

Schriften zum Umweltrecht

Band 98

**Das Regelungsmodell der Genehmigung
im integrierten Umweltschutz**

Von

Frank Schreiber



Duncker & Humblot · Berlin

FRANK SCHREIBER

Das Regelungsmodell der Genehmigung
im integrierten Umweltschutz

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 98

Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz

Ein Beitrag zur Lehre vom Verbot
mit Erlaubnisvorbehalt unter besonderer Berücksichtigung
der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996
über die integrierte Vermeidung und Verminderung
der Umweltverschmutzung

Von

Frank Schreiber



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schreiber, Frank:

Das Regelungsmodell der Genehmigung im integrierten Umweltschutz :
ein Beitrag zur Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt
unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie 96/61/EG des Rates
vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und
Verminderung der Umweltverschmutzung / von Frank Schreiber. –

Berlin : Duncker und Humblot, 2000

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 98)

Zugl.: Regensburg, Univ., Diss., 1999

ISBN 3-428-09930-3

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-09930-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1998/99 von der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg als Dissertation angenommen.

Die Untersuchung befindet sich durchgängig auf dem Stand von Oktober 1998. Für die Veröffentlichung wurde neuere Literatur und Rechtsprechung zum integrierten Umweltschutz und zum europäischen Umweltrecht, insbesondere zur IVU-Richtlinie, bis Mai 1999 in den Fußnoten berücksichtigt. Ein Entwurf zum UGB-I vom 15. April 1999 konnte ebenfalls noch in den Fußnoten verarbeitet werden.

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendler, der die Arbeit betreut und das Erstgutachten erstellt hat. Er hat mich in der Wahl dieses aktuellen Themas bestärkt und mir an seinem Lehrstuhl als wissenschaftlichem Mitarbeiter eine Arbeitsatmosphäre gewährt, wie man sie sich für die Anfertigung einer wissenschaftlichen Arbeit nur wünschen kann.

Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker LL.M. danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Vor allem bedanke ich mich bei Lara, daß sie über alle Entfernungen hinweg stets Anteil an den Höhenflügen und Durststrecken genommen hat – aber nicht nur dafür.

Besonderer Dank gilt meinen Eltern, die durch die finanzielle Förderung meines Studiums die Basis für diese Arbeit geschaffen und mit einem Druckkostenzuschuß schließlich das schnelle Erscheinen dieser Arbeit ermöglicht haben.

Wiesbaden, im Juni 1999

Frank Schreiber

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>Erstes Kapitel</i>	
Grundlagen	
A. Das Regelungsmodell der Genehmigung	24
I. Das gesamte Regelungsmodell als Untersuchungsgegenstand	24
II. Das überkommene Verständnis vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	24
1. Die Grundlegung durch Otto Mayer und Richard Thoma	24
2. Die Entwicklung in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Grundgesetzes ..	27
3. Heutiges Verständnis	29
a) Abgrenzung	30
aa) Kriterien	30
(1) Abgrenzung nach konstitutiven Merkmalen	30
(2) Typisierende Ansätze	31
bb) Zweifel an der Abgrenzbarkeit	33
b) Folgerungen aus der Zuordnung	34
aa) Überblick über die diskutierten Folgerungen	34
bb) Zweifel am Erkenntnisgewinn der Abgrenzung	36
4. Ertrag für die weitere Untersuchung	37
III. Begriffliche Klärung und Präzisierung des Untersuchungsgegenstandes	38
1. Genehmigung – (Kontroll-)Erlaubnis – (Ausnahme-)Bewilligung	38
2. Zur Abgrenzung: Die Regelungsmodelle der Anzeige und der Planfeststel- lung	39

