

Entschließungsantrag

**der Abgeordneten Rolf Köhne, Eva-Maria Bulling-Schröter, Dr. Uwe-Jens Heuer,
Dr. Gregor Gysi und der Gruppe der PDS**

zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung

**Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung
und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG)
– Drucksachen 13/3993, 13/4069, 13/5098 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren
(Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz – GenBeschlG)
– Drucksachen 13/3995, 13/5085 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung und Vereinfachung
immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren
– Drucksachen 13/3996, 13/5100 –**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Gesetzentwürfe der Bundesregierung zur Beschleunigung
von Genehmigungs- und Gerichtsverfahren werden

1. in Qualität, Häufigkeit und Dichte verwaltungsbehördliche
Kontrollen, Prüfungen, Genehmigungen und Zulassungen
auf ein unzuträgliches Maß reduzieren,
2. die Beteiligungsrechte Dritter und anerkannter Verbände
beschneiden,
3. mit dem Grundsatz einer objektiven und neutralen Recht-
sprechungsinstanz im Sinne des Artikels 19 Abs. 4 des
Grundgesetzes kollidieren,
4. in Folge unzureichender Vorbereitung, Kontrolle und Prü-
fung durch Antragsteller, Verwaltungen, Verwaltungsge-

richte und Öffentlichkeit einen Abbau des materiellen Umweltrechtes, des Arbeitsschutzes und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften nach sich ziehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, die Gesetzentwürfe in den BT-Drucksachen 13/3993, 13/3995 und 13/3996 zurückzuziehen, da nachfolgende Prinzipien verletzt und Prüfungsschritte unterblieben sind:

1. Öffentliche Kritik ist ein wichtiger Antrieb zur gründlichen Planung und vorsorgenden Prüfung in allen umweltrelevanten Vorhaben. Die Beteiligung Dritter und die Beteiligung von Verbänden haben einen positiven Einfluß auf die Qualität und den Bestand von Verwaltungsverfahren.
2. Die Dauer von Genehmigungs- und Gerichtsverfahren ist abhängig vom Umfang des Vorhabens. Insbesondere ist die Dauer von Genehmigungsverfahren von der Kooperationsbereitschaft des Antragstellers hinsichtlich der Beibringung von Unterlagen abhängig. Fristen können daher nicht losgelöst vom Umfang und der Komplexität des Vorhabens und ungeachtet der Bereitschaft der Antragsteller zur Kooperation festgelegt werden.
3. Eine systematische Trennung in Gefahrenabwehr und Schadensvorsorge ist nicht möglich. Das Recht auf Abwehr von Schadensereignissen bedingt daher auch das Recht, die erforderlichen Vorsorgemaßnahmen einsehen, verlangen und durchsetzen zu können. Mit der geplanten Beeinträchtigung des Rechts, Vorsorgemaßnahmen gegenüber Risiken überprüfen und durchsetzen zu können, ist die Durchsetzung des Rechtsanspruches auf Gefahrenabwehr und Vorsorge – Abwehr von bestehenden Schadensereignissen – nicht zu gewährleisten.
4. Verzögerungen in politisch stark umstrittenen Vorhaben sind kein Mangel des Umweltrechtes. In aller Regel weisen solche Verzögerungen auf einen nicht abgeschlossenen gesellschaftlichen Klärungsprozeß hin. Diese gesellschaftlichen Prozesse können nur bedingt beschleunigt, aber niemals umgangen oder ausgelassen werden. Die Aufgabe politisch umstrittener Großprojekte stellt auch keine Gefährdung der Staatsräson dar, sondern kann nach umfassender öffentlicher Auseinandersetzung ein normales und mögliches Ergebnis sein.
5. Der Abbruch von Planungs- und Genehmigungsverfahren sollte bei groben Mängeln der eingereichten Antragsunterlagen und bei mangelnder Bereitschaft des Antragstellers, diese Mängel zu beseitigen, ein zulässiger Weg für Genehmigungsbehörden sein, um eine gerechte Aufteilung der begrenzten behördlichen Ressourcen herzustellen.
6. Gremien, die technische Normungen vornehmen, Aussagen über den „Stand der Technik“ oder auch zum sogenannten „sozialadäquaten Restrisiko“ treffen, arbeiten in der Regel außerhalb demokratischer Legitimation. Dies wirft insoweit Probleme auf, da die Ergebnisse ihrer Arbeit

die sich wandelnde materielle Grundlage vieler Gesetze und Verordnungen abgeben. Es besteht daher ein Mangel an gesetzlichen Regelungen zur demokratischen Anbindung und Verfaßtheit dieser Gremien.

