

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissions-
schutzgesetzes (Anlagensanierung)

- Antrag des Landes Nordrhein-Westfalen -

Punkt 8a der 535. Sitzung des Bundesrates am 18. Mai 1984

A.

Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In),
der Agrarausschuß (A),
der Rechtsausschuß (R) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen folgende Änderungen:

A 1. Zu Artikel 1 Nr. 01 -neu- (§ 1 a)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzu-
fügen:

'01. Nach § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

"§ 1a Allgemeine Pflichten

Jedermann ist verpflichtet, beim Betrieb von Anlagen,
mit dem Luftverunreinigungen verbunden sein können,
die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzu-
wenden, um schädliche Umwelteinwirkungen zu ver-
hüten."

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:

a) in Abschnitt A "Allgemeines" unter I ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

"01. Einfügung einer allgemeinen Sorgfaltspflicht

Die dringend notwendige Verminderung der Luftverunreinigungen erfordert eine Verhaltens- und Bewußtseinsänderung bei vielen Betreibern von Anlagen und der beim Betrieb mitwirkenden Personen. Die Luftreinhaltung sollte in der Öffentlichkeit den gleichen Stellenwert erhalten wie die Gewässerreinhaltung. Es ist deshalb zweckmäßig, wie im Wasserhaushaltsgesetz so auch im Bundes-Immissionsschutzgesetz eine Vorschrift aufzunehmen, die neben ihrem programmatischen Charakter als Generalklausel zur Verhütung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen dient."

b) in Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

"01. Zu Nr. 01 (§ 1a BImSchG)

Die Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen ist die Herausforderung der 80er Jahre. Die Luftverunreinigungen schädigen und gefährden in einer rasanten Entwicklung nicht nur den Wald, die Fluren und jetzt auch die Gewässer in der Bundesrepublik Deutschland, sie zerstören auch in immer kürzerer Zeit seit Jahrhunderten erhaltene wertvolle Bauten und Skulpturen; sie gefährden aber auch erst wenige Jahre alte Zweckbauten aus Beton in ihrer Standsicherheit. Die Auswirkungen der Luftverschmutzung auf die Gesundheit der Bevölkerung sind zwar noch nicht in vollem Umfang erkannt. Ein Zusammenhang mit den zunehmenden Gesundheitsbeeinträchtigungen insbesondere bei Kindern und alten Menschen ist aber unumstritten.

Die dringend notwendige Verminderung der Luftverunreinigung erfordert eine Verhaltens- und Bewußtseinsänderung nicht nur bei den Verantwortlichen vieler Großemittenten, sondern auch bei vielen Betreibern von Kleinanlagen sowie bei den Beschäftigten und anderen Personen, die beim Betrieb von Anlagen in irgendei-

ner Form mitwirken. Jedermann ist aufgefordert, in seinem Bereich die erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um schädliche Umwelteinwirkungen zu verhüten. Bemerkenswerterweise enthält das Wasserhaushaltsgesetz in seinem § 1 a Abs. 2 schon seit Jahren eine jedermann verpflichtende allgemeine Vorschrift zur Verhütung der Wasserverunreinigung. Bei der jedenfalls derzeit größeren Bedeutung der Bekämpfung der Luftverunreinigung ist es notwendig, eine ähnliche Vorschrift in das Bundes-Immissionsschutzgesetz aufzunehmen.

Eine solche Vorschrift hat neben ihrer beträchtlichen program-matischen Bedeutung auch für die Verwaltung und die gesamte Öff-fentlichkeit den Zweck, eine allgemeine gesetzliche Verhaltens-pflicht für jedermann zu begründen, der irgendwie mit dem Betrieb von Anlagen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu tun hat, mit dem Luftverunreinigungen verbunden sein können. Sie wen-det sich also nicht nur an den Betreiber selbst oder den verant-wortlichen Betriebsleiter, für die die besonderen Vorschriften in den §§ 5 und 22 BImSchG Vorrang haben. Dadurch erleichtert es die Vorschrift auch dem Unternehmer, für die Einhaltung gesetz-licher und behördlicher Verpflichtungen und Auflagen beim Betrieb der Anlage zu sorgen. Wie bei § 1 a Abs. 2 WHG so stellt die Nichtbeachtung der Vorschrift die Verletzung einer gesetzlichen Verpflichtung dar, gegen die durch behördliche Anordnungen ein-geschritten werden kann.

Gesetzesgrundlage ist Art. 74 Nr. 24 GG. Der gesetzgeberische Spielraum der Länder wird durch die bundesrechtliche Grundsatz-vorschrift nicht eingeschränkt.

Begründung:

Wie vorstehende Ergänzung des Ab-schnittes B der Begründung zum Gesetz-entwurf.

Dieser Empfehlung widersprechen ...

Dieser Empfehlung widersprechen der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten und der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

In und Wi

Die Vorschrift läßt nicht klar erkennen, wer verpflichtet ist; sie läßt den Gedanken der Vorsorge außer acht und ist gegenüber den Grundpflichten nach §§ 5 und 22 BImSchG nicht hinreichend abgrenzbar. Unklar ist außerdem, wie die Vollziehbarkeit der Vorschrift sichergestellt werden soll.

nur Wi

Der Vorschlag ist weder notwendig noch geeignet, den Umweltschutz zu verbessern. Der Geltungsbereich des BImSchG umfaßt im Schwerpunkt die Errichtung und den Betrieb der Anlagen. Soweit dem Anlagenbetreiber Pflichten auferlegt werden sollen, ist die Vorschrift überflüssig, weil sie keine über §§ 5, 22 BImSchG hinausgehenden Betreiberpflichten begründet. Soweit über den Kreis der Anlagenbetreiber hinaus "jedermann" verpflichtet werden soll, bei Anlagen Emissionen zu vermeiden, geht die Vorschrift ins Leere, weil Unbeteiligte rechtlich keine Einflußmöglichkeiten auf den Betrieb der Anlage haben.

