

Gesetzesantrag**des Landes
Baden-Württemberg**

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts
Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der
Anlagenzulassungsverfahren****A. Zielsetzung**

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Auch die im Vergleich mit anderen Industrieländern überlangen Planungszeiträume für wichtige Infrastrukturvorhaben, wie Abfallentsorgungsanlagen und Verkehrswege müssen deutlich verkürzt werden.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland langfristig zu sichern muß das Anlagenzulassungsrecht deshalb mit dem Ziel einer Straffung der Verfahren novelliert und den veränderten Anforderungen angepaßt werden.

B. Lösung

Zur Erreichung dieser Ziele sieht der Gesetzentwurf Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der Verwaltungsgerichtsordnung, des Abfallgesetzes, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Baugesetzbuches vor. Vorgesehen sind im wesentlichen folgende Rechtsänderungen:

1. Verwaltungsverfahrensgesetz

- Positivrechtliche Regelung des Grundsatzes der Verfahrensbeschleunigung;
- Absenkung der Grenzzahl für Massenverfahren;
- Verpflichtung der Behörde zur Fristsetzung im Rahmen der Anhörung Beteiligter;
- Erstreckung der Folgenlosigkeit von Form- und Verfahrensfehlern auf Ermessensentscheidungen;
- Änderung der Regelungen über das Anhörungsverfahren im Rahmen der Planfeststellung (Einführung von Fristen, Einführung der materiellen Präklusion);

2. Verwaltungsgerichtsordnung

- Einführung einer Fünfjahresfrist für den Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO;
- Klarstellende Änderung des § 48 Abs. 1 VwGO (erstinstanzliche Zuständigkeit des Obergerichts) im Hinblick auf Rechtsänderungen im Bereich der Planungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen und für Verkehrswege;
- Grundsätzlicher Ausschluß des Vorverfahrens auch in den Fällen, in denen der Verwaltungsakt von der einer obersten Bundesbehörde oder obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordneten Behörde erlassen worden ist;
- Ermächtigung für den Landesgesetzgeber, die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen auszuschließen, soweit sich diese gegen Maßnahmen richten, die in Ausführung von Landesgesetzen getroffen werden;

3. Abfallgesetz

- Die abfallrechtliche Plangenehmigung, die in weiteren Fallgestaltungen zugelassen werden soll, erhält die Rechtswirkungen einer Planfeststellung;
- Künftig soll nicht mehr jeder Mangel im Abwägungsvorgang zur Aufhebung der Planfeststellung bzw. -genehmigung führen;

4. Bundes-Immissionsschutzgesetz

- Auf dem Gebiet des Immissionsschutzrechts soll die Konzentrationswirkung des § 13 BImSchG auf wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen erstreckt werden;
- Für wesentliche Änderungen, die ausschließlich zu Verbesserungen der Umweltauswirkungen eines Vorhabens führen, soll die Durchführung des vereinfachten Verfahrens mit vorzeitigem Beginn der Errichtung eingeführt werden;
- Die bereits bestehende Möglichkeit des vorzeitigen Beginns bei wesentlicher Änderung einer Anlage (§ 15 a BImSchG) soll auf die Neuerrichtung einer Anlage ausgedehnt werden;

5. Baugesetzbuch

- Das Standortprivileg des § 38 BauGB soll auf Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen erweitert werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

10.05.94

Gesetzesantrag

**des Landes
Baden-Württemberg**

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts
Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der
Anlagenzulassungsverfahren**

**DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG**

Stuttgart, den 9. Mai 1994

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Bürgermeister
Klaus Wedemeier

Sehr geehrter Herr Präsident,

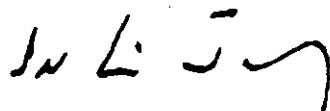
die Landesregierung von Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage mit Begründung beigelegten

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschafts-
standorts Deutschland durch Beschleunigung und
Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren**

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte, die Vorlage gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung auf die
Tagesordnung der Plenarsitzung des Bundesrates am 20. Mai 1994 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen



Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts
Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagen-
zulassungsverfahren

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende
Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I
S. 1253), zuletzt geändert durch Artikel 7 § 3 des Gesetzes vom
12. September 1990 (BGBl. I S. 2002), wird wie folgt geändert:

1. § 10 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

"Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.".

2. In § 17 Abs. 4 Satz 2, § 67 Abs. 1 Satz 4, § 69 Abs. 2 Satz
2, Abs. 3 Satz 2, § 73 Abs. 6 Satz 4 sowie in § 74 Abs. 5 Satz
1 wird jeweils die Zahl "300" durch die Zahl "50" ersetzt.

3. Dem § 28 Abs. 1 werden nach dem Wort "äußern" folgende Worte
angefügt:

"; hierzu soll ihm eine angemessene Frist gesetzt werden".

4. Dem § 46 werden nach dem Wort "können" folgende Worte ange-
fügt:

"oder wenn anzunehmen ist, daß die Verletzung die Entscheidung
in der Sache nicht beeinflußt hat".

5. § 73 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

"(2) Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlaßt sie, daß der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, ausgelegt wird.".

b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen.".

c) Nach Absatz 3 wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

"(4) Die Behörden nach Absatz 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen müssen nicht mehr berücksichtigt werden, es sei denn, die vorgebrachten öffentlichen Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen.".

d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5; es wird folgender Satz 3 angefügt:

"Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.".

e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Worte "mindestens eine Woche" gestrichen.

bb) Satz 2 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 2 werden nach dem Wort "sind;" die Worte "dabei ist auf die Rechtsfolgen nach Absatz 5 Satz 3 hinzuweisen;" angefügt.

bbb) In Nummer 3 werden die Worte "und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können" gestrichen.

ccc) In Nummer 4 wird die Zahl "300" wird durch die Zahl "50" ersetzt.

f) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Worte "; die Anhörungsbehörde kann auch verspätet erhobene Einwendungen erörtern" gestrichen.

bb) Nach Satz 6 wird folgender Satz 7 angefügt:

"Die Erörterung ist möglichst innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen."

g) Die bisherigen Absätze 7 bis 9 werden die Absätze 8 bis 10.

Artikel 2

Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In § 47 Abs. 2 Satz 1 werden nach dem Wort "Behörde" die Worte "innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Rechtsvorschrift" eingefügt.
2. § 48 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 Nr. 5 werden die Worte "Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes" durch das Wort "Verfahren" ersetzt.
 - b) In Satz 2 werden nach den Worten "Satz 1 gilt" die Worte "auch für Streitigkeiten über Genehmigungen, die an Stelle einer Planfeststellung erteilt werden sowie" eingefügt.
3. § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 wird wie folgt gefaßt:

" 1. der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde oder von einer diesen Behörden unmittelbar nachgeordneten Behörde erlassen worden ist, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt, oder "
4. § 187 Abs. 3 wird wie folgt gefaßt:

"(3) Die Länder können auch bestimmen, daß Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die

1. in der Verwaltungsvollstreckung oder
 2. in Ausführung von Landesgesetzen
- getroffen werden."

Artikel 3

Änderung des Abfallgesetzes

Das Abfallgesetz vom 27. August 1986 (BGBl. I S. 1410, ber. S. 1501), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466), wird wie folgt geändert:

§ 7 wird wie folgt geändert:

1. Absatz 3 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 Nr. 2 wird wie folgt gefaßt:

"2. die wesentliche Änderung einer Deponie oder ihres Betriebes beantragt wird, soweit

a) die Änderung keine erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf ein in § 2 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung genanntes Schutzgut haben kann oder

Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht zu besorgen sind und mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist, oder "

b) Es werden folgende Sätze angefügt:

"Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. § 75 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen gelten entsprechend. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren."

2. Es wird folgender Absatz 4 angefügt:

"(4) Bei Entscheidungen nach Absatz 2 und 3 sind Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können; die §§ 45 und 46 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen bleiben unberührt."

Artikel 4

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466), wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt gefaßt:

"§ 13

Genehmigung und andere behördliche Entscheidungen

Die Genehmigung schließt andere, die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen ein, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen, mit Ausnahme von Planfeststellungen, Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne, Zustimmungen und behördlichen Entscheidungen aufgrund atomrechtlicher Vorschriften. Schließt die Genehmigung eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung nach den §§ 7 und 8 des Wasserhaushaltsgesetzes ein, ist sie insoweit nach Maßgabe der Vorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes befristet und widerruflich zu erteilen. Die Genehmigung kann mit dem Vorbehalt einer nachträglichen wasserrechtlichen Auflage erteilt werden."

