

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Möglichkeiten einer weiteren Beschleunigung und Vereinfachung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einführung	4
A. Allgemeiner Teil	5
<i>I. Anlaß</i>	5
<i>II. Aktivitäten der Bundesregierung und der Länder</i>	6
1. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zur „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“	6
2. Probleme des Abfallrechts nach Überstellung in das Bundes-Immissionsschutzgesetz	7
3. Wirtschaftsstandort Deutschland	7
<i>III. Aktivitäten auf EG-Ebene</i>	7
<i>IV. Beschleunigungsregelungen der Bundesländer</i>	7
<i>V. Änderungen des Immissionsschutzrechts 1993</i>	8
1. Ergänzungen des Bundes-Immissionsschutzrechts	8
2. Änderungen der Verordnung über das Genehmigungsverfahren	9
3. Weitere Änderungen der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen	9
B. Einzelne Beschleunigungsvorschläge	11
<i>I. Antragskonferenzen mit allen beteiligten Behörden zur Festlegung der notwendigen Unterlagen</i>	11
1. Erläuterung	11
2. Bestehende Regelungen	11
3. Stellungnahme	12
4. Ergebnis	12

	Seite
II. <i>Einschaltung von zentralen Ansprechpersonen mit Koordinierungsfunktion in der Genehmigungsbehörde (Projektmanager), möglichst auch bei den Antragstellern</i>	12
1. Erläuterung	12
2. Bestehende Regelungen	12
3. Stellungnahme	13
4. Ergebnis	13
III. <i>Sternverfahren bei der Versendung von Unterlagen und Einholung von Stellungnahmen</i>	13
1. Erläuterung	13
2. Bestehende Regelungen	13
3. Stellungnahme	13
4. Ergebnis	13
IV. <i>Ämterkonferenzen zur Abkürzung der Beteiligungsverfahren, zur raschen und koordinierten Formulierung von Stellungnahmen und Auflagen und zu deren Erörterung mit dem Antragsteller</i>	13
1. Erläuterung	13
2. Bestehende Regelungen	14
3. Stellungnahme	14
4. Ergebnis	14
V. <i>Vorgabe von kurzen Äußerungsfristen beteiligter Behörden, verbunden mit der Anberaumung von Ämterkonferenzen</i>	14
1. Erläuterung	14
2. Bestehende Regelungen	14
3. Stellungnahme	14
4. Ergebnis	15
VI. <i>Vor-Ort-Termine mit allen Beteiligten</i>	15
1. Erläuterung	15
2. Bestehende Regelungen	15
3. Stellungnahme	15
4. Ergebnis	15
VII. <i>Weitere Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung sowie zur Entlastung der Immissionsschutzbehörden</i>	15
1. Rechtsschutz bei Abfallentsorgungsanlagen	15
2. Rechtsschutz im Vorverfahren	16
3. Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen — 4. BImSchV ..	16
4. Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf Private	16
VIII. <i>Sonstige Vorschläge</i>	16
1. Durchführung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes	16
2. Wiederholung früherer Vorschläge	17
IX. <i>Mediationsverfahren</i>	18
1. Vorbemerkungen	18
2. Mediationsverfahren in den USA	19
a) Zielrichtung der Mediationsverfahren	19
b) Bedingungen für die Durchführung von Mediationsverfahren	19
c) Umsetzung von Verhandlungslösungen	20

	Seite
3. Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in Deutschland	20
a) Mediationsverfahren als Bestandteil der Zulassungsverfahren	20
b) Mediationsverfahren außerhalb der Zulassungsverfahren	20
aa) Zeitpunkt für die Durchführung der Mediationsverfahren	20
bb) Teilnehmerkreis	21
cc) Mögliche Inhalte der Verhandlungslösungen	21
dd) Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse	21
4. Abschließende Beurteilung von Mediationsverfahren	22
C. Ergebnisse und Perspektiven	22
I. <i>Fortentwicklung des Immissionsschutzrechts</i>	22
1. Zur Frage weiterer Rechtsänderungen	22
2. Rechtsvorschriften des Bundes	23
3. Verwaltungsvorschriften der Länder	24
II. <i>Fortentwicklung in anderen Rechtsbereichen</i>	24
1. Baurecht	24
2. Wasserrecht	25
3. Mediationsverfahren	25
III. <i>Mitwirkung der Antragsteller</i>	25

Bericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag über Möglichkeiten einer weiteren Beschleunigung und Vereinfachung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Einführung

1. Mit den durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 erfolgten Änderungen des Bundes-Immissionsschutzrechts und der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen sowie den Änderungen der Verordnung über das Genehmigungsverfahren hat die Diskussion über Möglichkeiten zur Beschleunigung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens einen vorläufigen Abschluß gefunden. Jetzt gilt es, das neue Recht zu vollziehen und gegebenenfalls den Vollzug unterstützende Einzelregelungen zu erlassen, die von den Ländern in eigener Verantwortung durchgesetzt werden müssen.

Die mit den Regelungen bewirkte Beschleunigung der Zulassungsverfahren ist nicht nur im Interesse der Beschleunigung der Investitionstätigkeit und damit der Schaffung von Arbeitsplätzen zu begrüßen:

- Die Genehmigungsbehörden müssen von Einzelheiten des Vollzugs, die aus immissionsschutzfachlicher Sicht nicht unbedingt einer Regelung bedürfen, entlastet werden. Die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, die es auch künftig fortzuentwickeln gilt, bietet hier den eigentlichen Hebel: Sie bestimmt, welche Anlagen genehmigungsbedürftig sind und legt die hierbei im einzelnen anzuwendenden Verfahrensarten fest.
- Umweltverbessernde Technik muß darüber hinaus so zügig wie möglich in die Realität umgesetzt werden können. Das neue Recht bietet insbesondere bei der Zulassung des vorzeitigen Beginns geeignete Ansatzpunkte für eine beschleunigte Realisierung umweltverbessernder Vorkehrungen.

Bei weiteren Rechtsänderungen wird die Bundesregierung von folgenden Grundsätzen ausgehen:

- a) Die inhaltliche Prüfungstiefe darf nicht verringert werden. Die materiellen Standards des Umweltrechts stehen nicht zur Disposition. Vorschriften, die inhaltliche Anforderungen an Industrieanlagen festlegen, kommen unter diesem Aspekt nicht in Betracht.
- b) Das rechtsförmlich ausgestaltete Zulassungsverfahren dient auch der Akzeptanz durch Sicherung der Rechte aller Beteiligten. Bürgerrechte, die im immissionsschutzrechtlichen Verfahren gewährt werden, dürfen deshalb nicht beeinträchtigt werden.

Dem stehen Änderungen in der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, auch Umstufungen von Anlagenarten aus dem förmlichen in das vereinfachte Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, nicht entgegen. Ein förmliches Verfahren ist insbesondere nicht geboten, wo z. B. die Auswirkungen der Anlage räumlich begrenzt, Art und Umfang der Emissionen bekannt, durch erprobte technische Verfahren und Einrichtungen beherrschbar sind und wegen eines Fortschrittes des Standes der Technik umweltverbessernde Wirkungen zu erwarten, zumindest jedoch umwelterhebliche Auswirkungen des Vorhabens auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit nicht zu besorgen sind.

2. Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung am 15. Januar 1976 ersucht, eine weitgehende Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts durch eine umfassende Rechtsbereinigung zu verwirklichen. Die Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes müßten von allen verwaltungsverfahrensrechtlichen Sonderregelungen befreit werden, die nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt sind.

Die Bundesregierung hat mit Beschluß vom 13. Juli 1983 die Bundesminister aufgefordert, unverzüglich und nachdrücklich alle Maßnahmen zu ergreifen, um den Beschluß des Deutschen Bundestages vom 15. Januar 1976 zu verwirklichen.

Demgegenüber hat sich die Tendenz fortgesetzt, in Gesetzesvorhaben, gegenwärtig insbesondere im Rahmen von Beschleunigungs- und Vereinfachungsregelungen, besonderes Verwaltungsverfahrensrecht zu schaffen. Dies läuft dem Ziel der Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrensrechts häufig zuwider. Entsprechend dem Beschluß vom 13. Juli 1983 sollte Sonderverwaltungsverfahrensrecht soweit wie möglich zurückgeführt, besondere Beschleunigungs- und Vereinfachungsregelungen sollten in Überlegungen zur Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts einbezogen werden. Dabei sind die Erfahrungen mit den in jüngster Zeit getroffenen gesetzgeberischen Maßnahmen zur Beschleunigung verschiedener Planungs- und Genehmigungsverfahren sorgfältig auszuwerten. Nach erfolgreicher Erprobung in der Praxis würde die Übernahme neuer Lösungen in das Verwaltungsverfahrensgesetz bedeuten, daß die für bestimmte Fachgebiete entwickelten Beschleunigungselemente künftig für alle Verfahren wirksam werden könnten. Bereichsspezifisch wären nur noch fachliche Besonderheiten zu regeln, soweit sie zwingend gerechtfertigt sind.

Dies ist insbesondere der Fall, wenn der notwendige Grundrechtsschutz nur durch ein die Besonderheiten des jeweiligen Sachgebiets berücksichtigendes Verwaltungsverfahren gewährleistet werden kann.

3. Besondere verwaltungsrechtliche Regelungen sind auch in der Rechtsverordnung über das Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren enthalten, das im Hinblick auf die Entschließung des Deutschen Bundestages vom 12. Februar 1993 im Blickpunkt des vorliegenden Berichts steht. Diese Verordnung wurde im Jahre 1977 erlassen; durch Vollzugsanweisungen der Länder ergänzt, stellt sie das Instrument zur verfahrensrechtlichen Steuerung der Zulassung von Industrieanlagen in der Bundesrepublik Deutschland dar. Durch die jüngsten Rechtsänderungen im Zusammenhang mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurde die Verordnung zu einer Grundlage für ein Verwaltungsverfahren weiterentwickelt, das den Anforderungen an ein modernes Projektmanagement voll entspricht. Reformüberlegungen, die am Verwaltungsverfahren ansetzen, müssen sich auch an dem Ziel einer möglichst einfachen, zweckmäßigen und raschen Durchführung des Verwaltungsverfahrens messen lassen. Solche Reformüberlegungen, die auch das Verhältnis des allgemeinen und des besonderen Verwaltungsverfahrensrechts betreffen, werden insbesondere im Zusammenhang mit der beabsichtigten Entwicklung eines Umweltgesetzbuches bei der Harmonisierung von Zulassungsverfahren anzustellen sein.
4. Bei der Beschleunigung und Vereinfachung von Verfahren darf nicht allein auf den Abschluß des Verwaltungsverfahrens abgestellt, vielmehr muß auch das häufig folgende gerichtliche Verfahren bis zum Vorliegen einer rechtskräftigen Entscheidung in die Betrachtung einbezogen werden. Ziel des Verwaltungsverfahrens ist die nach vollständi-

ger Prüfung der Sach- und Rechtslage materiell-rechtlich zutreffende Entscheidung. Kann hier dem Untersuchungsgrundsatz, z. B. wegen zu knapper Fristen, nicht ausreichend nachgekommen werden, verlagert sich die Untersuchung auf die Gerichte mit einem erhöhten Risiko für den Vorhabenträger. Es wäre wenig gewonnen, wenn die Abkürzung von Verwaltungsverfahren langwierige Gerichtsverfahren zur Folge hätte.

5. Schließlich ist in die Diskussion das Thema der Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung einzubeziehen. Das bedeutet, daß nicht das Verwaltungsverfahren allein einer Überprüfung bedarf, sondern im Zusammenhang mit der Verwaltungskraft gesehen werden muß. Demgemäß ist im „Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standorts Deutschland“ vom 2. September 1993 dazu u. a. ausgeführt, daß erwogen werden soll, die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren durch die Einführung eines ertrags-, kunden- und kostenorientierten Verwaltungsmanagements in allen Rechtsbereichen abzukürzen.

Im vorliegenden Bericht werden die vom Deutschen Bundestag aufgegriffenen Vorschläge zur weiteren Vereinfachung und Beschleunigung der *immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren* eingehend im Hinblick auf ihre Umsetzbarkeit und die Vollzugspraxis geprüft und erörtert. Den Schwerpunkt dieses Berichts bildet demnach das Anlagenzulassungsverfahren des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Parallel zu den Beschleunigungsbemühungen im Immissionsschutzrecht prüfen zur Zeit die Länder weiterreichende Vorschläge, die sich auf das Umweltrecht insgesamt beziehen. Die Bundesregierung wird zu gegebener Zeit prüfen, ob und inwieweit durch Übernahme dieser Vorschläge in Bundesrecht eine weitere Beschleunigung und Vereinfachung erreicht werden kann.

A. Allgemeiner Teil

I. Anlaß

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 141. Sitzung am 12. Februar 1993 anlässlich der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) eine Entschließung¹⁾ angenommen, mit der die Bundesregierung aufgefordert wird, dem Deutschen Bundestag zur Umsetzung der unter d) dieser Entschließung aufgeführten Vorschläge bis September 1993 zu berichten.

In der Entschließung betont der Deutsche Bundestag, daß die in dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vorgesehenen Möglichkeiten einer

weiteren Beschleunigung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren „einen wichtigen Schritt“ darstellen, „um die Dauer der Genehmigungsverfahren für Anlagen zu verkürzen“. Ein Ergebnis der Anhörungen von Sachverständigen sei, daß wesentliche Ursachen für die Dauer von Genehmigungsverfahren auch in den verwaltungsinternen Abläufen bei Genehmigungs- und beteiligten Behörden, aber auch bei den Antragstellern, lägen. Die von der Bundesregierung vorgelegte Novelle der 9. BImSchV führe mit dem Instrument der Vorbesprechungen ein beschleunigendes Verfahrenselement ein, doch schöpfe sie die Möglichkeiten der Verfahrensoptimierung nicht aus.

Der Deutsche Bundestag hat daher die Bundesregierung gebeten, soweit es in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes liege, durch ergänzende Regelungen in der 9. BImSchV oder darauf basierender

¹⁾ Beschluß des Deutschen Bundestages, Bundesrat zu Drucksache 82/93 vom 12. Februar 1993.

Verwaltungsvorschriften in Abstimmung mit den Ländern unter anderem bestimmte Regelungen für ein effektiveres Verfahrensmanagement — ohne Verlust an Prüfungstiefe — verbindlich festzulegen. Der Deutsche Bundestag nennt hierfür folgende Regelungsbeispiele:

- Antragskonferenzen mit allen beteiligten Behörden zur Festlegung der notwendigen Unterlagen,
- Einschaltung der zentralen Ansprechpersonen mit Koordinierungsfunktion in der Genehmigungsbehörde (Projektmanager), möglichst auch bei den Antragstellern,
- Sternverfahren bei der Versendung von Unterlagen und Einholung von Stellungnahmen,
- Ämterkonferenzen zur Abkürzung der Beteiligungsverfahren, zur raschen und koordinierten Formulierung von Stellungnahmen und Auflagen und zu deren Erörterung mit dem Antragsteller,
- Vorgabe von kurzen Äußerungsfristen beteiligter Behörden, verbunden mit der Anberaumung von Ämterkonferenzen,
- Vor-Ort-Termine mit allen Beteiligten.

