

Schriften zum Umweltrecht

Band 6

**Die Genehmigung
umweltrelevanter Vorhaben
in parallelen und konzentrierten
Verfahren**

Von

Dr. Michael A. Wagner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

MICHAEL A. WAGNER

**Die Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben
in parallelen und konzentrierten Verfahren**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 6

**Die Genehmigung
umweltrelevanter Vorhaben
in parallelen und konzentrierten
Verfahren**

Von

Dr. Michael A. Wagner



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Wagner, Michael A.:

Die Genehmigung umweltrelevanter Vorhaben in parallelen und konzentrierten Verfahren: organisations- u. verfahrensrechtl. Probleme von Umweltverträglichkeitsprüfungen / von Michael A.

Wagner. — Berlin: Duncker u. Humblot, 1987.

(Schriften zum Umweltrecht; Bd. 6)

ISBN 3-428-06314-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hermann Hagedorn GmbH & Co, Berlin 46

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06314-7

Vorwort

Rechtliche und administrative Probleme paralleler und konzentrierter Genehmigungsverfahren haben Verwaltung und Gerichte bereits im Zuge des Verkehrswegebaus und der Industrialisierung im 19. Jahrhundert beschäftigt. In den letzten Jahren ist dieser Problembereich verstärkt in den Blickpunkt gerückt. Dies ist nicht nur auf neue und komplexe Großprojekte (wie z.B. Kraftwerke) zurückzuführen, sondern auch auf das gestiegene Umweltbewußtsein.

Die meisten umweltrelevanten Vorhaben berühren verschiedene Rechtsbereiche und unterliegen dementsprechend auch mehreren Genehmigungsverfahren. Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte müssen sich immer häufiger mit Fragen auseinandersetzen, die sich aus dem Nebeneinander paralleler Genehmigungsverfahren ergeben. So hat sich im Frühjahr 1986 ein Arbeitskreis des Deutschen Verwaltungsrichtertages mit der „Konkurrenz paralleler Anlagengenehmigungen“ befaßt,¹ und auch das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Wyhl-Urteil² Fragen paralleler und konzentrierter Genehmigungsverfahren angeschnitten. Im Herbst 1986 sorgte die vorläufige Stilllegung des Kernkraftwerks Mülheim-Kärlich durch das OVG Koblenz wegen Fehlens einer immissionsschutzrechtlichen Parallelgenehmigung für Aufsehen in der Öffentlichkeit.³

Trotz der grundlegenden Durchdringung der Problematik durch *Jarass*⁴ können die Rechtsfragen paralleler und konzentrierter Verfahren für umweltrelevante Vorhaben noch längst nicht als geklärt angesehen werden. Auch rechtspolitisch ist die Frage offen, ob umweltschutzrechtliche Genehmigungsverfahren parallel oder konzentriert ausgestaltet werden sollen. Diese Frage stellt sich insbesondere bei der Umsetzung der UVP-Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften ins deutsche Recht.⁵

Bei der vorliegenden Abhandlung handelt es sich um die aktualisierte und leicht veränderte Fassung meiner Dissertation, die der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Br. im Wintersemester 1985/86 vor-

¹ Vgl. die Tagungsberichte in FAZ v. 26.4.1986 S. 4 und in DVBl 1986, S. 607 f. sowie das in NJW 1986, S. 2787 ff. veröffentlichte Referat von *Gaentzsch*.

² Urt. v. 19.12.1985, E 72, 300 = NVwZ 1986, 208.

³ Beschl. v. 6.10.1986, NVwZ 1987, 73.

⁴ Vgl. insbes. *Jarass*, Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung von Genehmigungen, 1984.

⁵ ABl. EG Nr. L 175/40 (im Anhang abgedruckt).

gelegen hat. Sie wurde ursprünglich nach dem Stand von Mitte 1985 abgeschlossen; spätere Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur wurde aber nach Möglichkeit noch bis Anfang 1987 berücksichtigt. Dies gilt auch für das zum 1.7.1987 in Kraft tretende neue Baugesetzbuch. Die neuesten Monographien zur Umweltverträglichkeitsprüfung⁶ konnten dagegen nicht mehr eingearbeitet werden.