2. § 15 wird folgender Absatz 3 angefügt:

"(3) Eine wesentliche Änderung, mit der ausschließlich Verbesserungen der Umwelteinwirkungen der Anlage auf ein oder mehrere der in § 1 genannten Schutzgüter zu erzielen sind, kann in einem vereinfachten Verfahren nach § 19 genehmigt werden. Mit der Durchführung der Baumaßnahme darf begonnen werden, wenn die zuständige Behörde innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags und der nach § 10 Abs. 1 Satz 2 einzureichenden Unterlagen keine Bedenken erhoben und der Antragsteller auf das Vorgehen nach dieser Vorschrift hingewiesen hat. Das Nähere regelt die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates."

3. § 15a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Das Zitat "§ 15" wird ersetzt durch "§§ 4 und 15";
- b) im ersten Halbsatz werden nach dem Wort "Errichtung" die Worte "und dem Probetrieb" eingefügt;
- c) die Nummer 2 erhält folgende Fassung:

"2. an der vorzeitigen Errichtung einschließlich des Probebetriebs der Anlage ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse des Unternehmers besteht und".

Artikel 5

Änderung des Baugesetzbuches

Das Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466), wird wie folgt geändert:

§ 38 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Das gleiche gilt bei Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen sowie auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften, wenn die Gemeinde beteiligt worden ist.".

Artikel 6

Übergangsregelungen

(1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt. § 7 Abs. 4 des Abfallgesetzes in der Fassung dieses Gesetzes ist auch in verwaltungsgerichtlichen Verfahren anzuwenden, bei denen die angefochtene Entscheidung vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassen worden ist.

(2) Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt richtet sich nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn der Verwaltungsakt vor dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bekanntgegeben worden ist.

(3) Ist die in § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung dieses Gesetzes bestimmte Frist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits abgelaufen oder beträgt sie weniger als ein Jahr, so kann der Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit einer Rechtsvorschrift noch binnen eines Jahres nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes gestellt werden.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil:

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Auch die im Vergleich mit anderen Industrieländern überlangen Planungszeiträume für wichtige Infrastrukturvorhaben, wie Verkehrswege oder Abfallentsorgungsanlagen, müssen deutlich verkürzt werden. Zwar hat der Bund mit einer Reihe von Gesetzesinitiativen wichtige Rechtsänderungen auf den Weg gebracht. Zu erwähnen sind:

- * das (zunächst bis zum 31.05.1995 befristete) Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz vom 17.05.1990 (BGBl. I S. 926),
jetzt geändert durch Artikel 2 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes,
- * das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466),
- * das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174) für die neuen Bundesländer und
- * das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123)

Die Verwaltungspraxis führt allerdings zunehmend Klage darüber, daß durch diese Gesetzesänderungen neue Probleme und Wertungswidersprüche geschaffen worden seien, die dringend einer Bereinigung bedürften.

Auch besteht trotz der erreichten Teilerfolge über die generelle Reformbedürftigkeit des Anlagenzulassungsrechts weitgehend Einigkeit. Das Nebeneinander einer Vielzahl kaum noch überschaubarer Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahrenstypen, die Fülle der zu berücksichtigenden divergierenden Belange, die zahlreichen Verfahrensstufen und die notwendige Beteiligung von Drittbehörden, Betroffenen, der Öffentlichkeit und der Verbände erfordern nicht nur einen immensen und damit kostspieligen Verwaltungsaufwand, sondern bergen auch die Gefahr von Verfahrensfehlern in sich.

Ohne Abstriche an der Qualität der Zulassungsentscheidungen, also unter Beibehaltung der Sicherheits- und Umweltstandards und bei Wahrung der Abwägungsbelaenge, soll mit den vorgeschlagenen Beschleunigungsmaßnahmen die dienende Funktion der Zulassungsverfahren für die Sachentscheidung wieder stärker in den Vordergrund gerückt und die Verfahrenseffizienz im Rahmen der Verfahrenszwecke stärker zum Ausdruck gebracht werden.

Berücksichtigt worden sind die Ergebnisse der Besprechung der Verwaltungsrechtsreferenten des Bundes und der Länder vom 1. bis. 3. September 1993 in Potsdam sowie die Vorschläge der Arbeitsgruppe der Staatskanzleien "Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren", die von der Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Juni 1993 in Berlin bestätigt worden sind.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen:**Zu Artikel 1 - Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes -****1. Zu Nummer 1**

Beschleunigungs- und Kostenminimierungsgebote müssen stärker Eingang in das Verwaltungsverfahrensgesetz finden. In Satz 2 des § 10 soll daher als Verfahrensprinzip für das Verwaltungsverfahren ausdrücklich aufgenommen werden, daß Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen sind. Zwar ist der Grundsatz der Verfahrensschnelligkeit bereits bisher in § 10 enthalten und verwaltungsprozessual durch die Möglichkeit der Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) abgesichert. Dennoch wird von einer positivrechtlichen Normierung dieses bisher nur ungeschriebenen Verfahrensgrundsatzes eine zusätzliche Signalwirkung ausgehen.

2. Zu Nummer 2

Als Folge der Öffnung der Verwaltungsverfahren für die Beteiligung des Bürgers ist die Zahl von Einwendern und Beteiligten insbesondere bei planfeststellungsbedürftigen Großvorhaben in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Damit werden die im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllenden Aufgaben der Verwaltung zunehmend behindert oder gar blockiert. Hinzu kommt, daß durch die Vielzahl der individuell zuzustellenden Entscheidungen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit für potentielle Investoren besteht. In diesem Spannungsfeld von individuellem Rechtsschutzinteresse einerseits und den Belangen einer effektiven Verwaltung sowie dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit andererseits ist der Gesetzgeber bisher ab einer Grenzzahl von 300 Ladungen, Bekanntmachungen oder Zustellungen von einem Massenverfahren ausgegangen. Die Entwicklung der letzten Jahre erfordert insoweit eine neue Bewertung. Um die im Zusammenhang mit

Ladungen, Bekanntmachungen oder Zustellungen entstehenden Schwierigkeiten im Interesse des Vorhabensträgers zu minimieren und aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität soll künftig bereits ab einer Grenzzahl von 50 von einem Massenverfahren ausgegangen werden. Damit wird dem Rechtsschutzanspruch der Betroffenen nach wie vor in angemessener Weise Rechnung getragen. Insoweit erfolgt auch eine Angleichung an die Entwicklung im Verwaltungsprozeßrecht (§§ 56a, 65 Abs. 3, §§ 67a, 93a, 121 Nr. 2 VwGO).

3. Zu Nummer 3

Die Befugnis der Behörde, verfahrensrechtliche Fristen zu setzen, folgt aus dem Verfahrensgestaltungsrecht. Durch die Ergänzung des § 28 soll das (weite) Ermessen der Behörde insoweit eingeschränkt werden, als aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung nur in Ausnahmefällen von einer Fristsetzung abgesehen werden darf ("soll").

4. Zu Nummer 4

Die bisherige Regelung der Unbeachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern bezieht sich nach überwiegender Auffassung von Rechtsprechung und Literatur ausschließlich auf gebundene Verwaltungsakte. Im Ermessensbereich ist sie allenfalls dann anwendbar, wenn das Ermessen im konkreten Fall auf Null geschrumpft ist. Diese Differenzierung von gebundener und Ermessensverwaltung wird von der Sache her nicht gefordert. § 46 ist Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes der Unzulässigkeit rechtsmißbräuchlicher Geltendmachung von Rechten (§ 242 BGB). Dieser Grundsatz muß auch für Ermessensentscheidungen gelten. Der Bundesrat hatte diese Auffassung bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes vertreten (BT-Drs. 7/910 S. 103 zu § 42).

5. Zu Nummer 5

Nummer 5 enthält spezielle Regelungen für das Anhörungsverfahren mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung. Inhaltlich entsprechen die Änderungen den Bestimmungen, wie sie durch das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) bereits für wichtige Infrastrukturmaßnahmen eingeführt wurden. Mit der Aufnahme der Bestimmungen in das (allgemeine) Verwaltungsverfahrensgesetz sollen bestehende Lücken geschlossen werden.