B. Integrierter Umweltschutz	41
I. Historischer Überblick	41
II. Das umweltpolitische Konzept	43
1. Integrierter Umweltschutz als Kritik am Inkrementalismus	43
2. Systematisierung des umweltpolitischen Konzepts	46
a) Aufgabenintegration	46
aa) Interne Integration	46
bb) Externe Integration	47
b) Produktionsintegrierter Umweltschutz	48
c) Abstraktionsebenen der Integration	49
aa) Das enge IPPC-Konzept	49
bb) Weite IPPC-Konzepte	49
(1) Die OECD-Empfehlung	49
(2) Denkbare weitere Abstraktionen	52
3. Die Kritik des integrierten Umweltschutzes	53
a) Die Kritik aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive	53
b) Die Kritik aus rechtswissenschaftlicher und umweltrechtspolitischer Perspektive	56
c) Fazit	61
4. Ertrag für die weitere Untersuchung	62
III. Vom umweltpolitischen Konzept zum Rechtsbegriff	63
1. Integrierter Umweltschutz als Rechtsprinzip	63
2. Das Integrationsprinzip in der IVU-RL	66
a) Ziel und Systematik der IVU-RL im Überblick	66
b) Systematisierung der Ausprägungen des Integrationsprinzips	66
aa) Medienübergreifende Integration	67
bb) Verwaltungsverfahrenrechtliche Integration	67
cc) Prozeßorientierte Integration	67

Zweites Kapitel

Die Eignung des Regelungsmodells der Genehmigung zur Verwirklichung des integrierten Umweltschutzes	69
A. Die wichtigsten Funktionen des Regelungsmodells der Genehmigung	70
I. Die Kontrollfunktion des Verbotes mit Erlaubnisvorbehalt	70
II. Die Stabilisierungsfunktion der Genehmigung	72
B. Von der Gefahrenabwehr zur medienübergreifenden multifunktionalen Vorsorge	73
I. Ausprägungen des Vorsorgeprinzips	74
1. Gefahren- und Risikovorsorge	74
2. Raumbezogene und ressourcenökonomische Vorsorge	75
3. Fazit	80
II. Regelungstechniken zur Verwirklichung einer multifunktionalen und medienübergreifenden Vorsorge	80
1. Die Grenzen der gebundenen Entscheidung	80
a) Probleme bei der Verwirklichung der Ausprägungen des Vorsorgeprinzips	80
b) Sonderprobleme der medienübergreifenden Vorsorge	84
2. Regelungstechniken für die Öffnung des Regelungsmodells der Genehmigung für die medienübergreifende multifunktionale Vorsorge	86
a) Planungsvorbehalt	86
b) Unbestimmter Rechtsbegriff mit Beurteilungsspielraum	87
c) Versagungsermessen	89
III. Die Eignung des Regelungsmodells der Genehmigung	90
1. Parallelen von Planungsentscheidung und Genehmigungsentscheidung	90
2. Von der Kontrollfunktion zur Verhaltenssteuerungsfunktion	92

C. Von der Investitionsschutzgarantie zur Revisionsoffenheit	93
I. Der Wandel der Stabilisierungsfunktion	93
1. Von der Stabilisierung der Interessen des Antragstellers zur Stabilisierung des Interessenausgleichs im multilateralen Verwaltungsrechtsverhältnis	93
2. Investitionsschutz contra Revisionsoffenheit	94
a) Akzentuierung des Investitionsschutzes	94
b) Akzentuierung von Innovations- und Revisionsoffenheit	95
c) Stellungnahme	96
II. Regelungstechniken zur Verwirklichung von Revisionsoffenheit de lege lata	97
1. Befristung	97
2. Widerruf	98
3. Nachträgliche Anordnung	100
III. Die Eignung des Regelungsmodells der Genehmigung	101

Drittes Kapitel

Die Genehmigung nach der IVU-RL 103

A. Genehmigungsbedürftigkeit	103
I. Begriff der Genehmigung	103
1. Definition	103
2. „(Genehmigungs-)Auflagen“	105
a) Einheitlicher Auflagenbegriff?	105
b) Zum Vergleich: Genehmigungsinhaltsbestimmung und Auflage im deut- schen Verwaltungsrecht	106
c) Ergebnis	107
II. Gegenstand der Genehmigung	107
1. Anlage	107
2. Betrieb	109

