Spuren. Sie sind vermutlich sichtbarer und nachhaltiger als die Veränderungen der materiellen Entscheidungsstruktur.

---

1998, S. 29 (35 f.); *Sellner*, Auf dem Weg zum UGB, in: Gesellschaft für Umweltrecht, Dokumentation zur 31. wissenschaftlichen Fachtagung, 2008, S. 35 (63).

<sup>46</sup> In diesem Dienst steht die Verordnungsermächtigung des § 53 Abs. 1 Satz 2 UGB I-E (»Bei der Festlegung der Anforderungen sind mögliche Verlagerungen nachteiliger Umweltauswirkungen von einem Umweltgut auf ein anderes oder auf den Menschen zu berücksichtigen; ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt ist zu gewährleisten«; vgl. dazu *Couzinnet*, NuR 2008, 376 ff.); die TA Luft enthält integrative Anforderungen bereits in Nr. 5. 1. 3 Abs. 1, Abs. 2 Satz 3 und Abs. 3.

<sup>47</sup> Ebenso etwa *Koch/Siebel-Huffmann* (Fußn. 42), S. 1084; *Koch* (Fußn. 24), S. 51 f.; a. A *Calliess*, ZUR 2008, 343 (349); zweifelnd *Sellner* (Fußn. 45), S. 62 f.

<sup>48</sup> Danach sollte »auf Antrag des Vorhabenträgers« (...) »von der Einhaltung einzelner Grenzwerte zur Vorsorge gegen Risiken abgesehen werden, wenn 1. dadurch andere nachteilige Umweltauswirkungen vermindert oder Ressourcen und Energie eingespart werden können und 2. daraus Vorteile für die Umwelt in ihrer Gesamtheit erwachsen, die die Nachteile nach Einschätzung der Behörde eindeutig und erheblich überwiegen«. Vgl. dazu etwa *Hansmann*, ZAU 1998, 14 (16); *Ladeur*, ZUR 1998 245 (250); *Lübbe-Wolff*, ZAU 1998, 43 (49); *dies.*, NuR 1999, 241 (242); *Schink*, DÖV 1999, 1 (8); *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1998, 857 (865 f.); *Wahl*, NVwZ 2000, 502 (508).

## 1. Das Idealbild integrierten Umweltschutzes

Dem Idealbild integrierten Umweltschutzes entspricht eine Entscheidungskonzentration bei einer Behörde am besten<sup>49</sup>. Wo alle umweltrelevanten Folgen eines Vorhabens unter einem Dach analysiert und Entscheidungen aus einem Guss getroffen werden, fallen Wechselwirkungen zwischen den Umweltmedien nicht so leicht durch das Netz der Zuständigkeiten. Die Wahrscheinlichkeit von Belastungsverlagerungen und umweltrechtlicher Verschiebebahnhöfe ist deutlich reduziert.

Eine integrierte Entscheidung setzt ein hohes Maß an naturwissenschaftlich-technischer Expertise und medienübergreifender Beurteilungskompetenz voraus. Den »integrierten Beamten«, der die Kompetenz vollständiger medienübergreifender Analyse aller Umweltauswirkungen in einer Person vereint, gibt es indes nicht. Ein Zusammenwirken von Spezialisten ist bei der Genehmigung komplexer Anlagen unvermeidlich. Dieses Expertenwissen in jeder Gemeinde und jedem Kreis gleichermaßen gebündelt »auf Vorrat« vorzuhalten, sprengt die Ressourcen kleiner Einheiten. Strukturell bieten die staatlichen Mittelbehörden dafür bessere Voraussetzungen. Medial segmentierte Zuständigkeiten lassen sich dort funktional bündeln. Ein sinnvoller Kompromiss zwischen adressatennahem Vollzug und ökosystemarer Gesamtanalyse wird erzielt<sup>50</sup>. Die nach Art. 84 GG mit der verwaltungsorganisatorischen Umsetzung der integrierten Vorhabengenehmigung betrauten Länder sind daher gut damit beraten, die Entscheidung über die Erteilung der integrierten Vorhabengenehmigung in die Hände der Bezirksregierungen bzw. Regierungspräsidien zu legen und deren Sachverstand, Erfahrung und Skalenvorteile für integrierte Genehmigungsverfahren fruchtbar zu machen. Ein ressortübergreifender einheitlicher Ansprechpartner als Stammsachbearbeiter oder Genehmigungsbegleiter kann dabei einen sinnvollen ergänzenden Baustein in einer solchen integrierten Strategie bilden.