7. Genehmigungen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz gelten bislang ohne zeitliche Befristung, wenn es nicht ausdrücklich beantragt wurde. Beim vorliegenden Fall einer so umfangreichen Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wäre zu prüfen gewesen, inwieweit generelle zeitliche Befristungen in das Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgenommen werden müssen.
8. Im Sinne eines gesellschaftlichen Fortschritts sind die demokratischen Handlungsmöglichkeiten der Bürger auszuweiten. Verbandsklage, plebiszitäre Verfahren, mittelbare und unmittelbare Beteiligungsrechte an Planungsverfahren und ein Recht auf Information gegenüber den Verwaltungen können geeignete Mittel hierfür sein.
9. Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (1993), das Investitionsmaßnahmenengesetz (1993), das Planungsvereinfachungsgesetz (1993) sind einer Analyse hinsichtlich ihrer Wirkung auf einen rationellen Verwaltungsvollzug und auf Wahrung der Beteiligungsrechte Dritter zu unterziehen.
10. Gegen eine Verquickung des Öko-Audits mit den klassischen Instrumenten des Umweltordnungsrechtes wurden zuletzt auf der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 31. Mai 1995 zahlreiche Bedenken geäußert. Aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf (BT-Drucksache 13/3996) geht nicht hervor, daß eine Prüfung dieser Bedenken seitens der Bundesregierung erfolgt ist.

Bonn, den 25. Juni 1996

Rolf Köhne
Eva-Maria Bulling-Schröter
Dr. Uwe-Jens Heuer
Dr. Gregor Gysi und Gruppe

Begründung

Unzweifelhaft müssen eine Fülle von Verwaltungsvorgängen vereinfacht und entbürokratisiert werden. Notwendige Anpassungen sollten daher mit Rückgriff auf praktische Erfahrungen vorgenommen werden. In den meisten Fällen wird es sich um Änderungen in Verwaltungsvorschriften handeln, die einem rationellen Vollzug im Wege stehen. In den vorliegenden Gesetzesentwürfen der Bundesregierung zur Beschleunigung von Genehmigungs-

und Gerichtsverfahren haben diese alltäglichen Probleme jedoch keinen Eingang gefunden.

Das Kabinett der Bundesregierung hat im Januar 1996 mehrere Gesetzentwürfe beschlossen, mit denen vor allem wichtige gesetzliche Regelungen im Umweltbereich verändert werden sollen. Diese Entwürfe sind in den Bundsratsausschüssen im Februar 1996 bereits beraten worden. Am 1. März 1996 hat der Bundesrat eine in der Summe positive Stellungnahme zu den Entwürfen abgegeben.

Es handelt sich um Eingriffe in folgende Gesetze:

- das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG);
(Änderungen in BT-Drucksache 13/3996),
- das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG);
(Änderungen in BT-Drucksache 13/3995),
- die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO),
(Änderungen in BT-Drucksache 13/3993),
- und in weitere Bestimmungen zu Änderungen verschiedener Gesetze in allen genannten Bundsrats-Drucksachen, wie dem Atomgesetz, dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Abfallgesetz, dem Kreislaufwirtschaftsgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz.

Nach der gemeinsamen Anhörung des Innenausschusses, des Rechtsausschusses, des Wirtschaftsausschusses und des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 8. Mai 1996 zu den Gesetzentwürfen stehen der Einschätzung der Bundesregierung Erfahrungsberichte aus Behörden, Gerichten und Bürgerinitiativen gegenüber. Verzögerungen von Genehmigungsverfahren werden demnach hauptsächlich durch die mangelhafte Vorbereitung von Antragsunterlagen durch die Industrieunternehmen und durch die mangelhafte Personalausstattung von Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden verursacht.

Die Bundesregierung erwartet von den geplanten Beschleunigungen eine Stärkung des Rechtsschutzes. Dieser Auffassung muß entschieden widersprochen werden.

Die rechtlichen Möglichkeiten betroffener Bürger werden von Verwaltungen und Gerichten schon heute oft in einer Weise interpretiert und angewendet, die es den Betroffenen ausgesprochen schwer macht, ihre Schutzinteressen durchzusetzen. Daß es sich beim Schutz der Rechte der Bürger um Verfassungsgarantien handelt, dafür ist oft ein höchst mangelhaftes Verständnis zu beklagen.

So hat sich in der Praxis gezeigt, daß den betroffenen Bürgern oftmals nur das Recht auf Abwehr unmittelbar drohender Schäden oder akuter Gefahren zugestanden wird. Dabei können Schadensereignisse nur abgewehrt werden, wenn die für die Abwehr notwendigen technischen, menschlichen und organisatorischen Voraussetzungen – also Vorsorgemaßnahmen gegenüber den zugrundeliegenden Risiken – getroffen worden sind. Die geplanten gesetzlichen Regelungen bedeuten eine Schutz- und Rechtlos-

stellung der Bevölkerung, durch die sie den Schädigungen durch die Folgen von Umweltzerstörung schutzlos ausgeliefert wird.

