

Schmidt: Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundes Immissionsschutzgesetzes NVwZ 1999, 507

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundes Immissionsschutzgesetzes\*

Professor Dr. Reiner Schmidt, Augsburg

## I. Einleitung

Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 19. 10. 1998<sup>1</sup> dient der Umsetzung zweier EU-Richtlinien. Es sind dies die (schon im Gesetzgebungsverfahren so bezeichnete) MM Richtlinie<sup>2</sup> und die sog. Seveso-II-Richtlinie<sup>3</sup>. Die im Vergleich zum umfangreichen materiellrechtlichen Gehalt der Richtlinien geringen Änderungen bzw. Ergänzungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz ergeben sich daraus, daß mit dem vorliegenden Gesetz lediglich die Voraussetzungen für eine vollständige Umsetzung auf untergesetzlicher Ebene geschaffen werden sollten, und zwar insbesondere durch Erweiterung bestehender und Schaffung neuer Verordnungsermächtigungen. Diese zweistufige Umsetzung ist erforderlich, weil sich vor allem die Seveso-II-Richtlinie nicht nahtlos in das geltende Immissionsschutz bzw. Störfallrecht einpaßt.

## II. Die Richtlinie „Seveso II“ 1. Erweiterter Anwendungsbereich

Die Seveso-II-Richtlinie zeichnet sich durch einen gegenüber der Vorgängerrichtlinie Seveso-I<sup>4</sup> erweiterten sachlichen Anwendungsbereich aus. Damit wurde eine Forderung aus dem 4. Aktionsprogramm für den Umweltschutz<sup>5</sup> aufgegriffen. Dort war

508

festgestellt worden, daß eine enumerative Aufzählung von Anlagen, die den Regelungen der Richtlinie unterliegen sollen, ungeeignet sei, wirksam schwere Unfälle zu verhindern. Vielmehr müsse Anknüpfungspunkt das (tatsächliche oder potentielle) Vorhandensein von gefährlichen Stoffen in bestimmten Mengen sein<sup>6</sup>. Damit werden auch nicht-gewerbliche bzw. nicht-industrielle Einrichtungen, wie z.B. chemische Universitätsinstitute, in den Anwendungsbereich einbezogen.

Zentrales Tatbestandsmerkmal der Seveso-II-Richtlinie ist nicht mehr die „Anlage“, sondern der „Betrieb“ (Art. 3 Nr. 1 der Seveso-II-Richtlinie). Damit wird in der Regel eine Mehrzahl von Anlagen bezeichnet, in denen eine bestimmte Menge gefährlicher Stoffe<sup>7</sup> vorhanden ist und die in einem örtlichen Bereich organisatorisch zusammengefaßt sind, unabhängig davon, ob es sich um genehmigungsbedürftige oder nicht genehmigungsbedürftige Anlagen handelt<sup>8</sup>. Anlage bezeichnet nur noch eine technische Einheit innerhalb eines Betriebs (Art. 3 Nr. 2 der Seveso-II-Richtlinie). Dieser dem deutschen Immissionsschutzrecht fremde Begriff des Betriebs führt zu Umsetzungsschwierigkeiten.

Um diese zu beheben, wurde der neue Begriff „Betriebsbereich“ in § 3 Va BImSchG eingeführt<sup>9</sup>. Eine gleiche Wortwahl wie in der Richtlinie war nicht möglich, da im Bundes-Immissionsschutzgesetz „Betrieb“ in einer anderen Bedeutung, nämlich gleichgesetzt mit „Betreiben“, verwendet wird (etwa in § 20 I BImSchG). Dieser neue Begriff ermöglicht es, die Vorschriften der Seveso-II-Richtlinie unter Bezugnahme auf den Betriebsbereich umzusetzen, ohne in das bestehende, an den Anlagenbegriff anknüpfende Recht eingreifen zu müssen.

## 2. Richtlinieninhalt

Mit einem Teil der Regelungen wird auf die Tatsache reagiert, daß sowohl eine Vielzahl schwerer Unfälle als auch die dadurch verursachten Folgen durch Unzulänglichkeiten im Risiko und Unfallmanagement, also durch falsches Verhalten der Verantwortlichen bei einem Unfall, verursacht

wurden (15. Erwägungsgrund). Dieser Aspekt war in der Seveso-I-Richtlinie nur unzureichend berücksichtigt.

