

Antrag

**der Abgeordneten Michaela Hustedt, Gerald Häfner, Dr. Jürgen Rochlitz,
Ursula Schönberger und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

Kein Abbau von Umweltstandards und Bürgerrechten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Vorschläge der Bundesregierung zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren werden

1. zum Abbau von Umweltstandards führen, da Unternehmen zukünftig keine Genehmigung mehr benötigen, wenn in neuen Industrieanlagen neue Verfahren oder Produkte entwickelt werden, da bei allen anderen Anlagen bereits vor Erteilung der Genehmigung mit dem Bau begonnen werden kann, da die Erweiterung oder Veränderung von bestehenden Industrieanlagen häufig nur noch angezeigt werden muß;
2. zum Abbau von Bürgerrechten führen, da Betroffene zukünftig erst durch den Baubeginn erfahren, daß ein Projekt geplant ist, da der Baustopp durch Gerichtsverfahren von Betroffenen zukünftig praktisch ausgeschlossen sein wird, da Klagen keine aufschiebende Wirkung mehr haben sollen; damit gefährden die Vorschläge den demokratischen Rechtsstaat;
3. das Investitionsrisiko der Investoren erhöhen, da sie im Falle der nachträglichen Schließung einer Anlage mit Fehlinvestitionen rechnen müssen, da auf sie im Falle von Gesundheits- und Umweltschäden hohe Haftungsrisiken zukommen;
4. nicht zur Verkürzung von Genehmigungsverfahren führen, da die häufigsten Ursachen von teilweise langen Genehmigungszeiten – schleppender Verwaltungsvollzug und unvollständige Antragsunterlagen der Investoren – von der Bundesregierung nicht angegangen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Vorschläge zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren zurückzuziehen, insbesondere
 - die Einführung eines vereinfachten Plangenehmigungsverfahrens für Zwischen- und Endlager von ra-

dioaktivem Abfall (§ 9 b Abs. 3 AtomG) im Bereich des Abfallrechts und des Wasserhaushaltsgesetzes und

- die geplante generelle Freistellung von Industrieanlagen, die der Forschung, Entwicklung oder Erprobung neuartiger Erzeugnisse und Verfahren dienen, von der Genehmigungspflicht; damit werden Anlagen unabhängig von ihrem Gefährdungspotential aus der Genehmigungspflicht entlassen; diese Pläne stellen einen Verstoß gegen die staatlichen Stellen obliegende Schutzpflicht im Hinblick auf die Schutzgüter des Artikels 2 GG dar und verstoßen gegen das Vorsorgeprinzip,
- die geplante Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze abzulehnen, da sie die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger, ihre Rechte im Verwaltungsverfahren geltend zu machen, in erheblicher Weise beschneiden. Der Deutsche Bundestag sieht hierin einen unzulässigen Verstoß gegen das verfassungsrechtlich garantierte Gebot des effektiven Rechtsschutzes,

und statt dessen

2. eine Analyse der Auswirkungen der Beschleunigungsgesetze von 1993 und der Erfahrungen der Bundesländer bei der Effektivierung des Verwaltungsvollzuges vorzunehmen und dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten, inwieweit Verfahrensbeschleunigungen erreicht und Genehmigungsverfahren effizienter durchgeführt wurden,
3. den Vorschlag des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“ nach einer konsequenten Gesetzesfolgenabschätzung aufzunehmen und das Mittel der Gesetzesauswertung und -weiterentwicklung verstärkt anzuwenden,
4. die Arbeiten am Umweltgesetzbuch und zur Systematisierung und Zusammenfassung des Umweltrechts zügig und konstruktiv zum Abschluß zu bringen und insbesondere durch Gesetzesvereinfachung, Gesetzesfolgenabschätzung und Straffung das geltende Umweltrecht neu zu ordnen,
5. die Stärkung der Rechte von Anliegen und Umweltgruppen durch eine EU-konforme Änderung des Umweltinformationsgesetzes, zuzüglich Akteneinsichtsrecht, zu gewährleisten und die Verbandsklage im immissionsschutzrechtlichen Verfahren einzuführen,
6. eine zeitliche Befristung von Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz einzuführen,
7. sich dafür einzusetzen, daß Konfliktlösungsmodelle, wie Mediationsverfahren, weiterentwickelt werden,
8. anstelle der vorgesehenen massiven Einschränkungen der prozessualen Rechte im Rahmen ihrer Zuständigkeit für einen umfassenden und effizienten Rechtsschutz der Bürgerinnen und Bürger im Verwaltungsverfahren zu sorgen und

die Möglichkeiten mittelbarer und unmittelbarer Beteiligung durch Bürgerbeteiligung am Planungsverfahren und Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheide zu verbessern.

