

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXIII
Einleitung	1
A. Hintergrund	1
B. Ziel und Gang der Untersuchung	5
I. Ziel der Untersuchung	5
II. Gang der Untersuchung	7
Kapitel 1: Grundstrukturen des bisherigen sektoralen Zulassungssystems	11
A. Typologisierung nach Entscheidungsspielräumen	12
I. Gebundene Entscheidung	12
II. Ermessensentscheidung	14
III. Planfeststellung als abwägungsbestimmte Entscheidung	16
IV. Unbestimmte Rechtsbegriffe	18
B. Typologisierung nach Zulassungswirkungen	20
C. Vielgestaltigkeit in der Praxis	22
D. Ergebnis	24
Kapitel 2: Europarechtliche Vorgaben für einen integrierten Ansatz im deutschen Umweltrecht	26
A. Der integrierte Umweltschutz im europäischen Umweltrecht	26
I. Begriff des integrierten Umweltschutzes	27
1. Externe Integration	28
2. Interne Integration	28
II. Europäisches Primärrecht	30
1. Integrationsprinzip	30
2. Nachhaltigkeitsprinzip	33
3. Vorsorgeprinzip	34

III.	Europäisches Sekundärrecht	36
1.	UVP-Richtlinie	38
2.	SUP-Richtlinie	40
3.	IVU-Richtlinie	41
a)	Materiellrechtliche Integration	41
b)	Verfahrensrechtliche Integration	43
B.	Umsetzung des integrierten Ansatzes in das deutsche Recht . . .	45
I.	UVPG	46
1.	Allgemeine Vorschriften für Umweltprüfungen	46
2.	Umweltverträglichkeitsprüfung	46
3.	Strategische Umweltprüfung	47
4.	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	47
II.	Artikelgesetz	48
1.	Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes . .	49
a)	Materiellrechtliche Änderungen	49
aa)	Zweck- und Zielbestimmungen	49
bb)	Grundpflichten	50
cc)	Stand der Technik	51
dd)	Untergesetzliches Regelwerk	51
b)	Verfahrensrechtliche Änderungen	52
aa)	Zeitlich versetzte Durchführung der Zulassungsverfahren	53
bb)	Meinungsverschiedenheiten zwischen den Behörden	55
cc)	Mangelnde Vollzugsfähigkeit	55
dd)	Zwischenergebnis	56
2.	Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes	56
3.	Änderungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	57
C.	Ergebnis	58
Kapitel 3: Das Projekt eines Umweltgesetzbuchs		62
A.	Der Kodifikationsbegriff	62
I.	Das Umweltgesetzbuch als Bereichskodifikation	62
II.	Das Umweltgesetzbuch als Gesamt- und als Teilkodifikation	63
B.	Historische Entwicklung des Umweltgesetzbuchs	64
I.	Die bisherigen Entwürfe eines Umweltgesetzbuchs	64
1.	Der Professorenentwurf von 1990/1994	64
2.	Der Kommissionsentwurf von 1998	65
3.	Der Referentenentwurf von 1999	66
4.	Vorläufiges Scheitern des UGB-Projekts im Jahr 1999 .	67
II.	Die Entwürfe von 2007 und 2008	68

1. Die Föderalismusreform I als Wegbereiter	69
2. Die weitere Entwicklung in den Jahren 2007–2009 . . .	71
a) Der Referentenentwurf vom November 2007	71
b) Der Entwurf vom Mai 2008	71
c) Der Entwurf vom Dezember 2008	72
3. Inhalt des Entwurfs vom Dezember 2008	72
a) Erstes Buch (UGB I)	72
b) Zweites Buch (UGB II)	73
c) Drittes Buch (UGB III)	74
d) Viertes und Fünftes Buch (UGB IV und V)	75
e) Weitere UGB-Bücher nach 2009	75
4. Das Scheitern des UGB-Projekts am 1. Februar 2009 . .	76
C. Ergebnis	78

Kapitel 4: Das Konzept der integrierten Vorhabengenehmigung und die Integration des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens 80