Demgegenüber bestimmt Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes, daß jedem der Rechtsweg offenzustehen hat, wenn er durch öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird. In Verbindung mit der Grundrechtsgarantie auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Artikel 2 Abs. 2 des Grundgesetzes, aber auch unter Berücksichtigung der Bestimmungen zum Eigentum in Artikel 14 des Grundgesetzes muß grundsätzlich von einem „Grundrecht auf Verfahrensbeteiligung“ ausgegangen werden.

Wesentliche Aspekte der geplanten Deregulierung

Die von der Bundesregierung eingebrachten Entwürfe begünstigen in vielfacher Hinsicht die Eigentümer von Industrieunternehmen, schneiden andererseits tief in die Schutzrechte der Bürger ein, verwandeln Gerichte in „Reparaturbetriebe“ der Verwaltung und machen aus der Erteilung einer Genehmigung eine Dienstleistung am Kunden. Nachfolgend wird diese Aussage an einigen wesentlichen Aspekten der geplanten Deregulierung deutlich gemacht:

1. An Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses soll eine Plangenehmigung erteilt werden können. Für den Antragsteller hat die Plangenehmigung dieselbe Rechtswirkung wie die Planfeststellung; auf ihre Erteilung finden die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren jedoch keine Anwendung (VwVfG § 74; BT-Drucksache 13/3995, Artikel 1 Nr. 8; unter anderen auch Atomgesetz § 9 b; BT-Drucksache 13/3995 Artikel 8).

Im Klartext: Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist das wesentliche Merkmal des Planfeststellungsverfahrens. Für eine sogenannte „Plangenehmigung“ ist keine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen.

Mit der Wahl der Plangenehmigung gehen aber auch positive Effekte des gründlichen Prüfverfahrens verloren, welche durch die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Diskussion der Einwendungen der betroffenen Bürger im Anhörungsverfahren erreicht werden.

Den Bürgern wird die Möglichkeit genommen, frühzeitig Kenntnis von dem Vorhaben zu erhalten, sich mit den möglichen Gefährdungen auseinanderzusetzen und Informationen zu erlangen, die sie für eine spätere Klagebegründung benötigen. Den Bürgern ist somit die Chance genommen, sich selbst davon zu überzeugen, ob sie vom Vorhaben betroffen sind oder nicht. Dies ist einer der schwerwiegendsten Einschnitte in die Rechte der Bürger in dem ganzen Bündel von beabsichtigten Veränderungen.

Plangenehmigungen dürfen in Zukunft auch ohne Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie ohne Mitwirkung der Naturschutzverbände genehmigt werden. Auf die UVP soll zukünftig auch dann verzichtet werden, wenn erhebliche Umweltgefährdungen des Projektes erkennbar sind, denn Kriteri-

um für den Prüfungsverzicht ist nicht das Gefährdungspotential.

2. Den Verwaltungsbehörden als Genehmigungsbehörden werden besondere Beratungs- und Auskunftspflichten gegenüber den antragstellenden Unternehmen auferlegt, wenn die Erteilung einer Genehmigung der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer wirtschaftlichen Unternehmung des Antragstellers dient (VwVfG, neuer § 71 a bis 71 e; BT-Drucksache 13/3995, Artikel 1 Nr. 5).

Die Behörden sollen Industrieunternehmen bereits vor der Antragstellung durch Beratung unterstützen und ihnen frühzeitig mitteilen, wie lange das Genehmigungsverfahren voraussichtlich dauern wird.

In der Praxis werden Probleme auftreten, da sich die Genehmigungsbehörde schon vorab auf einen festen Zeitraum zur Bearbeitung der Antragsunterlagen gegenüber dem Antragsteller festlegen muß. Die Antragsteller könnten die Behörde leicht dadurch unter Druck setzen, indem sie Unterlagen, die zur Prüfung des Antrages benötigt werden, nicht oder nicht in einem vernünftigen Zeitraum beibringen. Die Genehmigungsbehörde müßte dann in Zeitnot oder gar in mangelnder Kenntnis der Sachlage eine Entscheidung fällen, da sie sich gebunden sieht. Eine sorgfältige Prüfung wird so erschwert.

Durch die ausdrückliche Pflicht der Genehmigungsbehörde Beratungstätigkeit zu leisten, verschiebt sich die Funktion der Genehmigungsbehörde tendenziell hin zu einem Dienstleistungsunternehmen für die Antragsteller. Ihre ursprüngliche Funktion, Prüfungen und Genehmigungen nach den einschlägigen Vorschriften vorzunehmen, tritt immer weiter in den Hintergrund.