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung ferner gebeten, die in den USA eingesetzten Mediatoren-Verfahren, bei denen ein neutraler Vermittler mit der Verfahrensleitung betraut wird, in den Bericht einzubeziehen.

Zur Vorbereitung dieses Berichtes hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit Schreiben vom 9. März 1993 die obersten Immissionsschutzbehörden der Länder um Stellungnahme zu den in dem Beschluß des Deutschen Bundestages aufgeführten Vorschlägen gebeten.

Mit Schreiben vom 10. März 1993 wurden ferner die beteiligten Kreise um Stellungnahme gebeten.

Die von den Ländern und den beteiligten Kreisen eingegangenen Stellungnahmen wurden geprüft. Die Ergebnisse haben Eingang in diesen Bericht gefunden.

Das Umweltbundesamt hat am 14. Mai 1993 ein Fachgespräch durchgeführt, in dem mit Sachverständigen das Thema „Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch Mediation“ erörtert wurde. Die Ergebnisse dieses Fachgespräches wurden ebenfalls für die Erstellung des Berichtes verwertet.

II. Aktivitäten der Bundesregierung und der Länder

1. Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz zur „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“

Am 17. Juni 1993 hat die Ministerpräsidentenkonferenz auf der Grundlage eines Arbeitsgruppenberichtes einen Beschluß zum Thema „Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ gefaßt.

Dem war ein Beschluß der 37. UMK am 21./22. November 1991 in Leipzig vorangegangen, mit dem eine „Konzeption für die Beschleunigung von Anlagenzulassungsverfahren, insbesondere im Hinblick auf die neuen Bundesländer“ zur Kenntnis genommen worden war. Diese Konzeption war Ergebnis intensiver Vorarbeiten einer Arbeitsgruppe auf Staatssekretärs-Ebene, die auf der 36. UMK am 18./19. April 1991 in Aachen unter Vorsitz des Bundes eingesetzt worden war.

Im Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz sind Vorschläge zu sämtlichen umweltrechtlichen Verfahrensarten aufgeführt. Zum Immissionschutz wird insbesondere eine Verlagerung staatlicher Aufgaben auf Private vorgeschlagen. Der Bericht nennt folgende Beispiele:

- Durchführung von Revisionen bei Chemisch-Reinigungen,
- Prüfung von Konzepten und Durchführungsmaßnahmen der vorgesehenen Wärmenutzungsverordnung,
- Entwicklung von Konzepten und Überwachung von Anlagen und Maßnahmen zur Reststoffvermeidung und zur Reststoffverwertung,
- Überprüfung von Emissionserklärungen,
- Beteiligung an Abnahmeprüfungen von genehmigungsbedürftigen Anlagen und an der Prüfung von anzeigepflichtigen Anlagen,
- Prüfung von Sicherheitsanalysen,
- Durchführung von Immissions- und Emissionsmessungen,
- Erstellung von Immissionsprognosen,
- Ausbreitungsuntersuchungen,
- Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen,
- Erarbeitung von Lärminderungs- und Luftreinhalteplänen.

Die Arbeitsgruppe bezeichnet mehrere im Bundes-Immissionsschutzrecht gefundene Regelungen als Vorbild für andere Rechtsbereiche des Umweltschutzes. So empfiehlt sie insbesondere folgende Regelungen zur Übernahme:

- § 11 Satz 2 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV), wonach die Genehmigungsbehörde davon ausgehen kann, daß eine beteiligte Behörde sich nicht äußern will, wenn diese bis zum Ablauf einer Frist keine Stellungnahme abgegeben hat;
- die in § 10 Abs. 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) vorgesehene Regelung, wonach Einwendungen generell nur befristet zugelassen werden;
- die ebenfalls in § 10 Abs. 3 BImSchG vorgesehene Regelung, wonach Einwendungen nur schriftlich erhoben werden dürfen.

2. Probleme des Abfallrechts nach Überstellung in das Bundes-Immissionsschutzgesetz

Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Bericht stehen zwei weitere Fragestellungen, die sich daraus ergeben, daß durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 (BGBl. I S. 466) Abfallentsorgungsanlagen dem immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren unterstellt worden sind:

Dabei geht es einmal um die Frage, ob bei Abfallentsorgungsanlagen das Widerspruchsverfahren — wie nach bisheriger Rechtslage — entfallen soll. Ferner ist zu entscheiden, ob für Abfallentsorgungsanlagen zwei Tatsacheninstanzen vorgesehen werden sollen.

Diese Vorschläge werden ebenfalls in dem vorliegenden Bericht erörtert.

3. Wirtschaftsstandort Deutschland

In ihrem Bericht zum Standort Deutschland vom 2. September 1993 hat die Bundesregierung u. a. die Überstellung weiterer Anlagenarten in das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren empfohlen. Auch dieser Vorschlag wird in dem vorliegenden Bericht behandelt.

III. Aktivitäten auf EG-Ebene

Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften wird derzeit der Richtlinien-Vorschlag der EG-Kommission über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung beraten. Der Vorschlag regelt die Zulassung von ausgewählten Industrieanlagen insbesondere aus folgenden Bereichen:

- Energiewirtschaft,
- Produktion und Verarbeitung von Metallen,
- Herstellung nichtmetallischer Produkte,
- chemische Industrie,
- Abfallwirtschaft.

Dies sind im wesentlichen Industrieanlagen, deren Genehmigung nach dem deutschen Immissionsschutzrecht nach Spalte 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, also mit Öffentlichkeitsbeteiligung, erfolgt. Der Entwurf ist durch einen umfassenden, integrierten Ansatz gekennzeichnet. Dadurch sollen alle Emissionen von ausgewählten Industrieanlagen in die Luft, in Gewässer und in den Boden einschließlich der Abfälle erfaßt und geregelt werden. Verfolgt wird das Ziel, ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.

Das Genehmigungsverfahren wird detaillierten Anforderungen unterstellt. Die Verfahrensregelungen des Vorschlags umfassen

- Beteiligung der Öffentlichkeit,
- Koordination der beteiligten Behörden,
- Modalitäten der Anlagenüberwachung, insbesondere Überprüfung aller erteilten Genehmigungen in einem 10-Jahres-Rhythmus,
- Informationsaustausch zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über den Vollzug.

Das Konzept des Vorschlags erfordert einen ausgesprochen hohen bürokratischen Aufwand.

Es ist zu befürchten, daß allein durch die vorgesehene Regelüberprüfung aller der Richtlinie unterfallenden Anlagengenehmigungen die Kapazitäten der Vollzugsbehörden weitgehend gebunden werden. Dies wird sich zum Nachteil für Überwachungsmaßnahmen vor Ort und nach tatsächlichen Bedürfnissen sowie für alle Neu- und Änderungsgenehmigungen auswirken.

Hinsichtlich der Anstrengungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren wird das weitere Rechtsetzungsverfahren zu diesem Vorhaben, über das zur Zeit in erster Lesung im Rat beraten wird, daher eine sehr kritische Begleitung erfordern.

IV. Beschleunigungsregelungen der Bundesländer

Regelungen zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind auf Bundesebene zweistufig aufgebaut:

- Die grundlegenden Verfahrensbestimmungen finden sich im Bundes-Immissionsschutzgesetz selbst. So bestimmen die §§ 8 bis 15 a und 19 des BImSchG die Verfahrensgrundzüge sowie die Verfahrensarten.
- Soweit in diesen Bestimmungen das Verfahren nicht geregelt ist, enthält die Verordnung über das Genehmigungsverfahren vom 18. Februar 1977 — 9. BImSchV (BGBl. I S. 274), zuletzt geändert (im Zusammenhang mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) am 20. April 1993 (BGBl. I S. 494), eine eingehende Regelung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

Gesetz und Durchführungsverordnung regeln jedoch lediglich das Verfahren innerhalb der Kompetenzen des Bundesgesetz- und Ordnungsgebers. Das bedeutet, daß Einzelheiten des verwaltungsbehördlichen Verfahrens, das Zusammenspiel zwischen den beteiligten Behörden und weitere Verfahrensfragen den Ländern überlassen bleiben (Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes).

In diesem Rahmen haben die Länder bereits Verwaltungsvorschriften zum Genehmigungsverfahren erlassen. Diese Verwaltungsvorschriften sind in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Saarland zum Zweck der Beschleunigung, der Straffung und Konzentration von behördlichen Zulassungsverfahren im Umweltbereich in jüngster

Zeit überarbeitet worden. Weitere Länder planen ebenfalls, ihre Verwaltungsvorschriften nach den Vorgaben des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes zu überarbeiten.

Die neuen Regelungen sehen insbesondere in Baden-Württemberg umfassende Möglichkeiten einer weiteren Verfahrensbeschleunigung vor. So ist in einer „VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt“ im Land Baden-Württemberg (GABl. vom 29. Januar 1993, S. 15 ff.) vorgesehen, daß die Durchführung der Zulassungsverfahren einem „Verfahrensbeauftragten“ obliegt. Für rechtlich und tatsächlich schwierige Verfahren soll der Verfahrensbeauftragte einer Projektgruppe als „Projektmanager“ tätig werden. Die Verwaltungsvorschrift sieht Regelfristen vor. Das immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren mit öffentlicher Bekanntmachung und Auslegung soll danach innerhalb von 27 Wochen durchgeführt werden. Für die Prüfung des Antrags und der Vorbereitung des Anhörungsverfahrens sind sechs Wochen, für das Anhörungsverfahren sieben Wochen, für die Auswertung der Anhörung vier Wochen und für die Vorbereitung und Durchführung des Erörterungstermins vier Wochen vorgesehen. Die Schlußentscheidung soll innerhalb von weiteren sechs Wochen herbeigeführt werden. Verfahren ohne öffentliche Bekanntmachung sollen insgesamt in zwölf Wochen durchgeführt werden.

Zu Beginn des Verfahrens soll nach der neuen Verwaltungsvorschrift in rechtlich und tatsächlich schwierigen Verfahren eine Antragskonferenz der Zulassungsbehörden mit dem Antragsteller stattfinden. Vor dem Erörterungstermin kann in derartigen Fällen eine Koordinierungskonferenz der beteiligten Behörden durchgeführt werden, um die Stellungnahmen der Fachbehörden und die erhobenen Einwendungen zu erörtern. Zu einer Bewertung dieser Regelungen im Zusammenhang mit den Vorschlägen des Deutschen Bundestages siehe Abschnitt B.

V. Änderungen des Immissionsschutzrechts 1993

1. Ergänzungen des Bundes-Immissionsschutzrechts

Durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurden in Artikel 8 das Bundes-Immissionsschutzgesetz und in Artikel 9 die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen geändert.

Die Änderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sehen vor:

- Ortsfeste Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen bedürfen künftig einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz.
- Eine Teilgenehmigung kann auf Antrag erteilt werden, wenn
 1. ein berechtigtes Interesse an der Erteilung einer Teilgenehmigung besteht,

2. die Genehmigungsvoraussetzungen für den beantragten Gegenstand der Teilgenehmigung vorliegen, und
3. eine vorläufige Beurteilung ergibt, daß der Errichtung und dem Betrieb der gesamten Anlage keine von vornherein unüberwindlichen Hindernisse im Hinblick auf die Genehmigungsvoraussetzungen entgegenstehen.

Der Gesetzgeber hat damit zum Ausdruck gebracht, daß er der Teilgenehmigung im Rahmen der Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren erhebliche Bedeutung beimißt; die rechtlichen Voraussetzungen befinden sich in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung.

- Das in § 10 BImSchG in den Grundzügen geregelte Genehmigungsverfahren wurde in mehreren Einzelheiten geändert, um eine Straffung des Verfahrens herbeizuführen. Insbesondere wurde eine Regelfrist eingeführt, die die Erteilung einer Genehmigung innerhalb von sieben Monaten, in vereinfachten Verfahren innerhalb einer Frist von drei Monaten vorsieht. Die zuständige Behörde kann die Frist um jeweils drei Monate verlängern, wenn dies aus besonderen Gründen erforderlich ist.
- Die Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wurde auf wasserrechtliche Entscheidungen — mit Ausnahme wasserrechtlicher Erlaubnisse und Bewilligungen — ausgedehnt. Dadurch sind künftig auch diejenigen wasserrechtlichen Entscheidungen, die mit Errichtung und Betrieb der immissionsschutzrechtlich zu genehmigenden Anlage in engem Zusammenhang stehen, Gegenstand des immissionsschutzrechtlichen Verfahrens. Darüber hinaus wird auch im Hinblick auf wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen bei UVP-pflichtigen Anlagen eine Konzentration bestimmter Verfahrensschritte durch die Funktionen der federführenden Behörde gemäß § 14 des UVP-Gesetzes (UVP-G) erreicht. Der neu gefaßte § 13 Satz 1 BImSchG läßt überdies den Vorbehalt einer nachträglichen wasserrechtlichen Auflage zu. Damit wird das Verfahren weiter erleichtert. Eine derartige Regelung könnte — vorbehaltlich näherer Prüfung — auch in Form einer allgemeinen Regelung in § 12 BImSchG übernommen werden.
- Die wesentliche Änderung von Anlagen wurde erleichtert: Nach § 15 Abs. 2 der neuen Regelung soll die zuständige Behörde von der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegung des Antrags und der Unterlagen absehen, wenn nachteilige Auswirkungen des Vorhabens nicht zu besorgen sind.
- Die Zulassung des vorzeitigen Beginns wurde auf den Probetrieb der Anlage und auf ihren Betrieb insgesamt ausgedehnt, soweit die Änderung zu einer Verbesserung des Umweltschutzes führt.
- Das Recht der Bauartzulassung wurde im Bundes-Immissionsschutzgesetz wesentlich erweitert und verbessert.

2. Änderungen der Verordnung über das Genehmigungsverfahren

Parallel zum Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz wurde die Verordnung über das Genehmigungsverfahren geändert. Die Änderungen betreffen Anpassungen an die neue Rechtslage im Bundes-Immissionsschutzgesetz. Im einzelnen betreffen die Änderungen

- das sog. Vorgespräch. Die bereits in dieser Verordnung enthaltene Vorschrift wurde wesentlich erweitert und zugunsten einer eingehenden Erörterung des Vorhabens noch vor der Antragstellung ausgestaltet.
- Eine weitere Regelung sieht zum Zweck der Zeiteinsparung eine sternförmige Versendung der Antragsunterlagen an die zu beteiligenden Stellen vor.
- Die Beteiligung von Sachverständigen wird erleichtert: Sie können mit Einwilligung des Antragstellers herangezogen werden, wenn zu erwarten ist, daß hierdurch das Genehmigungsverfahren beschleunigt wird.
- Sachverständigengutachten erhalten den Rang eines behördlichen Gutachtens, wenn der Gutachtauftrag mit der Genehmigungsbehörde abgestimmt wird.

