

Studie

Effektive Abwicklung Immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren bei Abfall- bzw. Ersatzbrennstoffverbrennungsanlagen

Projektpartner: Konnex Ökosysteme
Kieler Str. 2
25451 Quickborn



GfBU – Gesellschaft für Betriebs-
und Umweltberatung mbH
Mahlsdorfer Str. 61b
15366 Hönow



Bearbeiter: Dipl.-Chem. Dr. Steffen Wehrens

Hönow, 30. Juni 2006

Inhalt:

1. RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN.....	3
1.1 RECHTLICHE EINORDNUNG / ABLAUF VON GENEHMIGUNGSVERFAHREN	3
1.2 VORZULEGENDE UNTERLAGEN IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN	5
2. ZEITLICHER ABLAUF DURCHGEFÜHRTER GENEHMIGUNGSVERFAHREN	8
3. ERFAHRUNGEN AUS DEN GEFÜHRTEN VERFAHREN	10
3.1 STANDORTSICHERUNG	10
3.1.1 <i>Baurecht</i>	10
3.1.2 <i>Eigentumssicherung</i>	11
3.1.3 <i>Erschließung</i>	12
3.2 UNTERSUCHUNGSRAHMEN (SCOPING-PROZESS)	12
3.3 IMMISSIONSPROGNOSE	13
3.4 FORMALE STRUKTUR DES ANTRAGSVERFAHRENS	15
3.4.1 <i>Vollgenehmigungsverfahren</i>	15
3.4.2 <i>Teilgenehmigungsverfahren</i>	15
3.4.3 <i>Vorbescheidsverfahren</i>	16
3.4.4 <i>Das „Dampfkesseldilemma“</i>	16
3.4.5 <i>Vorzeitiger Beginn / Sofortvollzug</i>	18
3.5 PLANUNGSABLAUF / PROJEKTSTRUKTUR	19
3.6 ZEITABLAUF / TERMINPLAN.....	20
3.7 BEHÖRDENKONTAKT / BEHÖRDENENGINEERING	21
3.8 GEGNER DES VERFAHRENS	22
3.8.1 <i>Strategien</i>	22
3.8.2 <i>Argumente der Gegner</i>	23
3.8.3 <i>Bewertung</i>	26
3.9 ÖFFENTLICHKEITSARBEIT	30
3.10 PROJEKTE MIT INDUSTRIEPARTNERN	31
4. ZUSAMMENFASSUNG / HANDLUNGSEMPFEHLUNG.....	32

1. Rechtliche Rahmenbedingungen

1.1 *Rechtliche Einordnung / Ablauf von Genehmigungsverfahren*

Unter dem Begriff „Abfallverbrennungsanlage“ werden Anlagen zur Verbrennung von Hausmüll, Sonderabfällen wie auch Anlagen zur Verbrennung der sogenannten hochkalorischen Fraktion bzw. Ersatzbrennstoffe aus Abfallbehandlungsanlagen zusammengefasst. Diese Art der Anlagen unterliegt dem Genehmigungserfordernis nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG).

Der Anlagentyp ist in der Nummer 8.1 Spalte 1 des Anhangs der 4. Bundesimmissionschutzverordnung (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) aufgeführt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit der Durchführung eines sogenannten „vollständigen“ Genehmigungsverfahrens mit Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 10 BImSchG in Verbindung mit den Regelungen der 9. BImSchV (Verordnung über das Genehmigungsverfahren). Abfallverbrennungsanlagen unterliegen weiterhin dem Geltungsbereich der 17. BImSchV (Verordnung über die Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen). Außerdem werden sie dem gemäß Nr. 8.1.1 der Anlage 1 des UVP-Gesetzes vom Geltungsbereich einer (vollständigen) Umweltverträglichkeitsprüfung erfasst.

Genehmigungsverfahren für solche Anlagen laufen in der Regel nach dem folgenden Schema ab (s. Abbildung 1):

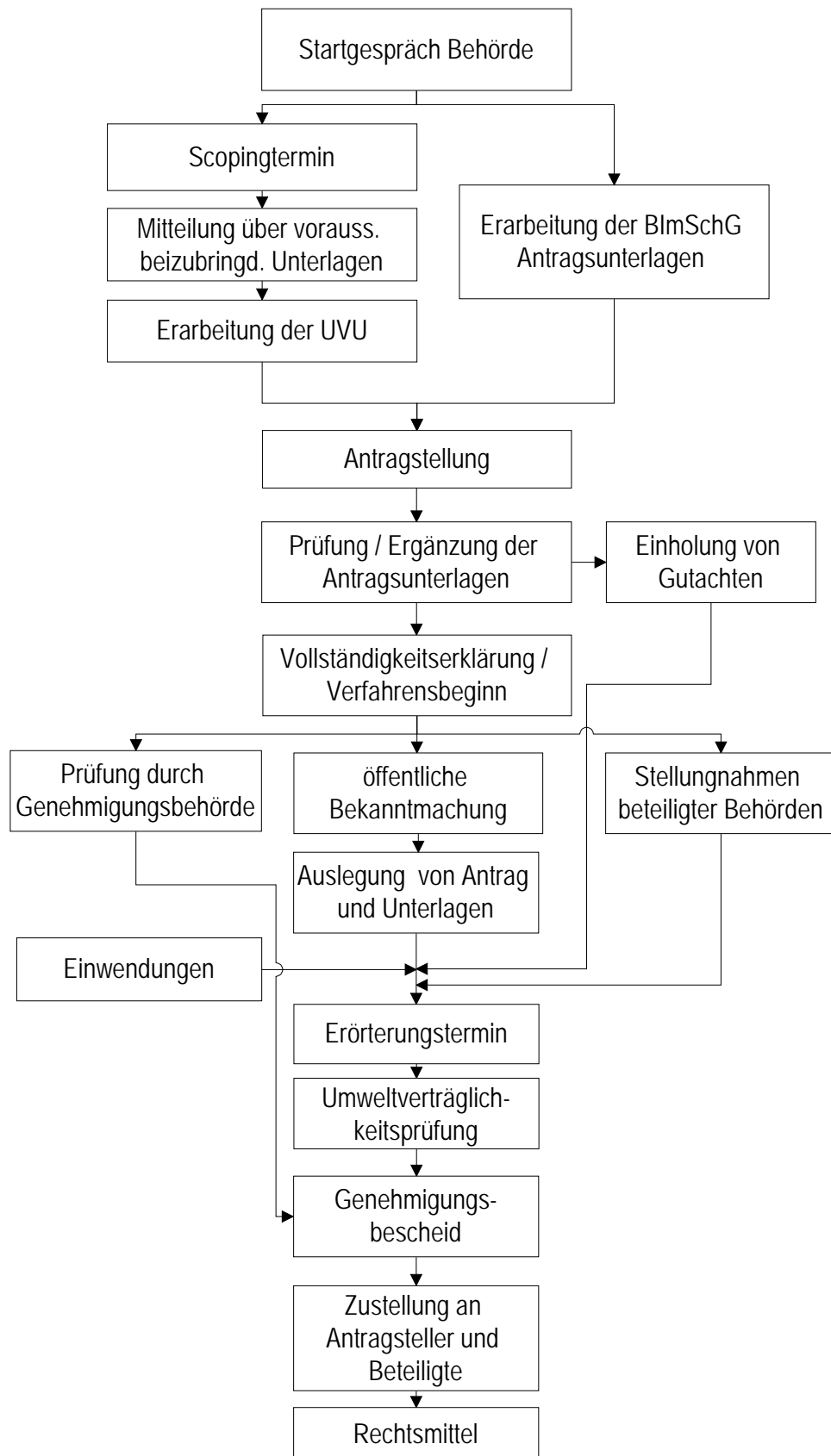


Abbildung 1: Ablauf von Genehmigungsverfahren für Abfallverbrennungsanlagen

1.2 Vorzulegende Unterlagen im Genehmigungsverfahren

Der Genehmigungsantrag besteht aus

- dem eigentlichen bundesimmissionsschutzrechtlichen Antragsteil,
- den Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie
- diversen Fachgutachten.

Der immissionsschutzrechtliche Genehmigungsantrag enthält neben den im jeweiligen Bundesland gültigen Formularsatz für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsanträge Angaben

- zum Standort mit der Ausweisung im Hinblick auf das Bauplanungsrecht, den Eigentumsverhältnissen, Bedarf an Grund und Boden, Angaben zur Umgebung, verkehrs- und medientechnischen Erschließung, etc.,
- zur Anlage mit Verfahrens- und Betriebsbeschreibung, Fließbildern,
- zu Emissionen der Anlage im Bereich Luftschadstoffe, Geruch, Lärm, eventuelle auch Keime etc. und zu geplanten Emissionsmessungen
- Schutz- und Vorsorgemaßnahmen gegen schädliche Umwelteinwirkungen,
- zu eingesetzten Abfällen (Abfallschlüsselnummern) und weiteren Einsatz- und Hilfsstoffen
- zu anfallenden Abfällen und Nebenprodukte
 - ✓ Art und Menge,
 - ✓ die kleinsten und größten Massenströme der zur Verbrennung vorgesehenen Abfälle, angegeben als stündliche Einsatzmengen,
 - ✓ die kleinsten und größten Heizwerte der zur Verbrennung vorgesehenen Abfälle,
 - ✓ den größten Gehalt an Schadstoffen in den zur Verbrennung vorgesehenen Abfällen, insbesondere an polychlorierten Biphenylen (PCB), Pentachlorphenol (PCP), Chlor, Fluor, Schwefel und Schwermetallen,
 - ✓ Maßnahmen für das Zuführen der Abfälle und den Einbau der Brenner, so daß ein möglichst weitgehender Ausbrand erreicht wird,
 - ✓ Maßnahmen, wie die Emissionsgrenzwerte der Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe eingehalten werden
- zur Anlagensicherheit, zu Vorkehrungen zur Verhinderung von Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs und zur Begrenzung der Auswirkungen, die sich aus Störungen des bestimmungsgemäßen Betriebs ergeben können,

- zu vorgesehenen Maßnahmen zum Arbeitsschutz,
- zur Energieeffizienz,
- zu sonstigen einzuschließenden Genehmigungen wie z.B. Genehmigung des Dampfkessels nach Betriebssicherheitsverordnung, Baugenehmigung nach den entsprechenden Landesbauordnungen etc.,
- zu Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich erheblicher Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft sowie über Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in diese Schutzgüter,
- zum Rückbau der Anlage bei Betriebsstilllegung
- sowie eine allgemein verständliche, für die Auslegung geeignete Kurzbeschreibung, die einen Überblick über die Anlage, ihren Betrieb und die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft ermöglicht.