A. Das Konzept der integrierten Vorhabengenehmigung	81
I. Begriff der integrierten Vorhabengenehmigung	81
II. Integrationskonzept	83
1. Materiellrechtliche Integration	84
2. Verfahrensrechtliche Integration	85
3. Einheitliche Konzeption für Genehmigung und planerische Genehmigung	86
III. Neuordnung des wasserrechtlichen Benutzungsregimes . .	88
1. Bisheriges wasserrechtliches Benutzungsregime	88
a) Erlaubnis	89
b) Bewilligung	89
c) Gehobene Erlaubnis	91
2. Geplante Neuordnung durch das Umweltgesetzbuch . .	91
a) Wegfall von Bewilligung und gehobener Erlaubnis .	92
b) Einführung des Grundpflichtenmodells	93
B. Alternativmodelle einer integrierten Vorhabengenehmigung im Schrifttum	94
I. Verfahrenskoordination und federführende Behörde	94
II. Verfahrenskonzentration	96
III. Separation der wasserrechtlichen Entscheidung	97
IV. Ergänzung des Genehmigungstatbestands durch eine Integrationsklausel	98
V. Baukastensystem	101
C. Die Integration des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens	102

I.	Rechtsfolgen- und Tatbestandslösung	103
II.	Rechtsprechungshintergrund	105
	1. Rechtsprechung zu Beurteilungsspielräumen	105
	2. Vereinbarkeit eines ausdrücklichen Beurteilungsspielraums für wasserrechtliche Bewirtschaftungsaspekte mit der Verfassung	107
	a) Zulässigkeit eines ausdrücklichen Beurteilungsspielraums	107
	b) Anforderungen an einen ausdrücklichen Beurteilungsspielraum	108
III.	Vergleich von Beurteilungsspielraum und Ermessen	110
	1. Gemeinsamkeiten	111
	a) Einräumung durch Normen	111
	b) Behördliche Letztentscheidungsbefugnis und eingeschränkte gerichtliche Kontrollrechte	111
	c) Normstrukturelle Betrachtung	114
	d) Ergebnisorientierte Betrachtung	115
	2. Unterschiede	115
	3. Zwischenergebnis	115
IV.	Bewertung der beiden Lösungsmodelle	117
D.	Ergebnis	120

Kapitel 5: Materiellrechtliche Strukturen der integrierten Vorhabengenehmigung 124

A.	Anwendungsbereich	124
I.	Vorhaben mit besonderem Umweltgefährdungspotenzial	125
	1. Vorhaben	125
	2. Schädliche Umweltveränderungen und sonstige Beeinträchtigungen	126
II.	Deponien und ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen	127
III.	Rechtsverordnungsermächtigung zur Bestimmung der Vorhaben und der UVP-Pflicht	127
IV.	Vorhaben-Verordnung	129
	1. Bestimmung der Verfahrensart	130
	2. Bestimmung der UVP-Pflichtigkeit	130
	3. Bestimmung der Emissionshandelspflichtigkeit	131
V.	Einschränkungen des Anwendungsbereichs	131
	1. Vorhabensbegriff	131
	2. Nicht gewerblichen Zwecken dienende Vorhaben	131
	3. Bestimmte wasserwirtschaftliche Vorhaben	132
	4. Weitere Vorhaben	133

VI.	Genehmigungsarten	134
1.	Genehmigung	134
2.	Planerische Genehmigung	135
VII.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	135
VIII.	Bewertung	137
B.	Genehmigungstatbestand	139
I.	Erfüllung von Grundpflichten	140
1.	Schutz- und Vorsorgegrundpflicht	141
2.	Abfallgrundpflicht	142
3.	Grundpflicht zur Energieeffizienz	143
4.	Grundpflicht zur sparsamen Wasserverwendung	144
5.	Nachsorgepflichten	146
6.	Konkretisierung der Grundpflichten	146
a)	Begriff der Umweltveränderungen	146
b)	Begriff der Schädlichkeit	147
aa)	Fortführung des immissionsschutzrechtlichen Konkretisierungsmodells	147
bb)	Einbeziehung sonstiger fachgesetzlicher Anforderungen	148
cc)	Fortgeltung des bisherigen untergesetzlichen Regelwerks	151
dd)	Rechtsverordnungsermächtigung	152
7.	Dynamische Grundpflichten	153
II.	Weitere Genehmigungsvoraussetzungen	153
III.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	154
IV.	Bewertung	156
1.	Konkretisierungsmodell des UGB-Entwurfs	157
a)	Konkretisierung durch sektorales Fachrecht	157
b)	Zusätzliche Anforderungen bei Gewässerbenutzungen	159
2.	Abgrenzungsschwierigkeiten	160
a)	Zuordnung zu den Grundpflichten oder zu den weiteren Genehmigungsvoraussetzungen	160
b)	Zuordnung zu den umweltrechtlichen oder den anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften	161
c)	Zuordnung zur Vorsorgegrundpflicht oder zum Bewirtschaftungsermessen	162
d)	Fehlende Abstimmung der Grundpflichten mit sektoralen wasserrechtlichen Anforderungen	163

