

Antrag

der Abgeordneten Dietmar Schütz, Michael Müller (Düsseldorf), Hermann Bachmaier, Angelika Barbe, Hans Gottfried Bernrath, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Friedhelm Julius Beucher, Lieselott Blunck (Uetersen), Ursula Burchardt, Marion Caspers-Merk, Peter Conradi, Dr. Marliese Dobberthien, Ludwig Eich, Lothar Fischer (Homburg), Arne Fuhrmann, Monika Ganseforth, Dr. Liesel Hartenstein, Renate Jäger, Susanne Kastner, Dr. Karl-Heinz Klejdzinski, Siegrun Klemmer, Walter Kolbow, Horst Kubatschka, Dr. Klaus Kübler, Klaus Lennartz, Ulrike Mehl, Jutta Müller (Völklingen), Manfred Reimann, Otto Schily, Karl-Heinz Schröter, Ernst Schwanhold, Dr. Peter Struck, Hans Georg Wagner, Wolfgang Weiermann, Reinhard Weis (Stendal), Dr. Axel Wernitz, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Umweltbereich

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Planungs- und Genehmigungsverfahren sind eine Dienstleistung des Staates, die in unserer modernen Industriegesellschaft so ausgestaltet sein muß, daß die schwierige Balance zwischen

- wirtschaftlichen und innovativen Interessen des Investors,
- den Interessen der Gesellschaft an einer Verbesserung der Umweltqualität und
- den demokratischen Prinzipien einer angemessenen Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit

möglichst sachgerecht und gleichzeitig zügig gelingt.

Während unbestritten ist, daß Planungs- und Genehmigungsverfahren in der Regel zu sachgerechten Entscheidungen geführt haben, ist die Dauer dieser Verfahren in die öffentliche Kritik geraten. Unbeschadet der Tatsache, daß die Mehrzahl der Verfahren in angemessenen Zeiträumen abgewickelt wird, muß gleichwohl dafür Sorge getragen werden, daß die Verfahrensdauer auch beim „verbleibenden Rest“ deutlich verkürzt wird. Eine Reihe von Verfahren dauert zu lange, als daß sie Investoren zumutbar und für den Standort Bundesrepublik Deutschland noch vertretbar sind. Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes macht die Frage nach Qualität, Dauer und Berechenbarkeit der Verfahren noch wichtiger.

Angesichts der Freizügigkeit im Waren- und Kapitalverkehr wird die Standortentscheidung des Unternehmens zwischen den einzelnen EG-Staaten in Zukunft noch sehr viel stärker zugunsten derjenigen Staaten ausfallen, in denen eine einmal getroffene Entscheidung kalkulierbar, gerichtsfest, zügig und mit ausreichender Akzeptanz umgesetzt werden kann.

Unsere moderne Industriegesellschaft entwickelt sich nicht im Wildwuchs, sondern im Rahmen zeitgemäßer Regulierungen. Diese müssen so gestaltet sein, daß sie die Kreativität des einzelnen motivieren und gleichzeitig offen sind gegenüber neuen Anforderungen. Planungs- und Genehmigungsverfahren sind ein Teil dieser gesellschaftlichen Regulierungen, die von Zeit zu Zeit auf ihre Leistungsfähigkeit hin für Antragsteller, Bürger und Verwaltungen überprüft werden müssen.

Eine Auswertung vorliegender Untersuchungen zeigt:

Akzeptanz schaffende bzw. Akzeptanz verbessernde Maßnahmen sind von erheblicher Bedeutung für die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Der Bürger spielt in Planungs- und Genehmigungsverfahren eine zentrale Rolle: indem er sein Wissen, seine Interessen und seine Anregungen möglichst frühzeitig in den Planungs- und Genehmigungsprozeß einbringt, schafft er überhaupt erst die Voraussetzung für sozialverträgliche Entscheidungen.

Die Art der Beteiligung des Bürgers ist entscheidend für die Akzeptanz. Die Gestaltung der Mitwirkung ist deshalb ein wesentlicher Beitrag, um der wachsenden Staats- und Politikverdrossenheit entgegenzusteuern. Den Bürger als scheinbaren „Störfaktor“ aus dem Planungs- und Genehmigungsverfahren möglichst herauszuhalten, wäre dagegen kontraproduktiv und ist mit einer auf Konsens angelegten Demokratie nicht vereinbar.

Fest steht zweitens, daß eine effiziente Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren Eingriffe in gewachsene Behördenstrukturen erfordern wird: als wesentliche Ursache für Verfahrensverzögerungen nennen alle einschlägigen Untersuchungen neben dem Problem personeller Unterbesetzung bzw. mangelnder Qualifikation ineffiziente Verwaltungsstrukturen.

