

Stolpersteine bei Genehmigungsverfahren

Günter Dehoust

1.	Überblick.....	285
2.	Kommunikation.....	286
3.	Notwendigkeit, Sinn und Zweck.....	287
4.	Unbedenklichkeit des Projekts	288
5.	Stand der Technik	289
6.	Probleme der geplanten Technik	290
7.	Kontrolle und Überwachung	291

Das Öko-Institut ist seit Jahren an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren beteiligt. Häufig als Sachbeistand für Kommunen und Bürger, die den geplanten Anlagen kritisch gegenüber stehen. Zunehmend aber auch als Berater für Antragsteller und Behörden. Um die Erfahrungen des Öko-Instituts allen interessierten Beteiligten zugänglich zu machen, haben wir schon 1987 die Koordinationsstelle Genehmigungsverfahren (KGV) gegründet. Die KGV mit Sitz im Büro in Darmstadt, gibt i.d.R. viermal jährlich den KGV-Rundbrief heraus, mit aktuellen Informationen aus der Genehmigungspraxis zu Stand der Emissionsminderungstechnik, Umweltverträglichkeitsprüfung, Anlagensicherheit und allgemeinen Umweltinformationen¹. In diesem Beitrag werden die wichtigsten Stolpersteine bei Genehmigungsverfahren diskutiert, wie sie sich aus der Praxis eines Gutachters und Beraters darstellen. Da die Beteiligten in Genehmigungsverfahren, insbesondere die Antragsteller, einer Veröffentlichung von Details im Normalfall nicht zustimmen, kann bei der Darstellung nur im Ausnahmefall auf konkrete Beispiele eingegangen werden.

1. Überblick

Die rein rechtlichen Voraussetzungen für eine Genehmigung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sind ein wichtiger Bestandteil der Verfahren, reichen aber für ein reibungsloses Procedere im Normalfall nicht aus. Wichtige Beteiligte sind die regionalen politischen Gremien und die betroffene Öffentlichkeit die wesentlich auf den Verlauf eines Genehmigungsverfahrens Einfluss nehmen.

Die Stolpersteine im Bereich des formalen Verfahrens können durch die Qualität der Antragsunterlagen und ein gutes Management der Antragsstellung relativ leicht umgangen werden. In der Regel durch hinzuziehen eines erfahrenen

¹ www.oeko.de/kgvweben

Beraters. Probleme haben allerdings viele Antragsteller mit der Kommunikation ihres Projekts in der Öffentlichkeit. So ist es auch nicht verwunderlich, dass der größte Teil der fehlgeschlagenen Genehmigungsverfahren nicht an formalen Hürden scheiterten, sondern aufgrund der politischen Situation nicht durchführbar waren.

Die Stolpersteine im Genehmigungsprozess sind insbesondere:

- zu späte Kommunikation des Verfahrens in der Öffentlichkeit und bei den betroffenen politischen Gremien,
- falsche Kommunikationsstrategie,
- zu späte oder gar keine Beteiligung eines Kommunikationsprofis,
- Notwendigkeit, Sinn und Zweck des Vorhabens können nicht vermittelt werden,
- die Öffentlichkeit kann nicht von der Unbedenklichkeit des Projekts überzeugt werden,
- Diskussionen um den Stand der Technik werden nicht befriedigend aufgelöst,
- bekannte Probleme mit der geplanten Technik werden bei der Planung und der Darstellung der Planungsunterlagen nicht adäquat behandelt,
- die rechtlich vorgesehene Immissionskontrollen der Anlagen reichen häufig nicht aus, um Misstrauen zu zerstreuen.

Auch unter Berücksichtigung aller Aspekte einer zielführenden Kommunikation der geplanten Vorhaben werden nur solche mit Erfolg vermittelt werden können, die umweltverträglich sind. Aber auch sinnvolle Projekte bedürfen einer guten Kommunikationsstrategie. Die folgenden Ausführungen beschränken sich prinzipiell auf sinnvolle Projekte.