Neben dem Bundesrecht ist in erster Linie das bad.-württ. Landesrecht zugrunde gelegt worden. Da die rechtliche und tatsächliche Problematik komplexer Genehmigungsverfahren in allen Bundesländern prinzipiell gleichgelagert ist, war nur selten ein Hinweis auf abweichende gesetzliche Regelungen in anderen Ländern erforderlich.

Mein aufrichtiger Dank gilt Herrn Prof. Dr. *Rainer Wahl*, der diese Arbeit angeregt und betreut hat. Er hat mir jede Freiheit bei der Bearbeitung des Themas gewährt und die Entstehung der Arbeit immer wieder mit wissenschaftlichem Rat, menschlicher Ermutigung und freundlicher Kritik unterstützt. Aus der Teilnahme an seinen Seminaren habe ich vielfältige Anregungen gewonnen. Herrn Prof. Dr. *Martin Bullinger* danke ich für das Zweitgutachten.

Die Bearbeitung des Themas wäre kaum möglich gewesen ohne die Offenheit und bereitwillige Unterstützung von seiten zahlreicher Gesprächspartner in Verwaltung und Wirtschaft. Ihnen verdanke ich wertvolle Informationen zum tatsächlichen Ablauf von Genehmigungsverfahren. Ganz besonderen Dank schulde ich Herrn Ministerialrat Dr. *Reiner Belz* für seinen fachkundigen Rat und sein Interesse an meiner Arbeit. Auch Herrn Prof. Dr. *Dietrich Rauschnig* und der Deutschen Gesellschaft für Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen möchte ich für ihre Unterstützung und Kritik danken.

Die *Studienstiftung des deutschen Volkes* ermöglichte mir die Promotion durch ein zweijähriges Stipendium. Ihr bin ich – auch wegen ihrer ideellen Förderung – sehr verbunden. Dem *Bundesminister des Innern* danke ich für die Unterstützung der Drucklegung. Nicht zuletzt danke ich Herausgeber und Verlag für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Umweltrecht“.

Ich widme diese Schrift meinem Vater in dankbarer Erinnerung.

Konstanz, im Februar 1987

Michael A. Wagner

⁶ Vgl. *Bunge*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren, 1986; *Cupei*, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), 1986.

Inhaltsübersicht

1. Einführung	17
2. Historische und politische Grundlagen	40
2.1. Entwicklungslinien komplexer Genehmigungsverfahren	40
2.2. Leitziele der Verfahrensgestaltung	58
3. Das vorhabenbezogene Verfahrenssystem – eine verwaltungswissenschaftliche Analyse	68
3.1. Fallbeispiel: Nukleare Entsorgungsanlage	68
3.2. Grundbegriffe der Analyse	76
3.3. Aufgliederung des Verfahrenssystems	81
3.4. Koordination des Verfahrenssystems	127
4. Rechtsfragen der Entscheidungskonzentration und Zuständigkeitsbündelung . . .	156
4.1. Entscheidungskonzentration	156
4.2. Zuständigkeitsbündelung	185
5. Rechtsfragen paralleler Genehmigungsverfahren	190
5.1. Rechtsdogmatische Ansätze in Rechtsprechung und Literatur	190
5.2. Lösungsvorschlag: Koordination im Wege der vorläufigen Gesamtprüfung . .	220
6. Rechtspolitische Überlegungen	247
6.1. Gesetzliche Zuordnung paralleler Genehmigungsverfahren	247
6.2. Abstrakt-generelle Konzentration	250
6.3. Vereinheitlichung von Konzentrationsregelungen	253
6.4. Ausbau des Systems fachgesetzlicher Konzentrationsvorschriften	257
7. Zusammenfassung	288
Literaturverzeichnis	293
Anhang	307

