

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

A. Problem

Angesichts der durch die Luftverunreinigungen verursachten Gesundheitsschädigungen beim Menschen sowie des Waldsterbens, das bereits bedrohliche Ausmaße angenommen hat und sich weiter beschleunigt, angesichts der Boden- und Gewässerversauerung sowie sich abzeichnender weiterer Vegetationsschäden, sind Sofortmaßnahmen zur drastischen Verringerung der Luftverschmutzung erforderlich, um die gesundheitlichen Folgen für den Menschen sowie die ökologischen und ökonomischen Schäden wenigstens noch in Grenzen halten zu können. Die 13. BImSchV (Großfeuerungsanlagenverordnung) wird aufgrund ihrer langen Übergangsfristen, ihrer vielen Ausnahmeregelungen und ihrer immer noch zu hoch angesetzten Emissionshöchstwerte kurzfristig nicht mehr als nur unerhebliche Verbesserungen bei der Emissionsituation bewirken können. Zudem werden ernstzunehmende Zweifel geäußert, ob die 13. BImSchV bei der bestehenden Gesetzeslage überhaupt durchsetzbar ist (so etwa der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen in seinem Gutachten „Waldschäden und Luftverunreinigungen“).

B. Lösung

Zur baldmöglichen Erzielung von Emissionsminderungen sind deshalb weitere Regelungen bzw. die Änderung bestehender Regelungen erforderlich. Zwar schreibt das Bundes-Immissionsschutzgesetz vor, daß Anlagen so zu betreiben sind, daß Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Emissionsbegrenzung, jedoch haben die zuständigen Behörden leider so gut wie nicht versucht, den Betreibern von Altanlagen gegenüber die Erfüllung dieser Pflichten durch den Erlaß von nachträglichen Anordnungen durchzusetzen.

Die mit der Beschränkung des behördlichen Ermessens einhergehende verbesserte Rechtsposition betroffener Bürger wird sich zusätzlich positiv auf die Durchsetzbarkeit nachträglicher Anordnungen auswirken. Um so mehr wird dies der Fall sein, je durchschaubarer die Emissionssituation und deren Verursachung für den einzelnen Bürger gemacht wird.

Die Abwärmenutzung — dort wo sie ökonomisch und ökologisch sinnvoll ist — führt zu einer besseren Energieausnutzung und damit zu einem geringeren Energieverbrauch. Ein geringerer Energieverbrauch bedeutet zugleich eine Verminderung der Emissionen.

Die Möglichkeit der Entstehung der gegenwärtigen Umweltschäden verdeutlicht die Notwendigkeit einer besseren Umweltplanung. Vor der Genehmigung einer Anlage ist in Zukunft zu untersuchen, ob die geplante Anlage sich unter Vermeidung von Gefahren in die Umwelt einfügen läßt. Eine Anlage soll in Zukunft nur noch genehmigt werden, wenn sie von ihrer Konzeption her ökologische und ökonomische Gesichtspunkte bestmöglich verbindet.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Durch das Änderungsgesetz entstehen für Bund und Gemeinden keine zusätzlichen Kosten. Die Mehrkosten für die Länder sind nicht genau zu beziffern. Es ist im einzelnen nicht voraussehbar, inwieweit die Länder von den erweiterten Möglichkeiten des Gesetzes Gebrauch machen werden. Der größere Verwaltungsaufwand bei der Genehmigung neuer Anlagen wird angesichts der geringen Anzahl von Planungsvorhaben keine erheblichen Mehraufwendungen verursachen. Diese lassen sich zudem auf die für die Durchführung von Genehmigungsvorhaben zu erhebenden Gebühren umlegen.

Für die Betreiber von Anlagen lassen sich die Kosten ebenfalls nicht beziffern, da diese gleichfalls von dem im Umfang nicht voraussehbaren Gebrauchmachen der Länder von den gesetzlichen Möglichkeiten abhängen werden. Zum Teil werden Kosten, die durch die 13. BImSchV entstehen würden, vorweggenommen.