Betriebsgeheimnisse sind kenntlich zu machen und getrennt von den übrigen Unterlagen zu erstellen. Dies ist im Hinblick auf die weitere Verfahrensführung u.U. empfehlenswert, da der Genehmigungsantrag durch die öffentliche Auslegung und die Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes jedem zugänglich ist und ggf. Details (Stoffflussberechnungen oder Dampfkesselauslegungen) nicht der Öffentlichkeit bzw. Wettbewerbern bekannt gemacht werden sollen. In diesen Fällen werden diese Passagen nicht mit ausgelegt (wohl aber den beteiligten Behörden zur Kenntnis gegeben !). An deren Stelle tritt eine kurze Inhaltsangabe.

Die Umweltverträglichkeitsuntersuchung UVU ermittelt und bewertet die potenziellen Auswirkungen der Anlage auf die so genannten Schutzgüter. Hier sind zu berücksichtigen

- der Mensch, einschließlich der menschlichen Gesundheit,
- Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
- die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Der Umfang einer UVU ist abhängig vom konkreten Standort und seiner Umgebung, von den dort vorliegenden Biotopen bzw. Biotoptypen, der Kenntnis von vorkommenden geschützten Arten sowie von den Ergebnissen des sogenannten Scopingtermins, in dessen Verlauf der Umfang der durch den Antragsteller beizubringenden Unterlagen festgelegt wird.

Als notwendige Fachgutachten sind für einen Genehmigungsantrag i.d.R. anzufertigen:

- Emissions- und Immissionsprognose für Luftschadstoffe,
- Lärmimmissionsprognose,
- Geruchsimmisionsprognose (in den Fällen, in den geruchsintensive Abfälle wie Hausmüll, Rohmüll bzw. Klärschlamm verwendet werden),
- Brandschutzgutachten (Kann durch eine qualifizierte brandschutztechnische Betrachtung in Genehmigungsverfahren ersetzt werden. Ein Gutachten ist auf jeden Fall im Rahmen der Ausführungsplanung vorzulegen),
- Gutachten zu Flora und Fauna (mindestens ein Biotoptypenkartierung, oft auch eine Biotoptypenkartierung ausgewählter Flächen),
- bei Einsatz eines Kühlturmes Gutachten zur Tröpfen- und Nebelbildung oder ggf. auch zu Eisschlag,
- bei Kühlung über Gewässer Gutachten zur Auswirkung der Kühlung auf die Gewässerqualität und die Flora und Fauna dieser Gewässer,
- bei Planungen außerhalb von Bebauungsplänen Gutachten zur Ausgleichs- und Eingriffsbilanzierung,
- ggf. Verkehrsgutachten (abhängig von der konkreten Verkehrsanbindung des Standortes und den geplanten Verkehrsmengen),
- ggf. toxikologisches Gutachten,
- ggf. Landschaftsbildanalyse.

2. Zeitlicher Ablauf durchgeführter Genehmigungsverfahren

<i>Anlage</i>	<i>Scoping</i>	<i>Mitteilung über beizubringende Unterlagen</i>	<i>Antragstellung</i>	<i>Vollständigkeitserklärung</i>	<i>öffentl. Bekanntmachung</i>	<i>Auslegung</i>	<i>Erörterungstermin</i>	<i>Genehmigungsbescheid</i>	<i>Zeitdauer (Einreichung bis Bescheid) in Monaten</i>
Rostock	05.11.1997	21.01.+25.05.1998	18.12.1998				28.03.-29.03.2000	04.09.2000	21
Salzbergen	25.03.1999		31.05.1999		02.07.1999	09.07.-09.08.1999	02.11.-03.11.1999	20.01.2000	8
Erfurt			29.05.2001		23.08.2004	31.08.-30.09.2004	16.11.-19.11.2004	24.03.2005	46
Breisgau	02.02.2001	12.02.2001	02.10.2001		22.10.2001	5.11.-4.12.2001	23.01.2002	25.03.2002	6
Zorbau	01.11.2001	10.12.2001	01.07.2002			5.9.-4.10.2002	20.11.2002	30.05.2003	10
Ludwigslust	18.09.2001		21.10.2002		03.02.2002	10.02.-10.03.2003	27.05.2003	10.10.2003	12
Oberhavel	28.10.+18.02.2003	27.02.-05.03.2003	20.06.2003	19.09.2003	08.10.2003	15.10.-14.11.2003	14.01.-16.01.2004+ 16.02.-17.02.2004	16.12.2004	18
Neunkirchen			27.06.2003	18.08.2003		10.10.-10.11.2003	04.12.2003	15.02.2005	20
Zella-Mehlis	11.06.2003		30.01.2004		15.03.2004	23.3.-22.4.2004	17.8.-21.8.2004	31.03.2005	14

Effektive Abwicklung Immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren bei Abfall- bzw. Ersatzbrennstoffverbrennungsanlagen

<i>Anlage</i>	<i>Scoping</i>	<i>Mitteilung über beizu- bringende Unterlagen</i>	<i>Antragstel- lung</i>	<i>Vollständig- keitserklä- rung</i>	<i>öffentl. Be- kanntma- chung</i>	<i>Auslegung</i>	<i>Erörterungste- rmin</i>	<i>Genehmi- gungsbe- scheid</i>	<i>Zeitdauer (Einreichung bis Bescheid) in Monaten</i>
Stavenhagen	26.03.2004	23.04.2004	21.07.2004	23.08.2004		21.9.- 20.10.2004	entfallen, keine Einwen- dung	04.01.2005	5,5
Emlichheim	07.08.2003		16.11.2004		02.02.2005	09.02.- 09.03.2005	07.06.- 10.06.2005	23.11.2005	12
Halle-Lochau	29.04.2004	2.6.+29.6.2004	15.12.2004				22.06.2005	17.01.2006	13
Rüdersdorf	14.06.2005	10.08.2005	01.11.2005	23.12.2005	25.01.2006	1.2.-28.2.06	2.5.-4.5.2006 + 9.-10.5.2006	voraus. im August 06	9
Heringen	14.09.2005	26.09.2006	11.04.2006	21.06.2006	26.06.2006	03.07.06- 02.08.06	12.09. 06 und ggf. folgende	voraus. im Januar 07	9

3. Erfahrungen aus den geführten Verfahren

Wie an den in Kapitel 2 beispielhaft dargestellten Zeitabläufen gezeigt werden kann, ergeben sich für die einzelnen Verfahren große Unterschiede. Nachfolgend soll auf die einzelnen Faktoren, die Verfahren beschleunigen bzw. verzögern können einzeln eingegangen werden:

3.1 Standortsicherung

Einer der wesentlichsten Aspekte einer Anlagengenehmigung ist die Wahl des Standortes. Während sich aus anlagenbezogenen Aspekten selten größere Verzögerungen ergeben (BlmSchG- Genehmigung als „gebundene Entscheidung“, d.h. ohne Ermessensspielraum der Behörde in emissionsschutzrechtlicher Sicht), treten bei Fragen des Standortes des öfteren Schwierigkeiten auf. Das Scheitern bzw. die wesentliche Verzögerung von Projekten (Oberhavel, Zorbau) waren z.B. auf ungenügende Voruntersuchungen des Standortes zurückzuführen. Diese Thematik lässt sich in folgende Teilaspekte aufgliedern:

3.1.1 Baurecht

Der Standort sollte baurechtlich für Anlagen nach 17. BlmSchV zugelassen sein. Hier ist der entsprechende Bebauungsplan (B-Plan) auf eventuelle Ausschlüsse von Anlagenarten, Abstandsregelungen, Begrenzungen von Bauhöhen, Baumassenzahlen etc., Regelungen zu max. Schalleistungspegeln u.a. zu untersuchen. Optimal ist weiterhin die Einordnung als Industriegebiet (GI). Hier gelten die für einen Investor günstigsten Werte (insbes. Lärm).

Von Bedeutung ist auch der „rechtliche Status“ des Bebauungsplanes. Leider lässt es sich immer wieder feststellen, dass viele B-Pläne nur bis zur „Materiellen Planreife“ beschlossen werden und eine ggf. notwendige (letzte) Zustimmung der oberen Landesbehörden etwa wegen drohender Ablehnung oder Änderungsbedarf gegenüber den Wünschen der Gemeinde nicht eingeholt wird. Die lokalen Baubehörden sind gesetzlich verpflichtet, auch diese B-Pläne zu berücksichtigen. Daher reicht den Gemeinden dieser Status oft aus. Hier ergeben sich allerdings Risiken für einen Investor, da die ggf. abweichende Meinung zur Zulässigkeit bestimmter Vorhaben der oberen Landesbehörden in einem immissionsschutzrechtlichen Verfahren zu Problemen / Verzögerungen führen kann.