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung	17
2. Historische und politische Grundlagen	40
2.1. Entwicklungslinien komplexer Genehmigungsverfahren	40
2.1.1. Ursprünge der Problematik und erste Lösungsansätze im 19. Jahrhundert	40
2.1.2. Wandel der Rahmenbedingungen	48
2.1.3. Bestrebungen zur Stärkung der Konzentration	53
2.2. Leitziele der Verfahrensgestaltung	58
3. Das vorhabenbezogene Verfahrenssystem – eine verwaltungswissenschaftliche Analyse	68
3.1. Fallbeispiel: Nukleare Entsorgungsanlage	68
3.2. Grundbegriffe der Analyse	76
3.3. Aufgliederung des Verfahrenssystems	81
3.3.1. Ausdifferenzierung der Programm-, Organisations- und Verfahrensstruktur	81
3.3.1.1. Merkmale der Programmstruktur	81
3.3.1.2. Merkmale der Organisationsstruktur	84
3.3.1.3. Merkmale der Verfahrensstruktur	86
3.3.2. Funktionen und Folgen organisations- und verfahrensmäßiger Ausdifferenzierung	94
3.3.2.1. Arbeitsteilung und Spezialisierung	94
3.3.2.2. Komplexitätsreduktion und Konflikteindämmung	95
3.3.2.3. Selektivität der Informations-, Interessen- und Zielwahrnehmung ..	100
3.3.2.4. Entscheidungspräformierungen	107
3.3.2.5. Auswirkungen auf die Position des Vorhabenträgers	115
3.3.2.6. Auswirkungen auf die Position der Drittbetroffenen	121
3.4. Koordination des Verfahrenssystems	127
3.4.1. Vorhabenbezogene Gesamtprüfung	129
3.4.2. Räumliche und umweltbezogene Planung	131
3.4.3. Umweltverträglichkeitsanalyse	134
3.4.4. Verfahrensmitbeteiligung	138
3.4.5. Projektorganisation und Verfahrensplanung	149
3.4.6. Entscheidungskonzentration und Zuständigkeitsbündelung	151
4. Rechtsfragen der Entscheidungskonzentration und Zuständigkeitsbündelung ...	156
4.1. Entscheidungskonzentration	156
4.1.1. Grundzüge	156
4.1.2. Reichweite der Konzentrationswirkung	157
4.1.2.1. Sektorale Ausnahmen von der Konzentration	157

4.1.2.2.	Räumlich-gegenständliche Begrenzungen der Konzentration	159
4.1.2.3.	Grenzen der Vor- und Nachwirkung der Konzentration	165
4.1.3.	Maßgeblichkeit der für die ersetzten Genehmigungen geltenden Vorschriften	170
4.1.3.1.	Maßgeblichkeit des „sekundären“ materiellen Rechts	170
4.1.3.2.	Maßgeblichkeit des „sekundären“ Organisations- und Verfahrensrechts	175
4.1.4.	Beteiligung der für die ersetzten Genehmigungen zuständigen Behörden	178
4.1.5.	Vielfalt der Konzentrationsregelungen	181
4.2.	Zuständigkeitsbündelung	185
5.	Rechtsfragen paralleler Genehmigungsverfahren	190
5.1.	Rechtsdogmatische Ansätze in Rechtsprechung und Literatur	190
5.1.1.	Die Bedeutung noch ausstehender Genehmigungsentscheidungen . .	191
5.1.1.1.	Sperrwirkung ausstehender Genehmigungen	191
5.1.1.2.	Vorbehalt zugunsten paralleler Genehmigungen	194
5.1.1.3.	Ausklammerung paralleler Genehmigungen	196
5.1.1.4.	Verfahrensmitbeteiligung parallel zuständiger Genehmigungsbehörden	200
5.1.1.5.	Verfahrensübergreifende Prüfung	201
5.1.2.	Die Bedeutung bereits vorliegender Genehmigungsentscheidungen .	208
5.1.2.1.	Fachübergreifende Bindungswirkung	208
5.1.2.2.	Fachlich beschränkte Bindungswirkung	211
5.1.2.3.	Selbstbindung durch Stellungnahmen	218
5.1.2.4.	Ermessensbindung	219
5.2.	Lösungsvorschlag; Koordination im Wege der vorläufigen Gesamtprüfung . .	220
5.2.1.	Grundzüge der Lösung	221
5.2.2.	Einzelheiten der Lösung	232
6.	Rechtspolitische Überlegungen	247
6.1.	Gesetzliche Zuordnung paralleler Genehmigungsverfahren	247
6.2.	Abstrakt-generelle Konzentration	250
6.3.	Vereinheitlichung von Konzentrationsregelungen	253
6.4.	Ausbau des Systems fachgesetzlicher Konzentrationsvorschriften	257
6.4.1.	Umfassende dominante Konzentration	257
6.4.2.	Umfassende rezessive Konzentration	269
6.4.3.	Punktuelle Konzentration	273
6.4.4.	Verdeckte Konzentration	274
6.4.5.	Diskussion von Einzelvorschlägen zur Konzentration	280
7.	Zusammenfassung	288
	Literaturverzeichnis	293
Anhang		
1.	Entwurf eines Gesetzes zur Konzentration von Genehmigungszuständigkeiten des Innenministeriums Baden-Württemberg v. 21.6.1982 (LT-Drucks. 8/3635 S. 23 ff.)	307