2. Kommunikation

Bei Beginn einer Planung ist die Frage wann die Kommunikation des Vorhabens der Öffentlichkeit vorgestellt werden soll nicht leicht zu beantworten. Der häufigste Fehler ist aber, dass dieser Schritt zu spät angegangen wird, häufig erst nachdem erste Informationen dazu schon durchgesickert sind und sich erster Widerstand gegen das Projekt formiert hat. Richtig ist, dass konkrete Fakten zu dem Projekt beim ersten Schritt an die Öffentlichkeit vorliegen müssen, damit nicht der Eindruck erweckt wird die Antragsteller und Planer wissen nicht genau was sie wollen oder bleiben noch unkonkret, weil sie etwas zu verbergen hätten. Häufige Widersprüche im Verlauf des Verfahrens sind nicht selten der Grund für ein schwer wieder abzubauen Misstrauen gegenüber dem Antragsteller. Um das zu vermeiden sollte von Anfang an ein tragfähiges Konzept erstellt und möglichst früh allen Beteiligten vorgestellt werden. Um von Anfang an eine gute Atmosphäre zu erreichen, müssen die Eckpunkte der Planung stehen und eine geeignete Kommunikationsstrategie dafür erstellt werden.

Häufig muss bei der Entwicklung der Kommunikationsstrategie auch eine lange Geschichte der Auseinandersetzung zwischen dem Antragsteller und der betroffenen Öffentlichkeit berücksichtigt werden. Es ist nicht einfach, bestehende Vorbehalte auszuräumen und für das neue Vorhaben ein offenes Klima zu schaffen. Je härter die *Gefechte* in der Vergangenheit waren, umso intensiver muss, zusammen mit erfahrenen Moderatoren, an tragfähigen Kommunikationskonzepten gearbeitet werden.

Während alle Antragsteller wissen, dass für die Planung selbst Fachleute heranzuziehen sind, denken viele die Kommunikation des Projekts könne von den beauftragten Technikern nebenbei miterledigt werden. Die Erfahrungen zeigen aber, dass die rechtzeitige Beauftragung eines mit solchen Projekten erfahrenen Kommunikationsprofis, am besten von Beginn der Planung an, notwendig ist. Meist werden solche erst dann zu Rate gezogen, wenn das *Kind in den Brunnen gefallen* ist und sich die negative öffentliche Meinung zu dem Projekt bereits gefestigt hat. Auf den Terminen zur Vorstellung der Vorhaben sind die Regeln einer offenen Kommunikation insbesondere dann streng einzuhalten, wenn mit emotionalem Widerstand zu rechnen ist. Die Moderation solcher Termine durch persönlich nicht in die konkrete Projektplanung involvierte Profis ist eine wichtige Voraussetzung für deren Gelingen. Das Öko-Institut hat in zahlreichen Verfahren sehr gute Erfahrungen mit team ewen² aus Darmstadt gemacht.

Ein häufiger Fehler bei der Kommunikation in der Öffentlichkeit ist die Bedenken der Betroffenen nicht ernst zu nehmen. Da alle Antragsteller und Planer auch Mitbürger, Familienväter oder -mütter, Hausbesitzer oder Mieter und von zahlreichen Planungen als Privatpersonen betroffen sind, sollte es möglich sein, die Probleme der betroffenen Öffentlichkeit nachzuvollziehen und ernst zu nehmen. Ein immer wieder anzutreffender Stolperstein ist die Einstellung auf Antragstellerseite, dass die Öffentlichkeit das Projekt ohnehin nicht versteht und deshalb nur in stark verkürzter Form darüber informiert werden sollte. Die offene Benennung aller wesentlichen Fakten von Anfang an ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation. Andernfalls müssen meist scheinbar scheinbarweise Fakten nachgereicht werden, was der Bildung des erforderlichen Vertrauensverhältnisses zwischen Antragsteller, Planer und betroffenen Bürgern besonders abträglich ist.

Zu welchen Problemen eine zu späte und falsche Kommunikationsstrategie führen kann, zeigt nicht zuletzt der Verlauf des Verfahrens zum Bahnhof *Stuttgart 21*.