Inhaltsverzeichnis	11
B. Schlüsselbegriffe des integrierten Ansatzes	109
I. Umweltverschmutzung und Emissionen	109
II. Der Standard der „besten verfügbaren Techniken“ (BVT)	111
1. Begriff	111
a) BVT nach Art. 2 Nr. 11 S. 1 1. Hs. IVU-RL	111
b) Teildefinitionen gemäß Art. 2 Nr. 11 S. 1 2. Hs. IVU-RL	112
aa) Techniken	112
bb) Verfügbarkeit	113
cc) beste	115
c) Kriterien nach Art. 2 Nr. 11 S. 2 IVU-RL in Verbindung mit Anhang IV ..	115
2. Das Abwägungsprogramm	118
a) Gestufte Prüfung unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes?	119
b) Das Abwägungsgebot des BVT-Konzepts	120
3. Inhalt einzelner Kriterien und Vorgaben für die Abwägung	121
a) Zur Bedeutung ökonomischer Kriterien	121
aa) Das Gebot der Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses als umweltökonomisches Optimierungsgebot? – Zum Problem der Monetarisierung des Nutzens einer Technik.	122
bb) Genereller Maßstab bei der Berücksichtigung der Kosten	124
b) Zur Bedeutung ökologischer Kriterien	125
aa) Optimierungsgebote	125
bb) Zum Stand der Diskussion um Kriterien für die medienübergreifende Bewertung der Umweltauswirkungen	126
4. Konsequenzen für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten auf der Grund- lage der BVT	127
C. Materieil-rechtliche Anforderungen an die Genehmigungsentscheidung	128
I. Die Systematik der materieil-rechtlichen Regelungen im Überblick	128
II. Die Grundpflichten des Art. 3 IVU-RL	129
1. Zur Herkunft und zur Entstehungsgeschichte von Art. 3 IVU-RL	129

2. Der Grundpflichtenkatalog	131
a) Die Vorsorgepflicht gemäß Art. 3 S. 1 a) IVU-RL	131
b) Die Schutzpflicht gemäß Art. 3 S. 1 b) IVU-RL	132
c) Die Abfallvermeidungspflicht gemäß Art. 3 S. 1 c) IVU-RL	133
d) Die Pflicht zur effizienten Energieverwendung gemäß Art. 3 S. 1 d) IVU-RL	133
e) Pflicht zur Unfallverhinderung gemäß Art. 3 S. 1 e) IVU-RL	134
f) Grundpflicht zur Stilllegung gemäß Art. 3 S. 1 f.) IVU-RL	135
3. Adressat und Bindungswirkung der Grundpflichten	135
a) Genehmigungsvoraussetzung oder zu berücksichtigender Belang?	135
b) Die Bindung des Anlagenbetreibers an die Grundpflichten	138
III. Emissionsgrenzwerte und Umweltqualitätsnormen	138
1. Zur Herkunft und Entstehungsgeschichte des Konzepts	138
2. Die Festlegung von Emissionsgrenzwerten	141
a) Begriff	141
b) Arten der Festlegung	142
aa) Individuell-konkrete Emissionsgrenzwerte	142
(1) Umfang der Grenzwertfestsetzungen	142
(2) Die „Festlegung“ der BVT nach Art. 9 Abs. 4 S. 1 1. Hs. IVU-RL	144
(3) Art. 9 Abs. 4 S. 1 2. Hs. IVU-RL als Maßstab der Grenzwertbildung	145
(4) Die Kriterien und Grenzen individueller Optimierung im einzelnen	150
(5) Das Zwei-Stufen-Modell der individuell-konkreten Grenzwertbildung	152
bb) Emissionsgrenzwerte in allgemeinen bindenden Vorschriften der Mitgliedstaaten	153
cc) Gemeinschaftrechtliche Emissionsgrenzwerte	155
c) Das Verhältnis der drei Ebenen zueinander	156
3. Umweltqualitätsnormen gemäß Art. 10 IVU-RL	157
a) Begriff	157
b) Geltende Umweltqualitätsnormen	159