2. Zu Artikel 1 Nr. 01 -neu- (§ 5)

In Artikel 1 ist vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

'01. § 5 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

"Reststoffe beim Betrieb von Anlagen in möglichst geringem Umfang entstehen und diese ordnungsgemäß und schadlos verwertet, oder, soweit dies technisch nicht möglich oder unverhältnismäßig ist, als Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden."

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:

In Abschnitt A "Allgemeines" ist unter I vor Nummer 1 folgender Absatz einzufügen:

"Durch die Gesetzesänderung soll auch eine Minimierung des Reststoffanfalls beim Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen angestrebt und eine über die wirtschaftliche Vertretbarkeit hinausgehende Pflicht zur Reststoffverwertung eingeführt werden."

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I vor Nummer 1 folgende Nummer 01 einzufügen:

"01. Zu Nr. 01 (§ 5 BImSchG):

Die Änderung dient der Verbesserung der über § 5 Nr. 2 hinausgehenden Umweltvorsorge und zugleich auch der Ressourcenschonung. Zwar wird diesen Zielen in der Regel dort ausreichend Rechnung getragen, wo das wirtschaftliche Eigeninteresse der Anlagenbetreiber durch hohe Rohstoffpreise stimuliert wird. Wo derartige Preismechanismen jedoch fehlen, bleiben auch unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vertretbare Möglichkeiten zur Minimierung des Reststoffanfalls häufig ungenutzt. Hier-

durch können bedeutende Einsparungspotentiale an Rohstoffverbrauch verlorengehen oder erhebliche Abfallmengen unnötig entstehen. Dem soll durch eine gesetzliche Pflicht zur Begrenzung des Reststoffanfalls entgegengewirkt werden.

Dem Ziel, den Umfang der als Abfälle zu beseitigenden Reststoffe zu begrenzen, dient schließlich die ferner vorgeschlagene Erweiterung der Verwertungspflicht. Sie soll nicht wie bisher lediglich im Rahmen der wirtschaftlichen Vertretbarkeit bestehen, sondern in gesteigertem Umfang bis zur Grenze der Verhältnismäßigkeit reichen."

Begründung:

Wie vorstehende Ergänzung des Abschnitts B der Begründung zum Gesetzentwurf.

Dieser Empfehlung widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung begründet einen Vorrang der Vermeidung von Reststoffen, der sachlich nicht gerechtfertigt ist. Er steht in Widerspruch zu den Betreiberpflichten aus § 5 Nr. 1 und 2, da im konkreten Fall der Anlagenbetreiber durch die neue Vorschrift rechtlich gehindert sein könnte, ein - reststofferzeugendes - Abgasreinigungsverfahren anzuwenden.

Soweit Reststoffe wirtschaftlich verwertet werden, gibt es keinen umwelt- oder wirtschaftspolitischen Grund, möglichst wenig Reststoffe entstehen zu lassen.

Die Verpflichtung zur Reststoffvermeidung ohne Rücksicht auf die Wirtschaftlichkeit bis zur Grenze der Unverhältnismäßigkeit würde mittelständische Betriebe besonders belasten.

Wi 3. Zu Artikel 1 Nr. 1

In Artikel 1 ist Nummer 1 zu streichen.

Bei An- Als Folge sind
nahme im Vorblatt in Abschnitt B "Lösung" der Satz 2 sowie
entfallen in der Begründung in Abschnitt A "Allgemeines" unter I
die Zif- die Nummer 1 und
fern
4 und 13 in Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" unter I
die Nummer 1 zu streichen.

Begründung:

Die bestehenden Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes insbesondere die strengen Anforderungen und Befugnisse der §§ 5, 6, 7, 20, 21 stellen einen umweltgerechten Bau und Betrieb von Anlagen sicher und gewährleisten unter Einbeziehung der Vorsorge den erforderlichen Gesundheits- und Sachgüterschutz. Durch die §§ 15 und 16 ist sichergestellt, daß auch anläßlich wesentlicher betrieblicher Veränderungen bestehende Anlagen entsprechend der Entwicklung der Technik in ihren Umweltschutzeinrichtungen nachgerüstet werden müssen. Ein Großteil der bestehenden Anlagen wird im Rahmen von Änderungsgenehmigungen, die in der sich technisch rasch entwickelnden modernen Wirtschaft in immer kürzeren Abständen notwendig werden, auch auf den neuesten Stand der Umweltschutztechnik gebracht. Durch nachträgliche Anordnungen, deren Durchsetzung durch die von Bayern vorgeschlagene Modifizierung des § 17 Abs.2 verbessert wird, kann erreicht werden, daß die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft ausreichend vor schädlichen Umweltseinwirkungen oder sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen geschützt wird.