Auch ganz ohne vorliegenden Bebauungsplan ist eine Genehmigung möglich, jedoch mit gewissen Risiken verbunden. Die zuständige Gemeinde wird im Rahmen der Behördenbeteiligung aufgefordert, ihre Stellungnahme zum geplanten Vorhaben abzugeben. Formal rechtlich ist die Gemeinde jedoch nur zu bauplanungsrechtlichen Belangen zu hören. Liegt hier keine bereits beschlossene Regelung (B-Plan) vor, an die sich die Gemeinde in ihren Beschlüssen zu halten hat, so macht sich der Investor zum Teil von der lokalen Politik der Gemeindevertreterversammlung abhängig. Dies ermöglicht einen erheblichen Einfluss von lokalen Protest- und Bürgerbewegungen auf das Vorhaben.

Ein negatives Votum in Bezug auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit oder gar aktive Abwehrstrategien der Gemeinde (parallele Aufstellung eines die Anlage ausschließenden B-Planes, Beschluss einer Veränderungssperre) verhindern bzw. verzögern ein Projekt erheblich. Hier wären dann juristische Schritte notwendig die erheblichen Zeitbedarf erfordern und deren Erfolgsaussichten ungewiss sind.

Ein positives Votum hingegen ermöglicht die Planungen praktisch in gleichem Umfang wie bei vorliegendem B-Plan.

Regelmäßig äußert sich die Gemeinde auch zu anderen Belangen, wie zu Fragen des Immissionsschutzes, des Standes der Technik etc. Diese Ausführungen sind, im Gegensatz zu der Stellungnahme zu baurechtlichen Belangen, von der federführenden Behörde nicht als Behördliche Fachstellungnahme zu werten (an die sich die federführende Behörde i.d.R. hält), sondern als Meinungsäußerung bzw. Erkenntnisquelle für standortspezifische Fakten. Daher sind ablehnende Stellungnahmen bzw. sehr weitgehende Forderungen der Gemeinde z.B. bezüglich Emissionsreduzierung in dieser Beziehung i.d.R. für den Investor nicht problematisch. Entscheidend sind die Stellungnahmen der jeweils zuständigen Fachbehörden.

3.1.2 Eigentumssicherung

In aller Regel erwirbt ein Investor das beplante Grundstück vom derzeitigen Eigentümer erst dann, wenn die für den Bau der Anlage notwendigen Genehmigungen vorliegen. Deshalb besteht in der Phase des Genehmigungsverfahrens eine gewisse Unsicherheit. Insbesondere bei kommunalen Eigentümern ist eine gewisse Abhängigkeit von der „politischen“ Lage des Verfahrens zu erkennen. Müssen Grundstücksverkäufe die jeweilige Gemeindevertreter-sitzung passieren, so sollten hier frühzeitig bindende Entscheidungen bewirkt werden. Einflussnahmen sind aber auch auf private Eigentümer möglich. Es empfiehlt sich, notariell ab-

gesicherte Kaufverträge mit einseitiger Rücktrittsoption im Falle des Versagens der Genehmigung bzw. bindende Optionsverträge abzuschließen.

3.1.3 Erschließung

Ein oft unterschätzter Aspekt ist die Sicherung der Erschließung, insbesondere die Trassenführung des Stromkabels zum nächsten Einspeisepunkt des lokalen Energieversorgers (EVU). Hier sind i.d. Regel Grundstücksquerungen und grundbuchlich gesicherte Leitungsrechte erforderlich, die bei privaten Eigentümern (ggf. Gegnern einer MVA ?) nicht oder nur schwer zu erreichen sind. Diese Fragestellungen sind wenn möglich im Vorfeld zu prüfen.

In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass nach ggw. Rechtslage die Energieversorgungsunternehmen zwar einerseits eine Anschlussverpflichtung für den Strom aus Abfallverbrennungsanlagen haben, andererseits aber den erzeugten Strom nicht zwingend jederzeit abnehmen müssen. So kann seitens der EVU argumentiert werden, dass bei Netzauslastung bzw. –überlastung es zu Abschaltungen kommen kann. Da hier der Vorrang der erneuerbaren Energien gilt, kann es in wenig erschlossenen Gebieten mit relativ hoher Dichte an z.B. Windenergieanlagen zu Problemen kommen.

3.2 Untersuchungsrahmen (Scoping-Prozess)

Da Abfallverbrennungsanlagen der Pflicht einer Umweltverträglichkeitsuntersuchung unterliegen sind entsprechende Unterlagen mit Antragseinreichung vorzulegen. Dies ist extrem standort- und jahreszeitenabhängig.

An Standorten mit bekanntermaßen schützenswerten Arten, Naturschutzgebieten oder den europäisch geschützten FFH- oder Vogelschutzgebieten ist der dafür zu treibende Aufwand regelmäßig um ein vielfaches höher als in gewachsenen Industriegebieten ohne relevante naturschutzfachliche Funktion. Diese Unterschiede können sich in Art und Umfang der beizubringenden Unterlagen äußern. Im ersten Fall sind aufwendige Biotopkartierungen bestimmter Artengruppen (Vögel, Fledermäuse, Amphibien, Reptilien, Käfer etc.) sowie separate FFH-Gutachten notwendig, in letzterem Fall reicht ggf. schon eine Biotoptypenkartierung, d.h die Erfassung der potenziellen „Lebensräume“ aus.

Biotopkartierungen und Artenerfassungen sind stark jahreszeitenabhängig. So können z.B. Amphibien nur im Frühjahr kartiert werden. Sofern vorhanden kann auf ältere Daten (max. 5 Jahre) zurückgegriffen werden. Diese liegen jedoch nur selten vor.

Ob und in welchem Umfang die zuständige Fachbehörde eigene Kartierungen fordert, sollte möglichst früh ermittelt werden. Dazu bietet sich der sog. Scoping-Prozess (§2a der 9. BImSchV) an. Hier wird eine Unterlage mit Vorschlägen erstellt, die auf einem sog. Scopingtermin diskutiert und erläutert werden. Hier bzw. bereits bei der Erstellung der Unterlage hat der Antragsteller wesentliche Einflussmöglichkeiten auf den Ablauf des Genehmigungsverfahrens. Sowohl die Methodik der Untersuchung als auch der Umfang der beizubringenden Unterlagen können hier seitens des Antragstellers vorgeschlagen werden. Es wird empfohlen, von dieser (freiwilligen) Möglichkeit Gebrauch zu machen.

3.3 Immissionsprognose

Überschreiten die von der Anlage emittierten Schadstoffmassenströme bestimmte Werte (sog. Bagatellmassenströme), so sind formal die sog. Immissionskenngrößen (Vorbelastung – Erfassung des IST-Zustandes, Zusatzbelastung – Berechnung der durch die Anlage zusätzlich verursachten Emissionen und Gesamtbelastung – Vor- + Zusatzbelastung) zu ermitteln.

Hierbei stellt sich die Messung der Vorbelastung als zeitlich umfassendster Schritt dar. Diese Vorbelastungsmessungen sollen nach den Regeln der TA Luft für 12 Monate (!) erfolgen, Verkürzungen auf 6 Monate sind unter bestimmten Voraussetzungen möglich (dies wird meist erreicht !). Die Immissionen stellen bei Abfallverbrennungsanlagen den wesentlichsten Teil der zu betrachtenden Auswirkungen dar. Daher bauen viele Teile des Genehmigungsantrages (insbes. die Umweltverträglichkeitsuntersuchung und FFH-Gutachten) auf den Ergebnissen der Immissionsprognose auf bzw. sind ohne sie nicht fertigzustellen. Daher ist dieser Schritt von besonderer Bedeutung für die Gesamtzeitplanung.

Auf diese umfänglichen Vorbelastungsmessungen kann unter bestimmten Umständen auch bei Überschreitung der Bagatellmassenströme verzichtet werden. Dies ist nämlich dann der Fall, wenn die durch die Anlage verursachte Zusatzbelastung bestimmte Schwellenwerte unterschreitet (Irrelevanz der Zusatzbelastung). Hier ist eine entsprechende Prognose (Ausbreitungsberechnung) anzustellen und in deren Ergebnis abzuschätzen, ob ggf. auch durch

Reduzierung der Emissionsgrenzwerte die Irrelevanz der Zusatzbelastung erreicht werden kann. Dies ist aber sorgfältig mit den Angaben der Planer bzw. Anlagenlieferanten abzugleichen. Ansonsten besteht die Gefahr von Mehrkosten durch die daraus resultierende aufwendigere Rauchgasreinigung bzw. höherer Betriebskosten.

Ein Spezialproblem stellt die Bewertung der „Summengrenzwerte“ der 17. BImSchV dar. Während emissionsseitig ein Grenzwert für eine Summe von Parametern (etwa 10 Schwermetalle) vorgegeben ist, muss auf der Immissionsseite mit den Grenzwerten der Einzelschadstoffe verglichen werden. Dies führt regelmäßig zu dem Problem, dass der Emissionsgrenzwert „aufgeteilt“ werden muss. Die sicherste Variante besteht in der vollständigen Ausschöpfung des Summengrenzwertes durch jeden Einzelschadstoff. Damit bleibt dem Anlagenhersteller jedwede Flexibilität bis zur Ausschöpfung der beantragten Summengrenzwerte erhalten und sind die unvermeidlichen Schwankungen durch den variablen Input „Abfall“ bestmöglich abgedeckt. Möglicherweise führt dieser sehr konservative Ansatz aber auch zu Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte bzw. zu (politisch) unerwünscht hohen Werten. Daher ist es auch vertretbar, die Einzelschadstoffe zu gewissen Anteilen auf den Summengrenzwert aufzuteilen (mit Sicherheitszuschlag). Viele Genehmigungsbehörden begrenzen aber dann diese (verringerten) Werte für Einzelschadstoffe auch im Genehmigungsbescheid. Bei der notwendigen Risikoabschätzung zur Verfahrensweise ist auch zu berücksichtigen, dass z.B. Schwermetalle nur diskontinuierlich gemessen werden.