e) Klärung verbleibender Schwierigkeiten durch Rechtsprechung und Literatur	164
3. Komplizierte Rechtsanwendung	164
C. Rechtsfolgen der Genehmigung	165
I. Ausgestaltung der Entscheidung	165
1. Gebundene Entscheidung und Ermessensklausel	165
2. Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung	167
II. Genehmigungswirkungen	168
1. Integrationswirkung	168
2. Konzentrationswirkung	168
3. Privatrechtsgestaltende Wirkung	169
a) Privatrechtsgestaltende Wirkung bei Anlagen	169
b) Privatrechtsgestaltende Wirkung bei Gewässerbenutzungen	169
aa) Rechtliche und tatsächliche Beeinträchtigungen Dritter	171
bb) Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche	172
4. Bestandsschutz	172
a) Nachträgliche Anordnungen	173
b) Untersagung, Stilllegung, Beseitigung	174
c) Widerruf der Genehmigung	175
aa) Regelung im Referentenentwurf vom November 2007	175
bb) Regelung im Entwurf vom Mai 2008	177
cc) Regelung im Entwurf vom Dezember 2008	177
III. Nebenbestimmungen zur Genehmigung	180
1. Bedingungen und Auflagen	181
2. Befristung	182
IV. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	182
V. Bewertung	185
D. Planerische Genehmigung	189
I. Genehmigungsvoraussetzungen	189
1. Allgemeine Anforderungen	189
a) Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen	189
b) Keine nachteiligen Wirkungen auf Rechte anderer	190
2. Besondere Anforderungen für bestimmte Vorhaben	192
a) Besondere Anforderungen für Deponien	192
b) Besondere Anforderungen für Gewässerausbauten sowie für Damm- und Deichbauten	193
c) Besondere Anforderungen für Rohrleitungsanlagen	194

II.	Ausgestaltung der Entscheidung	195
	1. Abwägungsentscheidung	195
	2. Integration des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens	197
	3. Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung	199
III.	Wirkungen der planerischen Genehmigung	199
	1. Integrations-, Konzentrations-, Genehmigungs-, Gestaltungs- und Ausschlusswirkung	200
	2. Enteignungsrechtliche Vorwirkung	201
	3. Bestandsschutz	201
IV.	Nebenbestimmungen der planerischen Genehmigung . . .	202
	1. Nebenbestimmungen	202
	a) Bedingungen und Auflagen	202
	b) Befristung	203
	c) Sicherheitsleistung	204
	2. Vorbehalt einzelner regelungsbedürftiger Fragen	204
V.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	205
VI.	Bewertung	206
	1. Doppelregelungen im Allgemeinen und Besonderen Verwaltungsrecht	207
	2. Bedeutungsverlust der Abwägung	209
	3. Änderung der Prüfungssystematik	211
E.	Gestufte Verfahren	212
I.	Vorbescheid und Teilgenehmigung	213
	1. Voraussetzungen	213
	2. Teilgenehmigung für Anlage und Gewässerbenutzung .	214
	3. Umweltverträglichkeitsprüfung, Unwirksamer Vorbescheid	215
	4. Bindungswirkung des vorläufigen Gesamturteils	215
II.	Planerische Genehmigung in Abschnitten	216
	1. Voraussetzungen	216
	2. Vorläufiges Gesamturteil	217
III.	Vorzeitiger Beginn	218
	1. Voraussetzungen	218
	2. Umweltverträglichkeitsprüfung, Widerruf und Nebenbestimmungen	219
IV.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	220
V.	Bewertung	221
F.	Erlöschen der integrierten Vorhabengenehmigung	223