Die wichtigste Neuerung betrifft daher das betriebsinterne Konzept zur Verhütung schwerer Unfälle (Art. 7 der Seveso-II-Richtlinie), das für jeden Betrieb entsprechend den in Anhang III genau aufgeschlüsselten Anforderungen erstellt werden muß. Außerdem müssen interne Notfallpläne für das Verhalten der Betriebsangehörigen im Falle eines Unfalls vorhanden sein (Art. 11 I lit. a der Seveso-II-Richtlinie). Um die Erfüllung dieser Vorsorgemaßnahmen überwachen zu können, ist der zuständigen Behörde regelmäßig ein Sicherheitsbericht vorzulegen (Art. 9 der Seveso-II-Richtlinie).

Der Informationsfluß soll ebenfalls verbessert werden. Der Betreiber hat der Behörde mitzuteilen, welche gefährlichen Stoffe im Betrieb vorhanden sind (Art. 6 der Seveso-II-Richtlinie). Er muß der Behörde Informationen zur Verfügung stellen, auf deren Grundlage sie externe Notfallpläne für das Verhalten der Bevölkerung bei schweren Unfällen ausarbeitet (Art. 11 I lit. b der Seveso-II-Richtlinie). Im Falle eines schweren Unfalles muß die zuständige Behörde informiert werden (Art. 14 der Seveso-II-Richtlinie).

Auch die Unterrichtung der Bevölkerung ist nun ausdrücklich vorgesehen (Art. 13 der Seveso-II-Richtlinie). Denn die Gewährung von Informationen ist ein Grundpfeiler der Umweltpolitik der Gemeinschaft<sup>10</sup>. Es wird der Bevölkerung Gelegenheit gegeben, in die Sicherheitssysteme Einsicht zu nehmen und - im Idealfall - auch zu beeinflussen. Dies soll eine bessere Vorsorge gegen Unfälle sicherstellen<sup>11</sup>.

Diese neuen Pflichten werden in einer Rechtsverordnung<sup>12</sup> umgesetzt werden, die sich zunächst auf die Verordnungsermächtigung in § 7 BImSchG stützt. Da allerdings auch die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen von der Seveso-II-Richtlinie betroffen sind, mußte die Verordnungsermächtigung in § 23 I BImSchG dahingehend erweitert werden, daß auch für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen die gleichen Regelungen getroffen werden können, soweit sie Betriebsbereiche oder Teile davon darstellen und sie gewerblichen Zwecken<sup>13</sup> dienen.

### 3. Neue Untersagungstatbestände

Bei einem Verstoß - und hierin besteht der große Unterschied zur Vorgängerrichtlinie - ist als Rechtsfolge (zwingend oder fakultativ) die Untersagung des Betriebs vorgesehen (Art. 17 I Unterabs. 1, 2 der Seveso-II Richtlinie). Dies machte die Ergänzung der Untersagungstatbestände bei genehmigungsbedürftigen (§ 20 BImSchG) und nicht-genehmigungsbedürftigen (§ 25 BImSchG) Anlagen erforderlich. Wenn die Informationspflichten nicht ordnungsgemäß erfüllt werden, kann die zuständige Behörde, wenn Unfallverhütungsmaßnahmen eindeutig<sup>14</sup> unzureichend sind, muß sie den Betrieb untersagen (§ 20 Ia bzw. § 25 Ia BImSchG)<sup>15</sup>.

Aus kompetenziellen Gründen ist der Bundesgesetzgeber aber in seinen Umsetzungsmöglichkeiten beschränkt auf die Anlagen, Betriebsbereiche und Teile von Betriebsbereichen, die gewerblichen Zwecken dienen.

Nur dafür sieht das Grundgesetz in Art. 74 I Nr. 11 GG eine Bundeskompetenz vor. Bezüglich der Anlagen, die nicht gewerblichen Zwecken dienen, aber trotzdem zu einem Betriebsbereich gehören können, müssen die Länder inhaltsgleiche Normen schaffen<sup>16</sup>. Dazu sind sie nach dem Grundsatz der Bundestreue verpflichtet<sup>17</sup>. Ebenfalls unter die Länderkompetenz fallen die Vorschriften, die dem Katastrophenschutzrecht zuzurechnen sind, z.B. die externen Notfallpläne.