3. Die Bedingungen für die Zulassung der vorzeitigen Errichtung einer Anlage sollen im Bundes-Immissionsschutzgesetz ausgeweitet werden (BImSchG, neuer § 8 a, Streichung von § 15 a; BT-Drucksache 13/3996, Artikel 1 Nr. 3).

Bisher ist die Zulassung des vorzeitigen Beginns auf die Änderung einer bestehenden Anlage beschränkt. Nun soll auch der vorzeitige Beginn der Errichtung von neuen Anlagen zugelassen werden.

Zudem wird im Entwurf des Gesetzes der Wortlaut für die wesentliche Voraussetzung für den vorzeitigen Beginn getilgt: „... wenn an der vorzeitigen Errichtung der Anlage wegen der zu erwartenden Verbesserung des Schutzes der Umwelt ein öffentliches Interesse besteht.“ An seine Stelle tritt die den Investor begünstigende Formulierung: „... wenn ein öffentliches Interesse oder ein berechtigtes Interesse des Antragstellers an dem vorzeitigen Beginn besteht.“

In der Praxis bedeutet das: Wenn der Investor sein Interesse bekundet, ist das gleichbedeutend mit sofortigem Baubeginn. Ist die Anlage erst einmal fertiggestellt, wird es wohl kaum Behörden und Gerichte geben, die auf Grund von Zweifeln an

der Sicherheit und Verträglichkeit der Anlage den Abriß anordnen.

Eine nachgereichte Immissionsschutzprüfung ist wirkungslos. Die Praxis zeigt, daß Behörden in aller Regel nicht den politischen Rückhalt für den Abriß einer zweifelhaft realisierten Anlage haben.

4. Eine Verwaltungsbehörde konnte bisher Verfahrens- oder Formfehler noch nach der Erteilung einer Genehmigung bis zur Erhebung einer Klage vor dem Verwaltungsgericht heilen, indem sie z. B. die erforderliche Begründung für eine Entscheidung nachträglich abgibt. Nun soll das Gericht der Verwaltung die Möglichkeit geben, noch während der gerichtlichen Verhandlung solche Fehler zu heilen (VwVfG § 45, BT-Drucksache 13/3995 Artikel 1 Nr. 3 und 4; VwGO §§ 87, 94, 113, 114, BT-Drucksache 13/3995, Artikel 1 Nr. 9, 12, 13 und 14).

Mit dieser Regelung werden die Gerichte zu Reparaturbetrieben der Verwaltung. Eine Entlastung der Gerichte ist nicht zu erwarten.

5. In Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und anderen Planungsverfahren sollen Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Genehmigung keine aufschiebende Wirkung mehr haben (Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln, BT-Drucksache 13/3995, Artikel 2).

In der Praxis werden Drittbetroffene versuchen müssen, den einstweiligen Rechtsschutz der aufschiebenden Wirkung durch Eilverfahren herzustellen. Dies bedeutet zusätzlichen Arbeitsanfall bei den Gerichten.

Bisher wurde in Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen nur selten der Sofortvollzug der Genehmigung angeordnet. Nach Willen der Bundesregierung wird er zum Gesetz und in vielen Fällen zur Regel erhoben. Dies betrifft insbesondere Kraftwerke oder Müllverbrennungsanlagen, Abfalldeponien, Atomanlagen sowie Planungen nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Luftverkehrsgesetz. Bürger, die eine Klage beabsichtigen, stehen damit vor der Tatsache, daß die Anlage längst in Betrieb gegangen sein kann, ehe es zu einem endgültigen Urteil darüber kommt, ob von ihr Gefährdungen ausgehen, die die Anwohner nicht hinzunehmen brauchen.

Es kann unter Umständen, wie immer auch der Sachstand sein mag, unmittelbar nach Erteilung der Genehmigung in jedem Fall sofort mit dem Bau begonnen werden. Dies erfaßt nach den Vorstellungen der Bundesregierung insbesondere immissionsschutzrechtliche Genehmigungen, z. B. für ein Kraftwerk oder eine Müllverbrennungsanlage, abfallrechtliche Genehmigungen zur Errichtung von Deponien und sogar die Errichtung und den Betrieb von Atomkraftwerken nach § 7 des Atomgesetzes. Insgesamt hat die Bundesregierung 25 Vorhabenarten in die Liste aufgenommen, darunter Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Luftverkehrsgesetz.

Dies kollidiert mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz, daß die Interessen des Drittbetroffenen und des Genehmigungsempfängers als gleichrangig anzusehen sind.

