

Dritte Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht am 18./19. Mai 1995

Tagungs- und Diskussionsbericht

Von *Thomas M. J. Möllers*, München

Zum dritten Mal fanden in Osnabrück am 18./19. Mai 1995 die Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht statt, in diesem Jahr zu dem Thema „Integrierter und betrieblicher Umweltschutz“, wieder organisiert von dem seit 10 Jahren bestehenden Institut für Europarecht, Abteilung Umweltrecht, der Universität Osnabrück unter Leitung von *Professor Dr. Hans-Werner Rengeling* und unterstützt von der Deutschen Bundesstiftung Umwelt. Der Hauptgeschäftsführer der Industrie- und Handelskammer *Dipl.-Volkswirt Hubert Dinger* hatte eingangs noch auf die friedlichen wie kriegerischen Ereignisse hingewiesen, welche die Geschichte von Osnabrück zu bieten hat, und in diesem Rahmen eine interessante und kontroverse Auseinandersetzung gewünscht. Er wurde nicht enttäuscht.

Unter rein öffentlich-rechtlicher Perspektive sollte die Tagung die ungeklärten rechtspolitischen Fragen beantworten helfen, in welcher Form der betriebliche Umweltschutz die lege ferenda effektiver gemacht werden kann. Dazu verband *Rengeling*, wie bereits in den ersten zwei Tagungen, geschickt bundesdeutsche Lösungsansätze mit gemeinschaftsrechtlichen Vorschlägen. In den folgenden Tagen sorgte die Frage, inwieweit diese Vorschläge mit den bundesdeutschen Genehmigungsverfahren, aber auch mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder der Umwelt-Audit-VO harmonisieren, für kontroversen Gesprächsstoff. Die dabei auftauchenden Grundfragen wurden in den Referaten verfahrensrechtlich (I.) und materiell-rechtlich (II.) erörtert. Eigene Referate waren dem Verhältnis von Eigenkontrolle, behördlicher und gerichtlicher Kontrolle vorbehalten (III.).

I.

Rechtsanwalt Dr. Thomas Schmidt-Kötters referierte ausführlich über die sehr detaillierten Vorschläge der sog. „Schlichter-Kommission“, die das Bundeswirtschaftsministerium unter dem Titel „Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren“ veröffentlicht hat. Dazu schilderte er eingangs die wirtschaftliche Ausgangslage in der Bundesrepublik Deutschland. Durch die Öffnung der Grenzen habe sich der wirtschaftliche Wettbewerb in den letzten Jahren verschärft. Der Standort Deutschland verliere an Attraktivität. Zum „schlanken Staat“ könne auch eine Verkürzung der überlangen Genehmigungsverfahren dadurch beitragen, daß sich die Behörden als Dienstleistungsunternehmen verstanden und die verschiedenen Standorte miteinander konkurrierten. Exemplarisch können nur einige Vorschläge zur Verfahrensbeschleunigung herausgegriffen werden. Gefordert seien bessere behördeninterne Managementstrukturen und stärkere Kooperation zwischen Behörde und Unternehmen. Bei Antragstellung sollten nicht schon alle Unterlagen vorliegen müssen, sondern die Behörde sollte auch bereits Teilabschnitte rechtlich prüfen können; eine nicht fristgerechte Bearbeitung durch die Behörde könnte eine Zustimmungsfiktion auslösen. Umweltverbessernde Anlagen sollten nicht einem vollständigen Genehmigungsverfahren unterzogen werden, weil dieses investitionsstimmend wirke. Eine gestufte Verbesserung des Standes der Technik solle möglich sein.

In der Diskussion griff *Hansmann* sehr pointiert das Referat mit der Frage nach dem richtigen Staatsverständnis an: Der Beamte sei dem Staatswohl verpflichtet und nicht dem Unternehmen als Anbieter einer möglichst attraktiven Dienstleistung. Der Schlichter-Bericht könne weder mit empirischen Zahlen aufwarten noch wolle die Industrie ein vereinfachtes Verfahren, welches jetzt schon gem. § 23 BImSchG möglich wäre. Ein weiterer Teilnehmer warf den Vorschlägen der Schlichter-Kommission vor, sie berücksichtigten das Gemeinschaftsrecht nicht.