Bonn, den 12. März 1996

Michael Hustedt

Gerald Häfner

Dr. Jürgen Rochlitz

Ursula Schönberger

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Mit den Vorschlägen der Schlichter- und Ludewig-Kommissionen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und zum Abbau von Umweltschutzvorschriften und Bürgerrechten strebt die Bundesregierung die „Verbesserung des Standortes Deutschland“ im internationalen Wettbewerb an. Dem liegt einerseits die Annahme zugrunde, daß Genehmigungsverfahren in Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern von überdurchschnittlich langer Dauer seien und daß andererseits zu hohe Umweltstandards und zu starke Bürgerbeteiligung die inzwischen global agierenden Konzerne von Investitionen in Deutschland abschreckten und zu Abwanderungen ins Ausland zwängen.

1. Dauer von Genehmigungsverfahren

Tatsächlich liegen der Einschätzung der Bundesregierung keine fundierten Erkenntnisse über die Dauer von Genehmigungsverfahren in Deutschland und im Ausland zugrunde. Dies räumt auch die Schlichter-Kommission ein. Sie stellt in ihrem Bericht fest, daß es nicht auf die „schwer feststellbare objektive Lage hinsichtlich der Genehmigungsdauer“ ankomme, soweit Investoren bei der Standortwahl von der Annahme ausgingen, deutsche Genehmigungsverfahren verursachten einen besonders hohen Zeitaufwand.

Eine Untersuchung des Öko-Instituts e. V. vom Januar 1996 kommt hingegen zu dem Ergebnis, daß die meisten Genehmigungsverfahren binnen sechs Monaten abgeschlossen sind. Nur in Ausnahmefällen dauert die Bearbeitung der Anträge länger als zwölf Monate. Für die längere Dauer der Verfahren sind überwiegend die Antragsteller selbst verantwortlich: Unvollständige Antragsunterlagen und die Verzögerung der Beantwortung von Nachfragen der zuständigen Behörden sind hierfür ursächlich. Der falsche Eindruck langer Verfahrensdauern wird wesentlich durch einige wenige umstrittene Großprojekte, wie z. B. das atomare Endlager Schacht Konrad, oder einzelne umstrittene Autobahnprojekte geprägt. Atomanlagen unterliegen einem besonders hohen Gefährdungsrisiko, dies betrifft sowohl die Stärke der Gefährdung als auch die

zeitliche Dauer der radioaktiven Belastung. Daher ist hier eine besonders sorgfältige Prüfung notwendig.

Im übrigen werden die Genehmigungen in Deutschland unbefristet erteilt, während andere OECD-Länder, z. B. Großbritannien, Genehmigungen nur befristet erteilen, so daß Betreiber gezwungen sind, die Genehmigungsverfahren in periodischen Abständen zu wiederholen. US-amerikanische Investoren, welche in den USA hohen Haftungsrisiken ausgesetzt sind, heben die effizienten Genehmigungsverfahren in Deutschland als vorbildlich hervor.

In einigen Bundesländern, insbesondere in Sachsen-Anhalt und Hessen, konnte in den letzten Jahren durch die Straffung des Verwaltungsvollzuges ohne Eingreifen in Umweltstandards und Bürgerrechte eine deutliche Beschleunigung von Verfahren erzielt werden. Diese Erfolge beweisen, daß eine Bürgerbeteiligung nicht zu Verzögerungen führen muß. Vielmehr ermöglicht die Bürgerbeteiligung eine Konfliktbewältigung vor Baubeginn. Investitionsruinen werden auf diese Weise vermieden und demokratische Prinzipien sowie sozialer Friede bewahrt. Diese Entwicklungen wie auch die Auswertung der praktischen Erfahrungen mit den in den letzten Jahren erlassenen vielfältigen Beschleunigungsgesetzen sind bislang seitens der Bundesregierung nicht analysiert worden. Statt dessen wird erneut am Bundesumweltministerium und vor allem an den fachkompetenten Behörden der Länder vorbei politischer Aktionismus betrieben.

Das Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) aus 1996 bestreitet einen empirischen Zusammenhang zwischen der Dauer von Genehmigungsverfahren und negativen Standortentscheidungen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß durch die heutige Struktur des Genehmigungsrechtes in vielen Fällen unternehmerischen Fehlentscheidungen gerade durch die Nutzung von Einspruchsrechten Betroffener rechtzeitig vorgebeugt wurde (Tumor-Nekrose-Faktor, BASF). Umgekehrt sind genügend Fälle bei ohne Öffentlichkeitsbeteiligung genehmigten Pilotanlagen bekannt, die zu einem ökonomischen Flop führten (Walther-Verfahren zur Entschwefelung, Pyrolyse-Verfahren für Elektronikschrott).