3. Weitere Änderungen der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen

Parallel hierzu wurde ferner die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (4. BImSchV vom 24. März 1993, BGBl. I S. 383) geändert.

Der Katalog der Anlagen, die vor ihrer Errichtung und zum Betrieb einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, wurde gründlich überarbeitet und auf Anlagenarten mit besonderer Umweltrelevanz konzentriert, ohne Abstriche an Umweltschutzanforderungen vorzunehmen. Dabei wurden insbesondere die bei der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen gewonnenen Erfahrungen der Länder berücksichtigt.

Die wesentlichen Änderungen, die am 1. Juni 1993 in Kraft getreten sind, sind folgende:

1. Fristverlängerung des genehmigungsfreien Betriebes für mobile Anlagen von sechs auf zwölf Monate,
2. Ausdehnung der Befreiung vom Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung für Versuchsanlagen von zwei auf drei Jahre und ein vereinfachtes Verfahren auch bei Änderungen von Versuchsanlagen,
3. Wegfall der Genehmigungspflicht für vier Anlagenarten, insbesondere für Windkraftanlagen und Autowaschstraßen,
4. Ausweitung der Genehmigungsfreiheit bei ca. 20 Anlagenarten durch Anhebung der Erfassungsgrenzen,

5. vollständige Entlassung von acht Anlagenarten vom Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in das vereinfachte Genehmigungsverfahren,

6. teilweise Entlassung von fünf Anlagenarten vom Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in das vereinfachte Genehmigungsverfahren durch Änderung der Zuordnungsgrenzen.

Diese Änderungen sehen im einzelnen vor:

§ 1 Abs. 1 — Mobile Anlagen

- Fristverlängerung des genehmigungsfreien Betriebes von sechs auf zwölf Monate, ebenso in: Nr. 8.7 (Bodenbehandlungsanlagen)

§ 2 Abs. 3 — Versuchsanlagen (Spalte 1)

- Satz 1 ● Ausdehnung der Befreiung von förmlichen Verfahren von zwei auf drei Jahre
- Satz 2 ● vereinfachtes Verfahren auch bei Änderungen

Änderungen des Anhangs der 4. BImSchV

Wegfall des Genehmigungserfordernisses:

(Ersatzlose Streichung von Anlagenarten im Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen)

Nr. 2.12 — Kalksandstein/Gasbeton-Herstellung

Nr. 3.12 — Druckumformautomate

Nr. 1.6 — Windkraftanlagen

Nr. 10.13 — Automatische Autowaschstraßen

Wegfall des Genehmigungserfordernisses für bestimmte Anlagenarten und Ausnahmeregelungen in:

Nr. 1.8 — Elektromspspananlagen

- Ausnahmeregelung für eingehauste Elektromspspananlagen

Nr. 3.4 — Schmelzanlagen für NE-Metalle

- Ausdehnung der Ausnahmeregelung im 2. Anstrich auf weitere Gußlegierungen

Nr. 3.20 — Strahlanlagen

- Begrenzung auf Anlagen außerhalb geschlossener Räume

Nr. 3.23 — Herstellung von Metallpulver und -pasten

- Ausnahmeregelung für Edelmetallpulver

Nr. 5.2 — Rotationsdruckmaschinen

- Ausnahmeregelung bei Einsatz von hochsiedenden Ölen als Lösungsmittel

Nr. 7.1 — Massentierhaltung

- Streichung der 350 Rinderplätze

- Nr. 7.30 — Rösten von Kaffee-Ersatzstoffen, Getreide, Kakaobohnen oder Nüssen
- Wegfall von Mahlanlagen
- Nr. 9.1 — Lagerung von brennbaren Gasen
- Ausnahmeregelung für Einzelbehälter bis 1 000 cm³ in Spalte 1
- Nr. 10.1 — Sprengstoff- und Delaborationsanlagen
- Ausnahmeregelung für ortsbewegliche Mischladegeräte
- Nr. 10.18 — Schießstände
- Ausnahmeregelung für geschlossene Räume
- Ausweitung der Freistellung vom Genehmigungserfordernis durch Anhebung der Erfassungsgrenzen: (bei Spalte 1 teilweise verbunden mit Überstellung in das vereinfachte Verfahren)*
- Nr. 2.10 — Brennen keramischer Erzeugnisse
- Spalten 1 und 2 von 3 auf 4 Kubikmeter
 - Spalte 2 ab 100 kg Besatzdichte
- Nr. 2.13 — Betonwerke
- von 10 auf 100 m³ je Stunde
- Nr. 2.15 — Bitumenmischanlagen
- Spalte 1 ab 200 Tonnen je Stunde
 - Spalte 2 bis 200 Tonnen je Stunde
- Nr. 3.6 — Walzwerke
- Spalte 2 Kaltwalzwerke ab 650 mm Bandbreite
- Nr. 3.9 — Verzinkungsanlagen
- Spalte 1 von 1 auf 10 Tonnen je Stunde bei Zinkbädern
 - Spalte 2 ab 500 kg je Stunde bei Zinkbädern und von 20 auf 50 kg je Stunde beim Flammen- oder Lichtbogenspritzen
- Nr. 3.11 — Hammer- bzw. Fallwerke
- Spalte 1 von 1 auf 20 kJ Schlagenergie
 - Spalte 2 — neu — ab 1 kJ Schlagenergie
- Nr. 4.8 — Destillationsanlagen zur Aufarbeitung von organischen Lösungsmitteln
- Spalte 1 von 1 auf 3 Tonnen je Stunde
 - Spalte 2 von 0,5 auf 1 Tonne je Stunde
- Nr. 7.2 — Schlachten von Tieren (Schlachthöfe)
- Spalte 2 bei b) von 4 000 auf 8 000 kg Lebendgewicht
- Nr. 7.29 — Kaffee-Röst-Mahlanlagen
- von 75 auf 250 kg je Stunde
- Nr. 9.1 — Lagerung von brennbaren Gasen
- Spalte 2a) — neu — für Einzelbehälter bis 1 000 cm³ Bagatellschwelle ab 30 Tonnen Lagermenge
- Nr. 9.2 — Lagerung von Mineralöl oder Methanol
- Spalte 2 obere Mengengrenze von 10 000 auf 50 000 Tonnen
- Nr. 9.11 — Umschlag von trockenen Schüttgütern
- für nur saisonal genutzte Getreideannahmestellen von 200 auf 400 Tonnen je Tag
- Nr. 9.36 — Lagerung von Gülle
- von 1 000 auf 2 500 m³
- Nr. 10.10 — Anlagen zum Färben
- Bagatellschwelle ab 1 Tonne täglicher Färbekapazität
- Umstufung und Verlagerung von Spalte 1 nach Spalte 2: (Überstellung in das vereinfachte Verfahren)*
- Nr. 1.9 — Kohlemahl- und -trocknungsanlagen
- Nr. 2.4 — Brennen von Gips, Kalkstein u. a.
- Nr. 2.7 — Blähtonwerke
- Nr. 2.14 — Betonsteinwerke
- Nr. 3.5 — Flämmen von Stahl
- Nr. 4.9 — Naturharzschmelzen
- Nr. 6.2 — Papiermaschinen
- Nr. 10.5 — Pechsiedereien
- Klarstellungen und Angleichungen in:*
- Nr. 1.2 — Feuerungsanlagen
- Ergänzung der Normalbrennstoffe um „Petrolkoks“ und „Restkoks aus der Vergasung“
- Nr. 1.5 — Gasturbinenanlagen
- „Feuerungswärmeleistung von 50 MW“ anstelle „Abgasvolumenstrom von 60 000 m³ je Stunde“
- Nr. 3.2 — Verhüttungsanlagen
- Spalte 1 Ergänzung um Einsatzstoffe „Erze oder Sekundärstoffe“
 - Spalte 2 — neu —: „Anlagen zur thermischen Aufbereitung von Hüttenstäuben für die Gewinnung von Metallen oder Metallverbindungen im Drehrohr oder in einer Wirbelschicht“
- Nr. 5.1 — Zusammenfassung der bisherigen Lackieranlagen nach Nummer 5.1 und der

- | | |
|---|--|
| <p>bisherigen Beschichtungsanlagen nach Nummer 5.3 ohne wesentliche Änderung des Genehmigungsumfanges in Spalte 1 und Spalte 2, ausgenommen sind Anlagen für den Einsatz von Pulverlacken oder Pulverbeschichtungsstoffen</p> <p>Nr. 8.3 — Verbrennungsanlagen zur Rückgewinnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Spalte 2 (Neufassung)
Anlagen zur thermischen Behandlung | <ul style="list-style-type: none"> a) edelmetallhaltiger Rückstände einschließlich der Präparation ab 10 kg pro Tag b) mit organischen Verbindungen verunreinigter Metalle <p>Nr. 10.23 — Textilveredelungsanlagen</p> <ul style="list-style-type: none"> ● „einschließlich der zugehörigen Trocknungsanlagen“ anstelle „Trocknen“. |
|---|--|

B. Einzelne Beschleunigungsvorschläge

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Entschließung bestimmte Regelungsbereiche benannt; diese werden im folgenden erörtert.

I. Antragskonferenzen mit allen beteiligten Behörden zur Festlegung der notwendigen Unterlagen

1. Erläuterung

Antragskonferenzen sehen ein Zusammenwirken des Antragstellers, der zuständigen Behörde, zu beteiligter Behörden, unter Umständen auch von Sachverständigen vor. Zweck der Antragskonferenz ist die Abstimmung rechtlich und tatsächlich schwieriger Verfahrensfragen, wie es in der baden-württembergischen Verwaltungsvorschrift ausdrücklich vorgesehen ist (vgl. a. a. O. Nummer 8.3). Die Antragskonferenz dient damit der Vorklärung schwieriger Fragen nach Stellung des Antrags durch den Antragsteller.

Die einschlägigen Vorschriften der Länder unterscheiden hiervon sogenannte Vorantragskonferenzen. Vorantragskonferenzen dienen ebenfalls der Vorklärung schwieriger Verfahrensfragen, finden aber bereits vor der Antragstellung statt und dienen hauptsächlich der Beratung des Antragstellers, indem Inhalt und Umfang der Antragsunterlagen sowie der Verfahrensablauf abgeklärt werden. Vorantragskonferenzen sollen der Behörde ermöglichen, ihre Vorstellungen bereits in der Phase der unternehmerischen Planung einzubringen und durch Einbeziehung der im weiteren Verfahren zu beteiligenden Behörden — also wie bei der Antragskonferenz — zur Entlastung des späteren behördlichen Prüfverfahrens beizutragen und dadurch den Zeitaufwand für das gesamte Genehmigungsverfahren sowohl auf Seiten des Antragstellers als auch für die Behörden zu verkürzen.

2. Bestehende Regelungen

a) § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV sieht vor, daß die Genehmigungsbehörde nach Unterrichtung über das geplante Vorhaben vor Antragstellung den

Träger des Vorhabens im Hinblick auf die Antragstellung berät und mit ihm den zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens sowie sonstige für die Durchführung erhebliche Fragen erörtert. Es handelt sich dabei um eine Soll-Vorschrift. Die Genehmigungsbehörde kann dabei andere Behörden hinzuziehen.

Absatz 2 regelt weiter, welche Fragen bei diesen Gesprächen erörtert werden sollen:

1. welche Antragsunterlagen bei Antragstellung vorgelegt werden müssen,
2. welche voraussichtlichen Auswirkungen das Vorhaben auf die Allgemeinheit und die Nachbarschaft haben kann und welche Folgerungen sich daraus für das Verfahren ergeben,
3. welche Gutachten voraussichtlich erforderlich sind und wie doppelte Gutachten vermieden werden können,
4. wie der zeitliche Ablauf des Genehmigungsverfahrens ausgestaltet werden kann und welche sonstigen Maßnahmen zur Vereinfachung und Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens vom Träger des Vorhabens und von der Genehmigungsbehörde getroffen werden können,
5. ob eine Verfahrensbeschleunigung dadurch erreicht werden kann, daß der behördliche Verfahrensbevollmächtigte, der die Gestaltung des zeitlichen Verfahrensablaufs sowie die organisatorische und fachliche Abstimmung überwacht, sich auf Vorschlag oder mit Zustimmung und auf Kosten des Antragstellers eines Dritten bedient,
6. welche Behörden voraussichtlich im Verfahren zu beteiligen sind.

Ähnliche Vorschriften enthalten Verwaltungsvorschriften oder Runderlasse zur Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einzelner Bundesländer.

b) Darüber hinaus enthält § 2 a Regelungen für UVP-pflichtige Vorhaben. Unterrichtet der Antragsteller die Behörde über das geplante Vorhaben, soll diese mit ihm Gegenstand, Umfang und Methoden der

Umweltverträglichkeitsprüfung sowie sonstige für deren Durchführung erhebliche Fragen erörtern und über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie über Art und Umfang bestimmter voraussichtlich beizubringender Unterlagen unterrichten.

3. Stellungnahme

Als Grundlage für Antragskonferenzen gibt es auf Bundesebene die Vorschrift des § 25 Verwaltungsverfahrensgesetz, wonach die Behörde u. a. den Verfahrensbeteiligten erforderliche Auskünfte über deren Rechte und Pflichten erteilen soll. Diese Vorschrift ist Ausdruck eines allgemeinen Rechtsgedankens. Nach den von den Bundesländern eingeholten Stellungnahmen werden Antragskonferenzen überwiegend, wenn auch nicht in jedem Einzelfall, durchgeführt, zum Teil unter Verwendung von Vordrucken, die checklistenartig die benötigten Unterlagen festlegen (so Sachsen-Anhalt). Antragskonferenzen entsprechen somit der Praxis der Genehmigungsbehörden.

Gegen eine zwingende Regelung werden vor allem seitens der Länder erhebliche Bedenken geäußert, da eine solche Festschreibung nicht in jedem Fall eine Verfahrensbeschleunigung bewirken würde, z. B. bei kleineren Änderungsgenehmigungen. Darüber hinaus wird die Gefahr gesehen, daß der Umfang der vom Antragsteller vorzulegenden Unterlagen erheblich ausgeweitet werden könnte, die Anzahl der zu beteiligenden Behörden zu groß würde und der Zeitaufwand für die zu beteiligenden Behörden zu umfangreich werden könnte. Es wird befürchtet, daß

- die Beratungskapazität bei den Behörden nicht ausreicht,
- Konferenzen nicht regelmäßig stattfinden und dadurch zeitliche Verzögerungen eintreten und
- beim Antragsteller das notwendige Fachwissen fehlt,

so daß die Konferenzen nicht effektiv geführt werden können.