6. Sollte dennoch durch Klage in erster Instanz eine Aufschiebung erreicht worden sein, soll bei einer klageabweisenden Entscheidung des Gerichts die aufschiebende Wirkung nur bis zur Beendigung dieses ersten Verfahrens gelten (VwGO § 80, BT-Drucksache 13/3995, Artikel 1 Nr. 6 und 7).

In ihrer Begründung unterstellt die Bundesregierung den klagenden Bürgern, daß es ihnen oft nur um eine möglichst lange Dauer der Prozesse geht. Es „soll ein Anreiz genommen werden, Rechtsmittel allein deswegen einzulegen, um den Eintritt der Unanfechtbarkeit eines belastenden Verwaltungsaktes zu verzögern“. Zugleich wird „die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen Dritter gegen Verwaltungsakte, die der Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Förderung von Investitionen dienen, ausgeschlossen“.

Gegen den Grundsatz der „Waffengleichheit“ in Gerichtsverfahren wird also klar verstoßen, da von den Gerichten nach dem Wortlaut des Gesetzes zwischen klagenden Dritten (den Bürgern) und jenen, die da Arbeitsplätze schaffen und Investitionen tätigen, eine ausdrückliche Unterscheidung gemacht werden müßte.

7. Eine zulassungsfreie Berufung vor Gerichten soll es nicht mehr geben. Zur Zulassung der Berufung soll innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim Verwaltungsgericht ein Antrag gestellt werden. Eine Begründung muß sofort mitgeliefert werden. Sie muß aus dem Stand weg einen bestimmten Antrag und die im einzelnen anzuführenden Berufungsgründe enthalten. Wenn die Begründung diesen formalen Anforderungen nicht genügt, soll die Berufung unzulässig sein. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet über den Zulassungsantrag. Weist es den Antrag einstimmig ab, dann soll es eine Begründung für diesen Beschluß nicht abzugeben brauchen (VwGO § 124, BT-Drucksache 13/3995, Artikel 1 Nr. 15 und 16).

Eine Fristsetzung für den Antrag und die Begründung, zusammen mit der strengen Einhaltung formaler Anforderungen an die Begründung, erschweren den Schritt der Berufung für den Rechtssuchenden ganz erheblich. Unter Umständen erfährt er nicht einmal, aus welchen Gründen die Berufung abgelehnt wurde, ihm Rechtsschutz also nicht gewährt wurde.

8. Die überwiegende Anzahl von Genehmigungsverfahren sind Änderungsgenehmigungen von bereits bestehenden Anlagen. Der § 15 BImSchG regelt diese „wesentliche Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen“.

Dabei kann die Behörde schon heute von der Beteiligung Dritter an der Änderungsgenehmigung absehen, wenn in den öffentlich auszulegenden Antragsunterlagen „keine Umstände darzulegen wären, die nachteilige Auswirkungen für die in § 1 genannten Schutzgüter besorgen lassen“. Auf die Beteiligung Dritter sei insbesondere dann zu verzichten, wenn für die

Behörde erkennbar ist, daß nachteilige Auswirkungen „ausgeschlossen werden oder die Nachteile im Verhältnis zu den jeweils vergleichbaren Vorteilen gering sind“ (§ 15 Abs. 2 BImSchG).

Neben der wesentlichen Änderung der Lage, der Beschaffenheit oder des Betriebs der genehmigungsbedürftigen Anlage können aber auch kleinere technische Änderungen seitens der Betreiber vorgenommen werden, die von den Genehmigungsunterlagen abweichen. Diese kleineren, aber häufig anfallenden technischen „Abweichungen vom Genehmigungsbescheid“ müssen nach § 16 BImSchG in Abständen von jeweils zwei Jahren der Genehmigungsbehörde mitgeteilt werden. Diese Mitteilungspflicht ermöglicht der Behörde die Prüfung, ob fälschlicherweise Änderungen vorgenommen wurden, für die der Betreiber eine Genehmigung hätte beantragen müssen.

Der Koalitionsantrag zur Änderung der Artikel Nr. 7 und 9 in BT-Drucksache 13/3996 schlägt Streichung der §§ 15 und 16 BImSchG und grundlegende Neufassung der Mitteilungs- und Genehmigungspflichten vor.

Ein § 15 soll ein neuartiges Anzeigeverfahren regeln, das bei Änderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen zur Anwendung kommen kann. Der neue § 16 bestimmt, wann ein Genehmigungsverfahren zur Änderung notwendig wird und bei welchen Vorhaben die Beteiligung Dritter nicht mehr erfolgen soll.

Nach diesem § 15 Abs. 1 prüft der Betreiber selbständig, ob sich die geplante Änderung auf die in § 1 genannten Schutzgüter auswirken kann. Kommt er nach dieser Prüfung zu dem Ergebnis, daß seine Änderung Auswirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre, Kultur- und sonstige Sachgüter haben kann, so zeigt er dieses der zuständigen Behörde an. Widrigenfalls erfährt die Behörde von dieser Änderung nichts, da eine turnusmäßige Mitteilungspflicht über kleinere Abweichungen von den Genehmigungsunterlagen der Streichung des § 16 zum Opfer gefallen ist.