2. Richtlinie des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – UVP-Richtlinie – (Abl. EG Nr. L 175/40 v. 5.7.1985) 319

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	= andere(r) Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
AbfG	= Abfallbeseitigungsgesetz (des Bundes)
abl.	= ablehnend
ABl.	= Amtsblatt
ABl. EG	= Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	= Absatz
Abschn.	= Abschnitt
abw.	= abweichend
a.E.	= am Ende
AEG	= Allgemeines Eisenbahngesetz
a.F.	= alte Fassung
allg.	= allgemein
Alt.	= Alternative
a.M.	= andere(r) Meinung
AMG	= Arzneimittelgesetz
Amtl. Begr.	= Amtliche Begründung
ÄndG	= Änderungsgesetz
Anh.	= Anhang
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
ApothG	= Apothekengesetz
APUZ	= Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung ‚Das Parlament‘)
arg.	= argumentum
Art.	= Artikel
AtAnlV	= Atomanlagen-Verordnung (a.F.)
AtG	= Atomgesetz
AtVfV	= Atomrechtliche Verfahrensverordnung
atw	= Atomwirtschaft – Atomtechnik
Ausg.	= Ausgabe
Az.	= Aktenzeichen
B-	= Bundes-
Bad., bad.	= Baden, badisch
bad-württ.	= baden-württembergisch
BAnz	= Bundesanzeiger
BauGB	= Baugesetzbuch
BauNVO	= Baunutzungsverordnung
BauO	= Bauordnung (der Länder)
BauR	= Baurecht
BauVorlVO	= Bauvorlagenverordnung
Bay., bay.	= Bayern, bayerisch
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter

BB	= Der Betriebs-Berater
BBauBl	= Bundesblatt
BBauG	= Bundesbaugesetz
BBahnG	= Bundesbahngesetz
BBergG	= Bundesberggesetz
Bd.	= Band
Begr.	= Begründung
Berl.	= Berlin
bes.	= besonders
Beschl.	= Beschluß
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BImSchG	= Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	= Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BNatSchG	= Bundesnaturschutzgesetz
BR	= Bundesrat
BR-Drucks.	= Bundesrats-Drucksache
BReg	= Bundesregierung
Brem.	= Bremen, Bremer
BRS	= Baurechtssammlung
BT	= Bundestag
BT-Drucks.	= Bundestags-Drucksache
Buchholz	= Sammel- und Nachschlagewerk der Rspr. des BVerwG, hrsg. von Buchholz
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
Buchst.	= Buchstabe
BW	= Baden-Württemberg
BWVerwPr	= Baden-württembergische Verwaltungspraxis
BWaldG	= Bundeswaldgesetz
DampfkV	= Dampfkesselverordnung
DenkmalSchG	= Denkmalschutzgesetz
ders.	= derselbe
DienstO	= Dienstordnung
dies.	= dieselbe(n)
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
dt.	= deutsch
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
DWK	= Deutsche Gesellschaft für Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen m.b.H.
E	= Amtl. Sammlung der Entscheidungen des jeweils angesprochenen Gerichts
Entw.	= Entwurf
ebd.	= ebenda
EG	= Europäische Gemeinschaften
Einl.	= Einleitung
EisenbG	= Eisenbahngesetz (der Länder)