## 2. Verfahrensrechtliche Anforderungen der IVU-RL

Dem Gedanken integrierten Umweltschutzes ist grundsätzlich jede Form der Kompetenzteilung abträglich. Gemeinschaftsrechtlich unzulässig ist sie damit indes noch nicht. Der integrierte Ansatz, wie er in der IVU-RL Niederschlag gefunden hat, belässt den Mitgliedstaaten erheblichen verwaltungsorganisatorischen Ausgestaltungsspielraum. Art. 7 IVU-RL verlangt keine Einheitsbehörde oder vollständige Entscheidungskonzentration, vielmehr eine »voll-

---

<sup>49</sup> Vgl. dazu auch *Calliess*, Vorgaben für ein UGB: Europarecht, in: Kloepfer (Hrsg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 35 (51); *ders.* (Fußn. 11), S. 104 f.

<sup>50</sup> *SRU*, Umweltverwaltungen unter Reformdruck, 2007, Rdnr. 352.

ständige Koordinierung des Genehmigungsverfahrens«. Die Richtlinie setzt damit implizit voraus, dass auch mehrere Behörden am Genehmigungsverfahren beteiligt sein können<sup>51</sup>. Die Genehmigung kann sich ausweislich des Art. 2 Nr. 9 IVU-RL sogar aus mehreren Entscheidungen und parallelen Genehmigungsverfahren ergeben. Was »vollständige Koordinierung« heißt, lässt die Richtlinie dabei im Dunkeln.

Koordinierung geht jedenfalls über eine reine Unterrichtungspflicht hinaus. Die Behörden müssen sich inhaltlich abstimmen. Das ergibt sich zwanglos daraus, dass die Richtlinie nicht nur das Genehmigungsverfahren, sondern auch die Genehmigungsaufgaben koordiniert wissen will. Ziel ist eine gemeinsame Entscheidungsfindung »auf gleicher Augenhöhe«, die ein höchstmögliches Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherstellt. Es bedarf einer Behördenkommunikation, die alle umweltrelevanten Folgen des Vorhabens erfasst, und eines Konfliktlösungsmechanismus, der im Kollisionsfall einen schonenden Ausgleich unterschiedlicher Bewertungen herbeiführt. Insoweit sind verschiedene Modelle denkbar – die Bestellung einer federführenden Behörde ebenso wie eine Einvernehmenslösung oder Antragskonferenzen.

### 3. Ausgestaltung durch das UGB I

Bei der Umsetzung der Vorgaben der IVU-Richtlinie im Jahre 2001 hat sich der Gesetzgeber geradezu sklavisch an dem Wortlaut der europarechtlichen Vorgabe festgehalten. Er hat die Wendung des Art. 7 der IVU-RL dem BImSchG einfach in § 10 Abs. 5 eingepflanzt. Nichts anderes tut der Referentenentwurf des UGB nun mit der integrierten Vorhabengenehmigung in § 90 Abs. 1<sup>52</sup>. Die Hausnummern ändern sich, die Kritik an ihrem Inhalt dürfte bleiben. Der Behörde werde – so die Kritik<sup>53</sup> – zwar die Aufgabe der Behördenkoordination übertragen, nicht aber die dafür erforderliche Befugnis. Ihr mangle es an dem notwendigen Handlungsinstrumentarium. Eine richtlinienkonforme Umsetzung sei das nicht. Letzteres überspannt den Bogen. Der Weg der Koordinierung ergibt sich in diesen Fällen aus einer sachgerechten Interpretation der Vorschrift in Verbindung mit dem landesrechtlichen Organisationsrecht. Können sich die Behörden nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen, bleibt danach nur eine Vorlage an die nächsthöhere Behörde. Das genügt den Anforderungen an das, was eine vollständige Koordinierung i. S. des IVU-RL verlangt. Mehr bedarf es europarechtlich be-

---

<sup>51</sup> Vgl. dazu etwa *Albers* (Fußn. 33), S. 402; *Calliess* (Fußn. 11), S. 101; *Di Fabio*, NVwZ 1998, 329 (334); *Maaß*, DVBl. 2002, 364 (367); *Martini* (Fußn. 9), S. 266 ff.; *Scheidler* (Fußn. 33), S. 15 f.; *Schmidt-Preuß*, NVwZ 2000, 252 (255) jeweils m. w. N.

<sup>52</sup> Die Vorschrift lautet: »Soweit für das Vorhaben selbst oder für weitere damit unmittelbar in einem räumlichen oder betrieblichen Zusammenhang stehende Vorhaben, die für die Genehmigung bedeutsame Auswirkungen auf die Umwelt haben können, eine Zulassung durch eine andere Behörde erforderlich ist, hat die Genehmigungsbehörde eine vollständige Koordination der Zulassungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen sicherzustellen.«

<sup>53</sup> Vgl. *Bohne* (Fußn. 3), S. 289; *Maaß* (Fußn. 51), S. 369; *Koch/Siebel-Huffmann* (Fußn. 42), S. 1084; *Staupe*, ZUR 2000, 368 ff.

trachtet nicht<sup>54</sup>. Mit der Ausweitung der Konzentrationswirkung in der integrierten Vorhabengenehmigung relativiert sich die Bedeutung und Häufigkeit von Koordinierungsbedürfnissen überdies ohnehin abnehmend<sup>55</sup>.

