

Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht

Band 22

Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren

Von

Prof. Dr. Michael Ronellenfitch



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL RONELLENFITSCH

**Beschleunigung und Vereinfachung
der Anlagenzulassungsverfahren**

**Tübinger Schriften
zum Staats- und Verwaltungsrecht**

**Herausgegeben von
Wolfgang Graf Vitzthum
in Gemeinschaft mit
Martin Heckel, Ferdinand Kirchhof
Hans von Mangoldt, Thomas Oppermann
Günter Püttner, Michael Ronellenfitsch
sämtlich in Tübingen**

Band 22

Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren

Von

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ronellenfitsch, Michael:

Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren / von Michael Ronellenfitsch. – Berlin : Duncker und Humblot, 1994

(Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht ; Bd. 22)

ISBN 3-428-07991-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten
© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: W. März, Tübingen
Druck: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany
ISSN 0935-6061
ISBN 3-428-07991-4

***Herrn Prof. Dr. iur. Willi Blümel
zum 65. Geburtstag am 6. Januar 1994***

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung beruht auf einem im Frühjahr 1993 dem Staatsministerium Baden-Württemberg erstatteten Rechtsgutachten. Sie knüpft an frühere Überlegungen zur Beschleunigung des Fachplanungsrechts an, welches ich bei meinem verehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. *Willi Blümel*, gelernt habe. Ihm sei daher diese Schrift gewidmet.

Tübingen, im Dezember 1993

Michael Ronellenfitsch

Inhalt

Einführung	17
I. Problemstellung	17
1. Reform des Anlagenzulassungsrechts	17
a) Verfassungsauftrag: Förderung des Wirtschaftswachstums	17
b) Reformbedürftigkeit des Anlagenzulassungsrechts	18
2. Reformvorhaben in Baden-Württemberg	18
II. Vorgehensweise	19
1. Thematische Begrenzung	19
a) Exemplarische Darstellungsweise	19
b) Auswahl	20
c) Negativliste	20
2. Vorstudie	21
3. Gang der Darstellung	22
<i>1. Abschnitt</i>	
Grundlagen	23
I. Gegenwärtige Situation	23
1. Ausgangslage	23
2. Aktueller Stand	24
3. Befund	25
II. Notwendigkeit der Verfahrenbeschleunigung und -vereinfachung	25
1. Verhältnis von Notwendigkeit und Möglichkeit	25
2. Maßstab für die Verfahrensgestaltung und -dauer	26
III. Schwachstellenanalyse	27
1. Daten	27
2. Gründe für einen unnötigen Verfahrensaufwand	27

a) Verantwortungsbereich des Antragstellers	27
b) Verantwortungsbereich der Behörden	28
c) Prüfungsumfang	28
d) Verfahrensstruktur	29
e) Widerstand	29
IV. Folgerungen	30

2. Abschnitt

Überblick über das Planungs- und Anlagenzulassungsrecht	31
I. Allgemeines	31
1. Maßgeblichkeit des Planungsrechts	31
2. Gesamtplanungsrecht	32
a) Grundlagen	32
b) Raumordnung und Landesplanung	32
c) Bauleitplanung	34
d) Anlagenplanung	34
3. Grundlagen des Fachplanungs- und Anlagenzulassungsrechts	34
a) Überblick	34
b) Eingriffsregelung	37
c) Umweltverträglichkeitsprüfung	40
4. Raumordnungsverfahren	43
a) Grundlagen	43
b) Anwendungsbereich	44
c) Zuständigkeit und Verfahren	45
II. Abfallrechtliche Fachplanung	45
1. Überblick	45
2. Abfallentsorgungspläne	45
3. Planfeststellung	46
a) Allgemeines	46
b) Zuständigkeit und Verfahren	49
c) Entscheidung	51
4. Plangenehmigung	53