Schließlich liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor, daß die Dauer von Genehmigungsverfahren tatsächlich eine entscheidende Rolle bei der Standortentscheidung spielt. Umfragen bei Unternehmen im In- und Ausland haben gezeigt, daß die Dauer von Genehmigungsverfahren als Standortfaktor nur von untergeordneter Bedeutung ist. Wichtiger sind dagegen die Arbeitskosten und die Arbeitsproduktivität. Auch die Qualität der Umwelt ist ein vergleichsweise wichtiger Ansiedlungsfaktor. Der Abbau von Umweltrechten und die Beschleunigung der Verfahren können auch zur Minderung von Kreativität und Innovationsfähigkeit führen. Die führende Position der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weltmarkt der Umwelttechnik und -verfahren konnte nur auf der Basis eines hohen Standards der Umwelttechnik und der Qualität der Genehmigungsver-

fahren aufgebaut werden. Deutschland hat den internationalen Spitzenplatz in der Umwelttechnologie inzwischen an die USA abgeben müssen. Dies ist auch auf das mangelnde Engagement der Bundesregierung im Umweltschutz zurückzuführen.

2. Gesundheits- und Umweltschutz

Die von der Bundesregierung geplanten Gesetzesänderungen zur Verfahrensbeschleunigung führen zum Abbau von Umweltschutz und Bürgerrechten. Durch die Änderungen sind Mängel bei der Prüfung von umweltbelastenden und gefährlichen Projekten, z. B. Sondermüllverbrennungsanlagen, Stahlwerken oder Lagern für Pestizide, und Sicherheitsmängel, z. B. bei Chemie- oder gentechnischen Anlagen, vorprogrammiert. Dadurch wird die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger gefährdet.

Die Behauptung der Bundesregierung, mit ihrer Initiative zur Deregulierung des Umweltrechts seien „keine Abstriche an den hohen Umweltstandards“ verbunden, entspricht nicht den Tatsachen. Wer die behördliche Kontrolle abbaut, ohne daß an deren Stelle ein anderes Steuerungsinstrument tritt, muß faktisch mit geringeren Umweltschutzbemühungen der Unternehmen rechnen. Auch wenn die Umweltstandards auf dem Papier weiter bestehen – in der Praxis werden es die Unternehmen mit dem Umweltschutz nicht mehr so genau nehmen. Der Wegfall der Genehmigungspflicht bedeutet sehr wohl einen Abstrich an Umweltstandards. Die Anforderungen für Anlagen, die keiner Genehmigung bedürfen, sind nach dem Bundesimmissionsschutzrecht weitaus niedriger als für genehmigungspflichtige Anlagen. Die Abfallvermeidung und -verwertung, die Abwärmennutzung und die regelmäßige Unterrichtung der Behörden über die Emissionen wäre für diese Anlagen dann keine Pflicht mehr.

Es besteht die Gefahr, daß die Vorschläge zum internationalen Wettbewerb der Industrienationen um die jeweils niedrigsten Umweltstandards zu „Umwelt-Dumping“ führen werden. So wurden in den USA die Vorschläge des Kongresses zum Abbau von umweltrechtlichen Vorschriften gegenüber der Öffentlichkeit auch mit niedrigeren Umweltstandards in Europa und speziell auch mit den effizienteren Verfahren in Deutschland begründet. In diesem internationalen Wettbewerb um niedrige Umweltstandards kann Deutschland nur verlieren. Als relativ kleines Land mit einer bereits stark in Anspruch genommenen Umwelt beraubt sich Deutschland dadurch nicht nur der Lebensqualität, sondern auch zukünftiger Entwicklungsmöglichkeiten. Dieser Weg führt in die ökonomische und ökologische Sackgasse. Die Industrienationen müssen statt dessen ihrer Verantwortung für den globalen Umweltschutz gerecht werden. Anstatt sich mit immer niedrigeren Umweltstandards zu unterbieten, müssen sie den Umweltschutz zum positiven Standortfaktor ausbauen.

3. Bürgerrechte

Der Wegfall der Genehmigungspflicht für Industrieanlagen und der Ersatz durch Anzeigeverfahren hat zur Folge, daß die Behörden nicht mehr vor der Realisierung eines Projektes die Einhaltung der Umweltvorschriften prüfen. Ob und wann eine Überprüfung der Unterlagen nach Errichtung stattfindet, bleibt den Behörden überlassen. Die Bürgerinnen und Bürger können Gesundheitsrisiken und auch mögliche Wertminderungen ihres Eigentums nur noch im nachhinein gerichtlich anfechten. Im Ergebnis werden die Interessen der Betreiber von Industrieanlagen über den Schutz der Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger gestellt.