3. Notwendigkeit, Sinn und Zweck

Es ist bekannt, dass für die formale Genehmigung in BImSchG-Verfahren, anders als bei Planfeststellungsverfahren, weder die Notwendigkeit noch die Sinnhaftigkeit eines Vorhabens Voraussetzung ist. Es reicht, wenn das Vorhaben den Vorschriften des Gesetzes entspricht. Die Ansicht, eine Begründung der Notwendigkeit, des Sinnes und des Zwecks eines Vorhabens bei der Kommunikation in

² www.team-ewen.de

der Öffentlichkeit sei nicht erforderlich, ist deshalb auch ein häufiger Stolperstein im Verfahren, zumindest, wenn es sich um ein Vorhaben handelt, bei dem ein allgemeines Interesse anzunehmen ist. Deswegen sollte bei der Vorstellung des Projekts in der Öffentlichkeit unbedingt auch Notwendigkeit, Sinn und Zweck des Verfahrens adressiert werden. Hilfreich ist dabei, wenn neben wirtschaftlichen Argumenten und der Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen auch Vorteile aus Sicht des Umweltschutzes aufgezeigt werden können. Dies können Vorteile überregionaler Art sein, wie Klimaschutz durch den Ersatz von Altanlagen oder gesteigerte Nutzung regenerativer Rohstoffe sowie kleinräumige Verbesserung z.B. durch reduzierte Belastungen der Anwohner. Von Vorteil ist eine Analyse zur Gegenüberstellung der Umweltauswirkungen der Planung mit dem Ist-Zustand (0-Variante).

4. Unbedenklichkeit des Projekts

Um die Unbedenklichkeit eines Projekts zu belegen, muss die Auswirkung im Zusammenhang mit der Vorbelastung und gegebenenfalls weiteren laufenden Vorhabensplanungen im Einzugsbereich beschrieben werden. Unabhängig von der Frage, ob eine Immissionsberechnung mit der Ermittlung der Zusatzbelastung erforderlich ist, erwartet die betroffene Öffentlichkeit diese Daten, bewertet in einer aussagefähigen Umweltverträglichkeitsuntersuchung. Es reicht in aller Regel, sich auf die relevanten Themen, insbesondere Immissionssituation bei Luftschadstoffen, Gerüchen und Lärm, zu beziehen. Dabei sind die Belastungen durch diffuse Emissionen, des durch die Anlage initiierten Verkehrs und möglicher Stör- und Störungsfälle nicht zu vernachlässigen.

Es hilft, wenn man sich neben den formalen Vorschriften, wie Störfall-Verordnung, Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) und Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm), auch mit den Argumenten von Einwendern in vergleichbaren Verfahren beschäftigt. Bei dem Genehmigungsverfahren der Abfallverbrennungsanlage in Emlichheim wurden in Verhandlungen der Gemeinde mit dem Antragsteller beispielsweise von Dr. Hermann Kruse aus Kiel abgeleitete, gegenüber den Vorgaben der TA Luft teilweise deutlich schärfere Vorsorgewerte, zur Ermittlung der zulässigen Emissionsfrachten herangezogen. Die so reduzierten Emissionsfrachten wurden dem Genehmigungsantrag zugrunde gelegt.³

Bei Abgas- und Altholzverbrennungsanlagen ist in diesem Zusammenhang die Auswahl der beantragten Abfälle bzw. Brennstoffe ein heikles Thema, das unbedingt von Anfang an angemessen zu behandeln ist. Antragsteller tun gut daran, selbst auf die Beantragung von besonders kritisch zu bewertenden Inputmaterialien zu verzichten. Bei Altholzverbrennungsanlagen sind das insbesondere Bahnschwellen und ähnliche stark mit chlororganischen Substanzen belastete Hölzer. Bei klassischen Abgasverbrennungsanlagen sollte auf die häufig beobachtete Praxis, auch die Verbrennung von Sonderabfällen in großem Umfang zu beantragen, verzichtet werden.

³ www.eu-park.com

5. Stand der Technik

Ein beliebter Stolperstein im Rahmen der Kommunikation von Genehmigungsvorhaben ist immer wieder die Behauptung der Antragsteller, das geplante Vorhaben stelle die weltweit beste Konzeption dar. Es ist bemerkenswert, wie viele beste Anlagenkonzeptionen weltweit existieren. Im Normalfall müssen solche Behauptungen im Laufe des Verfahrens korrigiert oder eingeschränkt werden, was die Informationsstrategie schnell als unglaubwürdig darstellt. Besser ist es von Anfang an eine realistische Einschätzung der gewählten Technik zu präsentieren und gegebenenfalls zu begründen, warum im speziellen Fall auf die *weltmeisterliche* Technik verzichtet wurde und die hier zum Einsatz kommende Technik dennoch nicht nur aus wirtschaftlichen Erwägungen ein Optimum darstellt.