I.	Erlöschen der Genehmigung	223
II.	Erlöschen der planerischen Genehmigung	224
III.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	225
IV.	Bewertung	225
G.	Genehmigungspflichtigkeit von Vorhabenänderungen	227
I.	Vorhabenänderungen bei der Genehmigung	227
1.	Wesentliche Änderung	227
2.	Verlängerung der Befristung von Gewässerbenutzungen	228
II.	Vorhabenänderung bei der planerischen Genehmigung	228
III.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	229
IV.	Bewertung	229
H.	Übergangsvorschriften	231
I.	Bestehende Zulassungen	231
II.	Begonnene, bisher zulassungsfreie Gewässerbenutzungen	232
III.	Laufende Verfahren	233
IV.	Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	233
V.	Bewertung	233
I.	Ergebnis	234
 Kapitel 6: Verfahrensrechtliche Strukturen der integrierten Vorhabengenehmigung		239
A.	Verfahrensarten	240
B.	Förmliches Verfahren	241
I.	Antrag	241
1.	Antragsberatung	242
a)	Inhalt	242
b)	Hinzuziehung von Behörden und Dritten	243
c)	Zusätzliche Anforderungen bei UVP-Pflicht oder aus naturschutzrechtlichen Gründen	244
d)	Zurverfügungstellung weiterer Informationen	244
2.	Antragstellung	245
a)	Antrag	245
b)	Beizufügende Unterlagen	245
aa)	Anlage 9	246
bb)	Erleichterungen bei früherer Umweltprüfung	246
cc)	Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse	247
dd)	Verwendung von Vordrucken und elektronische Übermittlung	248

3. Verfahren nach Eingang des Antrags	248
a) Eingangsbestätigung	248
b) Vollständigkeitsprüfung	248
c) Einholung von Sachverständigengutachten	250
4. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	251
5. Bewertung	253
II. Beteiligung von Behörden und Koordination mit anderen Zulassungsverfahren	255
1. Behördenbeteiligung	255
a) Zeitpunkt und Umfang	255
b) Präklusion	256
2. Koordination mit anderen Zulassungsverfahren	257
3. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	258
4. Bewertung	259
III. Öffentlichkeitsbeteiligung	260
1. Öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens	260
a) Bekanntmachungsort	260
b) Bekanntmachungsinhalt	261
2. Öffentliche Auslegung von Antrag und Unterlagen	262
a) Auslegungszeitraum	262
b) Auslegungsinhalt	262
c) Auslegungsort	263
d) Veröffentlichung im Internet	264
e) Zugänglichmachen weiterer Informationen	266
3. Einwendungen	266
a) Einwendungsberechtigung	266
b) Einwendungsfrist und Präklusion	267
c) Bekanntgabe der Einwendungen	268
4. Erörterungstermin	268
a) Erfordernis eines Erörterungstermins	269
b) Gegenstand des Erörterungstermins	270
c) Entfallen des Erörterungstermins	271
d) Bekanntmachung der Erörterungstermins	273
e) Durchführung des Erörterungstermins	274
aa) Öffentlichkeit	274
bb) Ablauf	274
cc) Beendigung	275
5. Erneute Öffentlichkeitsbeteiligung	276
a) Änderungen im Laufe des Verfahrens	276

	b) Änderungen im gestuften Verfahren	277
	6. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	278
	7. Bewertung	280
	a) Vergleich mit dem geltenden Recht	280
	b) Kritik der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen und Stellungnahme	281
IV.	Abschluss des Verfahrens	285
	1. Zusammenfassende Darstellung und Bewertung	285
	2. Entscheidung	287
	a) Entscheidungsfrist	287
	b) Entscheidungsform	287
	c) Entscheidungsinhalt	288
	3. Bekanntgabe der Entscheidung	288
	a) Zustellung, öffentliche Bekanntmachung, Benachrichtigung	289
	b) Masseverfahren	290
	4. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	290
	5. Bewertung	291
V.	Besonderheiten bei der planerischen Genehmigung	293
	1. Verlängerung von Fristen	294
	2. Größerer Umfang der Beteiligung	295
	3. Zusammentreffen mehrerer Vorhaben	295
	4. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	296
	5. Bewertung	296
	a) Vergleich mit dem geltenden Recht	296
	b) Kritik an einzelnen Bestimmungen	298
C.	Vereinfachtes Verfahren	299
I.	Voraussetzungen	299
	1. Vereinfachtes Verfahren bei der Genehmigung	300
	2. Vereinfachtes Verfahren bei der planerischen Genehmigung	300
	3. Entscheidung über die Durchführung des vereinfachten Verfahrens	301
II.	Besonderheiten des vereinfachten Verfahrens	302
	1. Nicht anwendbare Vorschriften	303
	2. Entscheidungsfrist	303
	3. Rechtswirkungen der planerischen Genehmigung	304
III.	Vereinfachtes Verfahren mit verkürzten Fristen	304