Dr. Ludwig Krämer von der Generaldirektion Umwelt, nukleare Sicherheit und Katastrophenschutz der Europäischen Kommission gab einen Überblick über den Entwurf einer Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (geplante IVU- bzw. IPPC-RL v. 14.9.1993, ABl. Nr. C 311, 6 ff. = KOM (93), 423; s. *Schnutenhaus*, NVwZ 1994, 671 ff.; *Appel*, DVBl. 1995, 399 ff.), dessen Einzelheiten derzeit im Rat verhandelt würden. Sehr deutlich stellte *Krämer* diesen Richtlinien-Vorschlag in den Kontext der bisherigen gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung auf dem Gebiete des Umweltschutzes. In der Vergangenheit waren für einige Bereiche Grenzwerte zur Vermeidung der Umweltverschmutzung festgelegt worden, wie z.B. in der Trinkwasser-RL oder der RL über die Grenz- und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxyd und Schwebstaub (s. *Krämer*, Umweltrecht der EWG, 1991, S. 85 ff.). Seit 1990 seien keine weiteren Grenzwerte für spezielle Chemikalien vereinbart worden. In diese Richtung gehe nun auch der IVU-Richtlinienentwurf, weil er, statt Grenzwerte festzulegen, auch sog. Umweltqualitätsziele zulasse, damit eine Anlage genehmigt werde. Mit diesem aus Großbritannien stammenden Vorschlag seien die Auflagen für das Unternehmen möglichst gering; begünstigt sei Großbritannien als Inselstaat, in den die Schadstoffe schnell abgetrieben würden. Zudem würde die beste verfügbare Technik durch die Berücksichtigung wirtschaftlich vertretbarer Verhältnisse relativiert. Andererseits dürfe der gemeinschaftsrechtliche Umweltschutz aber auch nicht nur durch die bundesdeutsche Brille gesehen werden. Der Wunsch nach Durchsetzung eines höheren Umweltschutzstandards begünstige den auf diesem Gebiet technologisch höher entwickelten Mitgliedstaat und verursache demzufolge Wettbewerbsverzerrungen. Wenn gerade in der Bundesrepublik Deutschland in letzter Zeit immer wieder das Subsidiaritätsprinzip betont würde, bedeute das auch für einen gemeinschaftsrechtlichen Umweltschutz, daß letztlich nur die Mitgliedstaaten einzelne Grenzwerte festlegten. Das gehe mit der Tatsache einher, daß jetzt schon Vollzug und Kontrolle der gemeinschaftsrechtlichen Umweltgesetze in den Mitgliedstaaten höchst unterschiedlich gehandhabt würden. Neu an diesem Richtlinienvorschlag sei vor allem der sog. integrierte Ansatz, der verlange, daß in demselben Genehmigungsverfahren für eine Anlage die Auswirkungen auf die drei Umweltmedien Luft, Wasser und Boden zu berücksichtigen seien.

In einer zweiten, unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch, die das Bundesumweltministerium als sog. „Sandler-Kommission“ eingesetzt hat, wird dieser integrierte Ansatz aufgenommen mit dem Ziel, bei künftigen Genehmigungsverfahren den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben von UVP und der geplanten IVU-RL Rechnung tragen zu können. Daneben soll die sog. „integrierte Genehmigung“ das Verwaltungsverfahren vereinfachen. In diesem Rahmen trug *Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner* die neuesten, wenn auch nicht abschließenden Ergebnisse der Kommission vor. Danach soll es nur zwei Genehmigungsverfahren geben – das Planfeststellungsverfahren und die integrierte Genehmigung. An dem Planfeststellungsverfahren sei wegen der zum Schutz der Umwelt erforderlichen umfangreichen landschafts- und raumbezogenen Planung festzuhalten. Die integrierte Genehmigung beziehe sich dagegen nur auf einzelne Vorhaben; der Anlagenbetreiber habe einen Anspruch auf Genehmigung. Die integrierte Genehmigung entscheide einheitlich und medienübergreifend über die Zulassung

von Vorhaben, die Auswirkungen auf mehrere Umweltgüter haben könnten. Die Genehmigungsvoraussetzungen verlangen in Anlehnung an § 5 BImSchG die Einhaltung bestimmter Grundpflichten.