Die Abwärmenutzung wird dort, wo sie durchgeführt wird, zu erheblichen Investitionskosten führen. Da die Abwärmenutzung aber zur Pflicht gemacht wird, soweit sie wirtschaftlich sinnvoll ist, werden sich die Investitionskosten ohne Mehrbelastung der Abnehmer amortisieren.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

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

Artikel 1

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. März 1974 (BGBl. I S. 721, 1193), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. März 1982 (BGBl. I S. 281), wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Satz wird Absatz 1.
- b) Der neue Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 2 wird das Wort „und“ am Ende gestrichen.
 - bb) Nummer 3 erhält folgende Fassung:

„3. die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Reststoffe ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder, soweit dies technisch nicht möglich ist oder mit für den Betreiber untragbaren Kosten verbunden wäre, als Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden, und“.

- cc) Folgende neue Nummer 4 wird angefügt:

„4. die beim Betrieb der Anlagen entstehende Abwärme einer Nutzung in Gewerbe, öffentlichen Einrichtungen oder Haushalten zugeführt wird, soweit dies wirtschaftlich sinnvoll und umweltverträglich ist.“

- c) Folgende neue Absätze 2 und 3 werden angefügt:

„(2) Bei der Wahl des Standortes für die Errichtung einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist die Eignung des Standortes zur Erfüllung der Pflichten des Absatzes 1 angemessen zu berücksichtigen.

(3) Von verschiedenen möglichen Konzeptionen einer genehmigungsbedürftigen Anlage ist diejenige zu wählen, durch die die Pflichten des Absatzes 1 am besten zu erfüllen sind.“

2. In § 10 wird folgender neuer Absatz 5a eingefügt:

„(5a) Zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 6 führt die Genehmigungsbehörde eine Umweltverträglichkeitsprüfung

durch und erstellt eine Bilanz der durch die Anlage zu erwartenden Emissionen und der im Einwirkungsbereich bereits bestehenden Belastungen (Gesamtschadstoffbilanz), sowie eine Bilanz des bei der Anlage zu erwartenden Energieeinsatzes, der Energienutzung und Energieeinsparung (Gesamtenergiebilanz). Eine Gesamtschadstoff- und Energiebilanz erstellt die Behörde ebenso für mögliche andere Anlagenkonzeptionen.“

3. § 14 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Soweit solche Vorkehrungen nach dem Stand der Technik nicht durchführbar oder mit Kosten verbunden sind, die außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen, kann lediglich Schadensersatz verlangt werden.“

4. § 17 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die zuständige Behörde soll nach Erteilung der Genehmigung zur Erfüllung der sich aus diesem Gesetz und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten Anordnungen treffen. Wird nach Erteilung der Genehmigung festgestellt, daß die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht ausreichend vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen geschützt ist, hat die zuständige Behörde nachträgliche Anordnungen zu treffen.“

- b) Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„Die Behörde darf eine nachträgliche Anordnung nicht treffen, wenn die ihr bekannten Tatsachen ergeben, daß die Anordnung nach dem Stand der Technik nicht erfüllbar oder mit Kosten verbunden ist, die außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck stehen.“

5. § 27 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Die Emissionserklärung kann bei der Behörde von jeder Person eingesehen werden, soweit kein überwiegendes Interesse des Betreibers an der Geheimhaltung von Einzelangaben besteht, aus denen Rückschlüsse auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gezogen werden können.“

6. § 46 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

„Die Anlagen sind im Emissionskataster im einzelnen aufzuführen“.

- b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Emissionskataster können bei der Behörde von jeder Person eingesehen werden. § 27 Abs. 3 gilt entsprechend.“

7. § 47 erhält folgende Fassung:

„§ 47
Luftreinhaltepläne

Ergibt die Auswertung, daß im gesamten Belastungsgebiet oder Teilen des Gebiets schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen auftreten oder zu erwarten sind, ist für dieses Gebiet von der nach Landesrecht zuständigen Behörde ein Luftreinhalteplan aufzustellen.“

8. § 53 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Bestellung von Immissionsschutzbeauftragten“

- b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) Satz 1 erster Halbsatz erhält folgende Fassung:

„Die zuständige Behörde bestellt für genehmigungsbedürftige Anlagen einen oder mehrere Immissionsschutzbeauftragte.“

- bb) Satz 2 zweiter Halbsatz erhält folgende Fassung:

„, für die Immissionsschutzbeauftragte zu bestellen sind.“

- c) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die zuständige Behörde kann für genehmigungsbedürftige Anlagen, für die die Bestellung eines Immissionsschutzbeauftragten nicht durch Rechtsverordnung vorgeschrieben ist, sowie für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen einen oder mehrere Immissionsschutzbeauftragte bestellen, soweit sich im Einzelfall die Notwendigkeit der Bestellung aus den in Absatz 1 Satz 1 genannten Gesichtspunkten ergibt.“

- d) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Kosten für die Immissionsschutzbeauftragten tragen die Betreiber der Anlagen, für die Immissionsschutzbeauftragte bestellt werden.“

9. § 55 wird wie folgt geändert:

- a) Die Absätze 1 bis 3 werden gestrichen.