Fest steht deshalb auch, daß die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren Effizienzsteigerungen erfordert. Einerseits bei den Behördenstrukturen; andererseits beim Antragsteller selbst, der mit höheren Kosten rechnen muß, wenn bestimmte Projekt-Management-Dienstleistungen privaten Beratungsunternehmen übertragen werden.

Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, daß Änderungen im materiellen Umweltrecht für sich allein wenig zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beitragen können, wenn nicht gleichzeitig die notwendigen Reformen in den Planungs- und Genehmigungsbehörden vollzogen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Überprüfung der gegenwärtigen Planungs- und Genehmigungsverfahren entsprechend der folgenden Leitsätze vorzunehmen:

1. Verbesserung der Akzeptanz durch ausreichende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit.

Dem Deutschen Bundestag steht als Leitbild der kooperative Staat vor Augen, der keine Erzwingungs- sondern eine Integrationsstrategie der widerstreitenden Interessen verfolgt.

Jedes Unternehmen braucht auch Planungssicherheit bei Investitionsentscheidungen. Dies ist um so besser zu erreichen, je früher alle – gegebenenfalls strittigen – Interessen gezwungen werden, an einen Tisch zu kommen. Akzeptanz ist die beste Versicherung für Gerichtsfestigkeit von Verwaltungsentscheidungen.

Eine bloße Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, bei der lediglich real existierende Streitigkeiten in nachfolgende Gerichtsverfahren verlagert werden, wäre kontraproduktiv.

2. Keine Verschlechterung des materiellen Umweltrechts.

Das Ziel einer fortlaufenden Modernisierung – insbesondere einer ökologischen Modernisierung – des Wirtschaftsstandorts Bundesrepublik Deutschland muß mit einer umfassenden Verbesserung der Umweltsituation verknüpft bleiben.

Der technologische Standard des Industriestandorts Deutschland hängt auch davon ab, daß Planungs- und Genehmigungsverfahren als umweltbewußtes Verfahrens- und Kontrollinstrument dienen. Die Umweltansprüche, die wir an Standort und Verfahrensabläufe bei Produktionsanlagen stellen, kommen der deutschen Industrie in ihrer Wettbewerbssituation auch wieder zugute.

Das alte Vorurteil, wir könnten uns hohe Umweltstandards nur leisten, weil wir reich sind muß revidiert werden: Wir sind reich, weil wir uns hohe Umweltstandards bisher geleistet haben.

III. Der Deutsche Bundestag hält es für dringend erforderlich, Behördenstrukturen und interne Abläufe in den Planungs- und Genehmigungsbehörden effizienter zu gestalten durch Bündelung von Verfahren und Kompetenzen.

Die folgenden Maßnahmen zur Modernisierung von Verwaltungsstrukturen sind geeignet, die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren erheblich zu verkürzen und für den Antragsteller kalkulierbarer zu machen:

1. Übertragung bestimmter Projekt-Management-Dienstleistungen an externe Beratungsbüros: Wünschenswert wäre eine umfassende Bevollmächtigung von Sachverständigen

durch den Antragsteller und die Übertragung des kompletten Verfahrensmanagements auf kompetente Planungsbüros. Die Hinzuziehung routinierter externer Experten ist für den Ablauf derartiger Planungs- und Genehmigungsverfahren mit hohem Effizienzgewinn verbunden, da er geeignet ist, zahllose einzelne und zeitraubende Behördengespräche zu ersetzen.

2. Wichtig ist sicherzustellen, daß die Antragsunterlagen möglichst frühzeitig vollständig vorgelegt werden. Es ist deshalb die Einführung einer Vorlageberechtigung für qualifizierte Planungsbüros zu prüfen, vergleichbar der Vorlageberechtigung der Architekten bei der Beantragung von Baugenehmigungen. Möglichst bald daran anschließend sollte eine Beratung mit dem Antragsteller stattfinden, um von vornherein Klarheit über die geforderten Prüfschritte und Unterlagen herzustellen sowie darüber, wie Doppelgutachten vermieden werden können.
3. Im Sinne der Verfahrensstraffung ist bei größeren Vorhaben die Durchführung einer frühzeitigen Ämterkonferenz unter Einbeziehung der wichtigsten Verfahrensbeteiligten notwendig, bei der u. a. Untersuchungsrahmen, Zeitplan, Fristen und Fristenkontrolle festgelegt werden. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben sollten hierzu die anerkannten Natur- und Umweltschutzverbände (nach § 29 BNatSchG) hinzugezogen werden.
4. Verfahrensbündelung durch „Sternverfahren“. Die gleichzeitige Durchführung des Stellungnahmeverfahrens vermehrt zwar die Zahl der Akten, bedeutet aber einen großen Zeitgewinn.
5. Behördenausstattung und Behördenstruktur: Planungs- und Genehmigungsbehörden sind personell und sachlich angemessen auszustatten, um das gewünschte Beschleunigungsziel zu erreichen. Eine Reform der Behördenstruktur mit dem Ziel der Effizienzsteigerung ist durchzuführen: Straffung von Behördenabläufen, klare Kompetenzabgrenzungen, Bündelung von Fachkompetenzen und Verfahrenskonzentration in einer Hand. Durch letzteres wird der vorhandene juristische und technisch-wissenschaftliche Sachverstand auf wenige Zulassungsbehörden konzentriert.