### 4. Erweiterung des Pflichtenkatalogs (§ 23 BImSchG)

Die Einfügung von § 23 I 1 Nr. 4 a BImSchG geht auf eine Anregung des Bundesrats zurück<sup>18</sup>. Dieser wollte ursprünglich durch Umformulierung von § 23 I 1 Nr. 4 BImSchG für alle nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen Anzeigepflichten schaffen, die schon vor Inbetriebnahme zu erfüllen sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Betriebe im Sinne der Seveso-II-Richtlinie handelte. Damit wären auch Anlagen, die wegen Fehlens gefährlicher Stoffe keine derartigen Betriebe darstellen, mit Anzeigepflichten belastet worden. Zu Recht wies die Bundesregierung darauf hin, daß dies einer teilweisen Gleichstellung von genehmigungsbedürftigen und nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen gleichkomme, weil dann der Anzeigepflicht eine Funktion zugewiesen würde, die der eines Genehmigungsverfahrens gleichkomme<sup>19</sup>.

Daher wurde der Vorschlag des Bundesrats nur teilweise aufgenommen und Anzeigepflichten hinsichtlich bestimmter sicherheitsrelevanter Tatsachen nur für Anlagen geschaffen, die von § 23 I 1 BImSchG erfaßt werden, also solche, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden<sup>20</sup>. Dies soll der Planungssicherheit des künftigen Betreibers dienen.

## 5. Planungsrelevanz

Schwere Unfälle haben umso schlimmere Folgen für die Bevölkerung, je geringer der Abstand des Industriebetriebes zur Wohnbebauung ist. Langfristiges Ziel muß eine Trennung von Wohngebieten bzw. sonstigen schutzwürdigen Gebieten und Flächen sein, auf denen sich Betriebe im Sinn der Seveso-II-Richtlinie ansiedeln oder sich schon bestehende Betriebe erweitern können. So kann Vorsorge gegen schwere Unfälle getroffen werden.

Eine derartige Trennung von nicht verträglichen Nutzungen sah schon das Optimierungsgebot des § 50 BImSchG (a.F.) vor.

509

Art. 12 der Seveso-II-Richtlinie machte allerdings einen Zusatz erforderlich. Denn § 50 BImSchG (a.F.) stellte bei der Unverträglichkeit nur auf schädliche Umwelteinwirkungen gem. § 3 I BImSchG ab. Nicht erfaßt davon waren die sonstigen Gefahren, die durch einen Störfall hervorgerufen werden können, z.B. Explosionen, Brände o. ä.<sup>21</sup>. Daher wurde der Kreis der zu berücksichtigenden Umstände erweitert um die „von schweren Unfällen [. . .] in Betriebsbereichen hervorgerufene[n] Auswirkungen“. Diese sind nun bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.

## 6. Informationsweitergabe

Nach Art. 18 der Seveso-II-Richtlinie sind Betriebe regelmäßig dahingehend zu überprüfen, ob die zur Unfallverhütung erforderlichen Maßnahmen ergriffen wurden, ob die Realität mit dem Sicherheitsbericht übereinstimmt und ob der Betreiber die entsprechenden Informationen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Im Rahmen dieses Inspektionssystems werden personenbezogene Daten erhoben, verarbeitet und, etwa im Falle eines schweren Unfalls, vom Mitgliedstaat an die Kommission weitergegeben (Art. 15 der Seveso-II-Richtlinie). Für eine Verordnung, aufgrund derer dieser Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung erfolgen wird, bietet § 48a III BImSchG nun eine Ermächtigungsgrundlage.

Ein ähnliches Kontrollsystem mit der Möglichkeit von Datenübermittlungen enthält auch die MM-Richtlinie<sup>22</sup>. Auch dafür dient § 48a III BImSchG als Verordnungsermächtigung.

## III. Die MM-Richtlinie

### 1. Richtlinieninhalt

Im Mittelpunkt der MM-Richtlinie steht das Bemühen um eine Reduzierung der Verunreinigung der Luft, die von bestimmten anthropogenen Schadstoffen, nämlich Emissionen durch Verbrennungsmotoren, hervorgerufen wird. Durch die verbesserte Luftqualität können die betroffenen Menschen wirksamer vor Gesundheitsgefahren geschützt werden. Dies führt gleichzeitig zu einer Verringerung von Umweltschäden, etwa der Übersäuerung von Böden.

Die MM-Richtlinie enthält EU-weit verbindliche Grenzwerte für mobile landgebundene Maschinen und Motoren mit Kompressionszündung<sup>23</sup>. Da diese Maschinen in besonderem Maße Emissionen verursachen, wurden sie zuerst Gegenstand einer Richtlinie. Diese ist allerdings nur als ein erster Schritt für eine umfassende Grenzwertfestlegung auch für andere Motoren, etwa für Stromgeneratoren, gedacht (5. Erwägungsgrund).