- b) Absatz 4 wird alleiniger Absatz, die Bezeichnung „(4)“ wird gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Bonn, den 21. Februar 1984

Beck-Oberdorf, Schily, Kelly und Fraktion

Begründung

Die Umweltschäden durch Immissionen haben in den letzten Jahren überaus stark zugenommen. Die Schädigung der Wälder ist in den letzten Jahren stark und rasch angestiegen und hat bereits bedrohliche Ausmaße angenommen. Die Waldschäden haben sich von 8 v. H. im Frühjahr 1982 auf 34 v. H. im Sommer 1983 mehr als vervierfacht. Die Bestände der Weißtanne sind zu 100 Prozent geschädigt, die der Fichte und Kiefer fast zur Hälfte. Auch bei Laubbäumen treten mittlerweile gravierende Schäden auf.

An Gebäuden entstehen jährlich Schäden in Milliardenhöhe. Die zunehmende Bodenversauerung hat negative Folgen für die Landwirtschaft.

Als Ursache für diese Umweltschäden ist die Luftverunreinigung nicht mehr zu bestreiten. An der Luftverunreinigung haben dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterliegende Anlagen einen maßgeblichen Anteil. Am sogenannten Ferntransport emittierter Schadstoffe sind diese Anlagen zu fast 100 Prozent beteiligt.

Zur Verringerung der Emissionen hat die Bundesregierung die Dreizehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungsanlagen — 13. BImSchV) erlassen. Erste Wirkungen wird diese Verordnung aber erst gegen Ende dieses Jahrzehnts entfalten. Aufgrund der langen Übergangsfristen, der vielen Ausnahmeregelungen und der zu hoch angesetzten Emissionshöchstwerte kann mit einer nachhaltigen und raschen Einschränkung von Umweltschäden nicht gerechnet werden.

Zudem werden — beispielsweise vom Sachverständigenrat für Umweltfragen — Zweifel geäußert, ob die Regelungen der 13. BImSchV hinsichtlich der Altanlagen bei der bestehenden Gesetzeslage durchsetzbar sind. § 17 Abs. 2 BImSchG schließt nachträgliche Anordnungen bei wirtschaftlicher Unvertretbarkeit aus. An dieser Bestimmung könnte die Durchsetzung der Nachrüstungspflicht für Altanlagen scheitern.

Gerade die Anforderung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit hat in der Vergangenheit den Erlass nachträglicher Anordnungen zur Emissionsminderung verhindert. Grund dafür war wohl weniger das möglicherweise Nichtvorliegen dieser Anforderung, sondern vielmehr die Unsicherheit über die Auslegung des Begriffs der wirtschaftlichen Vertretbarkeit. In der Rechtsprechung ist der Begriff bisher nicht geklärt worden, im Schrifttum herrschen weitgehende Meinungsverschiedenheiten. Folge davon war, daß die Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG nicht durch nachträgliche Anordnungen durchgesetzt worden sind, daß bei jahrzehntealten Anlagen die Emissionen trotz des Fortschritts der Technik noch genauso hoch wie bei der Genehmigung sind.

Um diese Hemmnisse für nachträgliche Anordnungen abzubauen, ist die Herabsetzung der Anordnungsvoraussetzungen bzw. der Ausschlußgründe für Anordnungen erforderlich. Gleichzeitig sind die zuständigen Behörden durch eine Einschränkung ihres Ermessens zum Erlass nachträglicher Anordnungen anzuhalten.