IV. Der Deutsche Bundestag hält es für erforderlich, folgende Einzelregelungen im Umweltrecht zu vereinfachen:

1. Zur Beschleunigung, Straffung und Konzentration immissionsschutzrechtlicher, abfallrechtlicher und wasserrechtlicher Zulassungsverfahren sind die folgenden Änderungen umzusetzen:
 - a) Ausdehnung der Bestellung eines gemeinsamen Vertreters nach § 18 VwVfG auf Jedermann-Einwender mit gleichen Interessen. Dies hat im Falle von Masseneinwendungen einen Bündelungs- und damit einen Beschleunigungseffekt.

- b) Durch Verwaltungsvorschriften sollte ein Katalog mit Regelfristen für die verschiedenen Vorhabenarten verbindlich gemacht werden. Dabei ist selbstverständlich zu berücksichtigen, daß in einzeln gelagerten Fällen auch ein oder zwei Vegetationsperioden für fundierte Umweltverträglichkeitsprüfungen zu beachten sind. Eine begründete Fristverlängerung muß ebenso möglich sein wie auch eine Ausschußfrist (Fristen-Präklusion), die je nach Verfahren spezifiziert werden muß.
- Auch verspätet eingehende Stellungnahmen müßten jedenfalls dann berücksichtigt werden, wenn die vorgebrachten öffentlichen Belange auch ohne dieses Vorbringen der Planfeststellungsbehörde bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen.
- c) Verbesserung bzw. Schaffung der Voraussetzungen für Bauartzulassungen. Bei immissionsschutzrechtlichen Verfahren sind diese in § 33 BImSchG geregelt, jedoch bisher kaum angewandt. Auch im Abfallbereich erscheint dies sinnvoll für bestimmte Typen und Größen von Anlagen. Die Bundesregierung wird aufgefordert, entsprechende Rechtsverordnungen zu schaffen, z. B. für Windkraftanlagen, automatische Auto-Waschstraßen, Abfallsortieranlagen.
2. Der Deutsche Bundestag hält die folgenden immissionsschutzrechtlichen Änderungen für erforderlich. Soweit die 4. und 9. BImSchV betroffen sind, fordert er die Bundesregierung auf, die entsprechenden Änderungsvorschläge vorzulegen.
- a) Änderung des § 13 BImSchG dahin gehend, daß künftig die immissionsschutzrechtliche Genehmigung auch die wasserrechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen umfassen soll. Nachträgliche wasserrechtliche Anordnungen sind von der Konzentrationswirkung nicht berührt.
- b) Ausdehnung der Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 15a BImSchG auf die Errichtung einer Anlage und auf die Inbetriebnahme einer bestehenden Anlage nach einer wesentlichen Betriebsänderung.
- c) Reduzierung der Spalten 1 und 2 der 4. BImSchV um Anlagen, deren Umwelt-Gefährungspotential infolge der technischen Entwicklung an Bedeutung verloren hat: hierzu gehört der Wegfall des Genehmigungsverfahrens z. B. bei Windkraftanlagen und automatischen Auto-Waschstraßen. Sichergestellt muß sein, daß ein Ausweichen von Planfeststellungsverfahren auf Plangenehmigungsverfahren für all die Fälle angeschlossen ist, in denen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind.
- d) Verlängerung des genehmigungsfreien Betriebs von mobilen Anlagen entsprechend § 1 Satz 1 4. BImSchV von 6 auf 12 Monate.
3. Maßnahmen zur Beschleunigung, Straffung und Konzentration im Abfallrecht:

- a) Wegfall der Planfeststellungs- oder Genehmigungspflicht für wesentliche Änderungen, wenn diese wesentliche Änderung der Erfüllung einer abschließend bestimmten nachträglichen Anordnung dient. Damit würde im Abfallrecht eine Regelung entsprechend § 17 Abs. 4 BImSchG eingeführt werden.
 - b) Zusammenführung der Raumordnungs-, Landes- und Abfallwirtschaftsplanung mit der Folge des Wegfalls einer Planstufe unter der Voraussetzung, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung sehr weit vorne im Verfahren erhalten bleibt.
4. Maßnahmen zur Beschleunigung von Verfahren, die den Naturschutz berühren:

Zur Beschleunigung von Baugenehmigungen sind bei vorgesehenen Eingriffen in Natur und Landschaft die erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bereits in der Bauleitplanung festzulegen. Um den Vollzug der Eingriffregelungen im Rahmen bestehender Bebauungspläne sicherzustellen, sollen die Gemeinden frühzeitig Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ausweisen.