Sollte sich trotzdem die Notwendigkeit von Vorbelastungsmessungen ergeben, so können unter bestimmten Bedingungen auch nicht vor Ort gewonnenen Messungen (Landesmessnetz des jeweiligen Bundeslandes, andere Messungen in vergleichbaren Gebieten) für die Bestimmung herangezogen werden. Dies bedarf aber einer genauen Abstimmung und in einigen Fällen auch der formalen Zustimmung der genehmigenden Behörde. Auch dieses Vorgehen spart wesentlich Zeit.

3.4 Formale Struktur des Antragsverfahrens

Genehmigungsverfahren können nach folgenden Verfahrensarten unterteilt werden:

- „Vollgenehmigung“ nach § 4 i.V.m. § 10 BImSchG,
- 2 oder mehr Teilgenehmigungen nach § 8 BImSchG,
- Vorbescheid nach § 9 BImSchG mit anschließenden Vollgenehmigungs- bzw. Teilgenehmigungsverfahren.

3.4.1 Vollgenehmigungsverfahren

Der einfachste, klarste und letztendlich auch schnellste Weg zur Erlangung einer Genehmigung ist die Einleitung eines Genehmigungsverfahrens nach § 4/10 BImSchG, das den gesamten Anlagenumfang einschließt. Dieses setzt jedoch voraus, dass zu einem relativ frühen Zeitpunkt – nämlich dem Zeitpunkt der Antragsstellung – die wesentlichen Details der Anlage bereits feststehen. Dazu müssen in aller Regel Planungsbüros zur technischen und baulichen Anlagenplanung mit eingebunden werden, an deren Vorgaben sich die späteren Lieferanten der Anlagenkomponenten bzw. der Generalunternehmer zwingend zu halten haben. Alternativen bzw. Änderungsvorschläge im Rahmen der Angebotseinholung, die in aller Regel parallel zum behördlichen Genehmigungsverfahren verlaufen, können nur noch im Rahmen einer Änderungsanzeige nach § 15 BImSchG bzw. einer Änderungsgenehmigung nach § 16 BImSchG berücksichtigt werden.

3.4.2 Teilgenehmigungsverfahren

In manchen Fällen erweist es sich als zweckmäßig den Anlagenumfang in mehrere Teile zu splitten und für diese Teile nacheinander Teilgenehmigungen einzuholen. Dies trägt der fortschreitenden Planung im Verlauf eines Genehmigungsverfahrens Rechnung, führt jedoch in der Regel dazu, dass mehrere Genehmigungsverfahren nacheinander abgewickelt werden müssen, was dem Gesamtzeitbedarf der Genehmigung erhöht. Mindestens eines der Teilgenehmigungsverfahren muß als „förmliches“ bzw. „vollständiges“ Genehmigungsverfahren geführt werden, für die weiteren Verfahren kommen unter Umständen die Erleichterungen

des „vereinfachten“ Genehmigungsverfahrens nach § 19 (ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) in Betracht.

3.4.3 Vorbescheidsverfahren

Das zeitlich aufwendigste Verfahren ist der sogenannte Vorbescheid, in dem in einem formal vollständigen immissionsschutzrechtlichen Verfahren mit UVP die Genehmigungsvoraussetzungen des Standortes und der Anlage behördlich geprüft und bescheinigt werden. Dieser Vorbescheid gibt dem Antragsteller noch nicht das Recht, die Anlage – auch nicht teilweise – zu errichten. Sofern sich die Anlagenplanung nicht ändert ist die Genehmigungsbehörde allerdings bei einer nachfolgenden Genehmigungsentscheidung an den Vorbescheid gebunden. Als Argument für einen Vorbescheid wird oft angeführt, dass mit ihm mit einer vereinfachten Planung der Antragsteller die erforderliche Investitionssicherheit erhält, um eine Anlage später errichten zu können. Dem kann entgegengehalten werden, dass der damit eintretende Zeitverzug für mehrere nacheinanderfolgende Genehmigungsverfahren diesen „Vorteil“ oft nicht aufwiegt und eine fast gleichartige Sicherheit für eine Genehmigungsfähigkeit einer bestimmten Anlage an einem konkreten Standort durch eine gutachterliche Studie zur Genehmigungsfähigkeit eines erfahrenen Ingenieurbüros erreicht werden kann. Da die immissionsschutzrechtliche Genehmigung eine sogenannte gebundene Entscheidung darstellt, das heißt, die Genehmigungsbehörde bei Vorliegen der technischen Genehmigungsvoraussetzung keinen Ermessensspielraum hat und die Genehmigung dann erteilen muss, ist die Sicherheit einer solchen Verfahrensweise ähnlich hoch wie bei einem Vorbescheid. Dies wiegt in aller Regel den zeitlichen Verlust eines Genehmigungsverfahrens (Dauer ca. 12 Monate) gegenüber einer entsprechenden gutachterlichen Studie (dauert ca. 8 Wochen) nicht auf.

3.4.4 Das „Dampfkesseldilemma“

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung besitzt integrierende Wirkung, das heißt, alle für den Betrieb der Anlage notwendigen Genehmigungen werden unter Federführung einer Behörde mit einem Bescheid erteilt. Für Abfallverbrennungsanlagen relevante Ausnahmen stellen lediglich die notwendigen wasserrechtlichen Genehmigungen dar. Diese kommen in der Regel jedoch nur dann zum Tragen, wenn die Anlage Abwasser produziert, das in einen Vorfluter eingeleitet werden muss (Einleitung in vorhandene Kanalisationssysteme sind hier-

von nicht betroffen) oder wenn die Anlage Grund- oder Oberflächenwasser zu Kühl- oder Betriebszwecken entnimmt bzw. abgibt.

Dieser integrative Ansatz bietet den Vorteil, dass nur ein Genehmigungsverfahren bei der federführenden Behörde geführt werden muss, dass alle materiell rechtlichen Aspekte berücksichtigt und die Genehmigung abschließend erteilt. Als Problem stellen sich hier jedoch oft die Unterlagen zur Erlangung der Genehmigung für den Dampfzeuger dar. Diese werden nach § 13 der Betriebssicherheitsverordnung verlangt und müssen in den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrag integriert werden. Obwohl mit der Ablösung der Dampfkesselverordnung durch die Betriebssicherheitsverordnung formal eine Vereinfachung der einzureichenden Unterlagen eingetreten ist, zeigt die Praxis, dass sich die Genehmigungsbehörden oft am Umfang und Detailtiefe der alten Dampfkesselverordnung mit ihren technischen Regelwerken orientieren und damit Unterlagen bei Antragstellung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsantrages eingereicht werden müssen, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht in der erforderlichen Planungstiefe vorliegen. Diese Planungstiefe wird oft erst unter Einbeziehung des letztendlich vorgesehenen Dampfkessellieferanten erreicht. Dieser wird jedoch oft in einem Ausschreibungsverfahren, welches parallel zum Genehmigungsverfahren läuft, ermittelt, so dass der Zeitpunkt der Erstellung dieser Unterlagen dann weit nach der Abgabe der Antragsunterlagen liegt. Dieses Dilemma ist auf mehreren Wegen lösbar:

1. Aufspaltung des Genehmigungsantrages in mehreren Teilgenehmigungen. Damit kann bereits im Vorfeld eine Teilgenehmigung zur Errichtung der baulichen Anlagen erreicht werden. In einem zweiten Verfahrensschritt wird dann der Betrieb der Anlage mit dem zugehörigen Dampfkessel beantragt und genehmigt. Ein Vorteil dieses Verfahrens liegt ebenfalls darin, dass im Laufe der Planungsphase eingetretene Änderungen der ersten Teilgenehmigung in einer zweiten Teilgenehmigung „legalisiert“ werden können.
2. Alternativ kann in einem einheitlichen Genehmigungsverfahren eine Genehmigung erreicht werden, Die Dampfkesselerlaubnis kann auch pauschal an Hand der wesentlichen Rahmen- und Leistungsdaten der Dampfkesselanlage ohne Vorliegen der konkreten Ausführungsplanungen des Dampfkessels erteilt werden bzw. der dampfkesseltechnische Teil kann über Bedingungen und Auflagen im Genehmigungsbescheid „nachgelagert“ werden. Dies bedarf jedoch in beiden Fällen einer engen Abstimmung zwischen Antragsteller, Planer und der beteiligten federführenden Behörde sowie der jeweils zuständigen Fachbehörde meist den zuständigen Gewerbeaufsichtsämtern. Hier sind jedoch deutliche Unterschiede in der Genehmigungsverfahrenspraxis der einzelnen Bundesländer bzw. der ein-

zelen federführenden Behörden festzustellen. Während zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern und Hessen solche Verfahrensweisen möglich waren, wurde vom Landesumweltamt Brandenburg diese Vorgehensweise ausgeschlossen.

3.4.5 Vorzeitiger Beginn / Sofortvollzug

§8a des BImSchG bietet die Möglichkeit, bereits während des Verfahrens eine sog. „Zulassung des vorzeitigen Beginns“ zu beantragen. Damit können bereits vor Erteilung der Genehmigung Arbeiten ausgeführt werden. Für die Erteilung eines solchen Bescheides vor der eigentlichen Genehmigung muss sich die Genehmigungsbehörde davon überzeugen, dass keine wesentlichen, das Verfahren gefährdenden Belange einer Gesamtgenehmigung entgegenstehen (sog. vorläufig positives Gesamturteil). In Verbindung mit der Tatsache, dass die BImSchG-Genehmigung eine gebundene Entscheidung darstellt, ist die Investitionssicherheit bei Vorliegen eines solchen Bescheides dann als relativ hoch zu bewerten.

Obwohl formal nicht daran gebunden, wird üblicherweise in Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung diese Zulassung nicht vor dem Erörterungstermin erteilt.

Vorteil ist eine Beschleunigung des Gesamtzeitablaufes, Nachteil sind die zusätzlichen Kosten für den Bescheid sowie eine kleine Restunsicherheit bezüglich der abschließenden Genehmigung.