Eine weitere Emissionsminderung läßt sich bereits durch eine bessere Ausnutzung der eingesetzten Energie erreichen. Hier ist insbesondere durch die Nutzung der beim Betrieb von Anlagen entstehenden Abwärme ein bisher noch unzureichend genutztes Einsparpotential an Primärenergie auszuschöpfen. Die Zuführung von Abwärme zur Nutzung in Gewerbe, öffentlichen Einrichtungen und Privathaushalten ist dem Betreiber dort zur Pflicht zu machen, wo es wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll ist.

Insgesamt ist angesichts der eingetretenen enormen Umweltschäden eine verbesserte Umweltplanung durchzuführen. Vor der Genehmigung neuer Anlagen ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen und eine Anlage nur noch dann zu genehmigen, wenn sie eine bestmögliche Verbindung von ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten gewährleistet.

Zu Artikel 1 Nr. 1

Dem Betreiber einer Anlage wird zur Pflicht gemacht, entstehende Reststoffe wiederzuverwerten, soweit dies technisch möglich ist und nicht mit untragbaren Kosten für den Betreiber verbunden ist.

Die Neufassung bringt damit eine stärkere Betonung der Wiederverwertungspflicht gegenüber der bloßen Beseitigung als Abfall zum Ausdruck. Ein Recycling soll immer dann durchgeführt werden, wenn es für den Betreiber nicht unmöglich ist. Durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wird ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen des Betreibers und dem öffentlichen Interesse an einer Wiederverwertung der Reststoffe garantiert. Die starke Betonung der Recyclingpflicht hat den zusätzlichen Effekt, daß bereits der Anfall von Reststoffen möglichst vermieden wird.

Durch die Nummer 4 wird die Abwärmenutzung zur Betreiberpflicht gemacht, soweit dies wirtschaftlich sinnvoll ist. Auf die energie- wie umweltpolitische Vorrangigkeit der Kraft-Wärme-Kopplung hatte der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem Gutachten „Energie und Umwelt“ hingewiesen. Durch die Abwärmenutzung wird sowohl eine Verminderung des Schadstoffausstoßes erreicht als auch die Einsparung von Energie, was zur Verringerung der Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland von Rohölimporten führen wird.

Der neue Absatz 2 stellt klar, daß bei der Wahl des Standortes einer geplanten Anlage bereits die Eignung des Standortes zur Erfüllung der Betreiberpflichten nach Absatz 1 zu berücksichtigen ist. Diese Verpflichtung bestand schon nach der bisherigen Rechtslage (VG München, GewArch 1979, 29, 31). Der Betreiber soll nicht schon durch die Wahl des Standortes eine Abwärmenutzung ausschließen können.

Im neuen Absatz 3 wird die Verpflichtung ausgesprochen, in der Planung einer neuen Anlage die Konzeption zugrunde zu legen, die die bestmögliche Erfüllung der Betreiberpflichten nach Absatz 1 mit sich bringt. So wird oft der Bau einer oder mehrerer kleinerer Anlagen mit Kraft-Wärme-Kopplung zu einer insgesamt besseren Energienutzung und einem geringeren Schadstoffauswurf führen. Dem Vorsorgeprinzip und dem Gebot der Abwärmenutzung würde durch eine derartige Konzeption besser Genüge getan als durch den Bau eines Großkraftwerkes. Absatz 3 gewährleistet, daß von mehreren möglichen Konzeptionen nur die verwirklicht wird, die insgesamt den geringsten Schadstoffauswurf verursacht und den höchsten Gesamtwirkungsgrad erreicht. Insgesamt wird durch die Neufassung des § 5 sowohl umwelt- als auch energiepolitischen Zweckmäßigkeiten und Notwendigkeiten gleichsam Rechnung getragen.

Zu Artikel 1 Nr. 2

In dem neuen Absatz 5a des § 10 wird die Verfahrensweise zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen angesichts der erweiterten Betreiberpflichten geregelt. In einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist zu untersuchen, ob sich die geplante Anlage in die Umwelt einfügen läßt, ohne daß negative Auswirkungen zu erwarten sind. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist noch durch Verwaltungsvorschrift näher auszugestalten.

Anhand von Gesamtschadstoff- und Energiebilanzen hinsichtlich der geplanten Anlagenkonzeption und möglicher Alternativen überprüft die Genehmigungsbehörde die Erfüllung der Pflicht des § 5 Abs. 3 neuer Fassung.