Die Schaffung weiterer Eingriffsmöglichkeiten insbesondere in der vorgesehenen scharfen Form einer Widerrufsmöglichkeit ist daher aus Gründen des Umweltschutzes nicht erforderlich. Sie stünde insbesondere auch im Widerspruch zu der von der Bundesregierung und den Ländern, u.a. der Umweltministerkonferenz, erklärten Absicht, die Eingriffsnormen durch verstärkten Einsatz wirtschaftlicher Mittel zu lockern, um gleichzeitig den Umweltschutz fortzuentwickeln und die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu verbessern.

Die vorgesehene Vorschrift würde insbesondere den für die Planungs- und Investitionssicherheit unerläßlichen Bestandsschutz erheblich aushöhlen, der bereits durch die vorgesehene Modifizierung des § 17 Abs.2 vermindert wird. Damit würden unverzichtbare Grundlagen der wirtschaftlichen Entwicklung einseitig zu Gunsten des Umweltschutzes weiter reduziert, ohne daß dies durch entsprechende elementare Erfordernisse des Umweltschutzes notwendig wäre.

A 4. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 12 Abs. 2 und 3) und Nr. 3 a -neu- (§ 21)

a) In Artikel 1 ist Nummer 1 wie folgt zu fassen:

'1. § 12 Absätze 2 und 3 erhalten folgende Fassung:

"(2) Die Genehmigung kann mit dem Vorbehalt des Widerrufs versehen werden. Der Widerruf soll insbesondere bei Genehmigungen für Anlagen vorbehalten werden, die künftig voraussichtlich durch Anlagen, Betriebs- oder Verfahrensweisen mit erheblich geringeren Emissionen ersetzt werden können.

(3) Die Genehmigung kann auf Antrag, die Teilgenehmigung auch von Amts wegen für einen bestimmten Zeitraum erteilt werden."

b) In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

'3a. In § 21 Abs. 1 Nr. 1 werden die Worte
"Satz 2 oder Abs. 3" gestrichen'.

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:
In Abschnitt A "Allgemeines" sind unter I Nummer 1 in Satz 8 die Worte "unter bestimmten Voraussetzungen" durch die Worte "nach pflichtgemäßem Ermessen" zu ersetzen.
Der letzte Satz ist zu streichen.

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I die Nummer 1 wie folgt zu fassen:

"1. Zu Nr. 1 (§ 12 Abs. 2 und 3 BImSchG)

Während nach dem Wasserrecht das Ableiten von Abwasser in ein Gewässer von Gesetzes wegen nur aufgrund einer widerruflichen Erlaubnis gestattet werden kann, kennt das Bundes-Immissionsschutzgesetz für die Genehmigung lediglich den von der Behörde vorbehaltenen Widerruf. Die Möglichkeit, einen Widerrufsvorbehalt in zwei weiteren Fallgruppen über die bisherigen beiden Sonderfälle hinaus festsetzen zu können, reicht nicht aus, um den Belangen des Umweltschutzes und den Bedürfnissen des Verwaltungsvollzugs gerecht zu werden. Nicht nur für das Hervorrufen von Gesundheitsgefahren, sondern auch für die Schädigung

Ziffer 4
entfällt
bei Annahme von
Ziffer 3

Bei Annahme
von Ziffer 4
entfällt
Ziffer 13

gung wichtiger Naturgüter sollte ein Widerrufsvorbehalt möglich sein. Es genügt auch nicht, den Widerruf für den Fall vorzubehalten, daß die Genehmigung bei erheblicher Abweichung der Anlage vom Stand der Technik erst nach einer Mindestbetriebsfrist von 10 Jahren widerrufen werden kann, wenn sich z.B. während des Genehmigungsverfahrens bereits abzeichnet, daß in Kürze ein neuer Stand der Technik mit wesentlich geringeren Emissionswerten erreicht wird.

Wenn man die im Vorblatt genannte Alternativlösung, die generell und damit unmittelbar durch Gesetz die Genehmigungen nur befristet oder unter Widerrufsvorbehalt erteilen will, als zu weitgehend ansieht, so sollte wenigstens der Genehmigungsbehörde zugestanden werden, ohne Beschränkung auf bestimmte Fallgruppen einen Widerrufsvorbehalt in allen von ihr für notwendig erachteten Fällen aufnehmen zu können.

In den hauptsächlich für einen Widerrufsvorbehalt in Betracht kommenden Fällen der sich abzeichnenden wesentlichen Verbesserung des Standes der Technik ist es allerdings in Anbetracht der fortschreitenden Schäden und Beeinträchtigungen durch Umwelteinwirkungen zweckmäßig und notwendig, die Behörde durch eine Soll-Vorschrift zur Aufnahme eines Widerrufsvorbehaltes zu verpflichten. Auch in diesen Fällen kann später der Widerruf nur ausgesprochen werden, wenn das erstrebte Ziel nicht durch weniger einschneidende Maßnahmen, wie nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG, erreicht werden kann. Die Ausübung des Widerrufs darf in keinem Fall ermessensfehlerhaft sein.

Die Änderung des Absatzes 3 ist eine Folgeänderung."

Nach Nummer 3 ist folgende Nummer 3a einzufügen:

"3a. Zu Nr. 3a (§ 21 Abs. 1 BImSchG)

Folge der Änderung des § 12 Abs. 2 und 3 durch Artikel 1 Nr. 1."