4. Ergebnis

Eine verbindliche Festschreibung von Antragskonferenzen wird aus den dargelegten Gründen nicht als sinnvoll angesehen. Andererseits würde eine fakultative Regelung keine praktischen Vorteile mit sich bringen, weil das geltende Recht der Durchführung derartiger Konferenzen nicht entgegensteht und Antragskonferenzen bereits gängige Praxis in den Genehmigungsverfahren sind. Die Bundesregierung bittet daher die Länder, von diesem Instrument sachgemäß Gebrauch zu machen und ggf. in ihren Verwaltungsvorschriften darauf hinzuweisen.

II. Einschaltung von zentralen Ansprechpersonen mit Koordinierungsfunktion in der Genehmigungsbehörde (Projektmanager), möglichst auch bei den Antragstellern

1. Erläuterung

Ein behördlicher Projektmanager ist ein bei bestimmten eiligen oder rechtlich und tatsächlich schwierigen Verfahren oder bei Großvorhaben einzusetzender Ansprechpartner in der Genehmigungsbehörde, der in Zusammenarbeit mit den beteiligten Fachbehörden für die Genehmigung als Gesamtleistung verantwortlich ist und dafür Sorge zu tragen hat, daß das Genehmigungsverfahren so effizient wie möglich durchgeführt wird, d. h. flexibel, zeitsparend und kostengünstig. Die gesamte Durchführung des Genehmigungsverfahrens soll dabei von einer Persönlichkeit mit übergreifender Funktion geleitet werden, die alle von dem Vorhaben berührten Interessen — sowohl die des Anlagenbetreibers als auch die der Öffentlichkeit und betroffener Dritter — im Auge behält und das Genehmigungsverfahren so gestaltet, daß es so zügig wie möglich abläuft und den erforderlichen Ausgleich zwischen allen Beteiligten und Betroffenen erreicht. In rechtlicher Hinsicht ist darauf hinzuweisen, daß ein administrativer Projektmanager den Anforderungen der Neutralität und der Objektivität entsprechen muß.

Von dieser Form des behördlichen Projektmanagers wird die Beauftragung privater Projektmanager unterschieden. In diesem Fall soll der Auftrag zur Durchführung eines Projektmanagements an private Sachverständige vergeben werden können.

2. Bestehende Regelungen

Für die Durchführung des Genehmigungsverfahrens zuständig und Ansprechpartner für den Antragsteller und für beteiligte Behörden ist der für die jeweilige Anlage zuständige Sachbearbeiter der Genehmigungsbehörde. In diesem Sinne geht § 2 Abs. 2 der Verordnung über das Genehmigungsverfahren vom „behördlichen Verfahrensbevollmächtigten“ aus. Die in der Bundesverordnung enthaltene Regelung über das Vorgespräch verlangt eine Prüfung der Frage, ob eine Verfahrensbeschleunigung dadurch erreicht werden kann, daß dieser Verfahrensbevollmächtigte, der die Gestaltung des zeitlichen Verfahrensablaufs sowie die organisatorische und fachliche Abstimmung überwachen soll, sich auf Vorschlag oder mit Zustimmung und auf Kosten des Antragstellers eines Dritten bedient. Damit ist zweierlei angesprochen: Einmal, daß die Bundesverordnung von der Institution des behördlichen Verfahrensbevollmächtigten ausgeht und zum anderen, daß dieser einen sachverständigen Dritten einschalten kann, der ihn bei seiner verfahrensbeschleunigenden Aufgabe unterstützt.

Die baden-württembergische Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umweltbereich sieht unter Nummer 3.2 f. vor, daß bei rechtlich und tatsächlich schwierigen Verfahren eine

Projektgruppe zu bilden ist, die sich im Regelfall aus den für das Vorhaben zuständigen Sachbearbeitern/Referenten sowie aus Vertretern von Fachbehörden zusammensetzt und die von einem „Projektmanager“ zu leiten ist. Dieser Verfahrensbeauftragte ist insbesondere Ansprechpartner für Antragsteller, Fachbehörden, Sachverständige und sonstige am Verfahren beteiligte Dritte. Sein Name, die Dienstanschrift und Telefonnummer werden dem Antragsteller mitgeteilt. Der Verfahrensbeauftragte ist verantwortlich für die fristgerechte Durchführung des Zulassungsverfahrens.

Entsprechende Regelungen sind auch in Verwaltungsvorschriften anderer Bundesländer enthalten.

3. Stellungnahme

Eine bundesrechtliche Regelung müßte über den in § 2 der 9. BImSchV gefundenen Ansatz wesentlich hinausgehen, indem eingehende Vorschriften über die Stellung und Funktion eines behördlichen bzw. privaten Projektmanagers vorgesehen würden. Derartige Regelungen würden jedoch über die dem Bundesverordnungsgeber eingeräumten Kompetenzen weit hinausgehen. Aufgaben und Stellung der jeweiligen Verfahrensbevollmächtigten bzw. Projektmanager eingehend zu regeln ist Sache von Länderverwaltungsverfahren.

Überdies ist zu berücksichtigen, daß die Einsetzung von Projektmanagern nur in rechtlich und tatsächlich schwierigen Fällen eine Beschleunigung des Verfahrens erwarten läßt. Sie sollten daher nur in diesen Fällen eingesetzt werden, wie es in geltenden Verwaltungsvorschriften der Länder bereits jetzt zum Teil vorgesehen ist.

4. Ergebnis

Eine zwingende Festschreibung des „Projektmanagers“ erscheint auf Bundesebene wegen der Verwaltungskompetenz der Länder rechtlich problematisch. Eine Regelung sollte den Länderverwaltungsvorschriften vorbehalten bleiben. Die Bundesregierung bittet die Länder auch hier, von diesem Instrument zur Beschleunigung des Verfahrens sachgemäßen Gebrauch zu machen.

III. Sternverfahren bei der Versendung von Unterlagen und Einholung von Stellungnahmen

1. Erläuterung

Im sogenannten Sternverfahren werden von der Genehmigungsbehörde durch parallele Versendung der Antragsunterlagen, d. h. „sternförmig“, alle am

Verfahren zu beteiligenden Behörden gleichzeitig benachrichtigt und um Stellungnahme gebeten.

2. Bestehende Regelungen

Dieses Verfahren ist in § 11 Satz 2 der 9. BImSchV vorgesehen und stellt in den Bundesländern bereits die gängige Verwaltungspraxis dar.

Einige Bundesländer haben ihrerseits dazu Regelungen erlassen, so z. B. Baden-Württemberg in der Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umweltbereich sowie Bayern in der Vollzugsbekanntmachung zum Bundes-Immisionsschutzgesetz.

3. Stellungnahme

Das Sternverfahren wird von allen Befragten positiv beurteilt. Es wird lediglich darauf hingewiesen, daß teilweise bei dem Umfang der Antragsunterlagen die erforderliche Vervielfältigung kaum möglich ist. Auch aus diesem Grund ist darauf zu achten, den Umfang der Antragsunterlagen zu beschränken.

4. Ergebnis

Das Sternverfahren ist bereits in der 9. BImSchV geregelt; in der Praxis wird hiervon weithin Gebrauch gemacht. Daher besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

IV. Ämterkonferenzen zur Abkürzung der Beteiligungsverfahren, zur raschen und koordinierten Formulierung von Stellungnahmen und Auflagen und zu deren Erörterung mit dem Antragsteller

1. Erläuterung

Ämterkonferenzen sollen dazu dienen, nach Versendung der Antragsunterlagen an die zu beteiligenden Behörden mit diesen gemeinsam die zu erarbeitenden Stellungnahmen, gegebenenfalls unter Beteiligung des Antragstellers, zu erörtern. Dadurch sollen einzelne Probleme rechtzeitig erkannt werden, die sich während der Ausarbeitung der Stellungnahmen herausstellen können und ohne derartige Konferenzen erst nach Abgabe der Stellungnahmen, d. h. also mit zeitlicher Verzögerung, beseitigen ließen. Insbesondere können sie dazu dienen, die Abgabe divergierender oder änderungsbedürftiger Stellungnahmen zu verhindern. Die Konferenz kann zur Koordinierung zusätzlich einzuholender Gutachten und Unterlagen führen sowie der Abstimmung und Festlegung der gegebenenfalls von den beteiligten Behörden vorgesehenen Nebenbestimmungen dienen. Auch zu derartigen Besprechungen kann der Antragsteller hinzugezogen werden.

2. Bestehende Regelungen

Bundesrechtliche Regelungen von Ämterkonferenzen existieren nicht. Die 9. BImSchV enthält in § 11 Satz 2 eine Bestimmung dahin, daß bei Nichtabgabe der Stellungnahme durch eine beteiligte Behörde innerhalb der ihr gesetzten Frist die Fiktion gilt, daß diese Behörde sich nicht äußern will.

Einige Bundesländer haben in ihren Verwaltungsvorschriften Ämterkonferenzen vorgesehen. So hat z. B. Baden-Württemberg die Möglichkeit der Einrichtung einer Koordinierungskonferenz zur Vorerörterung der Stellungnahmen der Fachbehörden und der erhobenen Einwendungen für schwierige und komplexe Fälle eröffnet.

3. Stellungnahme

Ämterkonferenzen werden zumindest bei Großverfahren oder in schwierigen Einzelfällen teilweise bereits durchgeführt. Als „Kann“-Bestimmung oder als Option für den Antragsteller wird sie überwiegend befürwortet. Es werden jedoch Bedenken dahin erhoben, daß Ämterkonferenzen auch leicht zu einer Verzögerung des Verfahrens beitragen können, wenn die beteiligten Behörden nicht ausreichend in die Antragsunterlagen eingearbeitet sind oder Terminprobleme eine Beteiligung aller hinauszögern.

4. Ergebnis

Die Einrichtung von Ämterkonferenzen betrifft das Zusammenspiel einzelner Behörden. Eine Regelung auf Bundesebene würde daher in den Kompetenzbereich der Länder eingreifen. Eine bloße „Kann“-Bestimmung wäre nicht geeignet, die Verwaltungspraxis der Länder zu beeinflussen. Die Bundesregierung bittet die Länder, von der Durchführung von Ämterkonferenzen verstärkt Gebrauch zu machen.

V. Vorgabe von kurzen Äußerungsfristen beteiligter Behörden, verbunden mit der Anberaumung von Ämterkonferenzen

1. Erläuterung

Die Vorgabe „kurzer“ Äußerungsfristen der Genehmigungsbehörde an die beteiligten Behörden soll dazu dienen, die Abgabe der erforderlichen Stellungnahmen nicht ungebührlich zu verzögern. Damit kann erreicht werden, daß alle benötigten Stellungnahmen bei der Genehmigungsbehörde zum gleichen Zeitpunkt vorliegen, so daß etwa von den beteiligten Behörden erhobene Forderungen nach zusätzlichen Unterlagen oder zur Festlegung von Nebenbestimmungen von der Genehmigungsbehörde insgesamt übersehen und das weitere Vorgehen, etwa die Anberaumung einer Ämterkonferenz oder die Erörterung mit dem Antragsteller, in die Wege geleitet werden kann.

Allgemein ist jedoch darauf hinzuweisen, daß die mit der Einführung von Fristen für behördliches Tätigwerden erstrebte verfahrensbeschleunigende Wirkung in erster Linie davon abhängt, ob die Behörde überhaupt in der Lage ist, die ihr gesetzte Frist einzuhalten. Starre Fristen helfen nicht, wenn die zu ihrer Einhaltung notwendigen personellen und finanziellen Mittel nicht bereitgestellt werden können. Umgekehrt können aber starre Fristen auch verfahrensverlängernd wirken, da die Neigung bestehen könnte, die gesetzte Frist unabhängig vom tatsächlichen Zeitbedarf auszuschöpfen.

Zwar dürfte die Einführung von Fristen nur dann sinnvoll sein, wenn ihre Überschreitung sanktionsbewehrt ist, da sonst kein wirksamer Anreiz besteht, die Frist auch einzuhalten. Eine sanktionsbewehrte Frist begegnet aber Bedenken.

Fachbehörden nehmen keine eigenständigen Belange wahr, sondern solche der Allgemeinheit, so daß eine durch Fristüberschreitung ausgelöste Zustimmungsfiktion auf Kosten der Allgemeinheit ginge. Hinzu kommt, daß die Genehmigungsbehörde durch das Ausbleiben einer fachbehördlichen Stellungnahme nicht entlastet wird. Im Hinblick auf ihre Entscheidungsverantwortung muß sie dann nämlich die notwendigen Ermittlungen in bezug auf die von der säumigen Behörde zu wählenden Belange selbst anstellen oder anderweitig veranlassen. In der Regel wird ihr nichts anderes übrig bleiben, als den Eingang der fachbehördlichen Stellungnahme abzuwarten oder selbst die Fachfragen zu prüfen. Die nicht fristgerechte Abgabe der fachbehördlichen Stellungnahme könnte nur dann unbeachtlich bleiben, wenn zweifelsfrei feststände, daß die angeforderte Stellungnahme nicht von grundsätzlicher Bedeutung ist.

2. Bestehende Regelungen

§ 11 der 9. BImSchV enthält die Bestimmung, daß die Genehmigungsbehörde mit der Versendung der Antragsunterlagen an die beteiligten Behörden zu deren Stellungnahme eine Frist von einem Monat einräumt. Bei Unterlassung der Stellungnahme innerhalb dieser Frist gilt die Fiktion, daß die beteiligte Behörde keine Stellungnahme abgeben wollte.

Die baden-württembergische Verwaltungsvorschrift sieht nach bisherigem Recht in Nummer 10.5 für die Stellungnahme eine Frist von „in der Regel“ einem Monat, „in schwierigen Fällen“ sechs Wochen vor. Auch hier gilt die Fiktion, daß bei nicht rechtzeitigem Eingang die Abgabe einer Stellungnahme nicht gewollt ist.

Die bayerische Vollzugsbekanntmachung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz sieht ebenfalls eine Frist von einem Monat vor und ermöglicht die Entscheidung durch die Genehmigungsbehörde auch ohne die Stellungnahme, falls diese nicht fristgerecht eingeht.

Andere Länder-Verwaltungsvorschriften bzw. Runderrlasse enthalten ähnliche Bestimmungen.

3. Stellungnahme

Alle zum Bericht der Bundesregierung eingegangenen Stellungnahmen aus den Ländern gehen davon aus, daß die Frist von einem Monat nicht unterschritten werden sollte. Bei Großvorhaben oder in schwierigen Einzelfällen sollte eine Frist von bis zu zwei Monaten zulässig sein. Es wird daran die Vorstellung geknüpft, daß der Genehmigungsbehörde gleichzeitig die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, an das Fehlen einer Stellungnahme die Annahme zu knüpfen, daß auf seiten der beteiligten Behörde keine Bedenken gegen das Vorhaben vorliegen.