Ministerialrat Dr. Eberhard Bohne vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ging noch einen Schritt weiter, in dem er auch das bisherige Planfeststellungsverfahren in der vorgeschlagenen integrierten Genehmigung aufgehen lassen wollte. Denn Planfeststellung und Genehmigung hätten im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung weit weniger Wesensunterschiede als angenommen. Die Genehmigung könne dann erteilt werden, wenn das Abwägungsgebot des bisherigen Planfeststellungsverfahrens ausreichend berücksichtigt würde. Schließlich versuchte *Bohne*, die integrierte Genehmigung mit dem Umwelt-Audit zu harmonisieren. Dazu müsse die anlagenbezogene Genehmigung auf Antrag des Unternehmens in eine betriebsstättenbezogene Genehmigung umgewandelt werden. Voraussetzung für eine solche Genehmigung sei zudem die Vorlage eines Investitions- und Emissionsminderungsprogramms durch einen zugelassenen Umweltgutachter, so wie es die Art. 2 a) und c) und Art. 3 II a) der Umwelt-Audit-VO auf freiwilliger Basis vorsehen. Nur durch eine solche Genehmigung könne die Bundesrepublik Deutschland Anschluß an das gemeinschaftsrechtliche Umweltrecht behalten. In der Diskussion wies *Krämer* darauf hin, daß in Deutschland im Genehmigungsverfahren eine Kooperation zwischen Behörde und Anlagenbetreiber deshalb nicht einfach zu bewerkstelligen sei, weil der Anspruchsteller im Gegensatz zur Rechtslage in vielen anderen Mitgliedstaaten der EU und zum IVU-Richtlinienentwurf einen Anspruch auf Genehmigung habe.

II.

Rechtsanwalt Manfred Rebentisch führte in seinem Vortrag aus, daß bereits de lege lata die immissionsschutzrechtliche Genehmigung einen Ansatz zum integrierten Umweltschutz enthalte. Er widersprach damit der Ansicht der Kommission (s.o., KOM (93), 423, 1, 8), denn die Pflicht zur Vermeidung sonstiger Gefahren gem. § 5 I Nr. 1 BImSchG beziehe sich auf alle Umweltmedien; insbesondere sei die Reststoffvermeidungspflicht auf integrierte Umweltschutzmaßnahmen angelegt.

Materiellrechtliche Fragen des IVU-Richtlinienentwurfs, der UVP und der Umwelt-Audit-VO erörterte *Professor Dr. Dr. Udo Di Fabio*. Am integrativen Ansatz der geplanten IVU-RL lobte er die Möglichkeit, damit stärker als bisher den Bodenschutz zu berücksichtigen, weil bisher in der Bundesrepublik Deutschland eine Bodenschutzgesetzgebung noch fehle. Die integrierte Genehmigung stelle jedoch eine komplexe Entscheidung dar, weil sie die Auswirkungen auf die unterschiedlichen Umweltmedien berücksichtige. Wie bei den Ökobilanzen bestehe deshalb die Gefahr, daß die Entscheidungsfindung nicht immer nachvollziehbar sei. Die letzten gemeinschaftsrechtlichen Gesetze, wie Umwelt-Audit-VO, Umweltzeichen-RL oder die geplante IVU-RL, könnten aber dazu dienen, die Selbstgestaltungskräfte der Wirtschaft zum Schutze der Umwelt zu aktivieren.

Rechtsanwalt Hans-Jürgen Mittelstaedt vom Verband der Chemischen Industrie betonte in seinem Referat, daß der modifizierte Entwurf der IVU-RL vom 31.3.1995 auf Initiative der Bundesrepublik Deutschland in Art. 2a Betriebspflichten statuiere, die dem § 5 BImSchG nachempfunden seien. Die Umwelt-Audit-VO verlange eine regelmäßige Verbesserung des Umweltstandards. Weil die Umwelt-Audit-VO keine Ausgangsgrenzwerte festschreibe, ermögliche sie, Unternehmen mit einem niedrigeren Umweltschutzstandard mittelfristig an einen höheren Standard heranzuführen.