Zu Artikel 2 - Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung -

1. Zu Nummer 1 (§ 47 Abs. 2 VwGO)

Der Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO ist nach derzeit geltendem Recht an keine Fristen gebunden. Er kann deshalb, soweit nicht ausnahmsweise ein Fall der Verwirkung des Antragsrechts vorliegt, auch noch Jahre nach dem Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift von jeder natürlichen oder juristischen Person, die durch diese Rechtsvorschrift oder deren Anwendung einen Nachteil erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hat, sowie von jeder Behörde gestellt werden. Danach ist es möglich, daß Normen (z.B. Bebauungspläne), die bereits seit langem praktiziert worden sind und auf deren Rechtsgültigkeit sowohl die zuständigen Behörden als auch die betroffenen Bürger vertraut haben, auf Antrag eines Betroffenen für nichtig erklärt werden und damit als Rechtsgrundlage nicht nur für zukünftige behördliche Entscheidungen (z.B. Baugenehmigungen), sondern auch für solche Verwaltungsakte entfallen, die bereits erlassen, jedoch noch nicht bestandskräftig oder - im Falle der verwaltungsgerichtlichen Klage - noch nicht durch rechtskräftige gerichtliche Entscheidungen unanfechtbar geworden sind. Dies kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung der - insbesondere im Bereich des Bauplanungsrechts und des Abgabenrechts bedeutsamen - Rechtssicher-

heit führen. Der Entwurf sieht deshalb eine zeitliche Beschränkung des Antragsrechts auf 5 Jahre vor. Durch eine solche Regelung wird die Befugnis der Verwaltungsgerichte, Normen inzident auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, nicht berührt.

2. Zu Nummer 2 (§ 48 Abs. 1 VwGO)

Buchstabe a

Nach § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im ersten Rechtszug über "Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes für die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes gelagert oder abgelagert werden". Diese Regelung knüpft an die frühere Fassung des § 7 AbfG an, wonach ortsfeste Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen im Wege eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen worden sind. Diese Vorschrift des § 7 AbfG ist jedoch durch Artikel 6 Nr. 1 des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.4.1993 (BGBl. I S. 466) dahin geändert worden, daß die Errichtung und der Betrieb von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen sowie die wesentliche Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Genehmigung nach den Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes, also nicht mehr - wie dies bei der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen zur Ablagerung von Abfällen (Deponien) sowie bei der wesentlichen Änderung einer solchen Anlage oder ihres Betriebes der Fall ist (vgl. § 7 Abs. 2 AbfG) - der Planfeststellung bedürfen (§ 7 Abs. 1 AbfG). Diese Rechtsänderung hat Zweifel darüber aufkommen lassen, ob

das Oberverwaltungsgericht im Hinblick auf die unverändert gebliebene Fassung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VwGO auch weiterhin im ersten Rechtszug in Verwaltungsrechtssachen der hier fraglichen Art, soweit das "Planfeststellungsverfahren" entfallen ist, entscheidet.

Die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 stellt klar, daß die durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz geänderte Fassung des § 7 AbfG an der bisher bestehenden erstinstanzlichen Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts nichts ändern soll, soweit es um Streitigkeiten geht, die betreffen die Errichtung, den Betrieb und die wesentliche Änderung von ortsfesten Anlagen zur Verbrennung oder thermischen Zersetzung von Abfällen mit einer jährlichen Durchsatzleistung (effektive Leistung) von mehr als einhunderttausend Tonnen und von ortsfesten Anlagen, in denen ganz oder teilweise Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 des Abfallgesetzes gelagert oder abgelagert werden.

Buchstabe b

Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug nicht nur über Streitigkeiten im Bereich der Abfallbeseitigung. Es entscheidet erstinstanzlich u.a. auch über Streitigkeiten, die betreffen

- Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung neuer Strecken von Straßenbahnen und von öffentlichen Eisenbahnen sowie für den Bau oder die Änderung von Rangier- und Containerbahnhöfen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 VwGO),
- Planfeststellungsverfahren für den Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 VwGO),
- Planfeststellungsverfahren für den Neubau oder den Ausbau von Bundeswasserstraßen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 VwGO).

Durch das Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege (Planungsvereinfachungsgesetz) vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) sind das Bundesbahngesetz (vgl. Artikel 1 Nr. 2 - § 36 b Abs. 2 des Bundesbahngesetzes -), das Bundesfernstraßengesetz (vgl. Artikel 2 Nr. 5, Buchstabe b - § 17 Abs. 1 a des Bundesfernstraßengesetzes -) und das Bundeswasserstraßengesetz (vgl. Artikel 3 Nr. 3, Buchstabe b - § 14 Abs. 1 a des Bundeswasserstraßengesetzes -) dahin geändert worden, daß jeweils an Stelle eines an sich vorgesehenen Planfeststellungsbeschlusses für bestimmte Vorhaben eine Plan- genehmigung erteilt werden kann. Insoweit erscheint gleichfalls zweifelhaft, ob im Hinblick auf die derzeit geltende Fassung des § 48 Abs. 1 VwGO die erstinstanzliche Zuständigkeit des Ober- verwaltungsgerichts für Rechtsstreitigkeiten im Sinne des § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, 8 und 9 VwGO auch noch in den Fällen gegeben ist, in denen die Behörde an Stelle eines Planfest- stellungsverfahrens ein Genehmigungsverfahren durchführt.

Durch die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 48 Abs. 1 Satz 2 VwGO soll klargestellt werden, daß das Oberverwal- tungsgericht auch dann im ersten Rechtszug entscheidet, wenn die Streitigkeit eine Genehmigung betrifft, die an die Stelle einer Planfeststellung in den in § 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, 8 und 9 VwGO angeführten Verfahren tritt.

3. Zu Nummer 3 (§ 68 Abs. 1 VwGO)

Gemäß § 68 Abs. 1 Satz 1 VwGO sind vor Erhebung der Anfech- tungsklage Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungsakts in einem Vorverfahren nachzuprüfen. Einer solchen Nachprüfung bedarf es u.a. dann nicht, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde oder von einer obersten Landesbehörde erlassen worden ist, außer wenn ein Gesetz die Nachprüfung vorschreibt (§ 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO). Danach entfällt das Vorverfahren grundsätzlich nicht in den Fällen, in denen die

einer obersten Bundesbehörde oder einer obersten Landesbehörde unmittelbar nachgeordnete Behörde als Ausgangsbehörde entscheidet. Hilft eine solche Behörde dem Widerspruch, der gegen einen von ihr erlassenen Verwaltungsakt erhoben worden ist, nicht ab, so erläßt sie gemäß § 73 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 VwGO auch den Widerspruchsbescheid.

Nach den Erfahrungen der Verwaltungspraxis bleibt der Widerspruch, wenn das Regierungspräsidium oder eine sonstige höhere Verwaltungsbehörde sowohl Ausgangsbehörde als auch Widerspruchsbehörde ist, in aller Regel erfolglos. Es besteht daher jedenfalls in den Fällen, in denen die unmittelbar einer obersten Bundesbehörde oder obersten Landesbehörde nachgeordnete Stelle den Verwaltungsakt erläßt, im allgemeinen kein sachliches Bedürfnis für die Durchführung eines - nicht selten zeitaufwendigen - Widerspruchsverfahrens. Der Entwurf sieht deshalb insoweit den grundsätzlichen Ausschluß des Vorverfahrens vor. Die entsprechende Änderung des § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO läßt aber die Möglichkeit offen, durch Gesetz die Nachprüfung von Verwaltungsakten nicht nur der obersten Bundesbehörden oder obersten Landesbehörden, sondern auch der diesen Stellen unmittelbar nachgeordneten Behörden vorzuschreiben.

4. Zu Nummer 4 (§ 187 Abs. 3 VwGO)

Die Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister hat am 5.11.1993 in Leipzig die Auffassung vertreten, daß dem Landesgesetzgeber der Ausschluß der aufschiebenden Wirkung bei dem Vollzug von Landesgesetzen freigestellt werden sollte (vgl. Beschluß zu TOP 13: Umsetzung der das verwaltungsgerichtliche Verfahren betreffenden Vorschläge zur "Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren").

Diesem Anliegen trägt die im Entwurf vorgesehene Änderung des § 187 Abs. 3 VwGO Rechnung. Nach der beabsichtigten Neufassung dieser Vorschrift sollen die Länder ermächtigt werden, nicht nur - wie bisher - die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen im Bereich der Verwaltungsvollstreckung auszuschließen, sondern darüber hinaus auch zu bestimmen, daß Rechtsbehelfe keine aufschiebende Wirkung haben, soweit sie sich gegen Maßnahmen richten, die "in Ausführung von Landesgesetzen" getroffen werden.