Motoren, die innerhalb der EU vertrieben werden sollen, müssen einem gemeinschaftsweit einheitlichen Typengenehmigungsverfahren unterzogen werden. Die Genehmigung kann sich entweder auf einen Motortyp oder eine ganze Gruppe von Motoren, eine sog. Motorenfamilie, beziehen (Art. 4 der MM-Richtlinie). Hinsichtlich der Grenzwerte wird nach der Motorleistung differenziert. Sie werden während einer Übergangsfrist bis Ende 2003 kontinuierlich verschärft (Art. 9 der MM-Richtlinie).

Entspricht ein in Verkehr gebrachter Motor nicht den Merkmalen der erteilten Genehmigung, hat der Mitgliedstaat die Pflicht, Maßnahmen zu ergreifen, um „sicherzustellen, daß die in Produktion befindlichen Motoren wieder mit dem genehmigten Typ oder der genehmigten Familie übereinstimmen“ (Art. 12 II der MM-Richtlinie). Diese Maßnahmen können bis zum Entzug der Genehmigung reichen.

## 2. Umsetzung in nationales Recht

Die mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durchgeführte Umsetzung der MM-Richtlinie beschränkt sich, neben dem schon angesprochenen § 48a III BImSchG, auf die neue Verordnungsermächtigung des § 38 S. 2 BImSchG, der Grundlage ist für eine untergesetzliche Übernahme der MM-Richtlinie. Diese Rechtsgrundlage kann auch für spätere Richtlinien, die Grenzwerte für andere Arten von Verbrennungsmotoren festlegen, herangezogen werden<sup>24</sup>.

## IV. Zur Umsetzung im allgemeinen

Abschließend sollen noch zwei „handwerkliche“ Fragen aufgegriffen werden<sup>25</sup>. Auf die eine wurde vom Bundesrat in seiner Stellungnahme hingewiesen. Es wird bemängelt, daß die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzestextes darunter leidet, daß auf Bestimmungen und Definitionen der Richtlinie verwiesen wird<sup>26</sup>. Bestes Beispiel hierfür ist die Definition „Betriebsbereich“ in § 3 Va BImSchG.

So berechtigt diese Kritik im allgemeinen sein mag, so wenig kann ihr hier gefolgt werden. Eine klarere Formulierung war nicht möglich, weil der Anwendungsbereich nach der Richtlinie und damit auch im deutschen Recht dadurch bestimmt ist, ob Stoffe, die in Anhang I aufgeführt sind, in einer Menge vorhanden sind, die eine in der Richtlinie festgesetzte Schwelle überschreitet. Wollte man ohne Verweisungen auskommen, müßte man diese Anhänge ebenfalls in nationales Recht übernehmen. Das wäre der Lesbarkeit und vor allem dem Umfang der Normen genauso abträglich. Im Widerstreit zwischen Bindung an den Richtlinieninhalt und Lesbarkeit ist im Zweifel zugunsten ersterer zu entscheiden.

Die andere Frage stellt sich augenfällig im Zusammenhang mit § 38 S. 2 BImSchG. Diese Vorschrift ist die einzige, durch die die MM-Richtlinie im Rahmen eines formellen Gesetzes umgesetzt wird. Alles

übrige wird sich auf Verordnungsebene vollziehen. Dieses Vorgehen könnte sich dem Vorwurf einer zu weitgehenden Delegation auf die Verordnungsebene ausgesetzt sehen. Doch ist den Erfordernissen der Praxis Rechnung zu tragen. Gerade bei Normen des Technikrechts ist eine Umsetzung im Ordnungswege aufgrund der größeren Flexibilität vorzuziehen<sup>27</sup>. Bei Aufnahme in das Bundes-Immissionsschutzgesetz müßte bei jeder Änderung der Richtlinie der schwerfällige Gesetzgebungsprozeß in Gang gesetzt werden.

Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitserfordernisses nach Art. 80 I GG greifen nicht, da in der Verordnungsermächtigung auf den Titel der Richtlinie Bezug genommen wird<sup>28</sup>. Dadurch ist sie nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt.

\* Meinem Mitarbeiter Rechtsreferendar Konrad Weiß danke ich für wirkungsvolle Unterstützung. Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht an der Universität Augsburg.