Der vorzeitige Beginn kann für die gesamte Anlage sowie auch für Teile (Tief- und Betonbau, Stahlbau etc.) beantragt werden. Maßstab ist der jeweilige Gesamtterminplan (welche Gewerke werden bis zur vorrausichtlichen Erteilung der Genehmigung unbedingt benötigt, Sicherheitspuffer bei verspäteter Erteilung der Genehmigung, etc.) sowie eine Risikoabwägung und Kosten-Nutzen Betrachtung.

3.5 Planungsablauf / Projektstruktur

Grundsätzlich sind seitens des Vorhabenträgers / Antragstellers zwei Vorgehensweisen denkbar.

1. Beauftragung eines Generalauftragnehmers, der auch die für das Projekt notwendigen Genehmigungen einholt,
2. Genehmigungsplanung und Antragserstellung durch ein Team von Ingenieurbüros / Gutachtern mit paralleler Ausschreibung und Vergabe der Leistung (auch als i.d.R. kostengünstigere losweise Vergabe möglich).

Die Verfahrensweise nach 1. bieten für den Vorhabenträger der Vorteil, dass er die Leistung „aus einer Hand“ erhält und der Koordinierungsaufwand auf den GU verlagert wird. Sie stellt jedoch auch i.d.R. die teuerste (GU-Aufschlag) und langwierigste Verfahrensweise (Ausschreibung, Vergabe, Planung und Genehmigung nacheinander !) dar.

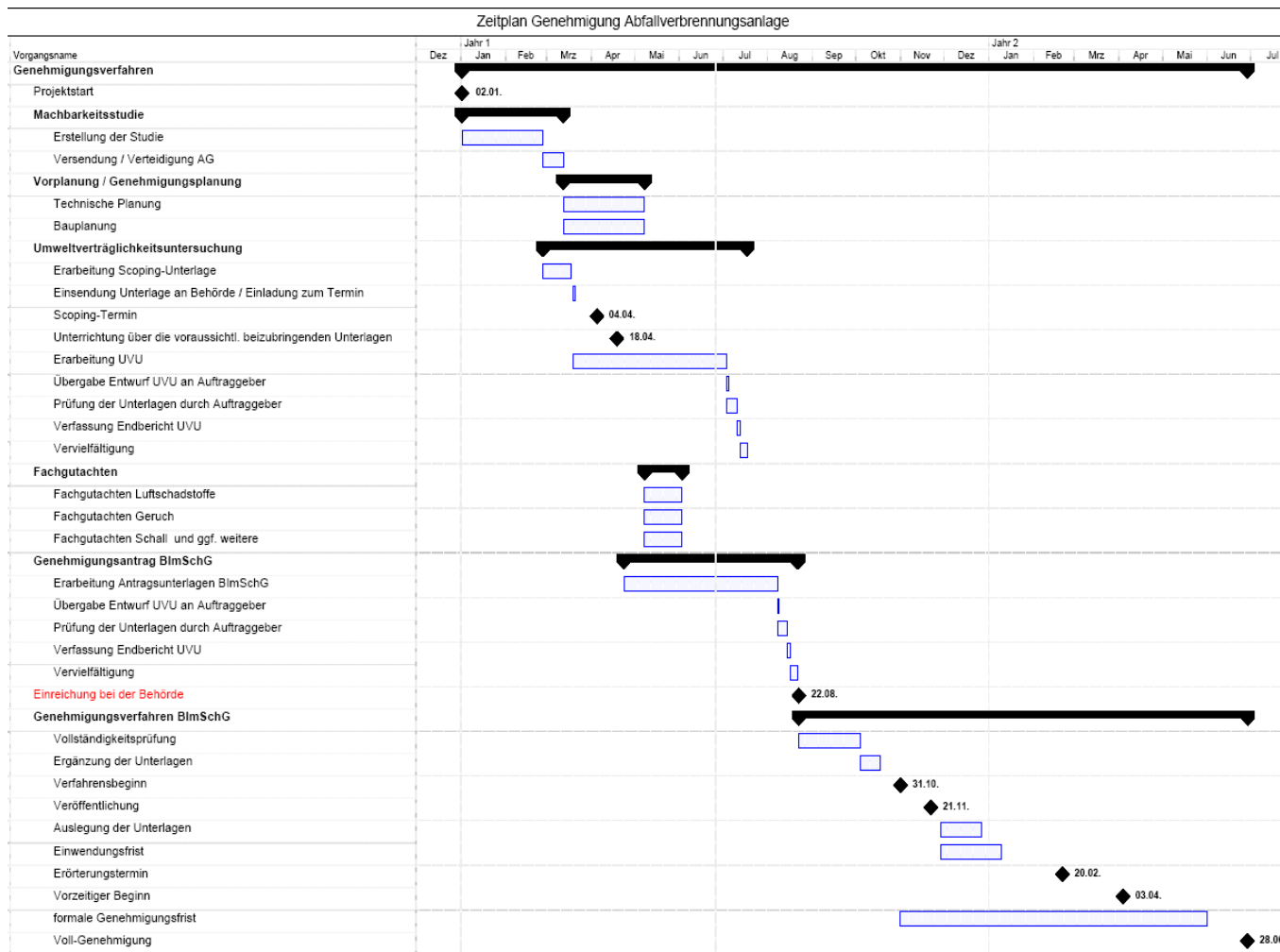
Um einen möglichst frühzeitigen Anlagenbetrieb zu erreichen, bietet sich die Parallelisierung des Genehmigungs- mit dem Ausschreibungsverfahren an (Verfahrensweise nach 2.). Hier hat der Antragsteller auch noch in der Planungsphase wesentlichen Einfluss auf die Planungen. Andererseits kann dies auch dazu führen, dass Planungen mehrmals geändert werden (müssen). Tritt dies in der Phase der Erstellung der Genehmigungsunterlagen auf, so ist strikt darauf zu achten, dass konsistente Antragsunterlagen erzeugt werden. Dazu ist ein formaler „design-freeze“, d.h. das Einfrieren eines bestimmten Planungsstandes nötig. Auf diesem Stand basieren dann alle zu erstellenden Genehmigungsunterlagen. Eventuelle Änderungen können dann erst in einem nachfolgenden Anzeige- oder Änderungsgenehmigungsverfahren (was wegen der Differenzen zwischen Genehmigungs- und Ausführungsplanung erfahrungsgemäß in alle Arten der Planung notwendig wird) eingepflegt werden.

Aufgrund des Zeitgewinnes von 3-6 Monaten wird der parallelisierte Ablauf nach 2. empfohlen.

In jedem Fall sollte ein Projektmanagement eingeführt werden, dass die einzelnen Teilprozesse (Ausschreibung, Genehmigungsunterlagen, UVU, Fachgutachten, Öffentlichkeitsarbeit) steuert, die inhaltlichen, zeitlichen und finanziellen Aspekte überwacht und in regelmäßigen Projektgruppensitzungen alle Beteiligten auf einen einheitlichen Informationsstand bringt.

3.6 Zeitablauf / Terminplan

Folgender Zeitablauf erscheint für ein Genehmigungsverfahren einer Abfallverbrennungsanlage als realistisch



3.7 Behördenkontakt / Behördenengineering

Der Schlüssel zur Durchführung eines effektiven Genehmigungsverfahrens liegt, wie sollte es anders sein, bei der verfahrensführenden Genehmigungsbehörde. Hier sollte seitens des Antragstellers ein enger persönlicher Kontakt gepflegt werden. So ist die verfahrensführende Behörde über alle Schritte (auch mit Fachbehörden) zu informieren, der Antragsteller sollte, soweit möglich und zulässig technische Unterstützung (Bereitstellung von Räumen, Präsentationstechnik, Vervielfältigung / Versand von Unterlagen, Verpflegung Erörterungstermin etc.) übernehmen bzw. dieses aktiv anbieten.

Dies gilt analog auch für die Fachbehörden. Wird diesen anonym ein umfangreicher Genehmigungsantrag ohne vorherige Kenntnis zur Bearbeitung mit kurzer Terminsetzung übersandt sind Probleme i.d.R. vorprogrammiert. Hier spielen auch psychologische Fragen eine große Rolle. Die sind erfahrungsgemäß breit gestreut. Möglich sind:

- sehr oberflächliche (oft auch wohlwollende) Bearbeitung mit nachfolgenden Problemen im Erörterungstermin (Behörde kann ihre Stellungnahme gegenüber Einwänden nicht hinreichend begründen, nochmalige Ermittlungen sind notwendig),
- unvollständige Prüfung und Stellen von teils überzogenen Nachforderungen bei der ersten (vermeintlichen) Lücke (Antrag ist erstmal schnell vom Tisch, Antragsteller hat den schwarzen Peter, Bearbeiter verschiebt sorgfältige inhaltliche Prüfung auf später),
- überpenible, detailverliebte Anforderungen („denen werde ich mal zeigen, wer hier der Fachmann ist“ – insbesondere im Bereich Arbeitsschutz häufiger anzutreffen, da hier die Unterlagen naturgemäß im Detail wegen der fehlenden Ausführungsplanung in der Genehmigungsphase weniger aussagekräftig sind).

Weiterhin ist festzustellen, dass jeder Bearbeiter in den Fachbehörden seine „Lieblingsthemen“ hat bzw. anders ausgedrückt, die fachlich tiefe Durchdringung der jeweils komplizierten Regelwerke ist inhomogen. Daher ist es von großer Wichtigkeit, die (wesentlichen) Fachbehörden im Vorfeld vom geplanten Vorhaben in kleinem Kreis (möglichst Einzelgespräche auf Sachbearbeiterebene) in Kenntnis zu setzen und die persönlichen Schwerpunkte sowie sonstige Hinweise in Erfahrung zu bringen.