Nach Erhalt der Anzeige hat die Behörde innerhalb eines Monats zu entscheiden, ob die geplante Änderung der Genehmigung bedarf oder ob es bei der Anzeige bleibt. Nicht klargestellt ist, ob sich die Monatsfrist verlängert, wenn die Behörde weitere Unterlagen zur Prüfung der Genehmigungsbedürftigkeit seitens des Betreibers anfordern muß, denn in der Begründung führt der Koalitionsantrag folgendes aus: „Der Träger des Vorhabens erhält eine Eingangsbestätigung, und zwar auch für nachzureichende Unterlagen, damit er das Verfahren in zeitlicher Hinsicht kontrollieren kann.“ Äußert sich die Behörde innerhalb dieser Frist nicht, so erhält der Betreiber automatisch einen Rechtsanspruch auf Änderung ohne Genehmigung.

In der Begründung zur Änderung des § 15 führt der Koalitionsantrag aus, daß der Regierungsentwurf in BT-Drucksache

13/3996 noch viel zu sehr der geltenden Rechtssystematik folgt. „Daher werden die Vorschriften zu dem Zweck umgestellt, das Anzeigeverfahren zum Regelfall für alle Änderungen vorzusehen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können.“

Der im Koalitionsantrag vorgeschlagene § 16 (Wesentliche Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen) soll die Regelungen des geltenden § 15 BImSchG ersetzen. Dieser § 16 sowie auch die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Neufassung des § 15 blenden die Genehmigungsvoraussetzungen nach dem bisherigen Wortlaut des § 6 Nr. 2 (im Regierungs-Entwurf der § 6 Abs. 1 Nr. 2) aus, wonach dem Vorhaben „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes (...) nicht entgegenstehen“ dürfen (§ 15 BImSchG, BT-Drucksache 13/3996, Artikel 1 Nr. 7, auch Koalitionsantrag zu Artikel 1 Nr. 9).

Somit führen Auswirkungen auf öffentlich-rechtliche Schutzgüter (Grundwasser, Landschaftsschutz und Landschaftsplanung), aber auch Auswirkungen auf Aspekte des Brandschutzes und des Arbeitsschutzes nicht mehr notwendigerweise zu einem Genehmigungsverfahren.

Das kann aber nicht zur Folge haben, daß „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes“ überhaupt nicht mehr geprüft werden. Vielmehr würde mit dieser Änderung bei juristisch stringenter Betrachtung die Konzentrationswirkung des Verfahrens entfallen. Auswirkungen auf das Grundwasser, Konflikte mit dem Landschaftsschutz und der Landschaftsplanung, aber auch Aspekte des Brandschutzes und des Arbeitsschutzes müßten zusätzlich in jeweils einzelnen Verfahren geprüft werden. Eine Beschleunigung würde bei stringenter Anwendung der Vorschriften also nicht eintreten.

Doch muß für die Praxis befürchtet werden, daß die beschleunigende Wirkung dennoch eintreten wird, da Antragsteller und Fachbehörden angesichts der zerrütteten und unübersichtlichen Rechtslage notwendige Prüfungen versäumen werden.

Die von der Bundesregierung geplante grundsätzliche Neufassung des § 15 BImSchG als auch der Koalitionsantrag zu Artikel 1 Nr. 9 gewinnen auch durch die sehr eingeeengte Fassung des Begriffs der wesentlichen Änderung an Schärfe: Zukünftig soll eine Genehmigung nur noch dann notwendig sein, „wenn nach Auffassung der zuständigen Behörde nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können und diese für die Prüfung nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 erheblich sein können“.

Der Koalitionsantrag fügt dem noch hinzu, daß bei „geringen“ nachteiligen Auswirkungen bzw. wenn vergleichbare Vorteile die Nachteile „überwiegen“ eine Genehmigung nicht erforderlich sein soll. Der geltende § 15 Abs. 2 (Beteiligung Dritter bei Änderung) spricht bei einer vergleichbaren Kompensationslösung noch von „geringen“ Nachteilen im Verhältnis zu den vergleichbaren Vorteilen.

Die Fiktion eines 51% Überwiegens der Vorteile wird in der Praxis erhebliche Folgen haben: Folgt man den Entwürfen der

Bundesregierung und der Koalition, kann es dazu kommen, daß selbst ein neuer Kraftwerksblock ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung errichtet wird. Diese Einschränkungen heben den Grundsatz der Genehmigungspflicht bei Änderungen faktisch auf.