Begründung zu a und b:

Wie vorstehende Änderung des Abschnitts B der Begründung zum Gesetzentwurf.

Dieser Empfehlung widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Der vorgeschlagene § 12 Abs. 2 würde einen uneingeschränkten Widerrufsvorbehalt für alle Anlagen bedeuten, der rechtlich bedenklich und volkswirtschaftlich schädlich erscheint.

Nach der bisherigen technischen Entwicklung ist davon auszugehen, daß durchweg alle Anlagen künftig durch neue Anlagen, Betriebs- oder Verfahrensweisen ersetzt werden können, die erheblich geringere Emissionen haben.

Die Genehmigung verlöre damit jede Bestandskraft. Wenn ein Anlagenbetreiber zu permanenter Nachrüstung seiner Anlagen gezwungen wäre, würde damit jede Rechts- und Investitionssicherheit in diesem Bereich aufgehoben.

Der vorgeschlagene neue Abs. 3 gibt der Genehmigungsbehörde das uneingeschränkte Ermessen, Teilgenehmigungen von Amts wegen auf einen beliebigen Zeitraum zu beschränken. Ein Grund für die sachliche Unterscheidung zwischen Teilgenehmigung und Genehmigung der Gesamtanlage ist nicht ersichtlich. Im übrigen würde ein derart uneingeschränktes Ermessen an Willkür grenzen.

In 5. Zu Artikel 1 Nr. 1a -neu- (§ 16)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

'1a. § 16 wird wie folgt geändert:

In Satz 1 werden die Worte

"von den Angaben zum Genehmigungsantrag einschließlich der beigegeführten Unterlagen"

durch die Worte

"vom Genehmigungsbescheid einschließlich der in Bezug genommenen Unterlagen"

ersetzt.

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I nach Nummer 1 folgende Nummer 1a einzufügen:

"1a. Zu Nr. 1a (§ 16 BImSchG):

Die Änderung dient der Klarstellung. Die geltende Fassung hat in der Vergangenheit nicht selten zu dem nach dem Wortlaut der Vorschrift naheliegenden Mißverständnis geführt, der Anlagenbetreiber habe die gegenüber den Antragsunterlagen eingetretenen Abweichungen mitzuteilen. Dies trifft jedoch nicht zu. Mitteilungspflichtig sind vielmehr diejenigen Änderungen, die gegenüber den Festlegungen der Erstgenehmigung eingetreten sind (vgl. hierzu auch BT-Drucksache 8/2751, Anlage 2 Nr. 12 und Anlage 3)."

Begründung:

Wie vorstehende Ergänzung der Begründung zum Gesetzentwurf.

In 6. Zu Artikel 1 Nr. 1b -neu- (§ 16)

In Artikel 1 ist nach Nummer 1a folgende Nummer 1b einzufügen:

"1b. § 16 wird wie folgt geändert:

Der bisherige Text wird Absatz 1.

Folgender Absatz 2 wird angefügt:

"(2) Absatz 1 gilt entsprechend für Anlagen, die nach § 67 Abs. 2 anzuzeigen sind oder vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 16 Abs. 4 der Gewerbeordnung anzuzeigen waren."

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I nach Nummer 1a folgende Nummer 1b einzufügen:

"1b. Zu Nr. 1b (§ 16 BImSchG):

Die Ergänzung dient der Verbesserung der Überwachungsmöglichkeiten bei lediglich anzeigepflichtigen Anlagen und stellt ihre Gleichbehandlung mit genehmigten Anlagen sicher."

Begründung:

Wie vorstehende Ergänzung der Begründung zum Gesetzentwurf.

A 7. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 17 Abs. 2)

In Artikel 1 ist Nummer 2 wie folgt zu fassen:

'2. § 17 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird gestrichen.

b) Die Absätze 3 und 4 werden Absätze 2 und 3.

c) In Absatz 3 (neu) werden die Worte "Die Absätze 1 und 3" durch die Worte "Die Absätze 1 und 2" ersetzt."

Als Folge sind Vorblatt und Begründung wie folgt zu ändern:

a) Vorblatt

In Abschnitt A "Zielsetzung" sind in Satz 2 am Ende die Worte "wenigstens partiell" zu streichen.

In Abschnitt B "Lösung" sind in Satz 1 die Worte "Schutzpflicht aus § 5 Nr. 1" durch die Worte "Grundpflichten aus § 5" und die Worte "unter Beachtung des Grundsatzes" durch die Worte "unter Beachtung des vom BVerfG aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Verfassungsgrundsatzes" zu ersetzen.

Satz 2 ist zu streichen.

Im Abschnitt C "Alternativen" ist Satz 2 zu streichen.

b) Begründung

Im Abschnitt A "Allgemeines" ist unter I Nr. 2 Abs. 2 Satz 1 wie folgt zu fassen:

"Um das Instrument der nachträglichen Anordnung effektiver zu gestalten, ist es notwendig, § 17 Abs. 2 zu streichen."