Inhalt	11
III. Immissionsschutzrechtliche Genehmigung	54
1. Überblick	54
2. Fachliche Entwicklungspläne	55
3. Genehmigung	55
a) Gegenstand und Voraussetzungen	55
b) Zuständigkeit und Verfahren	56
c) Entscheidung	58
IV. Gerichtliche Kontrolle	59
1. Problemstellung	59
2. Individualrechtsschutz	60
a) Konzeption der VwGO	60
b) Ausgestaltung	61
c) Mehrpolige Rechtsverhältnisse	62
3. Kontrolldichte	64
4. Vorläufiger Rechtsschutz	65
a) Allgemeines	65
b) Mehrpolige Rechtsverhältnisse	66
c) Rechtsbehelfe	67
V. Folgerungen	68
1. Komplexität des Planungs- und Anlagenzulassungsrechts	68
2. Gesamtplanung	68
3. Fachplanungs- und Anlagenzulassungsrecht	69
a) Parallelverfahren	69
b) Interessenausgleich	69
c) Eingriffsregelung	69
d) Umweltverträglichkeitsprüfung	70
e) Raumordnungsverfahren	70
4. Abfallrechtliche Fachplanung	70
a) Abfallentsorgungspläne	70
b) Übergangsphase	71
c) Planfeststellung	71
d) Plangenehmigung	71

5. Immissionsschutzrechtliche Genehmigung	72
a) Fachliche Entwicklungspläne	72
b) Genehmigungspflichtige Anlagen	72
c) Genehmigung	72
6. Rechtsschutz	72

3. Abschnitt

Beschleunigungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten de lege lata 74

I. Grundlagen	74
II. Aktuelle Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung	75
1. Verantwortungsbereich der Antragsteller und Vorhabenträger	75
a) Antragsberatung	75
b) Terminplanung und Baumaßnahmen	77
2. Verantwortungsbereich der Behörden	77
a) Allgemeines	77
b) Organisatorische Maßnahmen	78
aa) Gestufte Verfahren	78
bb) Parallele Genehmigungsverfahren	78
cc) Koordinierte Parallelprüfungen	79
dd) Projektmanagement	80
c) Sonstige Maßnahmen	82
aa) EDV	82
bb) Aus- und Weiterbildung	83
cc) Kontinuität	83
3. Prüfungsumfang	83
4. Verfahrensgestaltung	84
a) Standardisierung und Musterverfahren	84
b) Behördenbeteiligung	84
aa) Sachliche Reichweite	84
bb) Fristen	85
cc) Öffentlichkeitsbeteiligung	87

Inhalt	13
dd) Entscheidungsverfahren	88
5. Widerstand	89
a) Maßnahmen zur Akzeptanzverbesserung	89
b) Konfliktmittlung	91
III. Katalog der Regelfristen	95
1. Ausgangslage	95
2. Würdigung	95
a) Vorlaufphase	95
b) Eingangsprüfung und Vorbereitung des Anhörungsverfahrens	98
c) Anhörungsverfahren	99
d) Auswertungsphase	99
e) Erörterungstermin	100
f) Schlußentscheidung	100
3. Zusammenfassung	100
IV. Folgerungen	101
1. Ausgangslage	101
2. Erfolgsaussichten der Beschleunigungs- und Vereinfachungsmaßnahmen	102
a) Beratung	102
b) Verfahrensstufung	102
c) Projektmanagement	102
d) Behördenbeteiligung	103
e) Öffentlichkeitsbeteiligung	103
f) Entscheidungsverfahren	103
g) Akzeptanzverbesserung	104
3. Zuordnung zum Katalog der Regelfristen	104
a) Vorlaufphase	104
b) Eingangsprüfung und Vorbereitung des Anhörungsverfahrens	104
c) Anhörungsverfahren	104
d) Auswertungsphase	105
e) Erörterungstermin	105
f) Schlußentscheidung	105
4. Notwendigkeit weiterer Maßnahmen	106