IV. Öffnungsklauseln	160
1. Behördliches Ermessen gemäß Art. 9 Abs. 7 IVU-RL	160
a) Meinungsstand	161
b) Die behördliche Gestaltungsbefugnis nach Art. 9 Abs. 7 IVU-RL	161
aa) Zum Regelungsgehalt	161
bb) Die Reichweite des mitgliedstaatlichen Ermessens	162
cc) Ergebnis	164
2. Die Berücksichtigung der UVP-Angaben und -Ergebnisse gemäß Art. 9 Abs. 2 IVU-RL	164
a) Art. 9 Abs. 2 IVU-RL als materiell-rechtliche Vorschrift	164
b) Inhalt und Umfang der Berücksichtigungspflicht	166
V. Die Pflicht zur Einräumung behördlicher Gestaltungsspielräume nach der IVU-RL und deren Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland	167
1. Die Anforderungen des Art. 8 IVU-RL	168
a) Grammatikalische Auslegung	168
b) Systematische Auslegung	168
aa) Art. 3 IVU-RL	169
bb) Art. 9 Abs. 2 IVU-RL	169
cc) Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU-RL	170
dd) Art. 9 Abs. 7 IVU-RL	170
ee) Art. 10 IVU-RL	171
ff) Zwischenergebnis	172
c) Historische Auslegung	172
d) Medienübergreifende multifunktionale Vorsorge als Regelungsziel	173
e) Ergebnis	174
2. Formen und Mittel der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland	175
a) Allgemeine gemeinschaftsrechtliche Beschränkungen der Wahlfreiheit im Überblick	175
b) Die Reduzierung des mitgliedstaatlichen Ermessens bei der Umsetzung der IVU-RL in der Bundesrepublik Deutschland	177
aa) Art. 9 Abs. 2 IVU-RL	177
bb) Art. 9 Abs. 3 und 4 IVU-RL	177
cc) Art. 9 Abs. 7 IVU-RL	178
3. Ergebnis	179

D. Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigung	180
I. Entstehungsgeschichte	180
II. Überprüfung	180
III. Aktualisierung	181

Viertes Kapitel

Ausgewählte verfassungsrechtliche Probleme der integrierten Anlagenzulassung 183

A. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Versagungsermessens im Rege- lungsmodell der Genehmigung	183
I. Grundrechtsschutz für die industrielle Nutzung von Umweltmedien	183
1. Art. 14 Abs. 1 GG	183
a) Zur Herleitung von Ansprüchen auf Umweltnutzung und auf Genehmi- gung der Umweltnutzung unmittelbar aus Art. 14 Abs. 1 GG	183
b) Der Schutz der industriellen Umweltnutzung gegenüber dem Gesetzgeber	185
c) Die Einräumung eines Versagungsermessens als Verkürzung des Eigen- tumsinhalts	187
2. Handlungsfreiheiten aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG	188
a) Unternehmerische Handlungsfreiheit als Grundrecht auf Umweltver- schmutzung?	188
b) Stellungnahme	190
II. Integrierter Umweltschutz als verfassungsrechtlich fundiertes Ziel	192
1. Grundrechtliche Schutzpflichten	192
2. Art. 20 a GG	195
a) Schutzgut	195
b) Die Vorsorgepflicht des Art. 20 a GG	195
c) Umfang des Verfassungsauftrags zur medienübergreifenden multifunktio- nalen Vorsorge	196

III. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Einräumung eines Versagungs- messens	197
1. Institutsgarantie des Art. 14 GG als Grenze einer medienübergreifenden Emissionspfadbewirtschaftung	197
2. Verhältnismäßigkeitsprinzip	200
a) Legitimer Zweck	201
b) Geeignetheit	201
c) Erforderlichkeit	202
d) Angemessenheit	205
aa) Das Scheinproblem einer Unabwägbarkeit von Vorsorgemaßnahmen	205
bb) Die Angemessenheit der Einführung eines Versagungsermessens	206
(1) Beschränkung auf Art. 2 Abs. 1 GG?	206
(2) Der angemessene Ausgleich von Sozialbindung und Privatnützig- keit	207
(3) Der angemessene Ausgleich der übrigen privaten und öffentlichen Belange	209
e) Ergebnis	210
3. Bestimmtheitsgebot und Vorbehalt des Gesetzes	210
a) Das Verhältnis von Bestimmtheitsgebot und Vorbehalt des Gesetzes	210
b) Die Zulässigkeit des Ermessens im Grundrechtsbereich im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	211
c) Die Zulässigkeit eines bewirtschaftungsrechtlichen Versagungsermessens	213
d) Anforderungen an die Bewirtschaftungsentscheidung	215
IV. Zur verfassungsrechtlichen Determination der Lehre vom Verbot mit Erlaubnis- vorbehalt	216
B. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Gewährung eines „Rechtes auf Zeit“	217
I. Der verfassungsrechtliche Schutz der Bestandskraft der Genehmigung durch Art. 14 GG	217
1. Gegenstand des Bestandsschutzes	217
a) Meinungsstand	217
b) Stellungnahme	218
2. Umfang des Schutzes gegenüber dem Gesetzgeber durch Art. 14 GG	220