EntlastG	= Gesetz zur Entlastung der Gerichte in der Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit
Entsch.	= Entscheidung
entspr.	= entsprechend
EnWiG	= Energiewirtschaftsgesetz
Erg.	= Ergebnis
(Erg.-)Lfg.	= Ergänzungslieferung
ET	= Energiewirtschaftliche Tagesfragen
et al.	= et alii (und andere)
EuGRZ	= Europäische Grundrechte – Zeitschrift
f.	= folgende Seite
FahrlG	= Fahrlehrergesetz
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung
FernmG	= Gesetz über Fernmeldeanlagen
Festschr.	= Festschrift
ff.	= folgende Seiten
FlurbG	= Flurbereinigungsgesetz
FStrG	= Bundesfernstraßengesetz
Fn.	= Fußnote
G	= Gesetz
GABL.	= Gemeinsames Amtsblatt (des Landes Baden-Württemberg)
GastG	= Gaststättengesetz
GBL.	= Gesetzblatt
gem.	= gemäß
GewArch	= Gewerbearchiv
GewO	= Gewerbeordnung
GG	= Grundgesetz
ggf.	= gegebenenfalls
GMBL.	= Gemeinsames Ministerialblatt
grds.	= grundsätzlich
GrdstVG	= Grundstücksverkehrsgesetz
GS	= Gesetzessammlung
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	= Halbsatz
Hbg.	= Hamburg(er)
Hess., hess.	= Hessen, hessisch
h.M.	= herrschende Meinung
HOAI	= Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
Hrsg., hrsg.	= Herausgeber, herausgegeben
i.d.F.	= in der Fassung
i.d.R.	= in der Regel
i.e.S.	= im engeren Sinne
insb.	= insbesondere
i.S.d.	= im Sinne des/der
i.V.m.	= in Verbindung mit
i.w.S.	= im weiteren Sinne

JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KG	= Kammergericht
KKW	= Kernkraftwerk
KV	= Kilovolt
L-	= Landes-
LAbfG	= Landesabfallgesetz
Leits.	= Leitsatz
l. Sp.	= linke Spalte
LBO	= Landesbauordnung
Lfg.	= Lieferung
lit.	= littera (Buchstabe)
LplG	= Landesplanungsgesetz
LT	= Landtag
LT-Drucks.	= Landtags-Drucksache
LuftVG	= Luftverkehrsgesetz
LVerf	= Landesverfassung
LVG	= Landesverfassungsgesetz
LWaldG	= Landeswaldgesetz
MBI.	= Ministerialblatt
MBO'60	= Musterbauordnung von 1960 (veröffentlicht in der Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 16)
MBO'81	= Musterbauordnung vom 11.12.1981 (von der Bundesarchitektenkammer als Manuskript vervielfältigt)
m.E.	= meines Erachtens
Mio.	= Million(en)
Mrd.	= Milliarde(n)
MRVerbG	= Mietrechtsverbesserungsgesetz
MW	= Megawatt
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
Nachw.	= Nachweis(e)
NBauO	= Niedersächsische Bauordnung
Nds., nds.	= Niedersachsen, niedersächsisch
n.F.	= neue Fassung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
NRW,	= Nordrhein-Westfalen,
nordrh.-westf.	= nordrhein-westfälisch
NuR	= Natur und Recht
NVwZ	= Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	= oben
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz
PlafeR	= Planfeststellungsrichtlinien (Richtlinien für die Planfeststellung nach dem FStrG)
Pr., pr.	= Preußen, preußisch

PrOVG	= Preußisches Oberverwaltungsgericht
PTB	= Physikalisch-Technische Bundesanstalt
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
R-	= Reichs-
RBahnG	= Reichsbahngesetz
rechtl.	= rechtlich
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RhPf.,	= Rheinland-Pfalz,
rh.-pfälz.	rheinland-pfälzisch
Rn.	= Randnote(n), Randnummer(n)
ROG	= Raumordnungsgesetz
r.Sp.	= rechte Spalte
Rspr.	= Rechtsprechung
RuPrVBl	= Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungsblatt
RVerf	= Reichsverfassung (von 1871)
RWE	= Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk AG
s.	= siehe
S.	= Seite
SchlH,	= Schleswig-Holstein,
schl.-holst.	schleswig-holsteinisch
schriftl.	= schriftlich
SchutzBerG	= Schutzbereichsgesetz
sog.	= sogenannte(r)
SpielbG	= Spielbankengesetz
SprengG	= Sprengstoffgesetz
StBauFG	= Städtebauförderungsgesetz
StHG	= Staatshaftungsgesetz (nichtig)
str.	= streitig
StrG	= Straßengesetz (der Länder)
StrlSchV	= Strahlenschutzverordnung
teilw.	= teilweise
Teilstr.	= Teilstrich
TelWegG	= Telegraphenwege-Gesetz
TierSchG	= Tierschutzgesetz
u.	= und, unten
u.a.	= unter anderem
UMG	= Gesetz über den Verkehr mit unedlen Metallen
UPR	= Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	= Urteil
u.U.	= unter Umständen
UVP	= Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Richtl.	= Richtlinie des Rates (der EG) über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
v.	= vom, von
VBIBW	= Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VDEW	= Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V.
Verf.	= Verfasser, Verfassung