Denkbar wäre insoweit auch eine Regelung dahin, daß in § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO das Wort "Bundesgesetz" durch das Wort "Gesetz" ersetzt wird. Gegen eine solche Regelung, wie sie vom Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Entwurf einer Verwaltungsprozeßordnung vorgeschlagen worden ist (vgl. BR- Drucks. 100/82 - Beschluß -), könnte freilich der wohl nicht ganz unbegründete Einwand erhoben werden, sie bringe nicht hinreichend klar zum Ausdruck, daß der Landesgesetzgeber den Ausschluß der aufschiebenden Wirkung nur im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz normieren darf. Unter diesem Gesichtspunkt ist deshalb der im Entwurf vorgesehenen Regelung der Vorzug zu geben.

Zu Artikel 3 - Änderung des Abfallgesetzes -

1. Zu Nummer 1

Die neugefaßte Nummer 2 des § 7 Abs. 3 Satz 1 AbfG läßt die abfallrechtliche Plangenehmigung in weiteren Fallgestaltungen zu, in denen der mit einem Planfeststellungsverfahren verbundene Aufwand nicht gerechtfertigt ist, weil nur ein beschränkter Interessenkonflikt zu bewältigen ist. Ein Genehmigungsverfahren kann anstelle eines Planfeststellungsverfahrens künftig auch dann durchgeführt werden, wenn bei einer wesentlichen Änderung einer Deponie oder ihres Betriebes

Rechte anderer nicht beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben. Es muß sich jedoch um ein Vorhaben handeln, das keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt besorgen läßt. Ferner muß mit den berührten Trägern öffentlicher Belange das Benehmen hergestellt sein.

Die abfallrechtliche Plangenehmigung soll künftig mit den gleichen Rechtswirkungen ausgestattet sein wie der förmliche Planfeststellungsbeschluß. Damit wird insbesondere erreicht, daß für Errichtung und Betrieb einer Deponie neben der abfallrechtlichen Genehmigung andere behördliche Entscheidungen nicht mehr erforderlich sind und der abfallrechtlichen Genehmigung nach Maßgabe des Landesrechts gegebenenfalls enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt. Weiterhin soll die Plangenehmigung ebenso wie die Planfeststellung außer Kraft treten, wenn mit der Durchführung des Plans nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen wird. Der Verzicht auf das Vorverfahren ist gerechtfertigt, weil bei planerischen Entscheidungen eine Überprüfung im Widerspruchsverfahren entbehrlich erscheint. In Anlehnung an die Regelungen des Planungsvereinfachungsgesetzes vom 17. Dezember 1993 - BGBl. I S. 2123 - (vgl. z.B. Artikel 1 Nr. 2, § 36 b Abs. 2 BBahnG; Artikel 2 Nr. 5 b, § 17 Abs. 1 a BFernStrG) soll daher § 7 Abs. 3 AbfG entsprechend ergänzt werden.

2. Zu Nummer 2

In das Abfallgesetz soll als § 7 Abs. 4 eine dem Rechtsgedanken der §§ 214 und 215 des Baugesetzbuches entsprechende Regelung aufgenommen werden, die sicherstellt, daß nicht jeder noch so entfernte Mangel zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung führt. Mängel im Abwägungsvorgang sollen nur dann erheblich sein, wenn sie

offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluß gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften sollen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können.

Zu Artikel 4 - Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes -

1. Zu Nummer 1 (§ 13 BImSchG)

Mit der vorgesehenen Rechtsänderung soll die Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung auf wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen nach den §§ 7 und 8 WHG erstreckt werden. Damit wird erreicht, daß künftig für ein Vorhaben nur noch eine einzige Genehmigung erforderlich ist.

Mit dieser Regelung ist beabsichtigt, den Besonderheiten der wasserrechtlichen Erlaubnis und Bewilligung (Ermessensentscheidung, Bewirtschaftung eines öffentlichen Gutes, grundsätzliche Befristung) gegenüber der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (gebundene Entscheidung, präventive Zulassungskontrolle, grundsätzlich keine Befristung) Rechnung zu tragen. Sie stellt einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer grundlegenden rechtssystematischen und verfahrensrechtlichen Harmonisierung dieses Bereichs dar.

2. Zu Nummer 2 (§ 15 BImSchG)

Umweltfreundliche Veränderungen an einer bestimmten Anlage sollen künftig in einem vereinfachten Verfahren zugelassen werden. An ihrer möglichst raschen Umsetzung besteht auch ein öffentliches Interesse. Mit der generellen Zuordnung zu dem vereinfachten Verfahren einschließlich der in der Gesetzes-

änderung vorgesehenen Möglichkeit, drei Monate nach Eingang des Antrags mit der Durchführung der Baumaßnahme beginnen zu können, kann eine deutliche Straffung und Beschleunigung der Änderungsverfahren erreicht werden. An der grundsätzlichen Genehmigungspflicht dieser umweltverbessernden Maßnahmen wird festgehalten. Durch die Beschränkung auf wesentliche Änderungen, die ausschließlich Verbesserungen der Umwelteinwirkungen erzielen, ist sichergestellt, daß keine Verlagerung der Umweltauswirkungen von einem Medium auf ein anderes Medium erfolgen kann. Die Frist von drei Monaten, nach deren Ablauf mit der Baumaßnahme begonnen werden kann, orientiert sich an der für das vereinfachte Verfahren eingeführten Genehmigungsfrist in § 10 Abs. 6a BImSchG, geht jedoch insoweit darüber hinaus, als sie auch ohne vorherige Erteilung der Genehmigung den Beginn der Bauarbeiten ermöglicht. Um sicherzustellen, daß die Behörde innerhalb der vorgegebenen Frist eventuelle Einwendungen erheben kann, muß der Antragsteller bei Einreichung der Unterlagen darauf hinweisen, daß er die Privilegierung nach § 15 Abs. 3 BImSchG für sich in Anspruch nehmen will.

3. Zu Nummer 3 (§ 15a BImSchG)

Nach der derzeitigen Rechtslage kann in einem Änderungsverfahren nach § 15 BImSchG bereits vor Erteilung der Genehmigung mit der Errichtung der Anlage begonnen werden, wenn

1. mit einer Entscheidung zu Gunsten des Trägers des Vorhabens gerechnet werden kann,
2. an der vorzeitigen Errichtung einschließlich des Probebetriebs der Anlage wegen der zu erwartenden Verbesserung des Schutzes der Umwelt ein öffentliches Interesse besteht und

3. der Träger des Vorhabens sich verpflichtet, alle bis zur Entscheidung durch die Errichtung einschließlich des Probetriebs der Anlage verursachten Schäden zu ersetzen und, falls das Vorhaben nicht genehmigt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen.

Die Durchführung von Genehmigungsverfahren zur Neuerrichtung von Anlagen nach § 4 BImSchG kann gerade bei Großanlagen erhebliche Zeit beanspruchen. Häufig besteht jedoch auch hier ein Interesse an einem vorzeitigen Beginn der Errichtung der Anlage. Dieses Interesse kann entweder ein öffentliches Interesse sein, z. B. bei der Errichtung von Abfallentsorgungsanlagen, oder ein privates Interesse des Unternehmers selbst. Die Erteilung einer Teilgenehmigung nach § 8 BImSchG oder eines Vorbescheides nach § 9 BImSchG wird diesem Interesse nicht in vollem Umfange gerecht. Hier sind bereits verbindliche materielle, insoweit die endgültige Zulassungsentscheidung vorwegnehmende Festlegungen der Genehmigungsbehörde erforderlich. Mit der Regelung des § 15 a werden solche Bindungswirkungen jedoch vermieden. Bei der Zulassung nach § 15 a handelt es sich um eine vorläufige, die endgültige Zulassung des Vorhabens weder vorwegnehmende noch ersetzende Regelung. Sie kann daher auch jederzeit widerrufen werden.

Durch die Erstreckung des § 15 a auf die Neuerrichtung soll auch die bisherige Einschränkung des § 15 a auf Maßnahmen, die eine Verbesserung des Schutzes der Umwelt erwarten lassen, entfallen. Zum einen kann die Neuerrichtung einer Anlage zwangsläufig keine Verbesserung des Schutzes der Umwelt darstellen, zum anderen ist die Beschränkung darauf im Hinblick auf die von dem Vorhabenträger einzugehenden Verpflichtung nach Nummer 3 des § 15 a Abs. 1 nicht erforderlich. Im Hinblick auf diese weitreichende Verpflichtung des Anlagenbetreibers ist es auch gerechtfertigt, bei der Entscheidung über die Zulassung des vorzeitigen Beginns die Interessen des Anlagenbetreibers zu berücksichtigen.