Nur in einem offenen Verhältnis mit der Behörden besteht die Möglichkeit, Entwürfe zu Stellungnahmen vorab zur Kenntnis zu bekommen um hier auch Reaktionsmöglichkeiten zu haben. Der Inhalt dieser Stellungnahmen wird, sofern es sich nicht um inhaltliche Nachforde-

rungen handelt, in aller Regel 1:1 in den Genehmigungsbescheid übernommen. Hier können z.B. im Bereich Wasserrecht (Bunkerausführung – Abfall als wassergefährdender Stoff nach WHG) teure Nebenbestimmungen durch andere, ebenso wirksame ersetzt werden.

3.8 Gegner des Verfahrens

Es treten einerseits „institutionalisierte“ Einwender wie die Naturschutzverbände (BUND, NABU), Vereine wie „Das besserer Müllkonzept“ etc. zusammen mit lokalen Gruppen (Bürgerbewegungen) und andererseits Einzelpersonen auf. Während bei Einzelpersonen oft ehrliche Besorgnis um ihre Gesundheit, die mögliche „Kontamination“ der Umgebung durch ausgestoßenen Schadstoffe überwiegt, sind die Motive der „Institutionellen“ vielfältiger und schwerer zu durchschauen. In jüngster Zeit ist auch zu beobachten, dass bei Verfahren zu Abfallverbrennungsanlagen Gemeinde und Bürgerinitiativen sich zunehmend fundiertem externem Sachverstand (Ingenieurbüros, Rechtsanwälte) bedienen. Speziell RA Heinz aus Berlin hat sich die Vertretung von Einwendern gegen Anlagen zur Abfallbehandlung zum Geschäftsfeld gemacht. Verbände wie „Das bessere Müllkonzept“ veröffentlichen Strategien zur Verhinderung von Abfallverbrennungsanlagen sogar im Internet¹. Diese sind allerdings rechtlich und inhaltlich recht fragwürdig. Diese Sachverständigen können jedoch aufgrund ihrer Fachkompetenz und Erfahrungen aus mehreren Verfahren detailliertere Fragen stellen, Vergleiche mit anderen Anlagen vornehmen und mögliche Schwachstellen des Antrages leichter ausfindig machen. Dies verursacht mehr Arbeit auf der Antragstellerseite, da aber bei einer ordentlichen Anlagenplanung, die die gesetzlichen Anforderungen berücksichtigt, ein Genehmigungsanspruch des Antragstellers besteht, wirken diese i.d.R. nur verzögernd bzw. führen zu zusätzlichen Auflagen.

3.8.1 Strategien

Als Strategien sind auszumachen:

- Fundamentalopposition / Verhinderung der Anlage
- Verzögerung des Antragsverfahrens mit der Hoffnung, der Investor lässt sich über eine Verzögerung abschrecken

¹ http://www.dnr.de/publikationen/drb/archiv/Tipps_zum_Eroerungstermin6.pdf

- Verbesserung der Anlage durch bessere / teurere Technik

Die Fundamentaloppositionsstrategie ist weit verbreitet, wegen des Charakters der zu erteilenden immissionsschutzrechtlichen Genehmigung als „gebundene Entscheidung“ jedoch von geringer Erfolgsaussicht.

Ein Erfolg einer Verzögerungstaktik setzt voraus, dass formale Fehler der Genehmigungsbehörde vorliegen. Dies ist im Interesse des Antragstellers zu vermeiden. Daher wird empfohlen, die Genehmigungsbehörde zu begleiten und auf ggf. abweichende Standpunkte / Meinungen aufmerksam zu machen. Verzögerungsversuche der Gegner durch Widersprüche gegen Bescheide, Klagen etc. können durch juristische Mittel (Anträge auf Sofortvollzug, Anträge bei Gericht) hinsichtlich der unmittelbaren Verzögerungswirkung meist abgewehrt werden.

Die meisten Chancen für die Gegner bietet die „Verbesserungsstrategie“ Hier können über die fachliche Diskussion zu einzelnen Themen (z.B. Rauchgasreinigung, Annahmekontrolle, Ausführung des Bunkers) Änderungen des geplanten Vorhabens vorgenommen werden.

Daher ist es aus strategische Gründen ratsam zu überlegen, ob für eine solche Diskussion nicht eine zweistufige Strategie seitens der Antragstellerseite verfolgt werden kann. Der Antrag wird mit Maximalforderungen gestellt, daneben sind aber bereits Rückfallpositionen für eventuelle Diskussionen vorbereitet.

3.8.2 Argumente der Gegner

Eine Auswahl immer wiederkehrender Argumente ist nachfolgend dargestellt:

Formales

1. Antrag wurde (zeitlich / örtlich) ungenügend ausgelegt,
2. Am Tag X war das Amt/Büro in Y um Z:ZZ Uhr unplanmäßig verschlossen, daher hatte Einwender A keine Möglichkeit die Unterlagen einzusehen: Forderung: nochmalige Auslegung
3. Unterlagen sind (pauschal) unvollständig, nochmalige Auslegung nötig
4. Anlage widerspricht den Vorgaben des B-Plans / Flächennutzungsplans / raumordnerischen Grundsätzen etc.
5. vor dem BImSchG Verfahren wäre ein Raumordnungsverfahren notwendig

Standort

6. falscher Standort, andere Standorte wären besser geeignet
7. fehlende Berücksichtigung anderer geplanter Vorhaben (kumulative Effekte)
8. Standort bereits hoch vorbelastet

Abfälle

9. Anlage ist für die anzunehmenden Abfälle wg. Schadstoffgehalt / Heizwert etc. nicht ausgelegt
10. Eingangskontrolle der Abfälle ist ungenügend
11. Fehlwürfe hochbelasteter Abfälle können nicht beherrscht werden (hier wurde mehrfach die Tube der Malerfarbe Zinnoberrot mit hohem Quecksilberanteil vorgestellt, die bei mehrfacher Entsorgung im Hausmüll etwa durch Malerbetriebe (illegal, aber möglich), tatsächlich Probleme in der Rauchgasreinigung verursachen könnte)
12. genaue Abfallherkunft ungeklärt
13. bei Ersatzbrennstoffen wird der Einsatz nur gütegesicherter Brennstoffe gefordert

Stand der Technik / Emissionen / Rauchgasreinigung

14. Stand der Technik gemäß BREF Dokument nicht eingehalten
15. Schadstoffe werden nicht ausreichend vermieden
16. Anlagentechnik entspricht nicht dem aktuellen Stand der Technik
17. Andere / bessere / mehrstufigere Rauchgasreinigung gefordert (unabhängig davon, ob der Antragsteller die volle Ausschöpfung der gesetzlichen Grenzwerte fordert oder bereits seinerseits reduzierte Werte anbietet)
18. erhöhte Dioxin- und Furanbildung befürchtet
19. schärfere Grenzwerte als die gesetzlich vorgeschriebenen gefordert
20. Probenahmetechnik ungenügend beschrieben / andere Verfahren gefordert
21. Minimierungsgebot nicht eingehalten

Anlagentechnik

22. Feuerungsraumtemperatur zu gering / ungenügend überwacht
23. Korrosionsbelastung (Cl) verursacht Schäden
24. Bunker nicht gemäß Vorgaben WHG ausgeführt (doppelwandig, prüfahig etc.)
25. Schienenanbindung gefordert

Energieeffizienz

26. Energieeffizienz im Vergleich zu XX zu niedrig
27. Kraft / Wärme Kopplung bzw. Abwärmenutzung gefordert
28. CO₂ Bilanz / Klimawirkung des Kraftwerkes falsch dargestellt

Prognosen

29. Prognosen nicht nachvollziehbar, falsche Methodik, beruht auf falschen Annahmen

- 30. Emissionsquellen vergessen / nicht berücksichtigt
- 31. Schornsteinhöhenberechnung fehlerhaft
- 32. Wetterdaten des DWD nicht auf den Standort übertragbar / spezielle Situation
- 33. Vorbelastungsdaten unzutreffend / zu alt / nicht übertragbar

Umweltverträglichkeitsuntersuchung

- 34. Gesundheitliche Vorbelastung ist vorhanden (persönliche Krankheiten) und wurde nicht berücksichtigt
- 35. erhöhtes Krebsrisiko nicht berücksichtigt
- 36. Toxikologisches Gutachten gefordert
- 37. fehlerhafte Bewertungsgrundlagen in UVU (z.B. Einhaltung der Kühling-Peters Werte gefordert)
- 38. Flora / Fauna Untersuchungen mangelhaft – persönliche Beobachtung geschützter seltener (und scheuer (!) Tiere im Untersuchungsraum, daher neue Untersuchungen notwendig
- 39. schleichende Belastung / Verseuchung des Bodens / der Gewässer über lange Zeiträume befürchtet
- 40. Wechselwirkungen ungenügend betrachtet

Störfälle / Betriebsstörungen

- 41. Gefahr von Störfällen mit unvorhersehbaren Folgen
- 42. Anlage unterliegt dem Regelwerk der Störfallverordnung
- 43. Explosionsschutzgutachten / Brandschutzgutachten fehlt / ist mangelhaft
- 44. Forderung nach Anwendung privatrechtlicher Vorschriften (etwa Versicherungsvorschriften VDS) im Genehmigungsverfahren

Allgemeines

- 45. Anlage verstößt gegen die Verfassung / verletzt Grundrechte auf Gesundheit
- 46. Anlage verursacht Wertminderungen der umliegenden Grundstücke / Entschädigung gefordert
- 47. Überkapazität der Anlage, „Mülltourismus“
- 48. Imageverlust der Gemeinde / Beeinträchtigung von Erholung / Tourismus etc.