Satz 3 ist durch folgende Sätze zu ersetzen:

"Auch bei Streichung des § 17 Abs. 2 BImSchG sind die wirtschaftlichen Auswirkungen einer anzuordnenden Maßnahme nicht vollständig zu vernachlässigen; sie sind bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Der Grundsatz gilt kraft Verfassungsrechts unmittelbar, er ist deshalb auch in anderen Eingriffsgesetzen nicht enthalten. Eine von den bisherigen Gepflogenheiten der Gesetzgebung abweichende Aufnahme in § 17 könnte zu dem Mißverständnis führen, daß der Grundsatz für die Anwendung innerhalb des Bundes-Immissionschutzgesetzes eine besonders geartete Bedeutung erhalten hätte, insbesondere daß der verfassungsrechtlich zulässige Rahmen nicht sollte voll ausgeschöpft werden können. Außerdem ist die wirtschaftliche Vertretbarkeit ein wichtiger Abwägungsgesichtspunkt bei der Ermessensausübung nach § 17 Abs. 1 BImSchG."

Absatz 3 ist zu streichen.

Im Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I in Nummer 2 der Text wie folgt zu fassen:

"Hinsichtlich der Notwendigkeit für die Erweiterung der Anordnungsbefugnis wird auf Teil A I 2 der Begründung verwiesen."

Begründung zu a:

In § 17 Abs. 2 BImSchG ist mit dem Begriff der wirtschaftlichen Vertretbarkeit für nachträgliche Anordnungen bisher eine relativ hohe Schwelle gesetzt. Diese Schwelle ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Nachträgliche Anordnungen sind vielmehr verfassungsrechtlich schon dann zulässig, wenn sie geeignet und erforderlich sind, um den angestrebten Zweck zu erreichen und kein Übermaß darstellen, die Eingriffe also nicht unverhältnismäßig sind.

Die umfangreichen, zu schweren Schäden und Beeinträchtigungen führenden Umwelteinwirkungen, insbesondere durch Luftverunreinigungen erfordern, daß der verfassungsrechtliche Rahmen für die Zulässigkeit von nachträglichen Anordnungen ausgeschöpft wird. Es ist nicht gerechtfertigt, bei Anordnungen zur Durchsetzung der Vorsorgepflichten aus § 5 Nr. 2 innerhalb einer Frist von 10 Jahren seit Inbetriebnahme der Anlage das bisherige Kriterium der wirtschaftlichen Vertretbarkeit automatisch weiter gelten zu lassen. Der mit Verfassungsrang ausgestattete Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gilt für die Grundpflichten des Betreibers aus § 5 Nr. 1 und 2 in gleichem Maße. Die Anwendung dieses Grundsatzes führt bei nachträglichen Anordnungen zu differenzierten Ergebnissen, je nachdem, ob es sich um Anordnungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder um solche zur Vorsorge handelt. Bei Anordnungen zur Durchsetzung der Pflichten aus § 5 Nr. 2 werden bei der Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im allgemeinen die wirtschaftlichen Interessen des Anlagenbetreibers stärker berücksichtigt werden können als bei Anordnungen zur Durchsetzung der Pflichten aus § 5 Nr. 1.

Zu einer Ausschöpfung der verfassungsrechtlich zulässigen Eingriffsmöglichkeiten ist es aber auch nicht notwendig und zweckmäßig, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in § 17 Abs. 2 aufzunehmen. Dieser Grundsatz gilt kraft Verfassungsrecht unmittelbar, er ist deshalb auch in anderen Eingriffsgesetzen nicht enthalten. Neben dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit sind darüber hinaus bei der Ausübung des Ermessens nach § 17 Abs. 1 BImSchG, die durch § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und durch die Rechtsprechung gezogenen Ermessensgrenzen zu beachten.

Eine von den bisherigen Gepflogenheiten der Gesetzgebung abweichende Aufnahme des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in § 17 Abs. 2 könnte zu dem Mißverständnis führen, daß der Grundsatz für die Anwendung innerhalb des Bundes-Immissionsschutzgesetzes eine besonders geartete Bedeutung erhalten hätte, insbesondere daß der verfassungsrechtlich zulässige Rahmen nicht sollte voll ausgeschöpft werden können. Dieser Eindruck könnte bei der zusätzlichen Aufnahme von Auslegungs- und Berücksichtigungskriterien jedenfalls dann verstärkt werden, wenn dabei die Wirtschaftlichkeit an erster Stelle stände.

Begründung zu b und c:

Folge der vorstehenden Änderung zu Buchstabe a.

Hinweis: Bei Annahme ist § 62 Abs. 1 Nr. 5 (Bußgeldvorschriften) entsprechend anzupassen.

Dieser Empfehlung widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Der Vorschlag läuft auf einen Gesetzeswortlaut hinaus, der den Bestandsschutz für die Anlagen außer acht ließe. Eine Genehmigung als Basis für Investitionsentscheidungen ist aber nur sinnvoll, wenn sie in irgendeiner Weise eine rechtliche Sicherheit bietet. Der Anlagenbetreiber hat in der Regel auf die Entwicklung des Standes der Emissionsminderungstechnik kaum einen Einfluß. Er wird aber, und zwar auch aus reinen Vorsorgegründen, der Verpflichtung zur permanenten Anpassung an den Stand der Technik ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Aufwand unterworfen. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) verpflichtet den Gesetzgeber bei gewichtigen Regelungen zu präzisen Aussagen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Rechtsnormen von Behörden der unteren Verwaltungsebene dem Bürger gegenüber zu vollziehen sind. Hiermit ist es nicht vereinbar, Behörden und Bürger lediglich auf einen ungeschriebenen und inhaltlich nicht präzisierten Verfassungsgrundsatz zu verweisen. Eine derart unbestimmte Regelung dient nicht dem Umweltschutz. Sie wird auch nicht den Erfordernissen der Bürger und der Vollzugsbehörden gerecht.