Zu Artikel 5 - Änderung des Baugesetzbuches -

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) wurden öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen, über deren Zulassung nach den §§ 10 ff. BImSchG entschieden wird, dem Standortprivileg des § 38 BauGB unterstellt. Im Gegensatz zu Planfeststellungsbeschlüssen können immissionsschutzrechtliche Genehmigungen jedoch nicht in jedem Fall dem Enteignungsverfahren zugrundegelegt werden. Nach den Enteignungsgesetzen der Länder kommt diese sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung nämlich grundsätzlich nur Planfeststellungsbeschlüssen zu (so z.B. § 25 bwLEntG).

Der vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verfolgte Beschleunigungseffekt kann daher grundsätzlich dann nicht eintreten, wenn der Vorhabensträger nicht über die für die Maßnahme erforderlichen Grundstücke verfügt und ein freihändiger Erwerb scheitert. In diesem Fall muß in einem (nachfolgenden) Enteignungsverfahren die Zulässigkeit der Enteignung geprüft werden. Diese Prüfung kann zu dem Ergebnis führen, daß trotz bestandskräftiger Genehmigung eine Enteignung - zugunsten eines unter Umweltaspekten günstigeren Standortes - nicht durchgeführt wird, weil die Enteignungsbehörde zum Ergebnis kommt, daß ein - unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten - geeigneteres Grundstück zur Verfügung steht. Damit besteht die Gefahr einer Verzögerung oder Vereitelung des Vorhabens, vor allem auch in den Fällen, in denen etwa Vorhabensgegner ein "Sperrgrundstück" erworben haben.

Nach Landesrecht (so z.B. § 24 bwLEntG) besteht vereinzelt die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ein enteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Einem solchen Planfeststellungsbeschluß kommt auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen behördlichen Entscheidungen Konzentrationswirkung zu, da die Länder regelmäßig von der in § 100 Nr. 2 VwVfG des Bundes eingeräumten dementsprechenden Möglichkeit Gebrauch gemacht haben (z.B. § 75 Abs. 1 Satz 1 bwLVwVfG).

Zugunsten von Abfallentsorgungsanlagen durchgeführte Planfeststellungsverfahren nach den Landesenteignungsgesetzen sind in § 38 BauGB nach dessen klarem Wortlaut aber nicht enthalten; sie können auch nicht im Wege der Auslegung an der Privilegierung teilnehmen. § 38 BauGB billigt lediglich einer gebundenen immissionsschutzrechtlichen Entscheidung über öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen das Standortprivileg zu. Es ist aber nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift sachgerecht, diese Rechtsfolge auch und erst recht dann anzuordnen, wenn die Anlage in einem nach Landesrecht möglichen Planfeststellungsverfahren zugelassen wird, das aufgrund seiner Formlichkeiten ein der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vergleichbares Höchstmaß an sachlicher Richtigkeit der Entscheidung gewährleistet. Voraussetzung ist weiter, daß die Gemeinde beteiligt worden ist. Eine Reduzierung von Umweltstandards oder eine Beschneidung von Beteiligungsrechten gegenüber der gelten Rechtslage ist mit dieser Ergänzung nicht verbunden. Sinn und Zweck des Investitionserleichterungs- und Wohnlandgesetzes, wonach die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen zu optimieren und zu beschleunigen ist, erfordern es geradezu, der Fachverwaltung die Inanspruchnahme aller zur Verfügung stehenden verfahrensrechtlichen Mittel zu ermöglichen, die eine zeitnahe Verwirklichung des Projekts erwarten lassen. Langwierige Enteignungsverfahren können aber im Einzelfall durch einen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung verbundenen Planfeststellungsbeschluß deutlich verkürzt werden. Bedenken im Hinblick auf die Tatsache, daß der Bundesgesetzgeber im Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz für die in § 7 Abs. 1 AbfG genannten Anlagen des Planfeststellungsverfahrens durch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ersetzt hat, ergeben sich daher nicht.

Zu Artikel 6 - Übergangsregelungen -

1. Zu Absatz 1

Absatz 1 sieht eine Übergangsregelung für vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren vor. Sie werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt.

2. Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält die erforderliche Übergangsvorschrift für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben worden sind.

3. Zu Absatz 3

Absatz 3 gibt eine Übergangsregelung für die Fälle, in denen die in § 47 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung dieses Gesetzes vorgesehene Antragsfrist zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits abgelaufen ist oder weniger als ein Jahr beträgt.

Zu Artikel 7 - Inkrafttreten -

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

31.03.95

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren

A. Zielsetzung

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Auch die im Vergleich mit anderen Industrieländern überlangen Planungszeiträume für wichtige Infrastrukturvorhaben, wie Abfallentsorgungsanlagen und Verkehrswege müssen deutlich verkürzt werden.

Um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland langfristig zu sichern, muß das Anlagenzulassungsrecht deshalb mit dem Ziel einer Straffung der Verfahren novelliert und den veränderten Anforderungen angepaßt werden.

B. Lösung

Zur Erreichung dieser Ziele sieht der Gesetzentwurf Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Baugesetzbuches vor. Vorgesehen sind im wesentlichen folgende Rechtsänderungen:

1. Verwaltungsverfahrensgesetz

- Positivrechtliche Regelung des Grundsatzes der Verfahrensbeschleunigung;
- Absenkung der Grenzzahl für Massenverfahren;

- Verpflichtung der Behörde zur Fristsetzung im Rahmen der Anhörung Beteiligter;
- Heilungsmöglichkeiten formeller Fehler noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren;
- Erstreckung der Folgenlosigkeit von Form- und Verfahrensfehlern auf Ermessensentscheidungen;
- Änderung der Regelungen über das Anhörungsverfahren im Rahmen der Planfeststellung (Einführung von Fristen, Einführung der materiellen Präklusion);
- Einführung des Instituts der Plangenehmigung sowie der Freistellung von Planfeststellung und Plangenehmigung in Fällen von unwesentlicher Bedeutung;

2. Bundes-Immissionsschutzgesetz

- Die bereits bestehende Möglichkeit des vorzeitigen Beginns bei wesentlicher Änderung einer Anlage (§ 15 a BImSchG) soll auf die Neuerrichtung einer Anlage ausgedehnt werden;

3. Baugesetzbuch

- Das Standortprivileg des § 38 BauGB soll auf Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen erweitert werden.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Bundesrat

Drucksache 422/94 (Beschluß)

31.03.95

Gesetzentwurf des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren

Der Bundesrat hat in seiner 682. Sitzung am 31. März 1995 beschlossen, den als Anlage 1 beigelegten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage 2 ersichtliche Entschließung gefaßt.

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts
Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzu-
lassungsverfahren**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 10 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

"Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen."

2. In § 17 Abs. 4 Satz 2, § 67 Abs. 1 Satz 4, § 69 Abs. 2 Satz 2, Absatz 3 Satz 2 sowie in § 74 Abs. 5 Satz 1 wird jeweils die Zahl "300" durch die Zahl "50" ersetzt.

3. In § 28 Abs. 1 werden nach dem Wort "äußern" folgende Worte eingefügt:

"; hierzu ist ihm eine angemessene Frist zu setzen".

4. § 45 Abs. 2 wird wie folgt gefaßt:

"(2) Handlungen nach Absatz 1 können bis zum Abschluß eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden."

5. In § 46 werden nach dem Wort "können" folgende Worte eingefügt:

"oder wenn offensichtlich ist, daß die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflußt hat".

6. § 73 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

"(2) Innerhalb eines Monats nach Zugang des vollständigen Plans fordert die Anhörungsbehörde die Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, zur Stellungnahme auf und veranlaßt, daß der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben auswirkt, ausgelegt wird."

- b) Absatz 3 Satz 1 wird wie folgt gefaßt:

"(3) Die Gemeinden nach Absatz 2 haben den Plan innerhalb von drei Wochen nach Zugang für die Dauer eines Monats zur Einsicht auszulegen."

- c) Nach Absatz 3 wird folgender neuer Absatz 4 eingefügt:

"(4) Die Behörden nach Absatz 2 haben ihre Stellungnahme innerhalb einer von der Anhörungsbehörde zu setzenden Frist abzugeben, die drei Monate nicht überschreiten darf. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen müssen nicht berücksichtigt werden, es sei denn, die vorgebrachten öffentlichen Belange sind der Planfeststellungsbehörde bereits bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen."

- d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5; es wird folgender Satz 3 angefügt:

"Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen."

- e) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden die Worte "mindestens eine Woche" gestrichen.

bb) Satz 2 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 2 werden nach dem Wort "sind" die Worte "und daß später eingehende Einwendungen ausgeschlossen sind (Absatz 5 Satz 3)" angefügt.

