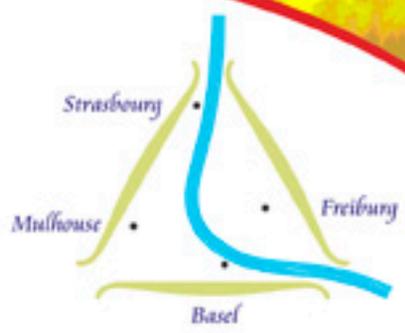
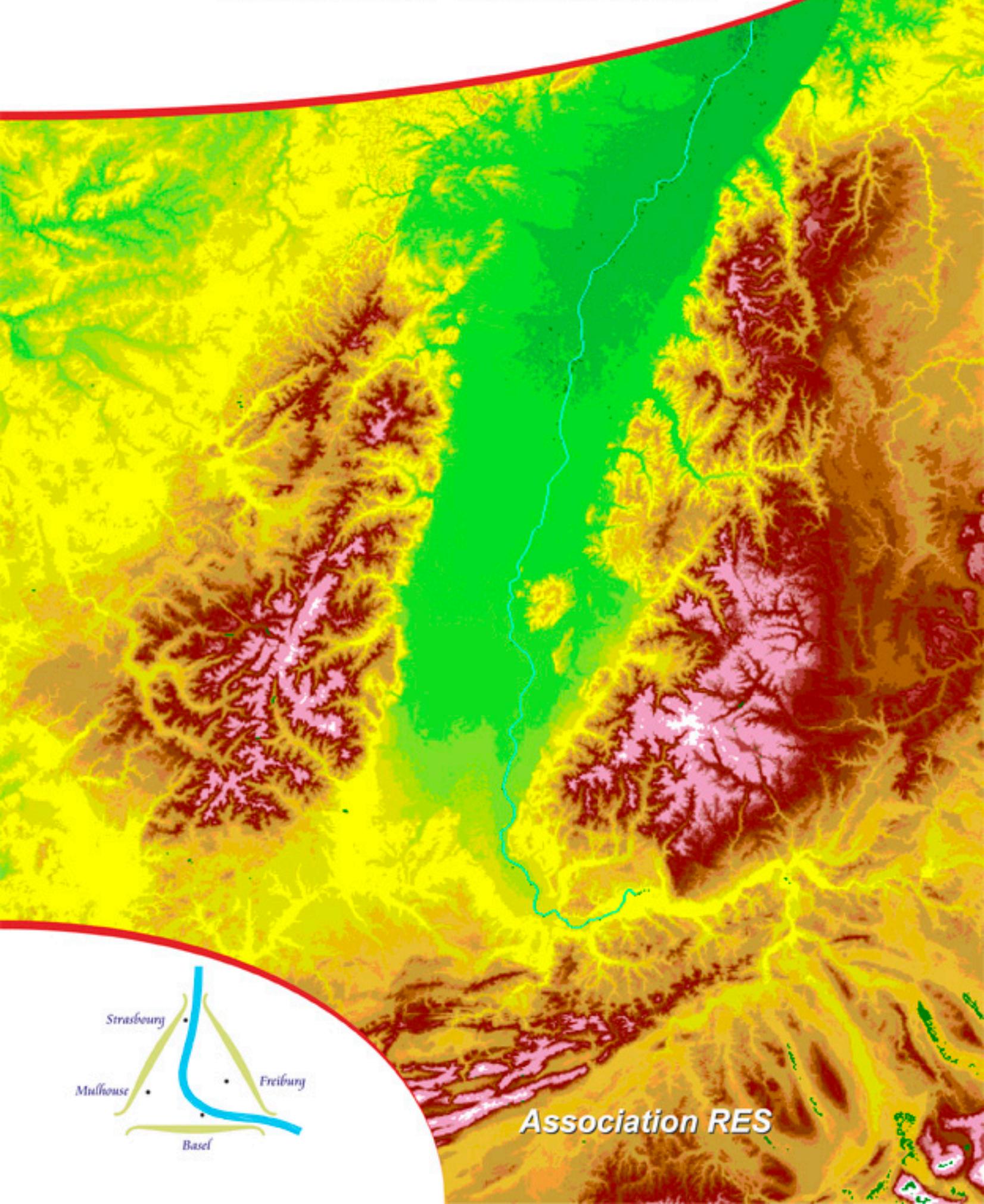


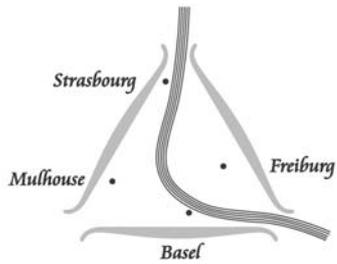
# **INDUSTRIEPROJEKTE IM GRENZGEBIET DES OBERRHEINS UND DIE DAZU GEFÜHRTE GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**