In den wenigen noch verbleibenden Fällen, in denen seitens der Behörde auf wesentliche Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage erkannt wird, soll die Behörde von der öffentlichen Auslegung der Antragsunterlagen und der förmlichen Beteiligung Dritter absehen, wenn die nachteiligen Auswirkungen auf in § 1 genannte Schutzgüter nicht „erheblich“ sind. Der geltende § 15 Abs. 2 will von der Beteiligung Dritter nur absehen, wenn nachteilige Auswirkungen durch die vorgesehenen Maßnahmen „ausgeschlossen“ werden können.

Betroffene Dritte werden sich also nach den Plänen der Bundesregierung und der Koalition nur noch in den allerseltensten Fällen selbst davon überzeugen können, ob ihr Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gewahrt bleibt, ob die Behörde mit der nötigen Sorgfalt geprüft hat und ob Auflagen zu fordern sind, da es weitgehend in das Ermessen von Behörde und Antragsteller gelegt wird, ob eine Beteiligung Dritter stattfindet oder unterbleibt.

9. „Versuchsanlagen“ (Anlagen, die ausschließlich oder überwiegend der Entwicklung und Erprobung neuer Verfahren, Einsatzstoffe, Brennstoffe oder Erzeugnisse dienen) sollen zukünftig ohne immissionsschutzrechtliche Genehmigung errichtet und betrieben werden dürfen. Durch die Änderung wird die Genehmigungspflicht für solche Anlagen abgeschafft (§ 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV, BR-Drucksache 27/96, Artikel 1 Nr. 1).

Durch die unklare Formulierung der vorgesehenen Änderung ist davon auszugehen, daß in Zukunft viele Anlagen als „Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsanlagen“ deklariert werden. Jeder Anlagenbetreiber ist bestrebt, seine angewandten Verfahren zu verbessern. Das heißt, in fast jeder Anlage werden Verfahrensentwicklungen vorgenommen, und die Anlagen fallen dann unter die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Zusätzlich bleibt die Einstufung als „Forschungs-, Entwicklungs- und Erprobungsanlage“ auch noch dem Antragsteller selbst überlassen, da die Genehmigungsbehörde von der Errichtung und dem Betrieb nicht mehr in Kenntnis gesetzt werden muß und demnach auch nicht mehr prüfen kann, ob die Einstufung zu Recht erfolgt.

Durch die geplante Änderung ergeben sich Gefahren und Auswirkungen für die Arbeitnehmer, die Umwelt und Dritte. Denn gerade in solchen Anlagen sollen Erkenntnisse über Stoffe und Verfahren ja erst gewonnen werden. Daher muß davon ausgegangen werden, daß es gerade in diesen Anlagen besonders häufig zu Unfällen und Störungen kommt. Es ist also völlig unverständlich, warum ausgerechnet solche Anlagen keiner Genehmigung mehr bedürfen sollen.

10. Die Kontroll- und Prüftätigkeit der Behörden soll in Zukunft für eine ganze Reihe von Anlagen entfallen, die in der Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV aufgelistet sind und für die bisher das sogenannte vereinfachte Genehmigungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeschrieben war.

An die Stelle des Genehmigungsverfahrens tritt ein neu geschaffenes „Anzeigeverfahren“. Die Bundesregierung sieht das so: „Der Vorhabenträger erhalte hierdurch die Möglichkeit, die Anlage schon aufgrund einer Baugenehmigung zu errichten; einer immissionsschutzrechtlichen Anzeige bedarf es erst vor Inbetriebnahme“ (§§ 22 und 23 BImSchG, BT-Drucksache 13/3996, Artikel 1 Nr. 11).

Die einem Anzeigeverfahren unterliegenden Anlagen sollen unter die §§ 22 und 23 BImSchG (nicht genehmigungsbedürftige Anlagen) fallen. Die Pflichten der Betreiber von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen fallen tatsächlich aber hinter die Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen zurück. Dies ergibt sich aus dem Unterschied zwischen § 5 Abs. 1 Nr. 2 und § 22 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, wonach Betreiber nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen „unvermeidbare“ schädliche Umwelteinwirkungen nur auf ein Mindestmaß zu beschränken brauchen. „Gefahren“ für die Nachbarn und Schäden für die Umweltschutzgüter sind damit prinzipiell möglich. Das Mindestmaß ist darüber hinaus nicht mit dem Vorsorgegrundsatz des BImSchG (Stand der Technik) für genehmigungspflichtige Anlagen zu vergleichen. Damit werden auch materielle Standards – Umweltstandards für – einen Großteil von Anlagen abgebaut.