#### V. Fazit

Integrierter Umweltschutz fordert das überkommene Umweltrecht und seine Strukturen heraus. Als finales Optimierungskonzept trägt es hochkomplexe Beurteilungs- und Koordinierungsaufgaben an die Verwaltung heran. Es will eine einzelfallbezogene systemische Abwägung ermöglichen, die dem ökosystemaren Charakter der Umwelt Respekt zollt. Diese in ein konditionales Entscheidungsprogramm zu pressen, droht das Ideal integrierten Umweltschutzes zu entkernen.

Die Behörden vollständig in die umweltpolitische Entscheidungsfreiheit zu entlassen, stellt umgekehrt unsere Funktionenordnung auf die Probe. Herrschaft des Volkes ist im parlamentarischen Demokratiemodell Herrschaft des Gesetzes. Die Verwaltung ist auf handhabbare rationale Entscheidungskriterien angewiesen, anhand derer sie grundrechtlich verantwortbare Entscheidungen treffen kann. An validen Maßstäben für mediale Verrechnungen mangelt es bislang indes. Solange stößt das Ordnungsrecht bei der Durchsetzung integrierter Ideen an seine Grenzen. Ein Umweltgesetzbuch tut insoweit durchaus gut daran, den Gedanken integrierten Umweltschutzes behutsam fortzuentwickeln. Es sollte Reformchancen jedoch nicht verstreichen lassen.

Ein sinnvoller Kompromiss zwischen Realisierbarkeit und Wünschbarkeit integrierten Umweltschutzes erzielt der Einstieg in eine integrative Alternativenprüfung, wie er hier als Ergänzung des § 52 UGB I vorgeschlagen wird: Die Genehmigung wäre danach zu versagen, wenn sich eine Projektrealisierung finden lässt, die bei gleichen Produktionszielen die Umwelt insgesamt nachweislich weniger belastet. Die Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit der Entscheidung bliebe gewahrt, und trotzdem integratives Optimierungspotenzial entfaltet.

Mit der Ausweitung der Konzentrationswirkung durch das UGB I erreicht die integrierte Vorhabengenehmigung immerhin eine wichtige Teiletappe auf dem Weg zu einer ganzheitlichen

---

<sup>54</sup> A. A. etwa *Maaß* (Fußn. 51), 370; *Calliess* (Fußn. 49), S. 65.

<sup>55</sup> Bedeutung wird sie für Vorhaben erlangen, in denen ein Vorhaben zusätzlich einer nicht von der Konzentrationswirkung des neuen § 58 I UGB I-E erfassten Zulassung bedarf, namentlich bei Planfeststellungen, planerischen Genehmigungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung, bergrechtlichen Betriebsplänen und Entscheidungen nach dem AtomG, sowie für Vorhaben, die in einem unmittelbaren räumlichen und betrieblichen Zusammenhang mit einem zulassungsbedürftigen Vorhaben stehen.

Entscheidungsperspektive. In formeller Hinsicht ist die Integrationsleistung weitgehend verwirklicht. Flankiert werden könnte sie durch eine weitere Aufwertung des Öko-Audit-Systems als ökonomischem Instrument des Umweltrechts<sup>56</sup>. So könnte das in den Unternehmen selbst vorhandene Wissen über Optimierungspotenzial fruchtbar gemacht werden, das mit der Knute des Ordnungsrechts nicht abschöpfbar ist.

Die Harmonisierungs- und Integrationsleistung des UGB gegenüber dem geltenden Recht mag geringfügig erscheinen. Der Weg zu einer vollständigen Realisierung des Gedankens integrierten Umweltschutzes ist noch weit. Solange die integrative Zauberformel aber, so es sie denn gibt, noch unerkannt im Verborgenen schlummert, gilt indes auch: Es ist besser eine Kerze anzuzünden, als die Dunkelheit zu verfluchen.

---

<sup>56</sup> Vgl. dazu etwa *Huber/Wollenschläger*, *WiVerw* 2005, 212 (215); *Kahl*, *Das Verhältnis Ordnungsrecht - »weiches Recht«* aus Sicht der Wissenschaft, in: *Kloepfer* (Hrsg.) (Fußn. 49), S. 113 (135 f.); *Schmidt-Räntsch*, *EurUP* 2006, 2 (6 ff.).