Zu einer Verknüpfung von kurzen Äußerungsfristen mit der Anberaumung von Ämterkonferenzen wird überwiegend nicht Stellung genommen, so daß auf die Ausführungen zu IV. verwiesen wird. Soweit Stellungnahmen abgegeben werden, sprechen diese gegen eine Verknüpfung von kurzen Äußerungsfristen mit Ämterkonferenzen, da ein Beschleunigungseffekt eher in der Verknüpfung der Äußerungsfrist mit der Zurückweisung einer verspäteten Stellungnahme bzw. Fiktion der Zustimmung gesehen wird.

Hierbei wird zu bedenken gegeben, daß es durchaus sinnvoll sein kann, einen relativ kleinen Kreis von Behörden jeweils ständig zu beteiligen und über Antrags- und Ämterkonferenzen einzubinden, während einem weiteren Kreis von Behörden lediglich der wesentliche Inhalt des Antrags mit der Anheimgabe mitgeteilt wird, sich innerhalb einer bestimmten Frist an dem weiteren Verfahren zu beteiligen. Damit werde dem Umstand Rechnung getragen, daß viele Behörden sich an einer ersten Standortentscheidung beteiligen wollen oder sogar müssen, während ihre Interessen bei Änderungsgenehmigungen und Ersatzinvestitionen gering seien.

4. Ergebnis

Die geforderte Frist von einem Monat ist durch die Novelle zur 9. BImSchV bereits geltendes Bundesrecht. Zur Durchführung von Ämterkonferenzen siehe IV.

VI. Vor-Ort-Termine mit allen Beteiligten

1. Erläuterung

Vor-Ort-Termine, d. h. also Ortsbesichtigungen, können bei Anträgen auf Änderung (Erweiterung) bestehender Anlagen oder der Prüfung von Standortalternativen der Vorbereitung der fachbehördlichen Stellungnahmen dienen. Die Durchführung von Ortsbesichtigungen im Bedarfsfall entspricht der gängigen Verwaltungspraxis.

2. Bestehende Regelungen

Bundesrechtliche Regelungen existieren nicht.

3. Stellungnahme

Von einer zwingenden Vorschrift für die Durchführung von Vor-Ort-Terminen wird einhellig abgeraten, da sie nur im Einzelfall als sinnvoll erscheinen. Für den Fall der Einführung einer Kann-Bestimmung wird vorgeschlagen, daß der Vor-Ort-Termin zeitlich vor der Ämterkonferenz liegen sollte.

4. Ergebnis

Da die Durchführung von Ortsbesichtigungen in die Kompetenz der Länder fällt, ist eine bundesrechtliche Regelung allenfalls in Form einer Ermächtigung der zuständigen Behörde möglich. Für eine solche Regelung besteht aber sachlich kein Bedürfnis, da die Vor-Ort-Termine bereits zur gängigen Verwaltungspraxis gehören.

VII. Weitere Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung sowie zur Entlastung der Immissionsschutzbehörden

Über die in der Entschließung des Deutschen Bundestages enthaltenen Beschleunigungsvorschläge hinaus werden dem Auftrag entsprechend im folgenden weitere Maßnahmen geprüft, die einen Beschleunigungseffekt bewirken können.

1. Rechtsschutz bei Abfallentsorgungsanlagen

Nach § 48 Abs. 1 Nr. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist für Rechtsstreitigkeiten über Planfeststellungsverfahren nach § 7 des Abfallgesetzes (AbfG) für große Abfallverbrennungsanlagen und für Anlagen zur Lagerung oder Ablagerung von Sonderabfällen das Oberverwaltungsgericht zuständig. Die Rechtslage hat sich insoweit geändert, als durch die Überstellung der Abfallverbrennungsanlagen in das Bundes-Immissionsschutzgesetz nunmehr sowohl das Verwaltungsgericht als auch das Oberverwaltungsgericht in zweiter Instanz zuständig werden, wenn eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz gerichtlich angefochten wird. Ein Vorschlag geht dahin, § 48 VwGO so zu fassen, daß im Klageverfahren gegen die genannten Abfallentsorgungsanlagen wieder — also wie vor der Überstellung der Abfallentsorgungsanlagen unter das Bundes-Immissionsschutzgesetz — nur das Oberverwaltungsgericht zuständig ist.

Diesem Vorschlag stimmt die Bundesregierung zu, da hierdurch Rechtsschutz in gleicher Weise wie vor dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz gewährt wird. Aus fachlicher Sicht ist festzustellen, daß § 48 VwGO schon andere immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung unter die sachliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts stellt, nämlich die in § 48 Abs. 1 Nr. 3 genannten Großkraftwerke. Auch hier handelt es sich wie bei den Abfallentsorgungsanlagen um

Großanlagen, für die das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren die Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Aus diesem Grund sind diese Anlagen gleichzusetzen und einem einheitlichen Verfahren zu unterstellen. Die Erfahrung hat gezeigt, daß bei diesen Verfahren bereits in erster Instanz alle in Betracht kommenden Stellen (Sachverständige) gehört werden, so daß sich in einer Berufungsinstanz regelmäßig keine neuen Gesichtspunkte tatsächlicher Art ergeben. Außerdem bleibt die Möglichkeit der Revision oder der Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht bestehen, so daß eine weitere Instanz gewährleistet ist und der Rechtsschutz nicht geschmälert wird.

2. Rechtsschutz im Vorverfahren

Bei Abfallentsorgungsanlagen war nach der Rechtslage vor Inkrafttreten des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes ein Widerspruchsverfahren vor Klageerhebung nicht erforderlich. Gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungen muß hingegen vor einer verwaltungsgerichtlichen Klage Widerspruch nach der Verwaltungsgerichtsordnung erhoben werden. Ein Vorschlag geht hier dahin, von der Möglichkeit eines Widerspruchs im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren generell abzusehen.

Für das Absehen von der Widerspruchsmöglichkeit spricht zwar, daß für die in das Bundes-Immissionsschutzgesetz übernommenen Abfallentsorgungsanlagen nur der frühere Rechtszustand ohne Widerspruchsverfahren wiederhergestellt wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz sieht eine solche Regelung für vergleichbare förmliche Verwaltungsverfahren vor. Bei umstrittenen Projekten, z. B. Abfallverbrennungsanlagen, ist ohnehin mit Klageerhebung zu rechnen, so daß der Wegfall des Widerspruchsverfahrens hier zur Beschleunigung der Unanfechtbarkeit der Genehmigung beiträgt.

Die Unabhängige Kommission der Bundesregierung für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung hat aber für die Beibehaltung des Widerspruchsverfahrens votiert, da es die Möglichkeit schaffe, Fehlentscheidungen schnell und unkompliziert zu korrigieren und so langwierige Gerichtsverfahren überflüssig zu machen. Der Beschleunigungseffekt sei daher ungewiß. Ferner ist zu bedenken, daß der Wegfall des Vorverfahrens außerdem zu einer Beschneidung von Bürgerrechten führen kann, denn das Widerspruchsverfahren dient nicht nur der Selbstkontrolle der Verwaltung und der Entlastung der Gerichte, sondern auch dem Rechtsschutz des Bürgers.

Dem Vorschlag kann daher insgesamt nicht zugestimmt werden.

3. Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen — 4. BImSchV

In einem Vorschlag seitens eines Bundeslandes wird die erneute Überprüfung der im Anhang zur

4. BImSchV enthaltenen Anlagen auf Vollziehbarkeit, Klarheit und Zweckmäßigkeit empfohlen. Dieser Vorschlag erscheint grundsätzlich sinnvoll; er wird daher unter Abschnitt C aufgegriffen.

4. Verlagerung öffentlicher Aufgaben auf Private

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat in ihrem am 17. Juni 1993 gefaßten Beschluß zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren auch für Bereiche des Immissionsschutzes eine Verlagerung staatlicher Verwaltungsaufgaben auf Private gefordert.

In diesem Zusammenhang erstellt die Bundesregierung derzeit eine Rechtsverordnung auf der Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, die für das technische Sachverständigenwesen und die Anlagensicherheit von erheblicher Bedeutung sein wird:

Durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes wurde § 29a neu in das Bundes-Immissionsschutzgesetz eingefügt. Nach Absatz 2 dieser Vorschrift wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Anforderungen zu bestimmen, denen Sachverständige genügen müssen, die mit der Durchführung von sicherheitstechnischen Prüfungen beauftragt werden. Die Vorschrift ermächtigt zu Anforderungen hinsichtlich der Fachkunde, der Zuverlässigkeit und der gerätetechnischen Ausstattung sowie zu Regelungen über die Sammlung und Auswertung der Erfahrungen der Sachverständigen sowie über deren Weiterbildung.

Störfälle insbesondere in großtechnischen Anlagen haben immer wieder deutlich werden lassen, welchen hohen Stellenwert sicherheitstechnische Prüfungen sowie Prüfungen von sicherheitstechnischen Unterlagen haben. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz legt dabei, wie insbesondere die im Jahre 1980 und seitdem mehrfach novellierte Störfall-Verordnung belegt, einen besonderen Schwerpunkt auf eine ganzheitliche Betrachtung, wie sie insbesondere in der nach der Störfall-Verordnung anzufertigenden Sicherheitsanalyse zum Ausdruck kommt. § 29a Abs. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes beläßt es daher nicht bei der Durchführung bestimmter sicherheitstechnischer Prüfungen, sondern ermächtigt die zuständige Behörde ausdrücklich darüber hinaus, auch „Prüfungen von sicherheitstechnischen Unterlagen“ zu verlangen. Hierfür kommt insbesondere die Nachprüfung einer Sicherheitsanalyse in Betracht.

VIII. Sonstige Vorschläge

1. Durchführung des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes

- a) Von den Umweltministerien der neuen Bundesländer wird z. T. grundsätzlich geltend gemacht, daß die Flut von bundesgesetzlichen Änderungen auch zur Verunsicherung beigetragen hätte. Die Behörden in den neuen Bundesländern seien personell nicht ausreichend ausgestattet, hätten jedoch eine Vielzahl von Anfragen aus dem nachgeordneten

Bereich und auch von Antragstellerseite zu bearbeiten.

Es wird außerdem darauf hingewiesen, daß Regelungen, die über das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz hinausgingen, den Ländern überlassen bleiben sollten, da diese sich flexibler auf die in den verschiedenen Ländern und im Einzelfall unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen einstellen könnten.

Als vorbildhaft für andere Genehmigungsverfahren wird die neue Vorschrift des § 13 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV angesehen, wonach ein vorgelegtes Gutachten als Sachverständigengutachten gilt, wenn der Antragsteller den Gutachtauftrag in Abstimmung mit der Genehmigungsbehörde erteilt. Eine Ausdehnung dieser Vorschrift auf andere Genehmigungsverfahren wird von Seiten der Industrie angeregt.

- b) Von Industrieseite wird eine Ausweitung der Beratung durch die Genehmigungsbehörden oder auch durch neutrale Stellen für notwendig gehalten. Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß die Beratung durch die Genehmigungsbehörde in der Neufassung des § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV die Antragstellung, den zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens sowie sonstige für die Durchführung dieses Verfahrens erhebliche Fragen umfaßt.

Verbindliche rechtliche Regelungen erscheinen darüber hinaus nicht sinnvoll; jedoch könnten Beratungen — wie vorgeschlagen — von Seiten der Antragsteller bei einer neutralen Stelle eingeholt werden, z. B. eine Beratung durch die Industrie- und Handelskammern (siehe unter 5. b).

Als ein wichtiger Beitrag zur Verfahrensvereinfachung wird das in § 23a BImSchG vorgesehene Anzeigeverfahren für die Inbetriebnahme oder eine wesentliche Änderung von bestimmten Anlagen angesehen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, daß eine Verfahrensvereinfachung erst dann stattfindet, wenn die entsprechenden Rechtsverordnungen nach § 23 oder § 33 BImSchG erlassen worden seien. Hierfür bestehe dringender Bedarf, z. B. für mobile Bodenreinigungsanlagen. Entsprechende Vorarbeiten hierzu sind im Rahmen des Länderausschusses für Immissionsschutz eingeleitet.

2. Wiederholung früherer Vorschläge

Im Zusammenhang mit der Erstellung dieses Berichtes wurden seitens der Länder und der beteiligten Kreise auch solche Vorschläge unterbreitet, die bereits im Rechtssetzungsverfahren anlässlich des Entwurfes eines Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes diskutiert und verworfen worden waren. Hierzu zählen folgende Vorschläge:

— *Vorzeitige Errichtung und Betrieb auch bei Neugenehmigungen*

Ein Bundesland schlägt vor, Vorschriften über die Zulassung der vorzeitigen Errichtung und des

Betriebs, wie sie das Bundes-Immissionsschutzrecht nur bei wesentlichen Änderungen kennt, auch bei von Neuanlagen einzuführen. Zur Begründung wird vorgebracht, zur Zeit sei weder das Abstellen einer geordneten Maschine auf dem vorgesehenen Platz noch das Ausheben einer Baugrube vor Erteilung der Genehmigung zulässig.

Die Bundesregierung ist in ihrer Gegenäußerung den entsprechenden Empfehlungen des Bundesrates nicht gefolgt. Sie hält es „für nachteilig, die Entscheidung der Genehmigungsbehörde über die Genehmigung durch die Zulassung des vorzeitigen Beginns der Errichtung einer Neuanlage zu präjudizieren“ (BT-Drucksache 12/4208 zu Drucksache 12/4047 vom 18. Januar 1993, S. 16, 28).

Die Bundesregierung hat sich dabei von der Erwägung leiten lassen, daß einer umfänglichen Zulassung des vorzeitigen Beginns bei Neuanlagen zunächst EG-Recht entgegensteht. Gemäß Artikel 3 der Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (84/360/EWG) muß sichergestellt sein, daß der Betrieb bestimmter Industrieanlagen „dem Erfordernis der vorherigen Genehmigung unterworfen wird“. Zumindest der Betriebsbeginn ist mit dieser Vorschrift unvereinbar.

Für die Bundesregierung ist ferner maßgeblich, daß durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz § 8 BImSchG — die Vorschrift über die Teilgenehmigung — neu gefaßt wurde.

Diese Vorschrift, die in Anlehnung an die neueste Rechtsprechung entwickelt wurde, gestattet die rechtssichere Verwirklichung von Teilabschnitten im Verlauf der Genehmigung des gesamten Vorhabens. Eine weitergehende Beschleunigung kann mit etwaigen Vorschriften über die Zulassung des vorzeitigen Beginns bei Neuanlagen nicht erzielt werden. Im Gegenteil: Die Einführung neuen Rechts führt voraussichtlich, wie die Erfahrungen mit der Zulassung des vorzeitigen Beginns bei wesentlichen Betriebsänderungen erwiesen haben, zunächst über einen weitläufigen Zeitraum zu Verfahrensschwernissen.