Um die Definition des *Standes der Technik* gibt es in Genehmigungsverfahren immer wieder harte Auseinandersetzungen. Es ist für Antragsteller nicht hilfreich, sich in der Diskussion auf einschlägige Gerichtsurteile zurückzuziehen, die festlegen, dass der Stand der Technik immer dann eingehalten ist, wenn die einschlägigen Vorschriften eingehalten werden. Eher hilft hier die Berücksichtigung der Definitionen aus den entsprechenden Vorschriften. Das BImSchG definiert den Stand der Technik in § 3 Absatz 6 beispielsweise so: *Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.*

Empfehlenswert ist es viel mehr, dass die Antragssteller und Planer sich auf die BVT-Merkblätter⁴ beziehen und deren Berücksichtigung dokumentieren und kommunizieren.

Empfehlenswert ist auch, das eigene Vertrauen auf die gewählte Technik durch die Beantragung anspruchsvoller Grenzwerte zu dokumentieren. Es ist der Öffentlichkeit beispielsweise im Bereich der Abgasverbrennung nicht zu vermitteln, warum der Antrag 1:1 die Grenzwerte der 17. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) enthält aber gleichzeitig den Stand der Technik in vollem Umfang entspricht. Wenn Emissionsdaten aus dem Betrieb dokumentieren, dass deutliche Unterschreitungen der vorgegebenen Werte in der Praxis möglich sind, erscheint es nicht sehr glaubwürdig sich auf die vorgeschriebenen Grenzwerte zurückzuziehen.

Insbesondere bei Staub, dessen wirkungsvolle Abscheidung für zahlreiche staubgebundene Schadstoffe automatisch eine erhebliche Reduktion darstellt, zeigen aktuelle Betriebswerte, dass Werte deutlich unter dem vorgeschriebenen Grenzwert von 10 mg/m³ möglich sind. Eine angemessene Reduktion des Grenzwertes ist ein berechtigtes Anliegen von Anwohnern solcher Anlagen. Dem berechtigten

⁴ www.bvt.umweltbundesamt.de/

Interesse der Antragsteller, dass die Genehmigungswerte eine betriebssichere Fahrweise ermöglichen, und dass nicht bei jedem kurzfristigen Überschreiten von ambitionierten Genehmigungswerten unterhalb der Grenzwerte der Stillstand der Anlage droht, kann dadurch Rechnung getragen werden, dass solche Genehmigungswerte als Jahresmittelwerte festgesetzt werden.

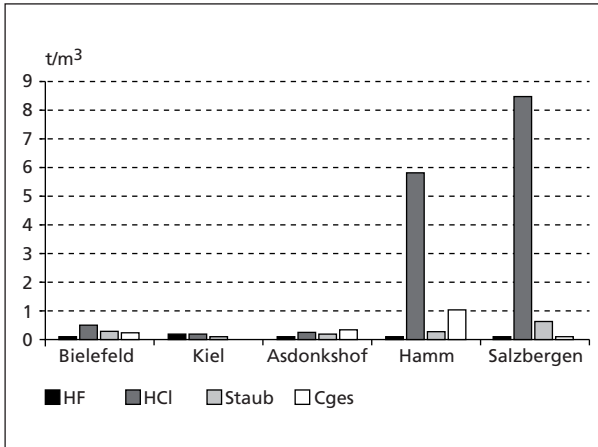


Bild 1:

Emissionen von Fluorwasserstoff (HF), Salzsäure (HCl), Staub und Gesamtkohlenstoff (C_{ges}) der betrachteten Abfallverbrennungsanlagen (mit Berücksichtigung der Nachweisgrenzen)

Dies gilt im übertragenden Sinn besonders auch für Großanlagen, die nicht nach der 17. BImSchV genehmigt werden und bescheidenere Grenzwertvorgaben einzuhalten haben (Kraftwerke, Zementwerke usw.).

Neben dem Stand der Technik beim Immissionsschutz muss die Diskussion auch bei weiteren Themen, wie Brandschutz, Lärmschutz usw., geführt werden.