3.8.3 Bewertung

Von den dargestellten Punkten bieten besonderes Angriffspotenzial im Sinne von Ansatzpunkten, das Verfahren zu verzögern oder die Anlage zu verteuern:

Formales:

Formale Fehler während der Auslegung können zu Wiederholung der Auslegung und damit zu erheblichen Zeitverlusten führen. Verantwortlich für diesen Prozess ist zwar die Genehmigungsbehörde, die Folgen einer fehlerhaften Auslegung treffen jedoch in erster Linie den Antragsteller, so dass er aus wohlverstandenen Eigeninteresse diesen Prozess mit begleiten sollte. Dazu gehören:

- Abstimmung des ausreichenden Umfanges der Auslegung (örtlich, zeitlich) in Vorgesprächen mit der Genehmigungsbehörde.
- nach Absprache ggf. Übernahme des Transportes der Unterlagen zu den Auslegungsorten,
- Kontrolle der Örtlichkeiten, Information der lokalen Behörden über die Wichtigkeit des Verfahrens und der Erreichbarkeit während der Dienststunden. Insbesondere in kleineren Gemeinden mit ehrenamtlichem Bürgermeister und geringen (keinen) Personalkapazitäten in der Verwaltung sollte auf korrekte Auslegung geachtet werden. Ein unbeaufsichtigtes Auslegen ist ebenfalls wegen der damit gegebenen Manipulationsmöglichkeiten strikt zu vermeiden.

Die Frage der Notwendigkeit eines Raumordnungsverfahrens kann nicht pauschal beantwortet werden. In aller Regel (bei Vorliegen der planerischen Voraussetzungen im Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplan) ist kein solches Verfahren notwendig.

Standort:

Standortfragen spielen in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren keine Rolle. Es ist lediglich zu prüfen, ob die geplante Anlage an vom Betreiber gewählten Standort genehmigungsfähig ist. Argumente gegen den Standort werden gern und oft gebraucht, entfalten aber keine rechtliche Wirkung.

Abfälle:

Hier bestehen keine grundsätzlichen Gefahren. Etwas leidig sind die jedes Mal aufflammenden Diskussionen, wie mit Schadstoffpeaks (hochbelasteten Fehlwürfen) im Abfall umgegangen werden soll. Kleinere Spitzen fängt die Technik ab, größere Spitzen müssen durch

die Eingangskontrolle erkannt werden. Dies ist aber in der Praxis oft nur schwer umsetzbar. Letztendlich kann diese Diskussion aber nur zur Verschärfung der Nebenbestimmungen der Eingangskontrolle führen.

Stand der Technik / Rauchgasreinigung:

Diskussionen zum Stand der Technik sind in jedem Verfahren anzutreffen. Dazu ist ein europaweit einheitliches (wenngleich noch nicht formal verabschiedetes) Dokument (BREF Dokument zur Abfallverbrennung) verfügbar. Bei genauem Studium entspricht die nach deutschem Recht bebaute und üblicherweise eingesetzte Technik den Anforderungen dieses Dokumentes. Daher ist der Antragsteller in diesem Bereich relativ frei.

Mehrere grundsätzliche Urteile belegen, dass der „Stand der Technik“ durch die deutschen Vorschriften ausreichend wiedergespiegelt wird (Grenzwerte) und ein Vergleich mit Anlagen, die freiwillig oder aus politischen Gründen mit geringeren Grenzwerten arbeiten, nicht dazu führt, dass dies jetzt den „neuen“ Stand der Technik darstellen würde und alle zukünftigen Anlagen mindestens diese Werte einzuhalten hätten.

Ein in diesem Zusammenhang anzutreffender häufiger Fehler der Antragstellung ist die „Verwechslung von Betriebs- und Grenzwerten“. Werden in die immissionsschutzrechtlichen Formulare die im realen Betrieb anderer (vergleichbarer) Anlagen erreichten Werte eingetragen (in der Annahme so „besonders gut dazustehen“), so muss die Genehmigungsbehörde diese Werte als obere Grenzwerte für den Anlagenbetrieb in der Genehmigung festschreiben. Dies stellt im realen Betrieb den Betreiber der Anlage aufgrund der auftretenden Schwankungen um den gemessenen „Mittelwert“ dann vor enorme Probleme. Dies führt zu formalen Grenzwertüberschreitungen und kann mit der (zeitweiligen) Abstellung der Anlage enden.

Grundlage der Beantragung sollten, soweit nicht aus politischen Gründen anders gewünscht, immer die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte sein.

Auch in allen anderen Fällen (Verkehrszahlen, Betriebszeiten etc.) sollten immer „worst-case“ Ansätze Grundlage der Genehmigungsunterlagen sein. Nur so kann der Genehmigungsumfang „weit“ gehalten werden.

Energieeffizienz

Anlagen, die neben der Stromerzeugung auch Wärme auskoppeln, sind in der Diskussion klar im Vorteil. Ausschließlich stromerzeugende Anlagen sehen sich mit den Vorwürfen, hier

würde Energie „vernichtet“ und somit dem Grundsatz der Energieeffizienz nicht entsprochen, konfrontiert. Auch hier trifft das BImSchG klare Regelungen, dass nur „soweit dies technisch möglich und zumutbar ist“, die Wärme auch genutzt werden muss. Dies kann in der Regel nachgewiesen werden.

Prognosen

Besonderes Augenmerk muss im Vorfeld der Antragstellung auf die Berechnung der Schornsteinbauhöhe gelegt werden. Diese ist in aller Regel entscheidend für die Bemessung des sog. „Untersuchungsgebietes“ der Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Spätere Erhöhungen der Schornsteinbauhöhe führen i.d.R. zu Änderungen des Untersuchungsumfanges mit der Konsequenz, dass alle Fachgutachten mit räumlichen Bezug (Flora-Fauna, Immissionen, Lärm etc.) sowie die Umweltverträglichkeitsuntersuchung erweitert werden müssen.

Im Bereich der Immissionsprognosen „steckt der Teufel im Detail“. Hier bestehen hinsichtlich der korrekten Ansätze der Emissionen, Art der Berücksichtigung von Topografie und Gebäuden, korrekte Auswahl der Wetterdaten, Genauigkeitsstufen / statist. Unsicherheit eine Vielzahl von Möglichkeiten, die durch den Gutachter getroffenen Annahmen / Bewertungen anzugreifen. Dies setzt ein sehr großes Know-How bei den Einwendern voraus, das aber durch die Einbeziehung von Sachbeiständen oft auch gegeben ist. Im Rahmen dieser Studie kann nur darauf hingewiesen werden, dass mit der Erarbeitung der Prognosen ein mit der spezifischen Materie der Abfallverbrennungsanlagen vertrautes Büro beauftragt werden sollte. Alleinige Kenntnisse in der Bedienung der für die Prognosen benötigten Rechenprogramme reichen nicht aus.

Umweltverträglichkeitsuntersuchung

Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsuntersuchung sind sehr standortspezifisch und daher nicht allgemein hinsichtlich der Risiken bewertbar. Regelmäßig werden toxikologische Aspekte (steigendes Krebsrisiko durch den Ausstoß von krebserzeugenden Substanzen) ins Feld geführt. Dem kann aber durch ein toxikologisches Gutachten bzw. toxikologische Aussagen (z.B. Auswertung des allgemeinen Krebsregisters) Rechnung getragen werden. Bei Einhaltung der Grenzwerte ergibt sich im allgemeinen die Aussage, dass das Krebsrisiko durch die beantragte Anlage nicht signifikant erhöht wird.

Im Bereich Flora/Fauna werden oft Argumente angeführt, dass bestimmte schützenswerte Arten am Standort / im Untersuchungsgebiet vorkommen, die vom Gutachter nicht erfasst wurden (zeitlich sehr beschränkte Beobachtungsdauer), von den Einwendern aber einmalig/regelmäßig beobachtet werden. Beobachtungen auf dem Standort selbst stellen meist ein

gewisse Problem dar, da diese geschützten Arten von der Anlage verdrängt werden. Hier sollte darauf geachtet werden, dass der Standort im Vorfeld gut kartiert wird um Überraschungen und teure Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu vermeiden.

Im weiteren Untersuchungsgebiet stellen solche Arten meist kein Problem dar, da die Auswirkungen der Anlage auf diese Tiere/Pflanzen oft vernachlässigbar sind. Ausnahmen sind hier gewisse Vogelarten (z.B. Kranich), die einen großen Lebensraum benötigen. Hier müssen dann im Einzelfall Lösungen gefunden werden.

Störfälle / Betriebsstörungen

Der Bereich Störfälle / Betriebsstörungen wird in allen Verfahren umfänglich diskutiert. In aller Regel unterliegen Abfallverbrennungsanlagen nicht der Störfallverordnung. Dies muss aber im Einzelfall anhand der Quotientenregel der Störfallverordnung nachgewiesen werden. Häufige methodische Fehler sind hier die Betrachtung und Aufsummation der im Abfall vorhandenen Einzelstoffe bis zur Grenze der für diese Stoffe festgelegten Mengenschwellen. Richtig ist jedoch, den Abfall als Stoffgemisch zu betrachten, dass bestimmte gefährliche Eigenschaften eben gerade nicht aufweist. Damit wird die Betrachtung dann auch unabhängig von der gelagerten Menge. Damit müssen dann auch keine Forderungen wie Sicherheitsbericht, Sicherheitsmanagementsystem etc, erfüllt werden.

Im Bereich Brandschutz ist zu beachten, dass in der Regel privatrechtliche Vorgaben wie sie durch den Verband der Großkraftwerksbetreiber oder den Verband der Sachversicherer aufgestellt werden, nicht Gegenstand der öffentlich-rechtlichen Genehmigung sein sollten (unabhängig davon, ob man sie z.B. aus versicherungstechnischer Sicht berücksichtigen wird). Die Diskussion zu diesem Thema sollte auf die inhaltlichen Punkte (Brandabschnitte, Löschwasserbedarf, Löschanlagen etc.) konzentriert werden.