Während der Betreiber und Antragsteller weiterhin einen Anspruch auf Genehmigung hat und mit Schadensersatz drohen kann, falls ihm die Behörde nicht den schnellsten und günstigsten Weg zum Ziel zeigt, will die Bundesregierung die Rechtsschutzmöglichkeiten für Nachbarn drastisch einschränken. Der Bürger kann sich nur noch dann mit Erfolg auf unstreitige Verfahrensfehler der Behörde berufen, wenn diese für die Entscheidung der Behörde ursächlich waren.

Nach einem Schnellverfahren soll die eigentliche Kontrolle des Projekts später während und nach seiner Errichtung stattfinden; dies wird regelmäßig daran scheitern, daß der Behörde die Kapazitäten hierfür fehlen und der Unternehmer dann kein Interesse mehr daran hat, zusätzliche Untersuchungen und Nachweise für den schon laufenden Betrieb vorzulegen. Die Macht des Faktischen wird sich durchsetzen. Durch den starken Zeitdruck bei Genehmigungsverfahren für neue Anlagen würde die Aufsicht über bestehende Anlagen, für die dieselben Behörden verantwortlich sind, vernachlässigt werden.

Mit diesem Konzept entzieht sich der Staat seiner Verantwortung gegenüber den Bürgern und der Umwelt, ohne daß an anderer Stelle – etwa bei den Unternehmen – echte neue Verantwortung geschaffen wird.

4. Verwaltung

Nachdem bereits 1993 umfangreiche Beschleunigungsregelungen erlassen wurden, wäre es an der Zeit gewesen, die Hindernisse des Verwaltungsvollzuges fundiert zu untersuchen. Dies haben die Schlichter- und Ludewig-Kommissionen nicht geleistet. Ohne die Interessen der Allgemeinheit im nötigen Umfang zu berücksichtigen, wurden Vorschläge unterbreitet, die vielfach kaum praktischen Wert haben, weil sie aufgrund unzureichender Kenntnisse und Befassung mit den Ursachen der Problematik entstanden sind.

Der Vollzug des Umweltrechts durch die Behörden ist z. Z. unzureichend. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Die Gestaltung der Umweltgesetze erschwert den Behörden die Gesetzesanwendung, hinzu kommen Defizite der Verwaltungsorganisation.

Ein wesentliches Dilemma des kodifizierten Umweltrechts besteht darin, daß es in den letzten Jahren immer komplexer geworden ist. Parallel zu dem gestiegenen umweltpolitischen Problembewußtsein erweiterte sich der Katalog der umweltrechtlichen Regelungen. Das Umweltrecht hat sich deshalb unübersichtlich entwickelt, die Regelungskonzepte für verschiedene Themenbereiche sind häufig unüberschaubar und nicht ausreichend miteinander abgestimmt. Im Immissionschutzrecht muß z. B. nicht selten mit drei völlig verschieden gestalteten Anlagen- und Stoffkatalogen gearbeitet werden, um erst einmal feststellen zu können, welche Regelungen für die Genehmigung einer Industrieanlage anzuwenden sind.

Uneinheitliche Bestimmungen führen zu Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung, die durch das Fehlen notwendiger Definitionen noch erhöht werden. Durch eine Vielzahl von Ausnahmevorschriften kommt es in Teilbereichen zu einer Normenflut, bei der die Vollzugsbehörde häufig nicht mehr weiß, welche Vorschrift eigentlich anzuwenden ist. Die zuständigen Behörden sind heute schon vielfach unzureichend ausgestattet. Die geplanten neuen und zusätzlichen Verfahrensinstrumente würden neue Probleme bei der Auslegung und Anwendung aufwerfen. Sie verstärken dabei das Vollzugsdefizit noch, indem sie Genehmigungspflichten abschaffen, Kontrollrechte abbauen und zu weiterer Verwirrung hinsichtlich der Anwendung der richtigen Norm beitragen und unabgestimmte Ansätze enthalten. Durch den Zeitdruck wird den Umweltbehörden faktisch noch weniger die Möglichkeit eröffnet, die inhaltlichen Vorgaben des geltenden Rechts für ein Projekt in die Realität umzusetzen. Bei der Genehmigung umweltbelastender Anlagen in Höchstgeschwindigkeit werden die materiellen Umweltstandards in den Hintergrund gedrängt.