Der Vorschlag wurde vom Deutschen Bundestag nicht übernommen; auch der Bundesrat hat ihn im Verlauf des abschließenden Rechtssetzungsverfahrens nicht wieder aufgegriffen.

— *Anzeigeverfahren bei umweltverbessernden Änderungen*

In § 15a BImSchG wurde die Zulassung des vorzeitigen Beginns bei wesentlichen Änderungen unter bestimmten Voraussetzungen auf den Betrieb der Anlage ausgedehnt. Danach kann die Genehmigungsbehörde den Betrieb der Anlage bereits vorzeitig zulassen, „wenn die Änderung der Erfüllung einer sich aus diesem Gesetz oder einer auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung ergebenden Pflicht dient“. Durch diese Formulierung wird sichergestellt, daß solche Änderungen, die Umweltverbesserungen mit sich bringen, kraft dieser Bestimmung auf Antrag auch vorzeitig in Betrieb gehen können. Dem Bedürfnis, umweltverbessernde Anlagenände-

rungen beschleunigt auf den Weg zu bringen, ist damit abgeholfen. Die Bewährung dieser neuen Bestimmung in der Praxis bleibt abzuwarten. Im übrigen fragt sich, ob ein bloßes Anzeigeverfahren den Bedürfnissen der Betreiber nach einer rechtssicheren Gestaltung der Ausgangslage ausreichend entspricht; denn diese Verfahren bergen die Gefahr, daß die Behörde aufgrund der Anzeige tätig wird und Anlagenänderungen verlangt. Damit würde ein Teil des Beschleunigungseffektes wieder zunichte gemacht.

— Einführung einer Vorlageberechtigung

Ein Bundesland schlägt die Einführung einer Vorlageberechtigung einschließlich einer Zulassungsregelung für Vorlageberechtigte vor. Es wirke sich — so die Begründung — in der Praxis im erheblichen Maße qualitätsmindernd aus, daß bei industriellen Anlagen im Unterschied zu Bauanträgen der Antrag rechtsformal von jedem eingereicht werden könne.

Mit diesem Vorschlag befaßte sich bereits die vom Bundesministerium des Innern eingesetzte Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, die ihre Ergebnisse zur „Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen“ im November 1990 vorlegte. Danach haben Unternehmen, die häufig Anträge stellen, in der Regel eigene Fachleute und benötigen nur in Spezialfragen externen Sachverstand. Die Einführung einer rechtlichen Verpflichtung, sich bei der Erstellung der Antragsunterlagen beraten zu lassen, sei daher abzulehnen.

Die Einführung einer Vorlageberechtigung für Anträge nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz werde nicht befürwortet (a. a. O. S. 15).

Gleichzeitig forderte die Kommission die Industrie- und Handelskammern auf zu prüfen, wie das Beratungsangebot selbst sowie die Information über das vorhandene Beratungsangebot verbessert werden könne. Inzwischen hat die Arbeitsgemeinschaft Hessischer Industrie- und Handelskammern einen „Leitfaden für Antragsteller“ vorgelegt. Darin wird das Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz eingehend abgehandelt. Die im April 1991 von der Arbeitsgemeinschaft vorgelegte zweite überarbeitete Auflage enthält eine eingehende, auch formularmäßige, Aufbereitung der einschlägigen Rechtsgrundlagen. Von der Handelskammer Hamburg liegt seit August 1991 ein „Leitfaden für Genehmigungsverfahren im Umweltschutz“ vor, der unter dem Titel „Investitionen ohne Umweg“ vor allem den Unternehmen helfen soll, den eigenen Zeitbedarf für die Erarbeitung der Genehmigungsunterlagen zu reduzieren. Ein „Konzept zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens nach BImSchG, WHG, AbfG“ hat ferner der Rheinisch-Westfälische Technische Überwachungsverein e. V. in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vorgelegt.

Die Bundesregierung folgt weiterhin dem Votum der Unabhängigen Kommission, wonach die Einführung einer Vorlageberechtigung nicht befürwortet werden kann.

IX. Mediationsverfahren

1. Vorbemerkungen

Seit Mitte der 60er Jahre sind in den USA als Ergänzung zu den traditionellen Verwaltungsverfahren neue Formen von Entscheidungsverfahren entwickelt und praktiziert worden, die unter der Bezeichnung „dispute resolution“ (Verhandlungslösung) vor allem zur Lösung umweltpolitischer und sozialer Konflikte eingesetzt werden. Ziel solcher Verfahren ist es, die Konfliktparteien sowie die durch den Ausgang des Konfliktes Betroffenen zu einer gemeinsamen Problemlösung zusammenzubringen: Sie sollen eine Lösung ausarbeiten bzw. aushandeln, die für alle Betroffenen akzeptabel ist und ohne zeitliche Verzögerung, z. B. durch Gerichtsverfahren, umgesetzt werden kann.

Im wesentlichen werden drei verschiedene Formen von „dispute resolution“ diskutiert und praktiziert:

- Verhandlungen, bei denen die Konfliktparteien unter sich bleiben (negotiation),
- Verhandlungen mit Unterstützung einer dritten Person, die als neutraler Mediator bzw. Konfliktmittler fungiert (mediation),
- Verhandlungen, bei denen ein neutraler Schiedsrichter den Verhandlungsparteien einen Entscheidungsvorschlag unterbreitet, den die Parteien akzeptieren können, aber nicht müssen (arbitration).

Als besonders praxisrelevant haben sich Mediationsverfahren bzw. Konfliktmittlungen erwiesen, die eine Mittelstellung zwischen „negotiation“ und „arbitration“ einnehmen. Charakteristisch für Mediationsverfahren ist, daß an den Verhandlungen neutrale Konfliktmittler teilnehmen, die keinen eigenen Entscheidungsvorschlag entwickeln, sondern die Verhandlungsparteien darin unterstützen sollen, zu einer eigenen Entscheidung bzw. Lösung zu kommen. Dabei ist in den USA umstritten, ob der Konfliktmittler sich auf verfahrensorientierte Unterstützung beschränken soll oder auch auf den Inhalt der Verhandlungsergebnisse Einfluß nehmen soll. Praktisch geht die Tendenz eher in die letzte Richtung.

Anlaß für den verstärkten Einsatz von Mediationsverfahren in den USA waren Schwierigkeiten, Vorhaben zu realisieren. Proteste von Anliegern und von Interessenorganisationen gegen Vorhaben führten in vielen Fällen zu Konflikten, die die Realisierung von Vorhaben fraglich machten, auf jeden Fall aber stark verzögerten. Die in den USA bestehenden, vergleichsweise weiten Klagemöglichkeiten von Einzelpersonen, aber auch von Interessenorganisationen trugen mit zu dieser Situation bei.

Die traditionelle Form der Konfliktregelung durch die Gerichte erwies sich dabei als wenig hilfreich. Sie führte nicht nur zu langjährigen Verzögerungen der Projekte, sondern auch zu Konfliktverschärfungen.

Mediationsverfahren in den USA zielen im Vergleich zu verwaltungsrechtlichen Zulassungsverfahren darauf ab, eine einvernehmliche Lösung für alle Betroffenen herbeizuführen. Dabei ist der Kreis der Betroffenen, gerade auch mit Blick auf Klagemöglichkeiten weiter Personenkreise, weit gefaßt.

Zur genaueren Einschätzung von Mediationsverfahren sowie zur Ermittlung der erforderlichen Rahmenbedingungen für ihre Durchführung wird im folgenden zunächst auf US-amerikanische Erfahrungen eingegangen. Daran anschließend werden die Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in Deutschland behandelt.

2. Mediationsverfahren in den USA

a) Zielrichtung der Mediationsverfahren

Mediationsverfahren dienen in den USA in erster Linie als ein Instrument der Konfliktbearbeitung. Ihr vorrangiges Ziel ist es, eine Einigung über die Durchführung eines Vorhabens herbeizuführen. Dabei handelt es sich um ein recht kostspieliges und auch zeitaufwendiges Instrument. Die positive Einschätzung des Instruments in weiten Teilen der US-amerikanischen Literatur beruht im wesentlichen darauf, daß mit Hilfe von Mediationsverfahren überhaupt eine Entscheidung herbeigeführt wird und daß alle Seiten mit dem Ergebnis zufriedener sind. Außerdem wird dem Mediationsverfahren Bedeutung für die Qualität der Entscheidungen beigemessen.

Bei inhaltlichen Verbesserungen bzw. Korrekturen der Entscheidungen handelt es sich allerdings häufig um Maßnahmen, die nicht direkt bei der Projektausgestaltung ansetzen, sondern als Ausgleichsmaßnahmen gedacht sind. So wurde z. B. bei dem Grayrock Dam Projekt im US-Staat Nebraska — einem der ersten Projekte, bei denen ein Mediationsverfahren durchgeführt wurde — zum Ausgleich für eine durch das Projekt bedrohte Kranichart ein Fonds in Höhe von 7,5 Mio. US-\$ vereinbart, mit dem der Schutz dieser Kranichart und sein Lebensraum gefördert werden sollte.

Noch geringer ist der inhaltliche Zusammenhang mit dem Vorhaben bei Kompensationen, die in der US-amerikanischen Praxis eine große Rolle spielen. Neben direkten Kompensationszahlungen an besonders betroffene Anlieger eines Vorhabens werden vielfach Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur (Schwimmbäder, Parks etc.) vereinbart. Vor allem in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird darauf hingewiesen, daß besonders beeinträchtigende Projekte zu hohe Kompensationen erforderten, um akzeptiert zu werden, und daß dieser Preismechanismus als inhaltliches Korrektiv wirke. Bei Projekten, die andere Interessen zu stark beeinträchtigten, sei der Konsens zu teuer. Dies führe dazu, daß sie verändert oder aufgegeben würden. Allerdings ist auch anzumerken, daß die Art der Kompensation schwer festzulegen ist, wenn es sich z. B. um die Vernichtung von Pflanzen oder Tierarten handelt, der materielle Schaden also nur schwer zu beziffern ist.

b) Bedingungen für die Durchführung von Mediationsverfahren

Damit Mediationsverfahren die vorstehend beschriebenen Wirkungen entfalten können, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein. In der US-amerikanischen Literatur werden vor allem folgende Bedingungen genannt:

- Es muß sich um einen kompromißfähigen Konflikt handeln. Mediationsverfahren sind nicht geeignet, um grundsätzliche Wertkonflikte zu lösen. Als Beispiel für einen ungeeigneten Anwendungsbebereich wird insbesondere die Ansiedlung von Kernkraftwerken genannt.
- Es darf sich nicht um Konflikte handeln, die den Charakter eines Nullsummenspiels haben, d. h. bei denen der eine nur auf Kosten des anderen gewinnen kann. Geeignet sind dagegen sogenannte „win/win-Situationen“.
- Es muß Verhandlungsspielraum bestehen, d. h. das Vorhaben darf noch nicht weitgehend festgeschrieben sein.
- Für den Einigungsprozeß förderlich ist, wenn mehrere Streitpunkte vorhanden sind, so daß „Paketlösungen“ gebildet werden können.
- Damit die Mediationsverfahren ihr Ziel, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen, erfüllen können, müssen an den Verhandlungen alle betroffenen Interessen vertreten sein.
- Da Mediationsverfahren auf der freiwilligen Teilnahme beruhen, müssen für die Verhandlungsparteien Anreize zur Teilnahme bestehen. Dies ist nur dann der Fall, wenn aus ihrer Sicht Mediationsverfahren im Vergleich zu anderen Optionen (Widerstand gegen das Vorhaben außerhalb bestehender Verfahrenswege, Gerichtsverfahren etc.) vorteilhafter sind.
- Der Teilnehmerkreis darf nicht zu groß werden, da ansonsten die Handlungsfähigkeit der Verhandlungsparteien gefährdet ist. Die Interessenvertretung muß also gebündelt werden und durch Repräsentanten der Betroffenen erfolgen.
- Um die Teilnahme finanzschwacher Interessenvertreter zu sichern, müssen diese finanziell unterstützt werden. Dabei muß die Finanzierung von einer neutralen Stelle erfolgen, da ansonsten bei den Interessenvertretern der Eindruck entsteht, daß das Verfahren nicht unvoreingenommen abläuft und im Ergebnis nicht offen ist.
- Um einen gewissen Entscheidungsdruck herbeizuführen, wird von verschiedenen Seiten vorgeschlagen, von vornherein einen begrenzten Zeitraum für das Mediationsverfahren zu veranschlagen.

Die aufgelisteten Bedingungen zeigen, daß in den USA Mediationsverfahren nur unter sehr einschränkenden Bedingungen in Betracht kommen. Sie machen deutlich, wie fraglich es ist, daß diese Bedingungen überhaupt erfüllt werden können. Doch selbst wenn eine Einigung erzielt wird, bleibt nach US-

amerikanischen Erfahrungen die Umsetzung von Verhandlungslösungen zweifelhaft.

c) Umsetzung von Verhandlungslösungen

Das erzielte Verhandlungsergebnis kann erstens dadurch hinfällig werden, daß es von anderen, nicht an den Verhandlungen Beteiligten in Frage gestellt wird. Dies ist möglich, wenn an den Verhandlungen nicht alle betroffenen Interessen vertreten waren oder wenn das von den Repräsentanten ausgehandelte Ergebnis von den Repräsentierten nicht akzeptiert wird.

Zweitens sind den Möglichkeiten, die Verhandlungsergebnisse rechtsverbindlich zu machen, deutliche Grenzen gesetzt. Soweit die Verhandlungen zwischen Privaten stattgefunden haben, können die Ergebnisse zwar vertraglich fixiert werden. Auf die behördliche Entscheidung kann dadurch jedoch kein Einfluß genommen werden; d. h. die Übernahme und Absicherung der Verhandlungsergebnisse durch die behördliche Entscheidung ist nicht sichergestellt.

In der US-amerikanischen Literatur wird daher vielfach empfohlen, auch die Behörden am Mediationsverfahren zu beteiligen. Doch auch in diesem Fall bleibt die Umsetzung problematisch; speziell für die deutsche Situation ist dies gleich näher zu behandeln.

Allerdings schließt die Tatsache, daß Verhandlungsergebnisse rechtlich nicht verbindlich gemacht werden können, nicht aus, daß sich die Verhandlungsparteien praktisch an die Ergebnisse halten.

Anzumerken ist, daß die Aussicht auf Umsetzung eines Verhandlungsergebnisses ihrerseits Rückwirkungen auf die Chancen hat, zu einer Verhandlungsbereinkunft zu kommen.

3. Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in Deutschland

Für die Beurteilung der Durchführbarkeit von Mediationsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland sind politisch-gesellschaftliche Rahmenbedingungen und vor allem rechtliche Bedingungen maßgeblich.