II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Gewährung eines „Rechtes auf Zeit“	221
1. Befristung	221
a) Meinungsstand	221
b) Stellungnahme	222
2. Periodische Überprüfung und Anpassung	223

Fünftes Kapitel

Rekonstruktion der Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt	224
A. Kritik der überkommenen Konstruktion	224
I. Die Merkmale des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt	224
1. Die überkommene Beschreibung des Regelungsmodells	224
2. Die abstrakte Gefahr als prototypischer Zweck	225
II. Die Unterscheidungskriterien von präventivem und repressivem Verbot	226
1. Die Rechtsstellung des Antragstellers	226
a) Angleichungstendenzen von Beurteilungsspielraum und Ermessen	226
b) Untauglichkeit der Anknüpfung an das Verfassungsrecht	227
2. Das Kriterium der Sozialwidrigkeit in der heterogenen Gesellschaft und in der Risikogesellschaft	228
B. Rekonstruktion	231
I. Verlagerungstendenzen bei der Regelungsverantwortung	231
1. Die Verantwortungsverteilung zwischen Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und Bürger im Regelungsmodell der Genehmigung	231
2. Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung	234
a) Begriff	234
b) Optimierende und kooperative Gestaltung als neue Funktion des Ermessens	235
c) Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung als Rechtshomogenisierung im Rahmen der europäischen Integration	236

Inhaltsverzeichnis	17
II. Abgrenzung nach der Ausgestaltung der Regelungsverantwortung	237
1. Der Kontrollvorbehalt	237
2. Der Gestaltungsvorbehalt	238
III. Kontrollvorbehalt und Gestaltungsvorbehalt als Speicher des Allgemeinen Verwaltungsrechts – eine Skizze	240
Zusammenfassung	243
Literaturverzeichnis	251
Stichwortverzeichnis	270

Abkürzungsverzeichnis

ausf.	ausführlich
BAT	Best Available Techniques
BATNEEC	Best Available Techniques/Technology Not Entailing Excessive Cost
BREF	Best Available Techniques Reference Document
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.
BVT	Beste verfügbare Techniken
EBIPPC	European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau
EELR	European Environmental Law Review (Zeitschrift, Den Haag, Niederlande und London, Vereinigtes Königreich)
endg.	endgültige Fassung
EPA 1990	Environmental Protection Act 1990
Env.L.	Environmental Law (Zeitschrift, Portland/Oregon, USA)
Env.Mon.	Environmental Monograph (Schriftenreihe der OECD, Paris, Frankreich)
EUDUR	Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (2 Bände), Köln u. a. 1998.
Fn.	Fußnote
GFU	Gesellschaft für Umweltrecht (Dokumentation zur wissenschaftlichen Fachtagung)
GK-BImSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
Hrsg.	Herausgeber
IEF	Information Exchange Forum
im Erg.	im Ergebnis
IP(P)C	Integrated Pollution Prevention and Control
IPTS	Institute for Prospective Technological Studies
IUR	Informationsdienst Umweltrecht (Zeitschrift)
IVU-RL	Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
J.Env.L.	Journal of Environmental Law (Zeitschrift, Oxford, Vereinigtes Königreich)
J.P.L.	Journal of Planning and Environment Law (Zeitschrift, London, Vereinigtes Königreich)
KA	Korrespondenz Abwasser (Zeitschrift)
KOM	Dokumente der Kommission der Europäischen Gemeinschaften

MLR	Modern Law Review (Zeitschrift, London, Vereinigtes Königreich)
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
PAR	Public Administration Review (Zeitschrift, Washington D.C., USA)
Rn.	Randnummer
s.	siehe
sec.	section
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
TCPA 1990	Town and Country Planning Act 1990
UGB-I-Arbeitsentwurf	Arbeitsentwurf für ein Umweltgesetzbuch – Erstes Buch, BMU, Projektgruppe UGB Z II 4–41022, vom 5. März 1998
UGB-KomE	Umweltgesetzbuch, Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
UTR	(Jahrbuch des) Umwelt- und Technikrecht(s) (Schriftenreihe)
UVP-RL	Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
Wis.L. Rev.	Wisconsin Law Review (Zeitschrift, Madison/Wisconsin, USA)
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht (Zeitschrift)
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
Ziff.	Ziffer
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Die übrigen Abkürzungen folgen *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 4. Aufl., Berlin u. a. 1993.