Demgegenüber hat die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ Verbesserungen vorgeschlagen, die es umzusetzen gilt. Es geht darum, die Vollzugsbehörden ausreichend mit Personal, Qualifikation und Sachmitteln auszustatten, Genehmigungsbehörden und technische Fachbehörden zu einheitlichen staatlichen Umweltämtern zusammenzufassen sowie die geltenden Gesetze auf Unklarheiten und Widersprüche sowie Überkomplizierungen zu durchforsten. Die Arbeiten am Umweltgesetzbuch müssen endlich zu einem konstruktiven Ergebnis zusammengeführt werden.

5. Verwaltungsgerichtsordnung

Die Beschleunigung von Verwaltungsgerichtsverfahren, die nicht zu Lasten von deren Qualität oder gar zu Lasten der Rechte der Bürgerinnen und Bürger geht, verdient Zustimmung und Unterstützung.

Die vorgesehenen Maßnahmen gehen aber in einem nicht hinnehmbaren Maße zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger und schränken deren rechtliche Möglichkeiten gegenüber falschen oder streitigen staatlichen bzw. behördlichen Entscheidungen in wirklich skandalöser Weise ein. Dabei sind zusätzliche Zwei-

fel angebracht, ob die angestrebte Entlastung der Gerichte überhaupt in behauptetem Maße eintreten wird. Die Verengung der Zulassungsvoraussetzungen für das Normenkontrollverfahren wird dazu führen, daß dies seine Rechtsnatur als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren verliert bzw. durch die enge Fristsetzung sogar leerläuft. Das Ziel der Entlastung der Gerichte könnte hier sogar ins Gegenteil umschlagen, wenn nämlich unter dem Druck der kurzen Frist in Zukunft in großer Zahl Normenkontrollen vorsorglich erhoben werden.

Rechtsstaatlich in höchstem Maße bedenklich und abzulehnen ist die vorgesehene Beschneidung der grundsätzlich aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage auf die erste Instanz. Widerspruch und Klage gegen belastende behördliche Entscheidungen (Verwaltungsakte) sollen verhindern, daß vollendete Tatsachen geschaffen werden. Sie haben deshalb bislang die Wirkung, daß Maßnahmen, die auf Verwirklichung des Verwaltungsaktes gerichtet sind, wie z. B. die Erteilung einer Bauerlaubnis, die Vollstreckung von Zwangsgeldern oder die Abschiebung eines ausgewiesenen Ausländers, unzulässig sind.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll diese aufschiebende Wirkung (Suspensiveffekt) eingeschränkt werden. Behörden können Bürger künftig also vor vollendete Tatsachen stellen, bevor überhaupt rechtskräftig (d. h. in letzter Instanz) über die dagegen gerichteten Klagen entschieden wurde. Damit können für die Betroffenen unabänderliche Fakten geschaffen werden. Der Rechtsschutz der Bürger läuft ins Leere. Dieser Vorschlag unterläuft in eklatanter Weise das in Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes normierte Gebot des effektiven Rechtsschutzes. Dieser Abbau von Grund- und Bürgerrechten, diese eklatante Verschlechterung der Rechtslage ist der Deutsche Bundestag nicht bereit hinzunehmen. Dies gilt um so mehr angesichts der Tatsache, daß auch schon nach geltendem Recht im Falle gravierender übergeordneter Interessen unter bestimmten Voraussetzungen die Anordnung eines Sofortvollzuges möglich ist.

Auch hier sieht der Deutsche Bundestag die Gefahr, daß die vorgesehene Entlastung zu einer zusätzlichen Belastung führt, weil wegen der vorgesehenen Stellung des Vollzugsinteresses vor das Rechtsschutzinteresse der Bürgerinnen und Bürger künftig mit einer großen Zahl von Eilverfahren zu rechnen ist, die dann wiederum die Gerichte bis hin zum Bundesverfassungsgericht erheblich beschäftigen wird, wie dies bereits in der Folge der Änderung des Asylrechts eingetreten ist.

Ebensowenig kann hingenommen werden, wenn der Verwaltung einseitig die Möglichkeit eingeräumt wird, ihre rechtsfehlerhaften Verwaltungsakte noch im laufenden Gerichtsverfahren nachzubessern. Dies gefährdet die Parität der Verfahrensbeteiligten sowie die Neutralität der Gerichte und birgt die Gefahr, daß die Verwaltung sich nicht mehr zu rechtsstaatlichem Handeln von Beginn an verpflichtet fühlt, da sie eventuelle Rechtsfehler, falls es zu einem Prozeß kommen sollte, auch später noch bereinigen kann.