- bbb) In Nummer 3 werden die Worte "und verspätete Einwendungen bei der Erörterung und Entscheidung unberücksichtigt bleiben können" gestrichen.
 - ccc) In Nummer 4 wird die Zahl "300" durch die Zahl "50" ersetzt.
 - f) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 und wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Worte "; die Anhörungsbehörde kann auch verspätet erhobene Einwendungen erörtern" gestrichen.
 - bb) In Satz 4 wird die Zahl "300" durch die Zahl "50" ersetzt.
 - cc) Nach Satz 6 wird folgender Satz 7 angefügt:

"Die Erörterung ist innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen."
 - g) Der bisherige Absatz 7 wird Absatz 8 und wird wie folgt geändert:
 - a) Die Worte "Absatzes 6 Satz 2 bis 5" werden durch die Worte "Absatzes 7 Satz 2 bis 5" ersetzt.
 - b) Die Worte "Absatz 5 Satz 2" werden durch die Worte "Absatz 6 Satz 2" ersetzt.
 - h) Der bisherige Absatz 8 wird Absatz 9 und wird wie folgt geändert:

In Satz 2 werden die Worte "Absätze 3 bis 6" durch die Worte "Absätze 2 bis 7" ersetzt.
 - i) Der bisherige Absatz 9 wird Absatz 10 und wird wie folgt geändert:

Das Wort "möglichst" wird gestrichen.
7. § 74 wird wie folgt geändert:
- a) Der Text der Überschrift wird wie folgt gefaßt:

"Planfeststellungsbeschluß, Plangenehmigung".

b) Nach Absatz 5 werden folgende Absätze 6 und 7 angefügt:

"(6) An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung erteilt werden, wenn

1. Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums oder eines anderen Rechts schriftlich einverstanden erklärt haben und
2. mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen hergestellt worden ist.

Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung mit Ausnahme der enteignungsrechtlichen Vorwirkung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren keine Anwendung. Vor Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage bedarf es keiner Nachprüfung in einem Vorverfahren. § 75 Abs. 4 gilt entsprechend.

(7) Planfeststellung und Plangenehmigung entfallen in Fällen von unwesentlicher Bedeutung. Diese liegen vor, wenn

1. andere öffentliche Belange nicht berührt sind oder die erforderlichen behördlichen Entscheidungen vorliegen und sie dem Plan nicht entgegenstehen und
2. Rechte anderer nicht beeinflusst werden oder mit den vom Plan Betroffenen entsprechende Vereinbarungen getroffen worden sind."

Artikel 2

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

§ 15 a Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), das zuletzt durch ... geändert wurde, wird wie folgt geändert:

1. Das Zitat "§ 15" wird ersetzt durch "§§ 4 und 15".
2. Im ersten Halbsatz werden nach dem Wort "Errichtung" die Worte "und dem Probebetrieb" eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Baugesetzbuches

§ 38 Satz 2 des Baugesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2253), das zuletzt durch ... geändert wurde, wird wie folgt gefaßt:

"Das gleiche gilt bei Planfeststellungsverfahren für überörtliche Planungen für öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen sowie auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften, wenn die Gemeinde beteiligt worden ist."

Artikel 4

Übergangsregelungen

- (1) Vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt.
- (2) Die Zulässigkeit eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt richtet sich nach den bisher geltenden Vorschriften, wenn der Verwaltungsakt vor dem Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes bekanntgegeben worden ist.

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil:

Schnelle Verwaltungsverfahren bei der Genehmigung von Investitionsvorhaben und Infrastrukturprojekten sind ein wichtiger Standortfaktor. Nur wenn die Behörden zügig entscheiden, können Unternehmen ihre Investitionsentscheidungen rasch und den Anforderungen der Märkte entsprechend verwirklichen. Auch die im Vergleich mit anderen Industrieländern überlangen Planungszeiträume für wichtige Infrastrukturvorhaben, wie Verkehrswege oder Abfallentsorgungsanlagen, müssen deutlich verkürzt werden. Zwar hat der Bund mit einer Reihe von Gesetzesinitiativen wichtige Rechtsänderungen auf den Weg gebracht. Zu erwähnen sind:

- das (zunächst bis zum 31.05.1995 befristete) Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz vom 17. Mai 1990 (BGBl. I S. 926), jetzt geändert durch Artikel 2 des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes,
- das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466),
- das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) für die neuen Länder und
- das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123).

Die Verwaltungspraxis führt allerdings zunehmend Klage darüber, daß durch diese Gesetzesänderungen neue Probleme und Wertungswidersprüche geschaffen worden seien, die dringend einer Bereinigung bedürften.

Auch besteht trotz der erreichten Teilerfolge über die generelle Reformbedürftigkeit des Anlagenzulassungsrechts weitgehend Einigkeit. Das Nebeneinander einer Vielzahl kaum noch überschaubarer Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahrenstypen, die Fülle der zu berücksichtigenden divergierenden Belange, die zahlreichen Verfahrensstufen und die notwendige Beteiligung von Drittbehörden, Betroffenen, der Öffentlichkeit und der Verbände erfordern nicht nur einen immensen und damit kostspieligen Verwaltungsaufwand, sondern bergen auch die Gefahr von Verfahrensfehlern in sich.

Ohne Abstriche an der Qualität der Zulassungsentscheidungen, also unter Beibehaltung der Sicherheits- und Umweltstandards und bei Wahrung der Abwägungsbelange, soll mit den vorgeschlagenen Beschleunigungsmaßnahmen die dienende Funktion der Zulassungsverfahren für die Sachentscheidung wieder stärker in den Vordergrund gerückt und die Verfahrenseffizienz im Rahmen der Verfahrenszwecke stärker zum Ausdruck gebracht werden.

Berücksichtigt worden sind die Ergebnisse der Besprechung der Verwaltungsrechtsreferenten des Bundes und der Länder vom 1. bis 3. September 1993 in Potsdam sowie die Vorschläge der Arbeitsgruppe der Staatskanzleien "Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren", die von der Ministerpräsidentenkonferenz am 17. Juni 1993 in Berlin bestätigt worden sind.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Artikel 1 - Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes -

1. Zu Nummer 1

Beschleunigungs- und Kostenminimierungsgebote müssen stärker Eingang in das Verwaltungsverfahrensgesetz finden. In Satz 2 des § 10 soll daher als Verfahrensprinzip für das Verwaltungsverfahren ausdrücklich aufgenommen werden, daß Verwaltungsverfahren zügig durchzuführen sind. Zwar ist der Grundsatz der Verfahrensschnelligkeit bereits bisher in § 10 enthalten und verwaltungsprozessual durch die Möglichkeit der Untätigkeitsklage (§ 75 VwGO) abgesichert. Dennoch wird von einer positivrechtlichen Normierung dieses bisher nur ungeschriebenen Verfahrensgrundsatzes eine zusätzliche Signalwirkung ausgehen.

2. Zu Nummer 2

Als Folge der Öffnung der Verwaltungsverfahren für die Beteiligung des Bürgers ist die Zahl von Einwendern und Beteiligten insbesondere bei planfeststellungsbedürftigen Großvorhaben in den letzten Jahren sprunghaft angestiegen. Damit werden die im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllenden Aufgaben der Verwaltung zunehmend behindert oder gar blockiert. Hinzu kommt, daß durch die Vielzahl der individuell zuzustellenden Entscheidungen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit für potentielle Investoren besteht. In diesem Spannungsfeld von individuellem Rechtsschutzinteresse einerseits und den Belangen einer effektiven Verwaltung sowie dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit andererseits ist der Gesetzgeber bisher ab einer Grenzzahl von 300 Ladungen, Bekanntmachungen oder Zustellungen von einem Massenverfahren ausgegangen. Die Entwicklung der letzten Jahre erfordert insoweit eine neue Bewertung. Um die im Zusammenhang mit Ladungen, Bekanntmachungen oder Zustellungen entstehenden Schwierigkeiten im Interesse des Vorhabensträgers zu minimieren und aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität soll künftig bereits ab einer Grenzzahl von 50 von einem Massenverfahren ausgegangen werden. Damit wird dem Rechtsschutzanspruch der Betroffenen nach wie vor in angemessener Weise Rechnung getragen. Insofern erfolgt auch eine Angleichung an die Entwicklung im Verwaltungsprozeßrecht (§§ 56a, 65 Abs. 3, §§ 67a, 93a, 121 Nr. 2 VwGO).

3. Zu Nummer 3

Die Befugnis der Behörde, verfahrensrechtliche Fristen zu setzen, folgt aus dem Verfahrensgestaltungsrecht. Durch die Ergänzung des § 28 soll der Behörde eine Pflicht zur Fristsetzung auferlegt werden. Die Einräumung eines Ermessensspielraums erscheint gerade aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung nicht angezeigt.