Zu Artikel 1 Nr. 3

Die Neufassung von § 14 Satz 2 gleicht die Abschlußregelung für privatrechtliche Abwehransprüche an den neugefaßten Absatz 2 des § 17 an. Diese Angleichung ist zweckmäßig, da ansonsten ein in seinen Rechten verletzter Bürger durch eine Verpflichtung der Genehmigungsbehörde (bei Ermessensreduzierung auf Null) zum Erlaß einer nachträglichen Anordnung mehr erreichen könnte als bei Verfolgung seiner privatrechtlichen Ansprüche gegen den Anlagenbetreiber. Eine derartige Divergenz wäre für den betroffenen Bürger nicht einsichtig und würde zu einer unnötigen Inanspruchnahme der Behörde führen.

Zu Artikel 1 Nr. 4

Die Neufassung des Absatzes 1 von § 17 reduziert das Ermessen der Behörde bei der Frage, ob sie in Form von nachträglichen Anordnungen tätig werden soll. Grundsätzlich soll die Behörde die Erfüllung der Betreiberpflichten durch den Erlaß nachträglicher Anordnungen durchsetzen. Die Verpflichtung der Behörde zum Handeln in Satz 2 entspricht der Verpflichtung in § 6, bei Nichtvorliegen eines wirksamen Schutzes für Allgemeinheit und Nachbarschaft die Genehmigung zu versagen.

Die Ermessensreduzierung erscheint erforderlich angesichts der Erfahrung, daß von den Möglichkeiten nachträglicher Anordnungen in der Vergangenheit so gut wie kein Gebrauch gemacht worden ist, obwohl dies zum Schutz der Umwelt dringend notwendig gewesen wäre. Die Neufassung hält die Behörden zum Tätigwerden an.

Dieser Anhalt wird dadurch verstärkt, daß § 17 dem betroffenen Nachbarn einen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch gegen die Behörde auf Tätigwerden gibt. Bei der vorgenommenen Ermessensbeschränkung kann die Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen des Satzes 2 zum Erlaß einer nachträglichen Anordnung verpflichtet werden. Diese Möglichkeit wird wohl bereits präventiv Einfluß auf die Entscheidung der Behörde haben, ob sie eine Anordnung treffen soll oder nicht.

Die Neufassung des Absatzes 2 Satz 1 trägt der Notwendigkeit Rechnung, die Ausnahmeregelung der wirtschaftlichen Unvertretbarkeit abzubauen, die in der Vergangenheit fast stets als Grund für das Untätigbleiben der Genehmigungsbehörde diente.

Nach der Neufassung ist der Erlaß einer nachträglichen Anordnung nur dann nicht möglich, wenn dieser der Stand der Technik oder der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entgegenstehen. Eine stärkere Einschränkung ist durch das Eigentumsrecht nach Artikel 14 GG nicht geboten.

Insbesondere auf den Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 1981 (BVerfGE 58, 300) hin wird in der Rechtswissenschaft die Meinung vertreten, daß eigentumsrechtlich kein Unterschied bestehe, ob sich der Betrieb einer Anlage auf eine Genehmigung oder unmittelbar auf Eigentum stütze (so vor allem SendlerUPR 1983, 40). Wenn bei einer nach dem BImSchG nicht genehmigungsbedürftigen Anlage nachträgliche Anordnungen ohne die Voraussetzung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit möglich seien (§ 24 BImSchG), dann hindere Artikel 14 GG den Gesetzgeber nicht, dies auch bei nach § 6 BImSchG genehmigten Anlagen zu tun.

Der Anlagenbetreiber ist durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der nur angemessene Anordnungen zuläßt, hinreichend geschützt.

Zu Artikel 1 Nr. 5 und 6

Diese Regelung begründet sich in einer besseren Durchschaubarkeit der Emissionssituation für den

interessierten Bürger. Sie kommt dem stark gewachsenen Öffentlichkeitsinteresse auf dem Gebiet des Umweltschutzes entgegen. Gleichzeitig ist sie ein weiterer Anhalt für die Behörden, den Belangen des Umweltschutzes größere Bedeutung beizumessen.

Zu Artikel 1 Nr. 8

Die Bestellung durch die zuständige Behörde stärkt die Stellung der Immissionsschutzbeauftragten, ihnen wird den Betreibern gegenüber der Rücken gestärkt. Dadurch ist eine effektivere Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu erwarten.