4. Abschnitt

**Beschleunigungs- und
Vereinfachungsmöglichkeiten de lege ferenda** 107

I. Konzeption	107
1. Radikalvorstellungen	107
2. Verfahrenszweck	107
3. Entscheidung und Verfahren	108
II. Allgemeine Maßnahmen	109
1. Gesetzesfolgenabschätzung	109
2. Gesetzliches Effizienz- und Beschleunigungspostulat	110
a) Allgemeines	110
b) Effizienz	111
c) Beschleunigungsgebot	112
d) Regelungsbedarf	112
III. Maßnahmen in den jeweiligen Verantwortungsbereichen	113
1. Verantwortungsbereich der Antragsteller und Vorhabenträger	113
2. Verantwortungsbereich der Behörden	113
a) Entscheidungsbehörden	113
b) Drittbehörden	114
aa) Sachliche Reichweite	114
bb) Fristen	114
cc) Vorschlag	115
3. Prüfungsumfang	116
a) Normative Vorgaben	116
b) Teilungsmöglichkeiten	116
c) Kontrolldichte	118
4. Verfahrensstruktur	118
a) Vereinfachte Verfahren	118
b) Verfahrensstufung	120
aa) Allgemeines	120
bb) Abfallrecht	122
cc) Immissionsschutzrecht	123

	Inhalt	15
c)	Konkrete Verfahrensgestaltung	123
aa)	Allgemeines	123
bb)	Fristen	124
cc)	Materielle Präklusion	125
5.	Widerstand	127
6.	Verwaltungsprozeß	127
a)	Ausgangslage	127
b)	Zuständigkeiten	128
c)	Kontrolldichte	129
d)	Klagebefugnis	131
e)	Vorläufiger Rechtsschutz	131
	Ergebnisse	133
I.	Zusammenfassung	133
II.	Konkrete Vorschläge de lege ferenda	140
1.	Verwaltungsverfahrensgesetz	140
2.	Bundesimmissionsschutzgesetz	141
3.	Abfallgesetz	141
4.	Verwaltungsgerichtsordnung	141
	Schrifttum	142

Einführung

I. Problemstellung

1. Reform des Anlagenzulassungsrechts

a) Verfassungsauftrag: Förderung des Wirtschaftswachstums

Angesichts der Jahrhundertaufgaben der deutschen Wiedervereinigung und der europäischen Einigung befindet sich Deutschland in einer der größten Rezessionen der Nachkriegszeit. In dieser Situation sind philosophische Betrachtungen über die Grenzen des Wachstums zweitrangig. In erster Linie gilt es, zur Überwindung der Rezession beizutragen. Der vielberufene *Standort Deutschland* kann jedoch nur gesichert werden, wenn eine langanhaltende Phase wirtschaftlichen Wachstums eingeleitet wird. Diese Aussage gilt allgemein und speziell für den *Standort Baden-Württemberg*.

Für die Staatsorgane in Bund und Ländern ist die *Förderung des Wirtschaftswachstums* zudem ein durch Art. 104a Abs. 4 und Art. 109 Abs. 2 GG *verfassungsrechtlich vorgegebenes Ziel der Konjunkturpolitik*¹. Wie dieses Ziel zu erreichen ist, schreibt das Grundgesetz zwar nicht näher vor; das Bundesverfassungsgericht spricht von einem „offenen Vorbehalt für die Aufnahme neuer gesicherter Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften als zuständiger Fachdisziplin“². Mit hochtrabenden Konzepten und Schlagworten ist es aber nicht getan. Zumindest sind die staatlichen Organe schon von Verfassungs wegen verpflichtet, *unnötige konkrete Wachstumshemmnisse abzubauen* und dadurch zugleich die Kosten für Investitionsvorhaben zu senken.

¹ Das gleichzeitig mit der Ergänzung von Art. 109 GG erlassene Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8.6.1967 (BGBl. I S. 582) kann zwar das Verfassungsrecht nicht verbindlich interpretieren; vgl. *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 109 Rdnr. 25. Es verdeutlicht aber, welche Vorstellungen sich der verfassungsändernde Gesetzgeber über die Aufgaben staatlicher Wirtschaftspolitik machte. Die Ziele des sog. magischen Vierecks sind folglich verfassungsrechtlich geboten, vgl. *Vogel*, Grundzüge des Finanzrechts der Bundesrepublik Deutschland, in: HStr IV, § 87 Rdnr. 17.