III.

Ltd. Ministerialrat Dr. Klaus Hansmann referierte über das Verhältnis von Eigenüberwachung zu behördlicher Überwachung. Mit der Eigenüberwachung sprach er die Kontrolle durch private Gutachter an, welche die Umwelt-Audit-VO nun ermögliche, nicht aber den betriebsinternen Umweltschutz. Die externe Betriebsprüfung sei nur dann mit der behördlichen Überwachung vergleichbar, wenn jene das gesamte, für den Standort einschlägige Umweltrecht unmittelbar prüfe. Damit lehnt *Hansmann* Auffassungen der Literatur ab, wonach die Umweltprüfer nur feststellen sollen, ob die wesentlichen Umweltvorschriften eingehalten werden. Auch bleibe abzuwarten, ob Fachwissen, Objektivität und Unabhängigkeit der Umweltgutachter, welche die Umwelt-Audit-VO fordert, künftig realisiert werden könne. Damit die Umwelt-Audit-VO einheitlich ausgelegt werde, forderte *Hansmann* schließlich eine Bindung der Umweltgutachter an veröffentlichte Verwaltungsvorschriften. Unter diesen Voraussetzungen könnten die behördlichen Kontrollen eingeschränkt werden und beispielsweise Mitteilungspflichten wie auch Informationspflichten gegenüber der Öffentlichkeit entfallen.

Auf den Gesetzentwurf eines deutschen Umweltgutachterzulassungs- und Standortregistergesetzes (UZSG; s. BR-Dr 210/95 und 2RP 1995, 274) ging dann *Dr. Kurt Fleckenstein* vom Deutschen Industrie- und Handelstag ein. Mit dem geplanten Gesetz werde u.a. die von den Spitzenverbänden der Wirtschaft getragene Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) geregelt.

Einen Höhepunkt der Tagung bildete das Referat von *Prof. Dr. Horst Sendler*, Präsident des Bundesverwaltungsgerichtes a.D., über das Verhältnis von gerichtlicher zu behördlicher Kontrolle. Hier stelle sich eine Fülle von noch ungelösten Fragen. Zwingt das Gemeinschaftsrecht, Umweltqualitätsnormen drittschützend auszulegen (*Hansmann*, NVwZ 1995, 321; *Frenz*, DVBl. 1995, 408; *Rengeling/Middekel/Gellermann*, Rechtsschutz in der Europäischen Union, 1994, Rdnr. 1078 ff.)? Oder wird künftig, wie das in nahezu allen Mitgliedstaaten der Fall ist, der Verwaltung ein Eigenbereich zugestanden, in welchem eine gerichtliche Kontrolle nicht stattfindet? Bei solchen Risikoentscheidungen, die insbesondere im Umwelt- und im technischen Sicherheitsrecht gang und gäbe sind, zeichnen sich die zugrundeliegenden Gesetzesbegriffe durch besondere Ungewißheit, durch Wertungs- und Dezisionsabhängigkeit sowie durch Abhängigkeit von der persönlichen Einschätzung durch wissenschaftliche Sachverständige aus. Dies mache deutlich, daß das parlamentarische Gesetz die Konkretisierungsverantwortung und die Konkretisierungslast auf die Exekutive übertragen wolle (s. zur theoretisch-dogmatischen Begründung *Di Fabio*, Risikoentscheidungen im Rechtsstaat, 1994, § 10; zustimmend *Möllers*, JZ 1994, 1110, 1111). Wenn dem aber so ist, muß man anzweifeln, ob bestimmte Vorschriften zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ihr Ziel erreichen, soweit die behördliche Kontrolle aufgehoben und statt dessen in den gerichtlichen Bereich verschoben wird.

Die Tagung wurde von einem Sonderheft (DVBl. 8/95) begleitet; ein Tagungsband erscheint im Carl Heymanns-Verlag.