4. Zu Nummer 4

Die Änderung soll es der Verwaltung ermöglichen, formelle Fehler noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu heilen. Durch eine gleichzeitige Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung durch Einführung eines § 94a im Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) - vgl. BR-Drs. 1084/94 (Beschluß) - wird die Nachbesserung von Verwaltungsentscheidungen im gerichtlichen Verfahren auch prozessual ermöglicht. Die Möglichkeit, Begründungsmängel zu heilen, bezieht sich ausschließlich auf die Heilung formeller Begründungsfehler im Verwaltungsprozeß. Das Nachschieben von Gründen wird dagegen von der Änderung des § 45 Abs. 2 VwVfG nicht berührt.

Im Rahmen der Kostenentscheidung des Gerichts muß berücksichtigt werden, daß die erst im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgte Heilung von Verfahrens- und Formfehlern nicht zu Lasten des Klägers geht.

5. Zu Nummer 5

Die bisherige Regelung der Unbeachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern bezieht sich nach überwiegender Auffassung von Rechtsprechung und Literatur ausschließlich auf gebundene Verwaltungsakte. Im Ermessensbereich ist sie allenfalls dann anwendbar, wenn das Ermessen im konkreten Fall auf Null geschrumpft ist. Diese Differenzierung von gebundener und Ermessensverwaltung wird von der Sache her nicht gefordert. § 46 ist Ausdruck des allgemeinen Grundsatzes der Unzulässigkeit rechtsmißbräuchlicher Geltendmachung von Rechten (§ 242 BGB). Dieser Grundsatz muß auch für Ermessensentscheidungen gelten. Der Bundesrat hatte diese Auffassung bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes vertreten (BT-Drs. 7/910 S. 103 zu § 42).

6. Zu Nummer 6

Nummer 6 enthält spezielle Regelungen für das Anhörungsverfahren mit dem Ziel einer Verfahrensbeschleunigung. Inhaltlich entsprechen die Änderungen den Bestimmungen, wie sie durch das Planungsvereinfachungsgesetz vom 17. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2123) bereits für wichtige Infrastrukturmaßnahmen eingeführt wurden. Mit der Aufnahme der Bestimmungen in das (allgemeine) Verwaltungsverfahrensgesetz sollen bestehende Lücken geschlossen werden.

7. Zu Nummer 7

Das Institut der Plangenehmigung ermöglicht der zuständigen Verwaltungsbehörde in einfach gelagerten Fällen ein zügiges und wenig aufwendiges Verfahren. Dadurch können Zeit und Verwaltungsaufwand in erheblichem Maße reduziert werden. Das Institut der Plangenehmigung ist bereits im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz vom 16.12.1991 (BGBl. I S. 2174) und im Planungsvereinfachungsgesetz vom 17.12.1993 (BGBl. I S. 2123) enthalten. Durch die Übernahme in das Verwaltungsverfahrensgesetz wird es möglich, diese Verfahrensvereinfachung auf alle diejenigen Rechtsmaterien zu erstrecken, die die Anwendung des Teils V, Abschnitt 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vorsehen.

Die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung entfällt bei der vorgesehenen Plangenehmigung, da diese nicht als Grundlage einer Enteignung dienen kann.

Zu Artikel 2 - Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes -

Nach der derzeitigen Rechtslage kann in einem Änderungsverfahren nach § 15 BImSchG bereits vor Erteilung der Genehmigung mit der Errichtung der Anlage begonnen werden, wenn

1. mit einer Entscheidung zugunsten des Trägers des Vorhabens gerechnet werden kann,
2. an der vorzeitigen Errichtung einschließlich des Probetriebs der Anlage wegen der zu erwartenden Verbesserung des Schutzes der Umwelt ein öffentliches Interesse besteht und
3. der Träger des Vorhabens sich verpflichtet, alle bis zur Entscheidung durch die Errichtung einschließlich des Probetriebs der Anlage verursachten Schäden zu ersetzen und, falls das Vorhaben nicht genehmigt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen.

Die Durchführung von Genehmigungsverfahren zur Neuerrichtung von Anlagen nach § 4 BImSchG kann gerade bei Großanlagen erhebliche Zeit beanspruchen. Häufig

besteht jedoch auch hier ein Interesse an einem vorzeitigen Beginn der Errichtung der Anlage. Dieses Interesse kann entweder ein öffentliches Interesse sein, z. B. bei der Errichtung von Abfallentsorgungsanlagen, oder ein privates Interesse des Unternehmers selbst. Die Erteilung einer Teilgenehmigung nach § 8 BImSchG oder eines Vorbescheides nach § 9 BImSchG wird diesem Interesse nicht in vollem Umfang gerecht. Hier sind bereits verbindliche materielle, insoweit die endgültige Zulassungsentscheidung vorwegnehmende Festlegungen der Genehmigungsbehörde erforderlich. Mit der Regelung des § 15 a werden solche Bindungswirkungen jedoch vermieden. Bei der Zulassung nach § 15 a handelt es sich um eine vorläufige, die endgültige Zulassung des Vorhabens weder vorwegnehmende noch ersetzende Regelung. Sie kann daher auch jederzeit widerrufen werden.

Zu Artikel 3 - Änderung des Baugesetzbuches -

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) wurden öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen, über deren Zulassung nach den §§ 10 ff. BImSchG entschieden wird, dem Standortprivileg des § 38 BauGB unterstellt. Im Gegensatz zu Planfeststellungsbeschlüssen können immissionsschutzrechtliche Genehmigungen jedoch nicht in jedem Fall dem Enteignungsverfahren zugrundegelegt werden. Nach den Enteignungsgesetzen der Länder kommt diese sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung nämlich grundsätzlich nur Planfeststellungsbeschlüssen zu (so z.B. § 25 Landesenteignungsgesetz Baden-Württemberg).

Der vom Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz verfolgte Beschleunigungseffekt kann daher grundsätzlich dann nicht eintreten, wenn der Vorhabensträger nicht über die für die Maßnahme erforderlichen Grundstücke verfügt und ein freihändiger Erwerb scheitert. In diesem Fall muß in einem (nachfolgenden) Enteignungsverfahren die Zulässigkeit der Enteignung geprüft werden. Diese Prüfung kann zu dem Ergebnis führen, daß trotz bestandskräftiger Genehmigung eine Enteignung - zugunsten eines unter Umweltaspekten günstigeren Standortes - nicht durchgeführt wird, weil die Enteignungsbehörde zum Ergebnis kommt, daß ein -unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten - geeigneteres Grundstück zur Verfügung steht. Damit besteht die Gefahr einer Verzögerung oder Vereitelung des Vorhabens, vor allem auch in den Fällen, in denen etwa Vorhabensgegner ein "Sperrgrundstück" erworben haben.

Nach Landesrecht (so z.B. § 24 Landesenteignungsgesetz Baden-Württemberg) besteht vereinzelt die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ein enteignungsrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen. Einem solchen Planfeststellungsbeschluß kommt auch gegenüber nach Bundesrecht notwendigen behördlichen Entscheidungen Konzentrationswirkung zu, da die Länder regelmäßig von der in § 100 Nr. 2 VwVfG des Bundes eingeräumten dementsprechenden Möglichkeit Gebrauch gemacht haben (z.B. § 75 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg). Zugunsten von Abfallentsorgungsanlagen durchgeführte Planfeststellungsverfahren nach den Landesenteignungsgesetzen sind in § 38 BauGB nach dessen klarem Wortlaut aber nicht enthalten; sie können auch nicht im Wege der Auslegung an der Privilegierung teilnehmen. § 38 BauGB billigt lediglich einer gebundenen immissionsschutzrechtlichen Entscheidung über öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen das Standortprivileg zu. Es ist aber nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift sachgerecht, diese Rechtsfolge auch und erst recht dann anzuordnen, wenn die Anlage in einem nach Landesrecht möglichen Planfeststellungsverfahren zugelassen wird, das aufgrund seiner Förmlichkeiten ein der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung vergleichbares Höchstmaß an sachlicher Richtigkeit der Entscheidung gewährleistet. Voraussetzung ist weiter, daß die Gemeinde beteiligt worden ist. Eine Reduzierung von Umweltstandards oder eine Beschneidung von Beteiligungsrechten gegenüber der geltenden Rechtslage ist mit dieser Ergänzung nicht verbunden. Sinn und Zweck des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes, wonach die Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen zu optimieren und zu beschleunigen ist, erfordern es geradezu, der Fachverwaltung die Inanspruchnahme aller zur Verfügung stehenden verfahrensrechtlichen Mittel zu ermöglichen, die eine zeitnahe Verwirklichung des Projekts erwarten lassen. Langwierige Enteignungsverfahren können aber im Einzelfall durch einen mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung verbundenen Planfeststellungsbeschluß deutlich verkürzt werden. Bedenken im Hinblick auf die Tatsache, daß der Bundesgesetzgeber im Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz für die in § 7 Abs. 1 AbfG genannten Anlagen das Planfeststellungsverfahren durch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ersetzt hat, ergeben sich daher nicht.