In 8. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 17)

In Artikel 1 ist Nummer 2 wie folgt zu fassen:

Ziffer 8
entfällt
bei Annahme
von
Ziffer 7

'2. § 17 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Die Behörde darf eine nachträgliche Anordnung
nicht treffen, wenn sie unverhältnismäßig ist."

Bei Annahme
von
Ziffer 8
entfällt
Ziffer 9

b) In Absatz 4 wird das Zitat "1 und 3"
durch das Zitat "1 bis 3" ersetzt.'

Als Folge sind Vorblatt und Begründung wie folgt zu ändern:

a) Vorblatt

Im Abschnitt A "Zielsetzung" sind in Satz 2 am Ende
die Worte "wenigstens partiell" zu streichen.

Im Abschnitt B "Lösung" sind
in Satz 1 die Worte "Schutzpflicht aus § 5 Nr. 1"
durch die Worte "Grundpflichten aus § 5" zu ersetzen
sowie
Satz 2 zu streichen.

b) Begründung

In Abschnitt A "Allgemeines" sind
auf Seite 6 im ersten Absatz folgende Sätze anzufügen:

"Aus diesem Grund soll nur noch auf den verfassungs-
rechtlich verankerten Grundsatz der Verhältnis-
mäßigkeit abgestellt werden. Dieser Grundsatz gilt
allgemein für belastende Verwaltungsakte."

Weiter sind auf Seite 6 der zweite Absatz sowie Seite 7 zu streichen.

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I in Nummer 2 der Text wie folgt zu fassen:

"Hinsichtlich der Notwendigkeit für die Erweiterung der Anordnungsbefugnis wird auf Teil A I 2 der Begründung verwiesen.

Die Sätze 2 und 3 des § 17 Abs. 2 in der geltenden Fassung sind entbehrlich, da sich die entsprechenden Befugnisse der Behörde aus Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts ergeben."

Begründung:

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Modifizierung des § 17 Abs. 2 dürfte nur in begrenztem Umfang zu einer effektiven Verbesserung der Eingriffsmöglichkeiten bei Altanlagen führen. Genehmigungsbedürftige Anlagen werden häufig früher als 10 Jahre nach ihrer Inbetriebnahme wesentlich geändert, so daß die zur Erfüllung der Pflichten aus § 5 Nr. 2 notwendigen Anpassungen an den Stand der Technik in der Regel wie bisher nur unter den erschwerenden Voraussetzungen der wirtschaftlichen Vertretbarkeit durchgesetzt werden könnten.

Das Instrument der nachträglichen Anordnung läßt sich daher nur durch eine Herabsetzung der Eingriffsschwelle auf die zur Gewährleistung des Eigentumsschutzes verfassungsrechtlich gebotene Grenze der Verhältnismäßigkeit effektiver gestalten.

Die Vorschrift des § 17 Abs. 2 Satz 2 kann bei Wegfall der bisherigen Beschränkungen des Satzes 1 (wirtschaftliche Vertretbarkeit) gestrichen werden, da dann für eine hinsichtlich ihrer Erfüllung in die Zukunft gerichtete Anordnung kein praktisches Bedürfnis mehr besteht.

Dieser Empfehlung widerspricht ...

Dieser Empfehlung widerspricht der Wirtschaftsausschuß
mit folgender

Begründung:

Der Vorschlag läuft auf einen Gesetzeswortlaut hinaus, der den Bestandsschutz für die Anlagen außer acht ließe. Eine Genehmigung als Basis für Investitionsentscheidungen ist aber nur sinnvoll, wenn sie in irgendeiner Weise eine rechtliche Sicherheit bietet. Der Anlagenbetreiber hat in der Regel auf die Entwicklung des Standes der Emissionsminderungstechnik kaum einen Einfluß. Er wird aber, und zwar auch aus reinen Vorsorgegründen, der Verpflichtung zur permanenten Anpassung an den Stand der Technik ohne Rücksicht auf den wirtschaftlichen Aufwand unterworfen. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG) verpflichtet den Gesetzgeber bei gewichtigen Regelungen zu präzisen Aussagen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Rechtsnormen von Behörden der unteren Verwaltungsebene dem Bürger gegenüber zu vollziehen sind. Hiermit ist es nicht vereinbar, Behörden und Bürger lediglich auf einen ungeschriebenen und inhaltlich nicht präzisierten Verfassungsgrundsatz zu verweisen. Eine derart unbestimmte Regelung dient nicht dem Umweltschutz. Sie wird auch nicht den Erfordernissen der Bürger und der Vollzugsbehörden gerecht.

Wi 9. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 17 Abs. 2)

In Artikel 1 ist Nummer 2 zu streichen.

Entfällt
bei An-
nahme von
Ziffer 7
oder 8

Als Folge sind Vorblatt und Begründung wie folgt zu ändern:

a) Vorblatt

In Abschnitt B "Lösung" ist Satz 2 zu streichen.

b) Begründung

In Abschnitt A "Allgemeines" sind unter

I Ziffer 2, III Abs. 1 Sätze 2 und 3 sowie III Absatz 2
Sätze 2 bis 4

zu streichen.

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist
unter I Ziffer 2 zu streichen.