Bei der Zulassung von Vorhaben müssen Mediationsverfahren mit den Zulassungsverfahren und den entsprechenden Zulassungsentscheidungen harmonisieren. Dabei können Mediationsverfahren entweder integrierter Bestandteil der Zulassungsverfahren sein oder außerhalb der Zulassungsverfahren stattfinden.

a) Mediationsverfahren als Bestandteil der Zulassungsverfahren

Zunächst ist zu prüfen, ob die Integration eines Mediationsverfahrens in den Erörterungstermin im Rahmen bestehender Zulassungsverfahren in Betracht kommt. In seiner jetzigen Form wird er von

manchen aber zum Teil als disfunktional kritisiert und als Verfahrensschritt ohne Einflußchancen empfunden. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, daß die Erörterungstermine dem Anspruch einer konstruktiven und diskursiven Auseinandersetzung mit den Einwendern gegen ein Vorhaben nicht gerecht werden. Kritisiert wird von manchen auch die Leitung des Erörterungstermins durch einen Behördenvertreter, der in der Regel der zuständigen Zulassungsbehörde angehört. Aufgrund dieser Einbindung sei seine neutrale Rolle in Frage gestellt.

Den Einsatzmöglichkeiten von behördenfremden Konfliktmittlern im Rahmen von Erörterungsterminen sind darüber hinaus nach geltendem Recht deutliche Grenzen gesetzt. So können ihnen z. B. keine hoheitlichen Befugnisse — die Ausübung des Hausrechts oder die Leitung des Erörterungstermins — übertragen werden. Allerdings wäre dies zumindest de lege ferenda veränderbar. Ein Mediationsverfahren im oben beschriebenen Sinn ist damit jedoch noch nicht gegeben. Denn bei diesem wird vorausgesetzt, daß alle Beteiligten gleichberechtigt sind, d. h. die Behörde allenfalls ein Teilnehmer unter anderen ist. Außerdem steht am Schluß eines Erörterungstermins keine gemeinsame Entscheidung, denn der Erörterungstermin ist nur ein vorbereitender Teil des Entscheidungsverfahrens.

Ein anderer Ansatzpunkt zur Integration von Elementen eines Mediationsverfahrens in bestehende Zulassungsverfahren könnte das „Scoping-Verfahren“ im Rahmen der UVP darstellen. § 5 Satz 2 UVPG bietet schon jetzt die Möglichkeit, den Untersuchungsrahmen für die UVP zwischen Behörden, Sachverständigen und Dritten zu erörtern. Durch entsprechende gesetzliche Änderungen könnte das „Scoping-Verfahren“ zu einem Mediationsverfahren ausgebaut werden. Allerdings bedarf ein derartiger Vorschlag noch eingehender Prüfung.

Der bestehende rechtliche Rahmen der Zulassungsverfahren bietet daher keine Möglichkeit, Mediationsverfahren als deren integrierten Bestandteil durchzuführen.

b) Mediationsverfahren außerhalb der Zulassungsverfahren

Wenn Mediationsverfahren außerhalb der Zulassungsverfahren stattfinden, kann es sich nicht um ein formelles Verfahren handeln; sie können nur der informellen Vorbereitung der Zulassungsentscheidung dienen.

aa) Zeitpunkt für die Durchführung der Mediationsverfahren

Mediationsverfahren können zum einen vor Beginn des Zulassungsverfahrens durchgeführt werden. Sie dienen dann dazu, Konflikte im Vorfeld zu vermeiden und das Vorhaben so zu projektieren, daß es möglichst weitgehend akzeptanzfähig ist. Zum anderen können Mediationsverfahren parallel zum Zulassungsverfahren stattfinden, wenn während des Verfahrens Kon-

flikte auftreten, die dort schwer zu bewältigen sind.

bb) Teilnehmerkreis

Erfolgversprechend sind Mediationsverfahren nur dann, wenn alle betroffenen Kreise, die sich zu Wort gemeldet haben bzw. deren Widerstand gegen das Vorhaben zu erwarten ist, auch beteiligt werden. Da es sich um ein Verhandlungskonzept handelt, müssen alle Beteiligten formell gleichgestellt werden. Auch die Behörden müßten daher nur ein Teilnehmer unter anderen sein.

Dies widerspricht aber der Rolle einer Behörde, die typischerweise hoheitlich handelt. Auch heute schon sind jedoch Gespräche zwischen Behörden und Vorhabenträgern im Vorfeld von Zulassungsverfahren üblich. Das sogenannte informelle Verwaltungshandeln ist längst Teil der Verwaltungspraxis.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird zum Teil dargelegt, daß die Teilnahme von Behördenvertretern an solchen Gesprächen im Sinne von Mediationsverfahren möglich ist, soweit der Grundsatz der unparteiischen Amtsführung gewährleistet bleibt. Ob dies der Fall ist, muß anhand der Bedingungen des Einzelfalles entschieden werden. Jedenfalls würde sich ein solches Verwaltungshandeln der formellen Regelung entziehen.

cc) Mögliche Inhalte der Verhandlungslösungen

Wenn Mediationsverfahren nicht in das Zulassungsverfahren integriert sind, können die Inhalte der Verhandlungen sehr viel freier gewählt werden. In Betracht kommen insbesondere Gespräche über:

- den Zuschnitt des Vorhabens selbst,
- Schutzmaßnahmen, die über die gesetzlich geforderten Standards hinausgehen, inklusive Überprüfungs- und Nachbesserungspflichten in bestimmten Zeitabständen,
- verbesserten Zugang zu Informationen über das Vorhaben bzw. über den späteren Betrieb der Anlage seitens Dritter,
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen,
- Kompensationsleistungen.

Die Problematik der letzten beiden Arten von Verhandlungsinhalten wurde schon thematisiert.

dd) Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse

Kehrseite der freieren Gestaltungsmöglichkeiten von Verhandlungsinhalten bei Mediationsverfahren außerhalb der Zulassungsverfahren ist die Frage, ob die Verhandlungsergebnisse verbindlich gemacht werden können.

Relativ unproblematisch ist, wenn es sich bei den Verhandlungsparteien um Private handelt und

aufgrund der Vertragsinhalte ergänzend zur Verwaltungsentscheidung ein privatrechtlicher Vertrag abgeschlossen werden kann. Auch hier sind den Vertragsinhalten jedoch gemäß § 134 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) (Nichtigkeit eines Vertrages wegen Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot) und gemäß § 138 BGB (Nichtigkeit des Vertrages wegen Sittenwidrigkeit) Grenzen gesetzt.

Ein spezielles Problem bildet die vertragliche Vereinbarung eines Rechtsmittelverzichtes. Die Rechtmäßigkeit solcher Vereinbarungen ist umstritten.

Eine rechtliche Bindung der Behörden an Verhandlungsergebnisse ist nur eingeschränkt möglich. Behörden können nicht darauf verpflichtet werden, die Genehmigung eines Vorhabens oder einen Planfeststellungsbeschluß mit einem Inhalt zu erlassen, der dem Recht widerspricht.

Allerdings ist es im Einzelfall möglich, anstelle der Erteilung einer Zulassungsentscheidung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (§ 54 Satz 2, § 56 des Verwaltungsverfahrensgesetzes — VwVfG) abzuschließen, in dem die Verwaltung Vorhaben zuläßt bzw. die Zulassung zusagt und der Vorhabenträger sich als Gegenleistung zur Erfüllung von Bedingungen verpflichtet. Wird durch das Vorhaben in Rechte Dritter eingegriffen, so ist gemäß § 58 VwVfG deren Zustimmung einzuholen. Im übrigen richtet sich die Zulässigkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages nach den §§ 56 ff. VwVfG.

Auch ohne rechtliche Bindung der Behörden an Verhandlungsergebnisse können die Behörden mittels der ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsformen bestimmte Ergebnisse, die den Vorhabenträger betreffen, hoheitlich für verbindlich erklären und entsprechende Auflagen anordnen. Voraussetzung ist allerdings, daß die Inhalte solcher Auflagen rechtlich zulässig sind.

Besonders eng ist dabei der Spielraum bei gebundenen Entscheidungen wie z. B. nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, bei denen der Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Genehmigung hat, wenn die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind.

Auch wenn, wie im Planfeststellungsverfahren, ein Abwägungsgebot besteht, können in Form von Auflagen nur Gesichtspunkte berücksichtigt werden, die laut Gesetz berücksichtigungsfähig sind. So darf z. B. im Rahmen des § 8 AbfG das „Wohl der Allgemeinheit“ nicht durch die Berücksichtigung privater Interessen beeinträchtigt werden. Auch letztere können jedoch u. U. im Rahmen von Auflagen berücksichtigt werden, wenn ansonsten eine Versagung gemäß § 8 Abs. 3 Nr. 3 AbfG erfolgen müßte. Nicht rechtlich geschützte Privatinteressen müssen jedoch auf jeden Fall unberücksichtigt bleiben.

Ein anderer Weg zur rechtlichen Absicherung der Verhandlungsergebnisse ist ein Umsetzungsvertrag zwischen dem Vorhabenträger und der Ver-

waltung, bei dem sich der Vorhabenträger gegenüber der Zulassungsbehörde ohne Gegenleistung zur Erfüllung der Verbindlichkeiten, die für ihn aus der Verhandlungsübereinkunft resultieren, verpflichtet.

Unabhängig von dem Problem der rechtlichen Verbindlichkeit spielen auch faktische Bindungen als Folge von Mediationsverfahren eine Rolle. In den USA hat sich gezeigt, daß sich die Verhandlungsteilnehmer einschließlich der Behörden zum Teil selbst dann an die getroffenen Übereinkünfte halten, wenn aufgrund rechtlicher Bedenken eine verbindliche Umsetzung nicht möglich ist.

Auch solche faktischen Bindungen sind jedoch rechtlich bedenklich, da sie zu Abwägungsdefiziten bei der Zulassungsbehörde im Rahmen der Zulassungsentscheidung führen können (vgl. BVerwGE 45, 309 ff.).

4. Abschließende Beurteilung von Mediationsverfahren

Mediationsverfahren liegt ein Verhandlungskonzept mit stark einschränkenden Vorbedingungen zugrunde. Das Zustandekommen von Mediationsverfahren und mehr noch deren erfolgreicher Abschluß durch Einvernehmen der Teilnehmer über das Vorhaben sind alles andere als selbstverständlich.

Auch wenn eine einvernehmliche Lösung gefunden wird, bleibt die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse problematisch, sei es, weil die Ergebnisse von anderer Seite in Frage gestellt werden, oder sei es

aufgrund rechtlicher Grenzen der Umsetzbarkeit. Sowohl die rechtliche als auch die faktische Bindung der Verwaltung ist nur bedingt rechtlich zulässig. Der Staat trägt die Verantwortung für die Verwaltungsentscheidung. Ziel der Beteiligung von Betroffenen am Verwaltungsverfahren ist daher die Gewährleistung einer rechtmäßigen Entscheidung. In diesem Rahmen zielt das Verwaltungsverfahren auch auf einen Interessenausgleich ab.

Allerdings sind auch heute schon Vorgespräche zwischen den Zulassungsbehörden und den Vorhabenträgern in der Praxis üblich. Mediationsverfahren bieten demgegenüber Vorteile. Die Verhandlungen erfolgen unter der Regie neutraler Konfliktmittler. Vertreter tangierter Interessen werden systematisch einbezogen. Die Verhandlungsprozesse gestalten sich transparenter. Soweit die Behörde hieran teilnimmt, ist sie gehalten, auch die rechtlich geschützten Interessen des Antragstellers zu wahren.

Mediationsverfahren sind allerdings nicht in der Lage und von ihrer Intention auch nicht dazu bestimmt, Zulassungsverfahren als solche zu beschleunigen. Schon heute sind die Fristen zur Durchführung von Genehmigungsverfahren beispielsweise nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz äußerst knapp bemessen. Gemäß § 10 Abs. 6a BImSchG beträgt die Regelfrist für förmliche Genehmigungsverfahren sieben Monate und für vereinfachte Genehmigungsverfahren drei Monate.

Zeitliche Vorteile können Mediationsverfahren allenfalls bieten, wenn durch sie Klagen gegen Zulassungsentscheidungen vermieden werden können. Allerdings ist auch bei Mediationsverfahren der Zeit- und Kostenaufwand nicht gering.

C. Ergebnisse und Perspektiven

I. Fortentwicklung des Immissionsschutzrechts

1. Zur Frage weiterer Rechtsänderungen

Das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz, das seit dem 1. Mai 1993 in Kraft ist, ermöglicht mit zahlreichen Änderungen insbesondere im Immissionsschutzrecht eine künftig schnellere und einfachere Abwicklung der Genehmigungsverfahren.

Im Immissionsschutzrecht wird durch Einführung einer Regelfrist von sieben Monaten das Genehmigungsverfahren zeitlich begrenzt. Ferner wurden die Vorschriften über die vorzeitige Inbetriebnahme vor der Erteilung der endgültigen Genehmigung sowie über die Bauartzulassung für Anlagen oder Anlagenteile, die serienmäßig hergestellt, errichtet und betrieben werden sollen, verbessert. Umweltschutzinvestitionen können mit Hilfe der Zulassung des vorzeitigen Beginns künftig erheblich beschleunigt auf den Weg gebracht werden. Durch zahlreiche Änderungen im Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen wurden viele Anlagearten dem vereinfachten Verfahren unterstellt. Künftig werden von diesen Vereinfachungen etwa 35 von insgesamt ca. 200 Anlagearten erfaßt.

Das bisherige Planfeststellungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen wurde (außer für Deponien) durch ein Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ersetzt. Dadurch werden Abfallentsorgungsvorhaben künftig wesentlich effektiver als bisher realisiert werden können und die Änderung des Zulassungsverfahrens zur Folge haben, daß durch die Errichtung moderner Anlagen Umweltentlastungen rasch wirksam und zugleich Investitionshindernisse zum Aufschwung in den neuen Bundesländern abgebaut werden.

Damit dient das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz auch dem Ziel, das Recht möglichst zu vereinfachen und Überreglementierungen zu vermeiden. Jede weitere Rechtsänderung ist auch an diesem Ziel zu messen.

Deshalb muß sich die Bundesregierung grundsätzlich vor der Erarbeitung neuer Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie vor Änderungen bestehender Regelungen der Frage nach ihrer Notwendigkeit stellen (Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984, GMBL 1990, S. 42 ff.).