Einleitung

„Im Bestreben, zu einem dauerhafteren und umweltgerechteren Gleichgewicht zwischen menschlichen Tätigkeiten und sozioökonomischer Entwicklung sowie Ressourcen und Regenerationsfähigkeit der Natur zu gelangen, wird“ dem integrierten Umweltschutz „Vorrang eingeräumt.“¹ Wenn so wortgewaltig der neue Kurs der gemeinschaftlichen Umweltpolitik bestimmt wird, ist es nur zu menschlich, die Rettung im Vertrauten zu suchen. Der Bundesrat jedenfalls hat festgestellt, daß „wesentliche Elemente einer integrierten Betrachtung (...) bereits seit 1845 in Deutschland angewendet“² werden.

Dies ist indes eine etwas zu optimistische Einschätzung: Zwar mag man das Gespenst des integrierten Umweltschutzes schon eine Weile umhergehen sehen und *Friedrich Engels* zum Ahnherren des integrierten Umweltschutz küren, der im Jahre 1876 schrieb: „In der Natur geschieht nichts vereinzelt. Jedes wirkt aufs andere und umgekehrt, und es ist meist das Vergessen dieser allzeitigen Bewegung und Wechselwirkung, das unsere Naturforscher verhindert, in den einfachsten Dingen klarzusehen.“³ Die nur einen Mindeststandard der Gefahrenabwehr leistende, grundsätzlich unabänderliche Genehmigung nach der Gewerbeordnung von 1845 ist aber von einer durch medienübergreifende Vorsorge, einzelfallorientierte Optimierung und Revisionsoffenheit geprägten integrierten Genehmigung soweit entfernt wie der Dampfkessel von der modernen Industrieanlage.

Mit der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24. September 1996 wird einmal mehr das umweltordnungsrechtliche Steuerungsinstrument der Genehmigung in den Brennpunkt der Reformdiskussion gerückt. Der integrierte Umweltschutz trifft dort auf eine Vielzahl anderer Reformziele, die alle mit dem Anspruch auftreten, das vermeintlich veraltete, ineffektive und ineffiziente Umweltordnungsrecht zu modernisieren. Hieraus ein kohärentes Umweltordnungsrecht des 21. Jahrhunderts zu formen, gleicht der Quadratur des Kreises: Einerseits soll die gebundene Entscheidung das Verwaltungshandeln voraussehbar und kalkulierbar machen, andererseits fordern komplexe Abwägungen zur Ermittlung der besten Lösung für die Umwelt insgesamt behördliche Gestaltungsspielräume. Einerseits sollen die Genehmigungsverfahren beschleunigt werden, andererseits wird die Genehmigung mit umfassenden Koordinierungsaufträgen überfordert, die früher Planfeststellungen vor-

¹ Fünftes Umweltaktionsprogramm vom 1. Februar 1993, ABl. EG 1993, C 138 / 1 (95).

² Vgl. BR-Drucks. 803 / 93 (Beschluß)(2), S. 2.

³ *Engels*, S. 305 (451).

behalten waren. Einerseits fordert die Industrie langfristige Investitions- und Planungssicherheit in Gestalt des bestandskräftigen Verwaltungsaktes, andererseits erfordert der integrierte Umweltschutz Flexibilität und Fehlerfreundlichkeit in der Zeit nach der Genehmigungserteilung.

Im integrierten Umweltschutz wird die Chance gesehen, die Leistungsgrenzen des bestehenden Umweltordnungsrechts für eine Optimierung des Schutzes der Umwelt insgesamt zu durchbrechen. Allerdings wird mit den Reformbestrebungen auch die Hoffnung verbunden, „Bürokratismus“ und „staatliche Bevormundung“ im Bereich des unternehmerischen Handelns zurückzudrängen.