Solche Anlagen würden der baurechtlichen Prüfung und Genehmigung unterliegen. Die bisherige Praxis des einfachen Verfahrens zeigt aber, daß Baubehörden mit solchen Fragestellungen völlig überfordert sind und solche Anlagen durch Unkenntnis über Immissionswirkungen auch in Konfliktsituationen in aller Regel genehmigt werden.

11. In der Verordnung über das Genehmigungsverfahren wurden bislang gewisse Anforderungen an den Inhalt und die Qualität von Genehmigungsunterlagen gestellt. In Zukunft muß die Behörde prüfen, ob das antragstellende Unternehmen am freiwilligen „Öko-Audit-System“ teilgenommen hat und ob im Rahmen dieses Öko-Audits Erklärungen abgegeben worden sind, die auch im Genehmigungsverfahren verwendet werden können (§ 4 der Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV, BT-Drucksache 13/3996, Artikel 3 Nr. 3).

Das Öko-Audit-System ist jedoch eine freiwillige Maßnahme unter der Regie der Industrieunternehmen. Die Anhörung des Umweltausschusses zum Öko-Audit-Gesetz im Jahre 1995 hat deutlich gemacht, daß sich insbesondere große Industrieunternehmen mittels Öko-Audit ihren Prüfungs- und Kontrollanforderungen entziehen wollen.

Die Stellungnahme des Bundesrates weist sogar noch über den Regierungsentwurf hinaus. Wörtlich heißt es dort: „Das Öko-

Audit kann einen wesentlichen Beitrag zur Deregulierung sowie zur Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren leisten. Die Bundesregierung wird daher gebeten, über den in der vorliegenden Novelle bereits enthaltenen Ansatz hinaus im weiteren Gesetzgebungsverfahren weitere Möglichkeiten der Verfahrensvereinfachung sowie des Abbaus von Melde- und Überwachungsregelungen zu prüfen.“

Diese Analogie zur steuerlichen Betriebsprüfung würde bei konsequenter Umsetzung Defizite in der Anlagensicherheit genauso in Kauf nehmen, wie auch jetzt schon Steuerausfälle hingenommen werden.

12. Anlagen, die durch eine Vielfalt und Variationsbreite von Verfahrenstypen oder Stoffklassen in der Produktion gekennzeichnet sind, sollen in Zukunft eine sogenannte Rahmengenemehmigung nach einem neuen Absatz 2 des § 6 BImSchG beantragen können. Allerdings gibt es für den Begriff „Mehrzweck- und Vielstoffanlage“ keine Definition. Im gleichen Zuge soll der § 4 a der 9. BImSchV geändert werden (§ 6 BImSchG, BT-Drucksache 13/3996, Artikel 1 Nr. 2; § 4 der 9. BImSchV, Artikel 3 Nr. 4).

Die vorgeschlagenen Änderungen sind mit immissionsschutzrechtlichen Vorschriften unvereinbar. So ist z. B. zur Prüfung der Anwendungsvoraussetzungen der 12. BImSchV (Störfall-Verordnung) eine abschließende und exakte Kenntnis der in einer Anlage gehandhabten Stoffe unabdingbar. Schließlich werden auch durch die Änderungen erhebliche Gefahren für die Arbeitnehmer, die Umwelt und Dritte geschaffen. Zur Prüfung der mit dem Verfahren verbundenen Gefahren und Auswirkungen bedarf es der exakten Kenntnis der gehandhabten Stoffe, da die Praxis bewiesen hat, daß sich einzelne Stoffe in ihrer Wirkungsweise erheblich unterscheiden können. Die unkritische Zusammenfassung in Stoff-Gruppen wird der Vorsorge gegen mögliche Störfallrisiken nicht gerecht.

Fazit

Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit hat Vorrang vor der Nutzung des Eigentums und der Kapitalverwertung durch Industrieunternehmen, deren Betrieb mit Gefährdungen und Beeinträchtigungen verbunden sein kann. In den vorliegenden Gesetzentwürfen ist davon jedoch nichts zu bemerken. Vielmehr tritt eine Auffassung von den Beziehungen in der Gesellschaft zutage, die ganz offen Kapitalanleger begünstigt; ja, sie macht die Verwaltungsbehörden, die als Aufsichts- und Kontrollorgane fungieren sollten, zu Dienstleistern des Antragstellers und veranlaßt sogar die Gerichte dazu, einseitig die Interessen der Kapitalanleger zu unterstützen. Die Rechte der Bürger, Schutz zu beanspruchen gegen Gefährdungen und Beeinträchtigungen, werden entweder außer Kraft gesetzt oder so weit eingeschränkt, daß sie als Schutzmittel untauglich werden. Eine derartige Veränderung der Funktionen der staatlichen Gewalten ist mit den Grundrechten nicht in Übereinstimmung zu bringen.