VerwArch	= Verwaltungsarchiv
VerwVorschr	= Verwaltungsvorschrift(en)
VG	= Verwaltungsgericht
VGH	= Verwaltungsgerichtshof
vgl.	= vergleiche
VkBl.	= Verkehrsblatt (Amtsblatt des Bundesministers für Verkehr)
VLwF	= Verordnung über das Lagern wassergefährdender Flüssigkeiten
VO, -V	= Verordnung
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	= Verwaltungsverfahrensgesetz
WaffG	= Waffengesetz
WaStrG	= Wasserstraßengesetz
WG	= Wassergesetz (der Länder)
WHG	= Wasserhaushaltsgesetz
WiVerw	= Wirtschaft und Verwaltung
WRV	= Weimarer Reichsverfassung
württ.	= württembergisch
z.B.	= zum Beispiel
ZfB	= Zeitschrift für Bergrecht
ZfbF	= Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
ZfU	= Zeitschrift für Umweltpolitik
ZfW	= Zeitschrift für Wasserrecht
Ziff.	= Ziffer
ZRP	= Zeitschrift für Rechtspolitik
z.T.	= zum Teil
ZuV(O)	= Zuständigkeitsverordnung

1. Einführung

Unterliegt ein Vorhaben mehreren Genehmigungsvorbehalten, so sind parallele oder konzentrierte Genehmigungsverfahren möglich. Bei der Errichtung baulicher und sonstiger Anlagen kommt es heutzutage häufig zu einem Zusammentreffen von Genehmigungsvorbehalten. Die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit derartiger Anlagen ist unter verschiedenen rechtlichen Aspekten zu beurteilen. So können zum Beispiel in baurechtlicher Hinsicht Gesichtspunkte der Bausicherheit und der geordneten städtebaulichen Entwicklung, in immissionsschutzrechtlicher Hinsicht Fragen der Luftreinhaltung und in wasserrechtlicher Hinsicht Fragen des Gewässerschutzes zu prüfen sein. Dementsprechend können baurechtliche, immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Genehmigungsvorbehalte nebeneinander eingreifen. Fachgesetzliche Genehmigungsvorbehalte erfassen ein Vorhaben jeweils sektoral in einem spezifischen fachbezogenen Ausschnitt.

Beim Zusammentreffen von Genehmigungsvorbehalten ergeben sich zwei prinzipiell unterschiedliche Möglichkeiten der Gestaltung des „vorhabenbezogenen Verfahrenssystems“, nämlich die Parallelität und die Konzentration von Genehmigungsverfahren. Dagegen bezeichnet der Begriff des „vorhabenbezogenen Verfahrenssystems“ die Gesamtheit von Genehmigungsverfahren, die sich auf ein einheitliches Gesamtvorhaben beziehen.

Während bei einer „parallelen“ Ausgestaltung des vorhabenbezogenen Verfahrenssystems für die verschiedenen fachgesetzlichen Genehmigungsbereiche jeweils ein gesondertes Genehmigungsverfahren durchgeführt wird, werden bei einer „konzentrierten“ Verfahrensgestaltung verschiedene „sektorale“ Genehmigungsbereiche in *einem* Verfahren zusammengefaßt. Im ersten Fall erfolgt die Genehmigung des Vorhabens in der Form mehrerer „Einzeln genehmigungen“, im letzteren Fall wird dagegen im Idealfall nur eine einzige „Gesamtgenehmigung“ erteilt, die eine Entscheidung über alle fachgesetzlichen Genehmigungsbereiche beinhaltet. Die Genehmigung komplexer Vorhaben erfolgt allerdings in der Regel nicht in rein „paralleler“ oder „konzentrierter“ Weise, sondern im Rahmen eines Verfahrenssystems, das sowohl Züge paralleler als auch konzentrierter Verfahrensgestaltung aufweist.