Begründung:

Nachträgliche Anforderungen an gewerberechtliche oder immissionschutzrechtlich genehmigte Anlagen sollen künftig nicht mehr davon abhängen, ob die Anordnungen für den Betreiber der Anlagen oder für Anlagen, der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich vertretbar sind. Unzulässig sollen nachträgliche Anordnungen zur Durchsetzung des materiellen Umweltschutzes nicht nur dann sein, wenn sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen, also vom Betreiber einen unverhältnismäßigen Aufwand erfordern würden.

Die vorgeschlagene Formulierung trägt diesem Bedürfnis nur in einem Teil der Fälle Rechnung. Sie berücksichtigt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann ausdrücklich, wenn seit der Inbetriebnahme der Anlage weniger als 10 Jahre vergangen sind. Der allgemein geltende Verhältnismäßigkeitsgrundsatz bedürfte jedoch einer näheren Konkretisierung.

10. Zu Artikel 1 Nr. 2 a -neu- (§ 19)

In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2 a einzufügen:

'2 a. In § 19 Abs. 2 wird die Textstelle
"die §§ 8 und 9,"
gestrichen.'

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist
unter I nach Nummer 2 folgende Nummer 2 a einzufügen:

"2 a. Zu Nr. 2 a (§ 19 Abs. 2 BImSchG):

Auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren sollen
Teilgenehmigung und Vorbescheid möglich sein. Das
Gesetzgebungsverfahren für das Erste Gesetz zur
Bereinigung des Verwaltungsverfahrensrechts
(BR-Drucksache 341/83, BT-Drucksache 10/1232), in
dem die gleiche Streichung vorgesehen ist (Arti-
kel 9 Nr. 2), wird unter Umständen erst nach dem
jetzigen Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen."

Begründung:

Wie vorstehende Ergänzung der
Begründung zum Gesetzentwurf.

Wi 11. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 20 Abs. 1)

In Artikel 1 ist Nummer 3 zu streichen.

Bei An-
nahme ent-
fällt
Ziffer 12

Als Folge sind im Vorblatt unter B der vorletzte Satz
und in der Begründung Absatz A I 3 und Absatz B I 3
zu streichen.

Begründung:

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daran festzuhalten, daß der weitreichenden Vollstreckungsmaßnahme der Untersagung des Betriebs ein die Pflichten des Betreibers konkretisierender Verwaltungsakt vorausgegangen sein muß. Der bloße Verstoß gegen abschließend in einer Rechtsverordnung bestimmte Pflichten kann diese weitreichende Rechtsfolge nicht auslösen, da bei vielen Unternehmen, insbesondere bei kleinen und mittelständischen Betrieben, die lückenlose Kenntnis aller Rechtsverordnungen nicht vorausgesetzt werden kann und zudem häufig deren Auslegung streitig sein mag. Es besteht auch kein Bedürfnis, die bislang geltende Regelung zu erweitern. Es ist für die Aufsichtsbehörden ohne weiteres möglich, in einer Rechtsverordnung abschließend bestimmte Pflichten in einem "unselbständigen Verwaltungsakt" zu konkretisieren und damit für alle Beteiligten Klarheit zu schaffen.

12. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 20 Abs. 1)

In Artikel 1 ist Nummer 3 wie folgt zu fassen:

'3. § 20 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

entfällt
bei An-
nahme
von Zif-
fer 11

"(1) Kommt der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage einer in einer Rechtsverordnung nach § 7 abschließend geregelten Verpflichtung, einer Auflage oder einer vollziehbaren nachträglichen Anordnung nicht nach, so kann die zuständige Behörde den Betrieb der Anlage ganz oder teilweise bis zur Erfüllung der Verpflichtung, Auflage oder Anordnung untersagen."

Als Folge ist in der Begründung zum Gesetzentwurf in Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" unter I in Nummer 3 Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Es ist nicht notwendig klarzustellen, daß nicht jeder Verstoß gegen eine Auflage, vollziehbare nachträgliche Anordnung oder Verpflichtung aus einer Rechtsverordnung nach § 7 eine Betriebsuntersagung rechtfertigt. Eine Untersagungsverfügung wegen eines Verstoßes gegen bloß formale Pflichten wäre ermessensfehlerhaft. Hierfür kommen andere Mittel der Verwaltungsvollstreckung oder ein Bußgeld nach § 62 BImSchG in Betracht. Im übrigen kann nach § 20 Abs. 3 dem Betreiber oder dem mit der Leitung des Betriebes der Anlage Beauftragten die weitere Leitung der Anlage wegen Unzuverlässigkeit untersagt werden. Es genügt deshalb, die geltende Fassung des § 20 Abs. 1 lediglich um die in Rechtsverordnungen nach § 7 abschließend geregelten Verpflichtungen zu erweitern.

Dieser Empfehlung widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daran festzuhalten, daß der weitreichenden Vollstreckungsmaßnahme der Untersagung des Betriebs ein die Pflichten des Betreibers konkretisierender Verwaltungsakt vorausgegangen sein muß. Der

bloße Verstoß gegen abschließend in einer Rechtsverordnung bestimmte Pflichten kann diese weitreichende Rechtsfolge nicht auslösen, da bei vielen Unternehmen, insbesondere bei kleinen und mittelständischen Betrieben, die lückenlose Kenntnis aller Rechtsverordnungen nicht vorausgesetzt werden kann und zudem häufig deren Auslegung streitig sein mag. Es besteht auch kein Bedürfnis, die bislang geltende Regelung zu erweitern. Es ist für die Aufsichtsbehörden ohne weiteres möglich, in einer Rechtsverordnung abschließend bestimmte Pflichten in einem "unselbständigen Verwaltungsakt" zu konkretisieren und damit für alle Beteiligten Klarheit zu schaffen.