Die vorliegende Arbeit ist der Frage gewidmet, wie mit dem Instrument der Genehmigung das Leitbild des integrierten Umweltschutz verwirklicht werden kann. Es soll ausgelotet werden, ob das zentrale Instrument der direkten Verhaltenssteuerung im Umweltrecht zur Umsetzung des integrierten Umweltschutzes geeignet ist und welche Anpassungen gegebenenfalls vorgenommen werden müssen, um die sooft angemahnte „Modernisierung“ des Umweltordnungsrechts voranzutreiben.

Die Frage nach den Eigenschaften eines verwaltungsrechtlichen Steuerungsinstrumentes indiziert die rechtswissenschaftliche Perspektive. Untersucht wird die jeweilige Norm (auch) im Hinblick auf ihre Aufgabe, das Verwaltungshandeln und das Verhalten des Bürgers zu steuern.⁴

Die Untersuchung ist auf Problemkreise des materiellen Rechts beschränkt. Wie bereits bei der UVP-RL sind es auch bei der IVU-RL die Anforderungen des materiellen Rechts, die die Verwerfungen zwischen Gemeinschaftsrecht und deutschem Umweltrecht offen zutage treten lassen. Materielle Erwägungen haben die Unterscheidung von präventivem und repressivem Verbot geprägt und machen nun eine Rekonstruktion erforderlich.

Im ersten Kapitel sollen zunächst die Grundlagen dargestellt und begriffliche Klärungen geleistet werden. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Darstellung der Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und auf der Erfassung des umweltpolitischen Konzepts des integrierten Umweltschutzes, wobei hier vor allem auf die prägende Diskussion im anglo-amerikanischen Raum zurückgegriffen wird.

Ausgehend von der Kontrollfunktion und der Stabilisierungsfunktion des Regelungsmodells der Genehmigung im System der Steuerungsinstrumente des Umweltschutzes soll im zweiten Kapitel die Eignung dieses Regelungsmodelles zur Umsetzung des integrierten Umweltschutzes erörtert werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die mit dem Leitbild verbundene Erweiterung der Zwecke, die mit einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt verfolgt werden, sowie die Flexibilität und Fehlerfreundlichkeit des Verwaltungsaktes.

Gegenstand des dritten Kapitels sind die Voraussetzungen, die die IVU-Richtlinie an Tatbestand und Rechtsfolge der Zulassungsregelung stellt. Auch hier liegt

⁴ Vgl. allgemein zur Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft *Hoffmann-Riem*, AöR 115 (1990), 400 (404 ff.).

der Schwerpunkt der Untersuchung auf den materiell-rechtlichen Anforderungen an die Genehmigungserteilung als Hauptfaktor der Kontrollfunktion sowie den Anforderungen der IVU-RL an die Bestandskraft der integrierten Anlagengenehmigung als Hauptfaktor der Stabilisierungsfunktion.

Im vierten Kapitel wird dem verfassungsrechtlichen Rahmen der Richtlinienumsetzung bei der Wahl der Formen und Mittel nachgegangen. Die Einräumung eines bewirtschaftungsrechtlichen Versagungsermessens erweist sich dabei als verfassungsrechtlich zulässiger Weg, die von der IVU-RL geforderten Gestaltungsspielräume zu eröffnen. Die Befristung oder eine Regelaktualisierung der Genehmigung sind verfassungsmäßige Instrumente zur Erzeugung von Flexibilität und Fehlerfreundlichkeit.

Auf der Grundlage der in den ersten vier Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse soll im fünften Kapitel die Unterscheidung von präventivem und repressivem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt überdacht werden. Ausgehend von der Verteilung der Regelungsverantwortung zwischen Gesetzgebung und Verwaltung wird eine Rekonstruktion der Lehre vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt vorgestellt, die an zwei abgrenzbaren Verbotstypen festhält, jedoch auf die überkommene Dichotomie von Prävention und Repression verzichtet und stattdessen die Funktion und Ausprägung behördlicher Ermächtigungen zur Rechtsgestaltung in den Blick nimmt.