6. Probleme der geplanten Technik

Häufig wird die Diskussion über bekannte Probleme aus der Betriebspraxis der geplanten Technik erst durch die Gutachter der Einwender eröffnet. Beispiele hierfür sind allgemein bekannt: Geruchsprobleme und Methanemissionen bei Kompostierungs- und Vergärungsanlagen, erhöhte Dioxinemissionen im Anfahrprozess von Abgasverbrennungsanlagen, Überschreitungen der Quecksilberemissionen bei der Abgasverbrennung u.ä. Antragsteller sollten schon aus dem Bemühen um einen sicheren Betrieb die Informationen solcher Praxisprobleme intensiv studieren und Lösungen dafür finden. Die Öffentlichkeit erwartet zu Recht, dass nachvollziehbar erklärt wird, warum solche Probleme gerade beim Betrieb der geplanten Anlagen nicht zu erwarten sind. Im Prinzip ist die fachgerechte Klärung solcher Fragen auch durch die Genehmigungsbehörden einzufordern.

Die Diskussion um Probleme beim Betrieb von BImSchG-Anlagen wird aus Sicht der Antragsteller dadurch erschwert, dass in der Betriebspraxis auch die Überschreitung von Emissionsgrenzwerten nicht zu der Stilllegung der Anlage durch die Behörden führt. Das hat sich auch im Bereich der interessierten Anwohner solcher Anlagen herum gesprochen. Das von Antragstellerseite häufig

geäußerte Argument, die Überwachung durch die Behörden stellen den genehmigungskonformen Betrieb sicher und Grenzwertüberschreitungen führen zur sofortigen Stilllegung ist deshalb wenig hilfreich. Es Bedarf eigener Konzepte und Überlegungen bzw. Angebote um das Vertrauen in einen *sauberen* Betrieb zu beweisen. Bewährt haben sich bisher insbesondere das Angebot der Offenlegung aller Emissionsdaten und die Bereitschaft einen begleitenden Umweltbeirat mit allen Beteiligten (Betreiber, Gutachter, Behörden, Politikvertreter, Anwohner) während der Betriebslaufzeit einzurichten.

7. Kontrolle und Überwachung

Es ist Anwohnern schwer zu erklären, wie durch die gesetzlich vorgegebenen nicht kontinuierlichen Emissionsmessungen, mit der die Einhaltung von Genehmigungswerten in etwa 0,3 Prozent der Betriebszeit überwacht wird, ein genehmigungskonformer Betrieb dokumentiert und sichergestellt werden soll. Es ist ein verständliches und berechtigtes Interesse, dass zur Überwachung der Emissionen organischer Spurenelemente und Schwermetalle verfügbare Messverfahren zur quasi-kontinuierlichen Emissionsüberwachung, eingesetzt werden.

Mit AMESA⁵ ist ein entsprechendes System verfügbar und zumindest für Dioxine und Furane zugelassen, das in zahlreichen Anlagen, die aufgrund ihrer Emissionspotenziale eine entsprechende Überwachung benötigen, über ausreichend Betriebserfahrung verfügt.⁶ Die quasikontinuierliche Emissionskontrolle beruhigt nicht nur die Anwohner, sondern in erster Linie auch den Betreiber und bringt für die Sicherstellung eines optimierten Betriebs wertvolle Erfahrungen.

Durch die Aufnahme einer quasi-kontinuierlichen Emissionskontrolle im Antrag werden zahlreiche Diskussionen über Probleme mit untypischen Betriebszuständen und unkontrollierten Emissionen wirkungsvoll entschärft. In Verbindung mit guten Argumenten bezüglich dem Stand der Technik und der freiwilligen Beantragung von ambitionierten Genehmigungswerten für die wichtigsten Luftschadstoffe, kann dadurch gut dokumentiert werden, dass die positive Einschätzung der Antragsteller zu ihrer Planung berechtigt ist.

⁵ Adsorption Method for Sampling of Dioxins and Furans

⁶ Vgl. hierzu beispielsweise: www.umwelt-sa.de/ und www.srs-ecotherm.de/aktuell/bilder/Ecotherm_2009.pdf

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz, Band 1

– **Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen** –

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Michael Hoppenberg

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2010

ISBN 978-3-935317-59-7

ISBN 978-3-935317-59-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky

Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2010

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dipl.-Ing. Ernst Thomé, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc. und Dr.-Ing. Stephanie Thiel

Erfassung und Layout: Nicole Bäker, Janin Burbott, Petra Dittmann, GINETTE Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Foto auf dem Buchdeckel: Nicole Bäker, Molchow

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.