Zu Artikel 4 - Übergangsregelungen -

1. Zu Absatz 1

Absatz 1 sieht eine Übergangsregelung für vor Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnene Planungsverfahren vor. Sie werden nach den Vorschriften dieses Gesetzes weitergeführt.

2. Zu Absatz 2

Absatz 2 enthält die erforderliche Übergangsvorschrift für die Zulässigkeit von Rechtsbehelfen gegen Verwaltungsakte, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bekanntgegeben worden sind.

Zu Artikel 5 - Inkrafttreten -

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

EntschlieÙung:

Vorsorgende Umweltpolitik ist eine Voraussetzung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland. Ihr Erfolg hängt nicht nur von der Qualität politischer Zielvorgaben, sondern auch von der Qualität des Verwaltungsvollzugs ab. Lang andauernde Genehmigungsverfahren behindern sowohl die Investitionstätigkeit der Wirtschaft als auch den ökologischen Fortschritt.

Zwar sind zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bereits gesetzgeberische Maßnahmen getroffen worden. Diese reichen aber für einen effizienten Verwaltungsvollzug nicht aus. Dringend benötigte Verwaltungskraft wird durch bürokratischen Aufwand gebunden. Über die von den Ländern genutzten Rationalisierungsansätze hinaus besteht deshalb die Notwendigkeit, entbehrliche Verwaltungsaufgaben weiter abzubauen, Aufgaben auf Dritte zu übertragen, die Verwaltungsorganisation zu straffen und Verfahrensregelungen und -abläufe weiter zu vereinfachen.

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat vor diesem Hintergrund die sich bietenden Möglichkeiten für eine leistungsfähige, kompetente und auch in Zukunft finanzierbare staatliche Verwaltung beraten und ihren Willen zur Fortsetzung des eingeleiteten Reformprozesses unterstrichen.

Der Bundesrat hat mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren - BR-Drucksache 422/94 (Beschluß) - rechtliche Änderungen des Verwaltungsverfahrens beschlossen, die sowohl dem einzel- und gesamtwirtschaftlichen Interesse an zügigen Genehmigungsverfahren als auch dem Interesse des Staates an einem effektiven und bezahlbaren Umweltschutz Rechnung tragen.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung jedoch auf, außerdem zu prüfen, ob und welche Möglichkeiten bestehen,

- staatliche Überwachung bei Unternehmen abzubauen, die sich am Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung nach der Öko-Audit-Verordnung beteiligen,
- Zertifizierungsverfahren einzuführen, um - soweit möglich - Genehmigungsverfahren durch Zertifizierungsverfahren zu ersetzen,
- bereichsspezifische gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zu schaffen, die die Länder in den Stand setzen, geeignete staatliche Aufgaben auf Private zu übertragen,
- den Kreis UVP-pflichtiger Vorhaben weiter einzuschränken (Überprüfung des Anhangs zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 UVPG),
- eine gesetzliche Ermächtigung im Rahmen des Verwaltungsverfahrenrechts zur Beauftragung externer Projektmanager zu schaffen und
- eine Alternativen-Präklusion einzuführen.

Begründung:

Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren werden wesentliche Empfehlungen der Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1993 und März 1994 aufgegriffen.

Die Beschlußfassung der Ministerpräsidentenkonferenz beschränkte sich jedoch nicht auf diese Empfehlungen, sondern machte deutlich, daß zur Entlastung des Staates von Aufgaben, die er nicht unbedingt selber wahrnehmen muß, und zum Abbau wettbewerbsbehindernder, normativer Vorgaben weitere Eingriffe in das Gefüge des Verwaltungsverfahrens und der Verwaltungsorganisation erforderlich sind.

Dies bezieht sich vor allem auf eine stärkere Einbeziehung Privater in die staatliche und kommunale Aufgabenerfüllung. Die Schaffung der hierfür erforderlichen gesetzlichen Grundlagen setzt jedoch, soweit rechtliches Neuland betreten wird, eine vertiefte fachliche und politische Diskussion voraus, die erst noch geleistet werden muß. Sie muß rasch aufgenommen und zu Ergebnissen geführt werden.

Zur Prüfungsbitte im einzelnen:

- Mit der praktischen Einführung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung entsprechend der Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates der Europäischen Gemeinschaften wird in das Umweltrecht ein neues Instrument eingebaut (Öko-Audit).
Das Öko-Audit-System, das sowohl eine Kontrolle interner Unternehmensziele als auch die Überprüfung der vorgesehenen Schutzvorkehrungen mit geltenden Rechtsvorschriften zulassen soll, erscheint geeignet, staatliche Kontrollmechanismen abzubauen, wobei akkreditierten Sachverständigen die Ermittlung zulassungs- und überwachungsrelevanter Sachverhalte übertragen werden kann.
- Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz ist das Instrumentarium des Immissionsschutzrechts um die Einführung von Bauartzulassungen, die Genehmigungsverfahren auf die Prüfung standortbezogener Parameter beschränken, erweitert worden. Es zeigt sich, daß die verfahrensbeschleunigende Wirkung solcher Bauartzulassungen aber sowohl durch den ständigen technischen Anpassungsbedarf als auch durch den hohen Zeitaufwand ihrer Einführung (Notifizierung durch die EU) beschränkt ist. Eine größere Entlastungs- und Beschleunigungswirkung kann sich dagegen für einen noch näher zu definierenden Kreis von Anlagen durch eine Ablösung von Genehmigungsverfahren durch ein nicht-staatliches Zertifizierungsverfahren ergeben, in dem akkreditierte Sachverständige die Aufgabe haben, die Einhaltung technischer Vorgaben festzustellen.
- Für eine nachhaltige Entlastung der öffentlichen Verwaltung ist der Abbau von Aufgaben notwendig, die die öffentliche Hand nicht unbedingt selber erledigen muß. Insbesondere ist bei der Abwasserbeseitigung und der Abfallentsorgung eine Übertragung staatlicher Aufgaben etwa im Wege der Selbstüberwachung oder der Kontrolle durch private Beliehene denkbar. Dafür müssen gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen geschaffen werden.
- Mit der UVP-Richtlinie der EG und dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sind zusätzliche Verfahrensschritte in das Anlagenzulassungsrecht eingefügt worden. Diese zusätzlichen Regelungen belasten im hohen Maß die Genehmigungsbehörden. Eine Überprüfung des Anhangs zu Nr. 1 der Anlage zu § 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung erscheint daher angezeigt. Eine Einschränkung des Kreises der UVP-pflichtigen Vorhaben würde zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beitragen.
- Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und zur Übertragung staatlicher Aufgaben auf Private sind durch die bestehenden Verwaltungsstrukturen systemimmanente Grenzen gesetzt. Veränderte Anforderungen an die Qualität staatlicher Dienstleistungen setzen neue Formen der Leistungserstellung durch Einfügung neuer Elemente in die bestehende Verwaltungsorganisation voraus. Verlangt ist ein effizientes Verwaltungsmanagement, das rechtsstaatlichen und demokratischen Ansprüchen genügt, gleichzeitig aber der Dynamik des Wirtschaftsprozesses besser

Rechnung tragen kann. Die in der Verwaltungswissenschaft diskutierte Institution des administrativen Projektmanagers, dessen Aufgabenstellung zwischen Antragsteller und Genehmigungsbehörde anzusiedeln wäre, könnte zu spürbaren Vollzugsentlastungen und gleichzeitig zu einem effizienteren Verwaltungshandeln beitragen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, die verwaltungsverfahrenrechtlichen Voraussetzungen und Folgewirkungen zu prüfen.

- Da in zahlreichen Planfeststellungsverfahren beträchtliche Zeit auf die Standortauswahl entfällt, bedürfte es einer Regelung, die Standortalternativen, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht in das Verfahren eingebracht worden sind, von der weiteren Prüfung ausschließt (Alternativen-Präklusion). Auch dies könnte erhebliche verfahrensentlastende und -beschleunigende Wirkung haben.