1. BGBl I, 3178.
2. Richtlinie 97–68–EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. 12. 1997 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte (ABIEG 1998 Nr. L 59, S. 1). Zur Abkürzung vgl. BT-Dr 13–11118 S. 2.
3. Richtlinie 96–82–EG des Rates v. 9. 12. 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABIEG 1997 Nr. L 10, S. 13).
4. Richtlinie 82–501–EWG des Rates v. 24. 6. 1982 über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten (ABIEG Nr. L 230, S. 1).
5. ABIEG 1987 Nr. C 328, S. 3.
6. 11. Erwägungsgrund zur Seveso-II-Richtlinie.
7. Eine abschließende Liste der gefährlichen Stoffe enthält Anhang I.
8. Feldhaus, NVwZ 1998, 1138 (1139).
9. Damit wurde nicht der von Rebutisch aufgezeigte Weg gegangen, der den „Betrieb“ als vom weit auszulegenden Anlagenbegriff mitumfaßt verstanden wissen wollte. Dies hätte in der Tat zu strukturellen Schwierigkeiten geführt. Ausführlich dazu Rebutisch, NVwZ 1997, 7 (7f.).
10. BR-Dr 269–94, S. 7. Grdl. dazu Kahl, in: Haratsch u.a. (Hrsg.), Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, 1996, S. 9ff.
11. Zum Vorsorgegrundsatz allg. R. Schmidt–Müller, Einf. in das UmweltR, 4. Aufl. (1995), § 1 Rdnrn. 7ff.
12. Es muß dies nicht notwendigerweise die Störfallverordnung sein, auch wenn die Gesetzesmaterialien solches indizieren (BT-Dr 13–11118, S. 6). Vor allem Rebutisch, NVwZ 1997, 7 (11) scheint eine eigene Verordnung zu favorisieren.
13. Dazu u. 3.
14. Der Bundesrat wollte das Wort „eindeutig“ aus dem Gesetzestext streichen. Dies wurde allerdings mit der Begründung abgelehnt, die tatbestandsbeschränkende Funktion dieses Wortes sei unentbehrlich, wenn eine Untersagung ultima ratio bleiben soll. Dem Wortlaut nach fehlt es an jeglicher Wertungsmöglichkeit für die entscheidende Behörde, jedoch wird diese über die Hintertüre „eindeutig“ geschaffen. Bei der fakultativen Untersagung ist eine solche Einschränkung ohnehin nicht erforderlich (vgl. BT-Dr 13–11262, S. 1).

15. Diese Untersagungsmöglichkeiten treten erst mit dem Ende der Umsetzungsfrist am 3. 2. 1999 (Art. 24 der Seveso-II-Richtlinie) in Kraft.
16. BT-Dr 13–11118, S. 7.
17. Rengeling, in: ders. (Hrsg.), Hdb. zum europäischen und deutschen UmweltR (EUDUR) I 1998, § 28 Rdnr. 43 m.Nachw.
18. BT-Dr 13–11118, S. 10.
19. BT-Dr 13–11262, S. 2.
20. Die gewählte Formulierung entspricht weitgehend Art. 6 I Spiegelstr. 1 der Seveso-II-Richtlinie.
21. Diese unterfallen nicht den schädlichen Umwelteinwirkungen; vgl. Hansmann, in: Landmann–Rohmer, UmweltR II, Stand: Juni 1998, vor 12. BImSchV Rdnr. 4.
22. Beispielsweise hat die Genehmigungsbehörde eines Staates die anderen Mitgliedstaaten über Maßnahmen zu unterrichten, die sie bei einem Verstoß gegen die Genehmigung ergreift (Art. 12 II der MM Richtlinie).
23. In den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen vor allem Baumaschinen und ähnliche Arbeitsgeräte, jedoch ausdrücklich nicht Lkw oder Pkw (vgl. Art. 2 Spiegelstr. 1 der MM-Richtlinie).
24. BT-Dr 13–11118, S. 8.
25. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß die Frist für eine vollständige Umsetzung der MM-Richtlinie in nationales Recht am 30. 6. 1998 ablief (Art. 17 der MM-Richtlinie).
26. BT-Dr 13–11118, S. 10.
27. Weber, Rechtsfragen zur Durchführung des GemeinschaftsR in der BRep., 1987, S. 21.
28. Weber (o. Fußn. 27), S. 24.