² BVerfGE 79, 311 (338).

b) Reformbedürftigkeit des Anlagenzulassungsrechts

Investitionsvorhaben erfordern regelmäßig neben einer entsprechenden Infrastruktur (namentlich im Verkehrsbereich) die Zulassung von Anlagen, wobei die Verbesserung der Infrastruktur ihrerseits zulassungsbedürftig ist. Die Zulassung von Investitions- und Infrastrukturvorhaben kann dann erst erfolgen, wenn komplizierte Zulassungsvoraussetzungen erfüllt sind, deren Vorliegen in aufwendigen, einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Verwaltungsverfahren geprüft wird. Vor allem das Anlagenzulassungsrecht hat sich zu einem Investitions- und Wachstumshemmnis ersten Ranges entwickelt. Das Anlagenzulassungsrecht wird daher allgemein für reformbedürftig gehalten. *Reformen sind konjunkturpolitisch unerlässlich und können von Verfassungs wegen geboten sein.*

2. Reformvorhaben in Baden-Württemberg

Die Landesregierung von Baden-Württemberg ist sich, wie das Reformvorhaben „Verwaltung 2000“ zeigt, der Bedeutung und des Verfassungsauftrags zur Verwaltungsreform schon seit langem bewußt. Gefördert und koordiniert werden diese Reformen durch die beim Staatsministerium Baden-Württemberg eingerichtete *Regierungskommission Verwaltungsreform*. Die Regierungskommission hat bereits einen ersten Tätigkeitsbericht erstellt. Darin wird über die schon getroffenen und beabsichtigten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung berichtet.

- So entwickelte im *Innenministerium* die Stabsstelle für Verwaltungsstruktur, Information und Kommunikation ein *idealtypisches Verfahren* einschließlich flankierender Maßnahmen, die dem Zeitfaktor in der öffentlichen Verwaltung mehr Geltung verschaffen sollen. Ferner wurde in Anlehnung an ein Gutachten von *Würtenberger* der Entwurf einer Empfehlung zur *Verbesserung der Akzeptanz* von Verwaltungsentscheidungen vorgelegt.
- Das *Umweltministerium* hat bereits mit Wirkung vom 1. Februar 1993 eine Verwaltungsvorschrift zur Beschleunigung von Zulassungsverfahren im Umweltbereich (VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt)³ als ersten Schritt zur Beschleunigung von umweltrechtlichen Zulassungsverfahren in Kraft gesetzt. Rechtsänderungen des Bundes⁴ und Landesrechts im Umweltbereich wurden schon vorgenommen oder sind auf dem Weg.

³ Vom 1.12.1992 (GABl. 1993 S. 15).

⁴ Hierzu unten III.2.

- Mit ähnlicher Stoßrichtung erging die Verwaltungsvorschrift des *Verkehrsministeriums* zur Beschleunigung von Planungen und Verfahren im Verkehrswegebau (VwV-Beschleunigung im Verkehrswegebau) vom 22. Juli 1993⁵. Auch hier wurden wesentliche Rechtsänderungen durchgeführt oder befinden sich im Gang⁶.
- Das *Wirtschaftsministerium* bereitet eine *Novelle der Landesbauordnung* mit dem Ziel einer Vereinfachung und Beschleunigung der baurechtlichen Verfahren vor und hat den Entwurf einer Verwaltungsvorschrift über die Durchführung von Raumordnungsverfahren (VwV-ROV) erstellt.

Im Herbst 1992 beauftragte die Regierungskommission Verwaltungsreform Verfasser mit der Erstattung eines ergänzenden Rechtsgutachtens zur Konzeption der Reformvorhaben, wobei das Anlagenzulassungsrecht im Vordergrund stehen sollte.