In 13. Zu Artikel 1 Nr. 3 a -neu- (§ 21)
R

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

Entfällt '3 a. In § 21 Abs. 1 Nr. 1 werden die Worte "§ 12 Abs. 2
bei Annahme Satz 2 oder Abs. 3" durch die Worte "§ 12 Abs. 2
von Ziffer oder 3" ersetzt.'
3 oder 4

Als Folge ist die Begründung zum Gesetzentwurf wie folgt zu ergänzen:

In Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" ist unter I nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

"3 a. Zu Nr. 3 a (§ 21 Abs. 1 BImSchG):

Folge der Anfügung eines Satzes 3 in § 12 Abs. 2 durch Artikel 1 Nr. 1."

Begründung:

Folgeänderung aus Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs.

Wi 14. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 28 Nr. 2)

In Artikel 1 ist Nummer 4 zu streichen.*

Begründung:

Die vorgeschlagene Verkürzung des Überprüfungszyklus von fünf auf drei Jahre ist unverhältnismäßig. Die Erfahrung zeigt, daß für die überwiegende Zahl von Anlagen die Fünfjahresfrist ein angemessener Zeitraum ist. Für Anlagen, bei denen ein kürzerer Zeitraum angemessen wäre, kann der Genehmigung eine entsprechende Nebenbestimmung beigelegt, eine nachträgliche Anordnung erlassen oder auf § 26 zurückgegriffen werden.

Wi 15. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 29 Abs. 1)

In Artikel 1 ist Nummer 5 zu streichen.*

Bei Annahme
entfällt
Ziffer 16

Begründung:

Die Ergänzung erscheint nicht geeignet, den Genehmigungsbehörden brauchbare Anhaltspunkte für die Ermessensausübung an die Hand zu geben. Einerseits müssen mit einem Abgasstrom von mehr als 50 000 m³ je Stunde keine erheblichen Emissionsmassenströme luftverunreinigender Stoffe verbunden sein, andererseits können auch Anlagen mit erheblich geringerem Abgasstrom erhebliche Massen an luftverunreinigenden Stoffen emittieren. Die vorgeschlagene Ergänzung erweitert den Gesetzestext, ohne ihn klarer zu gestalten.

*) Als Folge der Empfehlungen zu Nummern 14 und 15 ist

- im Vorblatt unter B der letzte Satz zu streichen,
- in der Begründung der Abschnitt A I 4 und der Abschnitt B I 4 zu streichen.

In 16. Zu Artikel 1 Nr. 5 (§ 29)
A

In Artikel 1 Nr. 5 sind in § 29 Abs. 1 Satz 2 die Worte
", insbesondere bei Anlagen mit einem Abgasstrom von
mehr als 50.000 m³ je Stunde,"
zu streichen.

Entfällt
bei Annahme
von
Ziffer 15

Als Folge ist in der Begründung zum Gesetzentwurf in
Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" in Nummer 4
"Zu Nrn. 4 und 5 (§§ 28 und 29 BImSchG)" der Absatz 2
zu streichen.

Begründung:

Auch in der verkürzten Fassung
ist deutlich, daß es sich um
größere Emissionsmassenströme
handeln muß. Eine Interpretation
durch Zahlenangaben in der vorge-
schlagenen Form ist nicht ange-
bracht. Sie sollte vielmehr
an den entsprechenden Stellen
in der TA Luft vorgenommen werden.

17. Zur Begründung (zu Artikel 3)

In der Begründung zu dem Gesetzentwurf ist in Abschnitt B "Zu den einzelnen Vorschriften" unter III (zu Artikel 3) der zweite Satz durch folgende Sätze zu ersetzen:

"Für laufende Genehmigungsverfahren gilt bei Artikel 1 Nr. 1 § 67 Abs. 4 BImSchG. Im übrigen gilt das Änderungsgesetz auch für bereits genehmigte Anlagen."

Begründung:

Klarstellung des Gewollten. Der in Satz 2 der Begründung zu Artikel 3 enthaltene Hinweis, daß die Neuregelungen auch für laufende Genehmigungsverfahren gelten, ist mißverständlich, da sie - mit Ausnahme des Artikels 1 Nr. 1 - auch bei bereits genehmigten Anlagen Anwendung finden sollen.

B.

18. Der federführende Ausschuß für Innere Angelegenheiten und der Agrarausschuß empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes nach Maßgabe ihrer unter A aufgeführten Änderungsempfehlungen beim Deutschen Bundestag einzubringen.

C.

19. Der Wirtschaftsausschuß empfiehlt dem Bundesrat auf der Grundlage seiner unter A aufgeführten Empfehlungen, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag **n i c h t** einzubringen.
- Zusammenhang mit den Empfehlungen des Wirtschaftsausschusses zu Punkt 8 b der Tagesordnung, siehe Drucksache 106/1/84

D.

20. Der Rechtsausschuß hat zur Frage der Einbringung von einer Empfehlung abgesehen.