Ein Grund für diesen Kabinettsbeschluß liegt darin, daß jedes neue Recht Unsicherheiten bei der Umsetzung hervorruft. Dies gilt auch für Verwaltungsbehörden, die etwa neues Bundesrecht in Verwaltungsvorschriften umzusetzen bzw. auszuführen haben. Diese Unsicherheiten wirken sich auch auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Betroffenen aus, beispielsweise durch Verzögerung von Entscheidungen, die dadurch entstehen, daß zunächst die neuen Vorschriften und ihre Auswirkungen auf den Sachverhalt erkannt werden müssen, aber auch z. B. durch Demotivierung der Verwaltungsmitarbeiter selbst. Speziell im Immissionsschutzrecht kann sich Rechtsunsicherheit auch dadurch auswirken, daß rechtliche Möglichkeiten wegen hier eingeräumter Ermessens- und Beurteilungsspielräume nicht oder nur zögerlich ausgeschöpft werden.

Solche Rechtsunsicherheiten werden insbesondere aus den neuen Bundesländern gemeldet, die beispielsweise von einer Vielzahl von Anfragen aus dem nachgeordneten Bereich und von Antragstellern berichten, deren Beantwortung eher zu Verzögerungen der Genehmigungsverfahren führt, zumal der Behördenaufbau noch nicht abgeschlossen sei und eine angemessene personelle Ausstattung fehle. Gerade in den neuen Bundesländern sei jedoch die Erwartungshaltung der Antragsteller an eine rasche Durchführung der Genehmigungsverfahren besonders hoch.

Die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung hat daher auch in ihrem Bericht über die Erleichterung von Gewerbeansiedlungen in den neuen Bundesländern vom 28. September 1992 empfohlen, daß „im Hinblick auf den noch nicht abgeschlossenen Verwaltungsaufbau und die noch bestehende Unsicherheit im Umgang mit der Rechtsordnung Rechtsänderungen im besonderen Maße auf ihre Notwendigkeit geprüft werden“ sollten. Sie fährt fort: „Notwendige Änderungen bestehender Gesetze und Verordnungen sollten so verständlich wie möglich formuliert werden. Auf jeden Fall sollten zeitgleich leichtverständliche Arbeitshilfen und Erläuterungen erstellt und den Anwendern in den neuen Bundesländern in ausreichender Zahl zur Verfügung gestellt werden. Zusätzlich sollten so weit wie möglich gezielte Fortbildungsveranstaltungen, in denen die Rechtsänderungen anschaulich vermittelt werden, angeboten werden.“

Aber auch von Umweltbehörden in den alten Bundesländern wird eine weitergehende Fortschreibung nicht für geboten erachtet. Die Flut der Gesetzesänderungen gerade im Immissionsschutzrecht habe ein Ausmaß erreicht, das sich zu einem Investitionshemmnis entwickelt habe, weil die notwendige Einstellung von Behörden und Anlagenbetreibern auf neue Regelungen beträchtliche Arbeitskapazitäten auf beiden Seiten binde. Hervorgehoben wird, daß in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Verwaltungsstrukturen bestehen, die ihnen eine flexible Handhabung in der Durchführung der Genehmigungsverfahren ermöglichen müssen, um effektiv zu bleiben und die Zuständigkeit der Länder nicht zu einer Leerformel werden zu lassen.

Aus diesen Gründen seien zusätzliche Änderungen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zum Zweck einer weiteren Verfahrensbeschleunigung jedenfalls auf Bundesebene kontraproduktiv.

2. Rechtsvorschriften des Bundes

Mit der Novellierung der Genehmigungsverfahrensverordnung sind Rechtsgrundlagen für eine Beschleunigung der Verfahren geschaffen, die sich nunmehr in der Praxis des Vollzugs bewähren müssen. Auch mit der durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz erfolgten Einordnung der Zulassung von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behandlung von Abfällen in das Genehmigungssystem des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist ein Beschleunigungseffekt erreicht worden. Das Verfahren zur Genehmigung dieser Anlagen richtet sich nunmehr ebenfalls nach der novellierten Verfahrensverordnung. Eine Ergänzung dieser Vorschriften um Bestimmungen, mit denen die zuständigen Behörden lediglich ermächtigt würden, etwa Ämterkonferenzen oder Vor-Ort-Termine durchzuführen, haben keinen über das geltende Recht hinausgehenden verfahrensregelnden Charakter und könnten deshalb auch nicht zu einer weiteren Beschleunigung der Verfahren beitragen. Sie würden lediglich den Gebrauch von rechtlichen Instrumenten ermöglichen, die in der Praxis ohnehin auf der Grundlage des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts angewendet werden.

Andererseits muß auf der Ebene des Bundes-Immissionsschutzrechts jede Möglichkeit genutzt werden, zu weiteren Entlastungen des Behördenvollzuges beizutragen. Neue Vorschläge für eine weitere Vereinfachung oder Beschleunigung der Verfahren werden von der Bundesregierung fortlaufend im Hinblick auf ihre Realisierbarkeit überprüft.

— 4. BImSchV

Die Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen ist zuletzt im Zusammenhang mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz novelliert worden. In einer weiteren Novelle, die nunmehr angestrebt wird, sollen die in dieser Verordnung enthaltenen Anlagearten einer Überprüfung unterzogen werden, ob und inwieweit es weiterhin des Genehmigungserfordernisses bedarf.

Folgende Kriterien sind für weitere Rechtsänderungen in der 4. BImSchV maßgeblich:

- EG-rechtliche Zulässigkeit,
- eingetretene Verbesserung der technischen Entwicklung bei einzelnen Anlagen,
- sichere Beherrschbarkeit des Betriebes von Anlagen,
- Wegfall des besonderen Gefährdungspotentials infolge der technischen Entwicklung.

Unter diesen Aspekten kommt sowohl eine Überstellung von Anlagenarten aus dem förmlichen Genehmi-

gungsverfahren in das vereinfachte Genehmigungsverfahren als auch eine Überprüfung in Betracht, ob und inwieweit spezielle Anlagenarten durch Anhebung von Erfassungsgrenzen aus dem Genehmigungserfordernis entlassen werden können.

Sowohl bei einer Verlagerung von Anlagenarten sowie bei ihrer Entlassung aus dem Genehmigungserfordernis ist jeweils entscheidend, ob und inwieweit mit Errichtung und Betrieb der Anlage umwelterhebliche Auswirkungen auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit verbunden sein können. Wegen des in den letzten Jahren in vielen Fällen erheblich fortentwickelten Standes der Technik ist oftmals ein neuer Sachstand eingetreten, der jeweils erneut zur Überprüfung der betreffenden Anlagenart veranlaßt.

— Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung

Die Bundesregierung beabsichtigt ferner, für die dem Regime des Bundes-Immissionsschutzgesetzes unterstellten Abfallentsorgungsanlagen die erstinstanzliche Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts zu bestimmen, wie es nach der Rechtslage vor dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz der Fall war. Dies kann durch eine Änderung von § 48 Abs. 1 Nr. 5 VwGO erfolgen.

3. Verwaltungsvorschriften der Länder

Nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung ist es Sache der Bundesländer, Einzelheiten des Verwaltungsverfahrens sowie der behördlichen Zuständigkeiten und der Behördenausstattung zu regeln. Soweit also weiterer Regelungsbedarf besteht — und dieser ist auch im Hinblick auf die Vorschläge des Deutschen Bundestages etwa zur Einsetzung eines Projektmanagers oder zur Durchführung von Antrags- oder Ämterkonferenzen unabweisbar — liegt die Regelungsbefugnis unmittelbar bei den Ländern.

Die Länder haben bisher allerdings nur vereinzelt Verwaltungsvorschriften zur Beschleunigung und Vereinfachung der Genehmigungsverfahren in Kraft gesetzt. Nachdem auf Bundesebene durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz neue Regelungen für eine Beschleunigung der Verwaltungsverfahren geschaffen wurden, sollten auch die übrigen Bundesländer entsprechende Durchführungsvorschriften erlassen. Die Bundesregierung erwartet von den Ländern, daß sie in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich tätig werden und insofern auch ihrer Verantwortung gerecht werden.

Die von einigen Bundesländern für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren bzw. den Vollzug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassenen Verwaltungsvorschriften oder Runderlasse haben keinen Rechtsnormcharakter, sondern dienen den für die Durchführung der Genehmigungsverfahren zuständigen Behörden als Handlungsrichtlinien bei der Durchführung des Genehmigungsverfahrens im einzelnen. Sie berücksichtigen bereits weitgehend die vom Deutschen Bundestag in seiner Entscheidung genannten Beschleunigungsmaßnahmen.

Da die Behördenzuständigkeit in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich angelegt ist — so gibt es Bundesländer mit einer zentralen Behörde für die Durchführung des Verfahrens sowie Bundesländer, die damit die Kreisverwaltungsbehörden beauftragt haben — muß durch Flexibilität im Verwaltungsaufbau diesen Gegebenheiten Rechnung getragen werden; doch sollte eine gewisse Einheitlichkeit der Verwaltungspraxis gewährleistet sein. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, daß die Länder unter Berücksichtigung ihrer Erfahrungen prüfen sollten, welche konkreten Maßnahmen sich empfehlen, um im Rahmen der gegebenen bundesrechtlichen Strukturen Genehmigungsverfahren auch zukünftig optimal und effektiv abzuwickeln. In diesem Zusammenhang sollte auch geprüft werden, ob die Antragsunterlagen zumindest für bestimmte Anlagenarten enumerativ festgelegt werden können. Hierzu gehören schließlich auch neue Überlegungen und Anstrengungen zur Verbesserung der Behördenstruktur und zur Personalausstattung.

II. Fortentwicklung in anderen Rechtsbereichen

Es bleibt zu prüfen, ob Genehmigungsverfahren in anderen Rechtsbereichen beschleunigt werden können oder ob im Vorfeld von Genehmigungsverfahren weitere Beschleunigungsmöglichkeiten bestehen.

1. Baurecht

Werden genehmigungsbedürftige Anlagen aus der Vierten Durchführungsverordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz entlassen, unterliegen sie dem Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Solche Anlagen sind nach § 22 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, daß

- schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind,
- nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden und
- die beim Betrieb der Anlagen entstehenden Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden können.

Diese Voraussetzungen sind auch Gegenstand eines Baugenehmigungsverfahrens. Die immissionsschutzrechtliche Beurteilung fließt in die bauordnungsrechtliche Zulässigkeitsentscheidung ein. Allerdings ist Voraussetzung für eine derartige Verlagerung, daß im baurechtlichen Genehmigungsverfahren ein wirksamer Vollzug der materiell-rechtlichen Anforderungen des Immissionsschutzrechts gewährleistet sein muß.

Auf längere Sicht erscheint es dann vorstellbar, bestimmte Anlagearten aus der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen herauszulösen und ausschließlich dem baurechtlichen Genehmigungsverfahren zu unterstellen.

2. Wasserrecht

Die Dauer wasserrechtlicher Verfahren ist sehr unterschiedlich. So wird in einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelstages von 1988 eine durchschnittliche Verfahrensdauer von zwei bis drei Jahren angegeben. Nach Erhebungen der Infratest Industrie Gesellschaft für Unternehmensforschung und -beratung (Steinberg u. a., Zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens für Industrieanlagen, Baden-Baden, 1991) und des Umweltministeriums von Baden-Württemberg (veröffentlicht in: Bullinger, Beschleunigte Genehmigungsverfahren für eilbedürftige Vorhaben, Nomos Verlag 1991, S. 132 ff.) liegt die durchschnittliche Dauer wasserrechtlicher Verfahren bei etwa einem Jahr. In Einzelfällen können diese Verfahren mehrere Jahre in Anspruch nehmen.

Allerdings sind die besonderen Probleme wasserrechtlicher Zulassungsverfahren nicht ausreichend erforscht. Daher ist es unerlässlich, daß die Länder sich eingehend mit den Ursachen von Verzögerungen in wasserrechtlichen Gestattungsverfahren befassen. Das Landeswasserrecht ist auch der richtige Ort, um eine Beschleunigung derartiger Verfahren in die Wege zu leiten. Die von der Umweltministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgruppe ist deshalb gefordert, gerade im Landeswasserrecht Möglichkeiten zu einer Beschleunigung der Verfahren aufzuzeigen.

3. Mediationsverfahren

Das Mediationsverfahren ist ein Querschnittsinstrument, das neben dem Immissionsschutzrecht alle für die Zulassung eines Investitionsvorhabens entscheidungserheblichen Rechtsmaterien betrifft, z. B. Wasser-, Abfall-, Naturschutz- und Baurecht.

US-amerikanische Erfahrungen zeigen, daß Mediationsverfahren zur Verbesserung der Akzeptanz von Vorhaben beitragen können. In der Bundesrepublik Deutschland liegen nur geringe Erfahrungen mit Mediationsverfahren vor. Diese Verfahren sind aber nicht dazu geeignet und von ihrer Intention auch nicht dazu bestimmt, Zulassungsverfahren zu beschleunigen. Insgesamt bleiben weitere praktische Erfahrungen mit Mediationsverfahren abzuwarten. Die Bun-

desregierung ist deshalb der Auffassung, daß gegenwärtig von einer Regelung abgesehen werden sollte, mit der Mediationsverfahren in das Umweltrecht eingeführt werden.

III. Mitwirkung der Antragsteller

Die Untersuchungen über die Gründe für die Verzögerungen bei Genehmigungsverfahren lassen die Antragsphase als einen Schwerpunkt erkennen. Zu erheblichen Verzögerungen in der Bearbeitung führt insbesondere die Unvollständigkeit der eingereichten Antragsunterlagen. Laut Infratest schätzen die Genehmigungsbehörden den Anteil der unvollständigen Anträge auf 70 bis 80%. Dies betreffe besonders kleine und mittlere Unternehmen.

Die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung schlägt deshalb vor, daß vor allem diese Unternehmen bei der Erstellung der Antragsunterlagen verstärkt Beratungsfirmen in Anspruch nehmen sollten, die die Qualität und Vollständigkeit der Unterlagen erheblich verbessern könnten.

Ferner sollte die Formulierung und Standardisierung von Vordrucken, Merkblättern und Leitfäden, verbunden mit der Einrichtung von Checklisten, fortentwickelt werden. So hat das Umweltministerium des Landes Baden-Württemberg am 5. November 1993 eine Verwaltungsvorschrift zur Einführung von Antragsvordrucken (Formblättern), Hinweisen und Erläuterungen zum Antrag auf immissionsschutzrechtliche Genehmigung und für die Anwendung der Formblätter sowie eines Verfahrensbearbeitungsbogens (VWV-Antragsunterlagen Immissionsschutz) erlassen. Dies könnte dazu dienen, ein höheres Maß an Transparenz bei den Genehmigungsunterlagen zu erzielen und erforderliche Beteiligungen rechtzeitig zu erkennen. Die Genehmigungsbehörden sollten für kleine und mittlere Unternehmen Sprechstage zur ergänzenden Beratung einführen. Die Industrie- und Handelskammern leisten hierzu, wie unter B ausgeführt, erhebliche Hilfestellung. Die Antragsteller sind aufgerufen, derartige Dienstleistungen auch in Anspruch zu nehmen.