1. Voraussetzungen	305
2. Zusätzliche Antragsunterlagen	306
3. Zusammenfassung von Verfahrensschritten	307
4. Entscheidung	307
IV. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	308
V. Bewertung	310
D. Verfahren bei Vorhabenänderungen	311
I. Anzeigeverfahren	312
II. Vereinfachtes Verfahren	313
III. Förmliches Verfahren	314
IV. Regelung im Kommissionsentwurf und im Referentenentwurf von 1999	314
V. Bewertung	315
E. Behördliche Zuständigkeit	316
I. Schaffung einer Einheitsbehörde	316
II. Konkrete Genehmigungsbehörde	318
III. Binnenstruktur der Genehmigungsbehörde	318
F. Ergebnis	319

Kapitel 7: Die Rolle der integrierten Vorhabengenehmigung im Rahmen des Scheiterns des Umweltgesetzbuchs im Jahre 2009 325

A. Einführung neuer Genehmigungspflichten	326
I. Kritik an der Regelung des UGB-Entwurfs	326
II. Stellungnahme	326
1. Begonnene, bisher zulassungsfreie Gewässerbenutzungen	327
2. Zulassungsbedürftigkeit von Neuvorhaben	327
a) Wasserkraftanlagen	328
b) Landwirtschaftliche Entwässerungsanlagen	329
aa) Erlaubnisfreie landwirtschaftliche Entwässerungsanlagen	329
bb) Erlaubnispflichtige landwirtschaftliche Entwässerungsanlagen	330
c) Anlagen zur intensiven Fischzucht	331
d) Opt-out-Klausel	332
e) Biogas-Anlagen	332
3. Ergebnis	334
B. Beschränkung auf Anlagen der IVU-Richtlinie	335
I. Kritik an der Regelung des UGB-Entwurfs	335
II. Stellungnahme	336

C. Verschärfung der Anforderungen für wasserwirtschaftliche Vorhaben	337
I. Kritik an der Regelung des UGB-Entwurfs	337
II. Stellungnahme	338
D. Rechtsunsicherheit durch neue Begrifflichkeiten	341
I. Kritik an der Regelung des UGB-Entwurfs	341
II. Stellungnahme	341
E. Verlängerung der Genehmigungsverfahren	343
I. Verlängerung des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens	343
1. Kritik an der Regelung des UGB-Entwurfs	343
2. Stellungnahme	344
II. Verlängerung des wasserrechtlichen Verfahrens	345
1. Kritik an der Regelung des UGB-Entwurfs	345
2. Stellungnahme	345
a) Gegenstand eines Vergleichs	345
b) Bewilligungsverfahren nach dem BayWG a. F.	346
c) Opt-out-Klausel	349
d) Ergebnis	349
Kapitel 8: Resümee und Ausblick	351
A. Resümee	351
I. Integration im europäischen und im deutschen Umweltrecht	351
II. Das Konzept der integrierten Vorhabengenehmigung	354
III. Vergleich des Entwurfs vom Dezember 2008 mit dem Kommissionsentwurf und dem Referentenentwurf von 1999	357
1. Gemeinsamkeiten	357
2. Unterschiede	359
IV. Bewertung des Entwurfs vom Dezember 2008	362
V. Bewertung des Scheiterns des Umweltgesetzbuchs im Jahre 2009	367
B. Ausblick	371
I. Erlass von Einzelgesetzen	371
II. Zulassungssystem nach dem am 1. März 2010 in Kraft getretenen WHG	373
1. Gewässerbenutzungen	374
a) Erlaubnis und Bewilligung	374
b) Gehobene Erlaubnis	375
2. Planfeststellungsbedürftige wasserwirtschaftliche Vorhaben	376
3. Bewertung	378

III.	Umsetzung des Koordinierungsgebots durch das Verfahren über eine einheitliche Stelle?	379
	1. Das Verfahren über die einheitliche Stelle	379
	a) Anwendbarkeit	380
	b) Funktion der einheitlichen Stelle	381
	c) Informationspflichten	381
	d) Gegenseitige Unterstützung	382
	2. Umsetzung des Koordinierungsgebots durch die Einschaltung der einheitlichen Stelle?	383
	3. Ergebnis	384
IV.	Neuer Anlauf für ein Umweltgesetzbuch als Optimierungschance?	385
	Literatur	389
	Register	419