Unterliegt ein Vorhaben mehreren Genehmigungsvorbehalten, so führt jeder Genehmigungsvorbehalt zur Durchführung eines gesonderten Genehmigungsverfahrens, sofern nicht eine besondere Konzentrationsvorschrift eingreift. Eine typische Konzentrationsvorschrift ist in der Anordnung zu sehen,

daß eine Genehmigung andere Genehmigungen „einschließt“ oder „ersetzt“.¹ Konzentrationsregelungen umfassender Art finden sich namentlich bei Planfeststellungen (vgl. § 75 Abs. 1 VwVfG) und bei der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung (§ 13 BImSchG). Meist beziehen sich Konzentrationsvorschriften jedoch nur punktuell auf das Zusammentreffen bestimmter Genehmigungsvorbehalte, so daß eine vollständige Konzentration nur selten erreicht wird, bei der über alle Aspekte eines einheitlichen Gesamtvorhabens in einem einzigen Genehmigungsverfahren entschieden wird.

– *Fallbeispiel: „Autoverwertungsbetrieb“*

Ein Abschleppunternehmen möchte auf einem im Außenbereich gelegenen Grundstück unfallbeschädigte Kraftfahrzeuge abstellen und Autowracks lagern. Soweit eine Reparatur der Fahrzeuge nicht mehr in Betracht kommt, sollen sie auf dem Grundstück zwischengelagert und ausgeschlachtet werden. Es ist nicht vorgesehen, die Lagerfläche baulich zu befestigen.

Die Benutzung eines Grundstücks zur Lagerung oder Behandlung von Autowracks bedarf einer *abfallrechtlichen Planfeststellung oder Genehmigung* nach § 7 Abs. 1 und 2 AbfG. Aufgrund von § 5 Abs. 1 AbfG gilt dies unabhängig davon, ob es sich bei Autowracks um Abfall im Sinne des § 1 Abs. 1 AbfG oder um ein verwertbares Wirtschaftsgut handelt. Der Begriff der „Anlage“ i.S. der §§ 4 Abs. 1. 5 Abs. 1 AbfG setzt nicht das Vorhandensein baulicher oder technischer Einrichtungen voraus. Vielmehr genügt die nicht nur vorübergehende Nutzung eines Grundstücks zur Lagerung oder Behandlung von Autowracks, wobei auch eine zeitlich befristete „Zwischenlagerung“ als Lagerung gilt.² Da einem einfachen Autowrackplatz, wie er hier als ergänzende Einrichtung zum Betrieb eines Abschleppunternehmens geplant ist, abfallrechtlich keine große Bedeutung zukommt, kann auf die Durchführung eines aufwendigen Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 20 ff. AbfG verzichtet werden. Es genügt statt dessen eine einfache „Plangenehmigung“ gem. § 7 Abs. 2 AbfG.

Daneben bedarf es einer Baugenehmigung gem. §§ 51, 59 LBO BW. Auch Lager-, Abstell- und Stellflächen gelten gem. § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 und 4 LBO BW als bauliche Anlagen. Sowohl die zum Abstellen fahrbereiter Kraftfahrzeuge als auch die zum Ablagern von Autowracks dienende Betriebsfläche ist somit baugenehmigungspflichtig.

Gem. § 1 Abs. 2 Nr. 2 LBO BW sind allerdings die der Aufsicht der Wasserbehörden unterliegenden Anlagen vom Anwendungsbereich der Landesbau-

¹ Vgl. z.B. § 13 BImSchG, § 8 Abs. 2 AtG, § 17 Abs. 1 Satz 2 SprengG, § 50 Abs. 3 LBO BW (entspr. § 61 Abs. 2 MOB '81), § 34 Abs. 1 LWaldG BW und § 63 Abs. 3 NatSchG BW.