II. Vorgehensweise

1. Thematische Begrenzung

a) Exemplarische Darstellungsweise

Anliegen des Gutachtens ist es, die gegenwärtigen Reformkonzeptionen zu hinterfragen und ihre Prämissen zu überprüfen. Auf dieser Grundlage kann sodann erörtert werden, ob die Reformvorstellungen entweder zu kurz greifen oder ob sie gar zu weit oder in die falsche Richtung gehen. Ohne die Diagnose müßten sich die im Gutachten ebenfalls enthaltenen Therapievorschläge auf die mehr oder weniger zufällige Addition von Beschleunigungs- und Vereinfachungsvorschlagen beschränken.

Die im Rahmen des diagnostischen Teils zu beantwortenden Fragen lassen sich in einem doppelten Sinne *exemplarisch* an Hand des *Anlagenzulassungsrechts* darstellen: Zum einen kommt dem Anlagenzulassungsrecht idealtypische Bedeutung für die Ausgestaltung und Kontrolle von Verwaltungsverfahren zu, zum anderen weisen alle Anlagenzulassungsverfahren gemeinsame *Strukturen* auf. Reformen müssen in erster Linie darauf abzielen, strukturelle Mangels zu beheben. Deshalb ist es nicht nötig, alle Anlagenzulassungsverfahren einer kritischen Betrachtung zu unterziehen oder sämtliche Aspekte

⁵ GABl. 1993 S. 878.

⁶ Vgl. unten III.2.b. S.a. *Alexander*, Verfahrensbeschleunigung auch im Landesbereich. Neue Straenplanungs- und entschadigungsrechtliche Vorschriften in Baden-Württemberg, DAR 1993, 138 ff.

der Zulassungsverfahren für bestimmte Anlagen erschöpfend zu würdigen. Methodisch ist es gerechtfertigt, nur die Zulassungsverfahren bestimmter Anlagen zu behandeln, sofern eine sinnvolle Auswahl getroffen wird.

b) Auswahl

Für die Auswahl waren folgende Erwägungen ausschlaggebend:

- Da die VwV-Verfahrensbeschleunigung Umwelt bereits in Kraft getreten ist, bietet es sich an, die *abfallrechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahren* einer näheren Betrachtung zu unterziehen.
- Die meisten Reformvorstellungen knüpfen an Akzeptanzdefizite an. Auf Akzeptanzschwierigkeiten stoßen mittlerweile fast alle staatlichen und privaten Vorhaben. Am besten aufzeigen läßt sich die Problematik gleichwohl am Beispiel der besonders kontroversen *Großvorhaben*.

Gegenstand der Untersuchung sind daher die *Zulassungsverfahren für abfall- und immissionsschutzrechtliche Großvorhaben*.

c) Negativliste

Es gehört zum Wesen einer exemplarischen Untersuchung, daß sie Raum läßt für *weitere Untersuchungen*.

- So bleiben die *baurechtlichen Gesichtspunkte* mit Rücksicht auf soeben durchgeführte und unmittelbar bevorstehende normative Änderungen einer gesonderten späteren Untersuchung vorbehalten.
- Vorerst nicht behandelt wird auch die Beschleunigung von *Verkehrsprojekten*.

Zu dieser Thematik erstattete der Verf. im Frühjahr 1991 der Deutschen Straßenliga, dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, dem Verband der Automobilindustrie sowie dem Verkehrsforum Bahn ein Rechtsgutachten⁷, das nicht ohne Einfluß auf die Ausgestaltung des Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) blieb. Dieses Gesetz hatte von vornherein Modellcharakter für die Verkehrswegeplanung in Deutschland insgesamt⁸. Es

⁷ Ronellenfitsch, Beschleunigung von Verkehrsprojekten, 1991.

⁸ Vgl. Ronellenfitsch, in: Blümel, Verkehrswegeplanung in Deutschland, 1991, S. 5 ff. (20), 107 ff. (233 ff.).