Strittig ist in vielen Verfahren, ob eine sog. Störfallausbreitungsberechnung (i.d.R. als Bunkerbrand) durchgeführt werden muss. Wenn die Anlage nicht der StörfallVO unterliegt, besteht formal keine Verpflichtung dazu. Trotzdem sich solche Berechnungen in vielen Verfahren anzutreffen. Alternativ kann die Argumentation zu Auswirkungen von Bunkerbränden aber auch auf die Auswertung von Bränden anderer vergleichbarer Anlagen gestützt werden. Ggf. können auch für die Berechnung ausreichend konservative Ansätze verwendet werden (solange das Ergebnis dieses zulässt).

Allgemeines

Die oft gestellten allgemeine Fragen, insbesondere zu Entschädigungsansprüchen durch Wertminderung von Grundstücken, sind nicht entscheidungsrelevant in BImSchG-Verfahren.

3.9 Öffentlichkeitsarbeit

In Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit sind zwei Strategien anzutreffen:

1. „schlanke“ Öffentlichkeitsarbeit
2. „offensive“ Öffentlichkeitsarbeit

Die „schlanke“ Öffentlichkeitsarbeit besitzt den Vorteil, mögliche Gegner nicht zu früh auf das geplante Vorhaben aufmerksam zu machen. Dies trifft insbesondere auf die bundesweit agierenden Verbände zu. Im Vorfeld der Antragsstellung empfiehlt es sich jedoch, den Scopingtermin wahrzunehmen, so dass mindestens die Naturschutzverbände im Prinzip informiert sind. Hier hängt es von den lokalen Büros dieser Verbände ab, inwieweit hier eine größere Öffentlichkeit informiert wird. Es sind Verfahren zu Abfallverbrennungsanlagen bekannt, die „geräuschlos“, d.h. ohne Aufsehen in der Öffentlichkeit und auch ohne eine einzige Einwendung zur Genehmigung gebracht worden sind (Stavenhagen 2005).

In einigen Fällen ist diese Vorgehensweise jedoch auch aus lokalpolitischen Gründen nicht durchführbar. Dies gilt insbesondere, wenn das Projekt bzw. Teile davon durch notwendige Beschlüsse der Lokalpolitik in Gemeindevertretungssitzungen bzw. im Stadtrat von der öffentlichen Meinung abhängig sind. Wird bereits im Vorfeld eine breite Öffentlichkeit hergestellt (eigene Artikel in der lokalen Presse, Bürgerveranstaltungen zur Projektvorstellung, Einrichtung eines zeitweiligen Bürgerbüros etc.), so muss genau definiert werden, welche Ziele diese Arbeit verfolgt bzw. welche Zielgruppe angesprochen werden soll.

Wie die Erfahrung zeigt, wird eine frühzeitige Öffentlichkeitsarbeit die Gegner, insbesondere die mit der Strategie der Fundamentalopposition, nicht umstimmen. Diese lassen sich von keinen sachlichen Argumente beeinflussen. Man verstrickt sich hier nur in fruchtlose Diskussionen.

Eine mehr erfolgversprechende Zielgruppe sind die „Unentschlossenen“. Hier nützt eine kurze sachliche, mit harten Fakten untermauerte Strategie. Dies ist natürlich extrem projektabhängig. Günstig stellt man sich natürlich dar, wenn die Anlage die gesetzlichen Werte unterbietet bzw. freiwillige Leistungen erbracht werden.

Hilfreich ist ebenfalls, wenn man „Multiplikatoren“ (Bürgermeister, Lokalpolitiker, Personen des lokalen öffentlichen Lebens) für sein Vorhaben gewinnen kann. In diesem Fall können auch die positiven, für die Anlage sprechenden Argumente in eine breite Öffentlichkeit getra-

gen werden. Dazu gehört auch die gezielte Arbeit mit den Fraktionen der entsprechenden Gemeindevertretungen.

Verknüpfen Sie einfache Wahrheiten mit harten Fakten etwa: *„Die Anlage ist umweltfreundlich. Der durch die Anlage verursachte Anteil der Schadstoffbelastung am nächstgelegenen Wohnhaus Beispielstraße 12 beträgt, je nach Schadstoff, nur 0,0001 bis 2,0% der zulässigen Grenz- und Richtwerte.“*

Es empfiehlt sich, bei den lokalen Behörden (Bürgermeister, Landrat etc.) sowie den zuständigen Ministerien für sein Projekt zu werben. Informelle Einflüsse können die Stimmung in den Behörden und damit auch Bearbeitungsreihenfolgen, Zeitverläufe etc. entscheidend beeinflussen.

3.10 Projekte mit Industriepartnern

Aufgrund der in den letzten Jahren geführten Energiediskussion, die durch die Gasentsorgungssicherheit, Energiepreisanstieg, Klimaschutzdiskussion etc. jüngst nochmals verschärft wurden, ist die Ablösung von Primärenergieträgern (Gas / Öl) durch Ersatzbrennstoffe für Industriebetriebe mit hohem Energieverbrauch ein aktuelles und lukratives Thema.

Auf der anderen Seite gewinnt der Markt der „Ersatzbrennstoffe“ einen immer höheren Stellenwert. In vielen Kommunen wurde, um das negative Image der „Müllverbrennung“ zu vermeiden, auf die „mechanisch-biologische“ Restabfallbehandlung gesetzt. Diese wiederum produziert jedoch zu ca. 50% Ersatzbrennstoffe die wieder einer thermischen Verwertung zugeführt werden müssen. Jedoch stellt sich hier als Vorteil dar, dass diese Ersatzbrennstoffe zusammen mit hochkalorischen Gewerbeabfällen i.d.R. einer Qualitätskontrolle unterliegen. Daher sind die Auswirkungen der Verbrennung dieses „gütesicheren“ Brennstoffes (u.a. weniger Gerüche bei Anlieferung, geringere Emissionen) in der Öffentlichkeit relativ gut darstellbar.

Demzufolge gehen viele Industriekunden den Weg, ihre Energieversorgung auf Ersatzbrennstoffe umzustellen. Dies ist besonders lukrativ, wenn sowohl Strom als auch Wärme (Dampf) benötigt werden (Kraft-Wärme-Kopplung). Diese Projekte genießen im Vergleich zu reinen „Müllverbrennungsanlagen“ eine bessere Akzeptanz bei Lokalpolitikern, in den zuständigen Behörden (insbes. Wirtschaftsministerien) und i.d.R. auch in der Öffentlichkeit. Dies ist jedoch auch abhängig vom „Image“ des Industriekunden. Bei sehr großen Industriekunden,

von denen ganze Ortschaften hinsichtlich der Arbeitsplätze und der gemeindlichen Entwicklung abhängig sind oder bei Industriekunden mit sauberem Image (z.B. Lebensmittelbetriebe) sind eindeutig positive Effekte zu beobachten. Nicht ganz so groß fallen diese Effekte aus, wenn der Industriekunde (z.B. als Zementwerk) in der Bevölkerung mit hohen Umweltbelastungen aus der Vergangenheit assoziiert wird.

Eine wesentliche Rolle spielt auch die Arbeitsplatzdiskussion. Während die Anlagen selbst eher im geringen Umfang Arbeitsplätze bieten, ermöglichen sie jedoch durch die günstigeren Energiepreise einen Wettbewerbsvorteil des versorgten Kunden bzw. verhindern die Abwanderung großer Betriebe des produzierenden Gewerbes ins Ausland.

In diesem speziellen Fall kann, im Gegensatz zu den allgemeinen Ausführungen in Kap. 3.9, eine etwas offensivere Öffentlichkeitsarbeit geboten sein.

4. Zusammenfassung / Handlungsempfehlung

1. Ein ordentlich durchgeführtes Projekt führt mit hoher Sicherheit zum Erfolg. Das Scheitern einiger Projekte ist im Wesentlichen durch antragstellerseitige Schwierigkeiten (Finanzierungsschwierigkeiten, Insolvenz beteiligter Partner, Änderung der Konzenstrategie, fehlende vertragliche Bindung der Inputmengen etc.) und nicht durch Probleme im Genehmigungsverfahren verursacht.
2. Lassen Sie sich statt einen Vorbescheides einzuholen eine Machbarkeitsstudie anfertigen.
3. Definieren Sie im Vorfeld die passende Genehmigungsstrategie (Genehmigungsverfahren und Ausschreibung parallel (bevorzugt) oder nacheinander; Vollgenehmigung (bevorzugt) oder Teilgenehmigungen).
4. Unterrichten Sie frühzeitig die verfahrensführende Genehmigungsbehörde.
5. Nutzen Sie die freiwillige „Unterrichtung über voraussichtlich beizubringende Unterlagen“ (Scoping-Prozess).
6. Nutzen Sie erfahrene Partner und ein straffes Projektmanagement um einen möglichst vollständigen, fachlich tiefgründigen und vor allem in seinen Teilen konsistenten Genehmigungsantrag zu erstellen.
7. Schlüssel zum Erfolg im Genehmigungsverfahren ist der persönliche Kontakt auf Bearbeiterebene zu der federführenden Behörde und den (wesentlichen) Fachbehörden. Unterstützen Sie diese Kontakte in der Frühphase, auch wenn sie anfangs vermeintlich kostbare Bearbeitungszeit verschlingen.

8. Der Einfluss der „Verfahrensgegner“ wird oft überschätzt. Eine nach allen gesetzlichen Regelungen geplante Anlage hat einen „Rechtsanspruch“ auf Genehmigung.
9. Öffentlichkeitsarbeit: Je nach lokalpolitischer Lage - Definieren Sie Zeitrahmen, Umfang und Zielgruppe der Öffentlichkeitsarbeit. Verknüpfen Sie einfache Wahrheiten mit harten Fakten. Seien Sie kurz und präzise.
10. Projekte zur Versorgung von Industriekunden mit Strom und ggf. Wärme bieten wegen der Argumente der Arbeitsplatzsicherung und Standorterhaltung die besten Voraussetzungen in der öffentlichen Diskussion.
11. Lassen Sie sich „politisch“ begleiten, werben Sie bei der Gemeinde, beim Landrat, bei den zuständigen Ministerien für ihr Projekt.