² Vgl. zum Vorstehenden BVerwG, Urt. v. 1.12.1982, NVwZ 1983, 408.

ordnung ausgenommen. Aus der organisationsrechtlichen Regelung des § 16 Abs. 1 LAbfG BW, der die abfallrechtlichen Zuständigkeiten den „Wasserbehörden“ zuweist, wird man jedoch kaum den Schluß ziehen können, daß nicht nur wasserwirtschaftliche Anlagen, sondern auch Abfallbeseitigungsanlagen den materiellen Bauvorschriften entzogen sind.³

Des weiteren ist für den Abstell- und Lagerplatz eine *wasserrechtliche Erlaubnis* nach den §§ 2, 6, 7 WHG erforderlich. Da die Abstellfläche nicht befestigt wird und dementsprechend das Oberflächenwasser nicht gesammelt und der Kanalisation zugeführt wird, besteht nämlich die Gefahr, daß Öl und Benzinrückstände aus den (unfallbeschädigten!) Altwagen und Autowracks ins Erdreich und von dort ins Grundwasser gelangen. Es ist daher zumindest der wasserrechtliche Benutzungstatbestand des § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG erfüllt.⁴

Dagegen bedarf es keiner naturschutzrechtlichen Genehmigung, wenn man davon ausgeht, daß das Vorhaben nicht gerade innerhalb eines Landschaftsschutzgebietes verwirklicht werden soll (vgl. §§ 22 Abs. 2, 63 NatSchG BW). Die Nutzung eines außerhalb einer Ortschaft gelegenen Grundstücks zum Abstellen von Altwagen und Autowracks ist zwar geeignet, das Landschaftsbild erheblich zu beeinträchtigen, und stellt daher einen Eingriff in Natur und Landschaft i.S.d. § 10 NatSchG BW, § 8 BNatSchG dar. Dies hat jedoch grundsätzlich nur zur Folge, daß die nach anderen Fachgesetzen zur Genehmigung des Vorhabens zuständigen Behörden auch die naturschutzrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen zu beachten und ggf. Ausgleichsanordnungen zu treffen haben (vgl. §§ 11, 12 Abs. 1 Satz 2 NatSchG BW, § 8 Abs. 2 und 3 BNatSchG). Durch diese Anbindung der naturschutzrechtlichen Entscheidung an andere Genehmigungsverfahren wird ein eigenes naturschutzrechtliches Genehmigungsverfahren vermieden.⁵ Es findet also eine Konzentration der Verfahren statt.⁶

³ Abfallrecht und Wasserrecht stellen selbständige Rechtsmaterien dar (vgl. Art. 73 Nr. 24, Art. 75 Nr. 4 GG). Wenn daher nach § 16 Abs. 1 LAbfG BW der Vollzug des Abfallgesetzes den „Wasserbehörden“ obliegt, so liegt darin nur eine Verweisung auf die in den §§ 95 ff. WG BW erfolgte Zuständigkeitsbestimmung, und die nach Wasserrecht zuständige Behörde wird als „Abfallbehörde“ tätig, wenn sie das AbfG vollzieht. Dieses Ergebnis wird auch dadurch bestätigt, daß sich die in § 1 Abs. 2 Nr. 2 LBO BW vorgesehenen „Gegenausnahmen“ erkennbar nicht auf Abfallbeseitigungsanlagen beziehen (Auch in § 1 Abs. 2 MBO '81 sind Abfallbeseitigungsanlagen nicht vom Bauordnungsrecht ausgenommen worden). A.A. VGH Mannheim, Urt. v. 30.1.1975, BWVerwPr 1975, 156.

⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 1.12.1982, NVwZ 1983, 409 f. Vgl. außerdem § 13 Abs. 1 Nr. 5 WG BW.

⁵ Vgl. Breuer, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 713 f; Klante, Erste Teilerrichtungsgenehmigung und Vorbescheid im Atomrecht, S. 241. Wenn für ein Vorhaben — wie im vorliegenden Fall — mehrere Genehmigungsvorbehalte eingreifen, ist allerdings zweifelhaft, in welchem Genehmigungsverfahren etwaige naturschutzrechtl. Ausgleichsanordnungen — z.B. Anpflanzungen oder Aufschüttungen als Sichtschutz — zu treffen sind.

⁶ Zur Kritik dieser rechtl. Konstruktion vgl. Abschn. 6.4.4.