V. Zur Verbesserung der Akzeptanz von umweltrelevanten Vorhaben hält es der Deutsche Bundestag für notwendig, neue kooperative Formen der Entscheidungsfindung zu institutionalisieren, sowie die Bürgerrechte zugunsten der Umwelt zu stärken.

1. Verankerung des Umweltschutzes als Staatsziel im Grundgesetz. Dadurch werden Parlamente, Regierungen, Verwaltungen, Kommunen und Gerichte auf Dauer diesem Ziel verfassungsrechtlich verpflichtet. Eine Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz trägt dazu bei, die existenzsichernden Belange des Umweltschutzes bei staatlichen und gesellschaftlichen Abwägungsprozessen zur Geltung zu bringen.

2. Verbandsklage

Der Deutsche Bundestag hält es für notwendig, den Verbänden, die sich unabhängig von Eigentümerpositionen der Natur- und Landschaftspflege verschrieben haben, ein eigenes Klagerecht dann einzuräumen, wenn Eingriffe in die Natur und in geschützte Landschaftsbereiche drohen, und der Verband sich am vorherigen Verwaltungsverfahren beteiligt hat.

Gerade die eigentumsunabhängige Klageposition der Natur- und Umweltschutzverbände soll deutlich machen, daß die Belange der Natur eigenständig neben den Belangen des jeweiligen Eigentümers stehen. Dem Natur- und Landschaftsschutz würde dadurch eine stärkere Position gegenüber anderweitigen Interessen zuwachsen, die heute allzu häufig noch überwiegen.

3. Stärkung der Mitbestimmung im innerbetrieblichen Umweltschutz.

Die Rechte und Pflichten des Betriebsbeauftragten für Umweltschutz müssen neu definiert werden.

Bisher ist das Amt des „Betriebsbeauftragten für Umweltschutz“ juristisch unklar konstruiert. Künftig sind Aufklärungs-, Informations- und Mitbestimmungsrechte und -pflichten eindeutiger zu regeln. In einem umweltbetrieblichen Kataster sind ökologische Daten im Betrieb zu dokumentieren.

4. Aktive Konfliktvermittlung in der Umweltpolitik.

Partizipation ist die Voraussetzung für die Lösung des Akzeptanzproblems und damit für eine Verbesserung der Entscheidungsverfahren. In Österreich hat sich die Institution des Umweltanwalts bewährt.

Es ist sinnvoll und notwendig, die an einem Konflikt Beteiligten und durch seinen Ausgang Betroffenen zu einer gemeinsamen Problemlösung zusammenzubringen. Ein solcher Ansatz vermeidet Einseitigkeiten bei der Interessenberücksichtigung, die auch durch informales oder kooperatives Verwaltungshandeln nicht immer auszuschließen ist. Erprobung und gegebenenfalls Institutionalisierung von Verhandlungsprozessen, bei denen ein neutraler Vermittler – der Mediator – eingreift und hilft, eine Übereinkunft zu erzielen, könnte wesentlich zur Akzeptanz beitragen.

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bisher einige Mediationsverfahren, in denen sachlich und politisch bedeutsame Konfliktfälle behandelt werden und sich bereits in der Realisierungsphase befinden: z. B. Deponie Münchenhagen und Abfallwirtschaftskonzept Neuß. Diese Verfahren müssen gründlich ausgewertet werden auch im Hinblick darauf, ob diese Verfahren institutionalisiert werden sollten.

Bonn, den 9. Dezember 1992

Dietmar Schütz
Michael Müller (Düsseldorf)
Hermann Bachmaier
Angelika Barbe
Hans Gottfried Bernrath
Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Friedhelm Julius Beucher
Lieselott Blunck (Uetersen)
Ursula Burchardt
Marion Caspers-Merk
Peter Conradi
Dr. Marliese Dobberthien
Ludwig Eich
Lothar Fischer (Homburg)
Arne Fuhrmann
Monika Ganseforth
Dr. Liesel Hartenstein
Renate Jäger
Susanne Kastner

Dr. Karl-Heinz Klejdzinski
Siegrun Klemmer
Walter Kolbow
Horst Kubatschka
Dr. Klaus Kübler
Klaus Lennartz
Ulrike Mehl
Jutta Müller (Völklingen)
Manfred Reimann
Otto Schily
Karl-Heinz Schröter
Ernst Schwanhold
Dr. Peter Struck
Hans Georg Wagner
Wolfgang Weiermann
Reinhard Weis (Stendal)
Dr. Axel Wernitz
Hans-Ulrich Klose und Fraktion