*Association RES*

**Gedruckt von der Druckerei des Regierungspräsidiums Freiburg  
-Landespolizeidirektion-**

September 2005



**PESI TP EST**

**INDUSTRIEPROJEKTE  
IM GRENZGEBIET DES OBERRHEINS UND  
DIE DAZU GEFÜHRTE  
GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE**

**GENEHMIGUNGSVERFAHREN UND  
ÖFFENTLICHE DEBATTE**

**ZU INDUSTRIEPROJEKTEN**

**IM GRENZGEBIET DER OBERRHEINS**

## **Herzlichen Dank**

**sage ich den beiden Ministerien des Landes Baden-Württemberg, die uns unterstützt haben, dem Innenministerium mit dem Regierungspräsidium Freiburg und dem Umweltministerium, der Staatlichen Direktion für Industrie, Forschung und Umwelt des Elsass, dem Kantonalen Laboratorium des Kantons Basel-Stadt, den Unternehmen, insbesondere Atofina, Euroglas, MDPA, Novartis, PEC-Rhin, der Industrie- und Handelskammer des Süd-Elsass in Mulhouse und natürlich allen Mitgliedern des „TP EST“ für ihre Beiträge zur Unterstützung dieses Werks und ebenso für die Mitwirkung bei der Werbung und beim Versand.**

**Der Präsident der „RES“**

**RES  
Association pour le développement de programmes de Recherche-action  
Economique et Sociale  
18, rue de Varenne  
F-75007 PARIS**

**Telefon : 00.33.1.45.48.08.08.67 – Fax : 00.33.1.45.48.16.56  
e-mail : [ass-res@wanadoo.fr](mailto:ass-res@wanadoo.fr)**

## Vorbemerkung

Die nachfolgenden Ausführungen, die wir Ihnen als Lektüre empfehlen möchten, stehen im Ergebnis der Überlegungen, die von TP<sup>1</sup> EST - einer speziellen Arbeitsgruppe, die Akteure aus unterschiedlichen Bereichen im „plurinationalen“ Oberrheingebiet zusammenführt - im Hinblick auf die Konzertierung und Entscheidungsfindung zu risikobehafteten Aktivitäten in der Industrie angestellt wurden. Diese Arbeiten reihen sich in das übergeordnete Projekt der Vereinigung RES<sup>2</sup> „Analyse der Aktion und der Beziehungen zwischen Akteuren der Staatsgewalt und sozio-ökonomischen Akteuren“ und in die Untersuchungen ein, die im Zusammenhang mit diesem Projekt zu Maßnahmen in den Bereichen Sicherheitskultur, industrielle Sicherheit, Umwelt, Verlängerung der Lebenserwartung und Beziehungen zwischen den Generationen geführt wurden.

Die Vorgehensweise von RES stellt eine Simulation von Aktionen dar, die der Zielstellung dient, die Betrachtung der Funktionsweise dieser Aktionen und der dabei bestehenden Interaktionen einer Vielzahl von Akteuren zugänglich zu machen, wobei in der Perspektive eine Änderung der Praktiken dieser Akteure erwartet wird.

Angewandt auf die Arbeiten der Arbeitsgruppe TP EST, ist diese Vorgehensweise nicht das Ergebnis der Arbeit von Fachleuten, sondern resultiert aus Überlegungen einer Vielzahl von Akteuren bürgerlich-rechtlicher Gesellschaften aus Baden-Württemberg, dem Kanton Basel-Stadt und aus Frankreich (Elsass und Lothringen): Abgeordneten, Behördenangestellten, Unternehmern aus Industrie und Gewerbe, Vertretern von Umweltschutzorganisationen usw. Die gemeinsame Zielstellung dieser Arbeiten besteht darin, die lokalen Besonderheiten und deren Ursprung zu vergleichen und besser kennen zu lernen, um so Bedingungen für die Entwicklung der derzeitigen Verfahrensweisen und Praktiken im Hinblick auf die Konzertierung und Entscheidungsfindung zu mit Risiken verbundenen Aktivitäten in der Industrie festlegen zu können.

Im Laufe der von RES und der TP EST geführten Arbeiten ändern sich die Diskussionsschwerpunkte, neue Problemstellungen werden aufgeworfen. Die generelle Richtung der Untersuchungen bleibt allerdings erhalten, nämlich einen Vergleich der Handlungsweise zwischen den vorhandenen privaten und öffentlichen Akteuren anzustellen und die bestehenden Bedingungen zu recherchieren, um so deren Führung zu verbessern.

Und schließlich entstand dieser Beitrag in Fortsetzung eines Artikels der Arbeitsgruppe TP EST, deren Aktionsbereich bis dahin nur auf die Bereiche Elsass und Lothringen beschränkt war. Dieser in der französischen Zeitschrift „Les Annales des Mines“ in der Oktober-/Novemberausgabe 1986 veröffentlichte Artikel beschäftigte sich mit einer für die damalige Zeit vollkommen neuen Thematik, nämlich dem „bereichsübergreifenden Herangehen an die industrielle Sicherheit“.

Nunmehr wurde ein weiterer Schritt in diesen Überlegungen mit grenzübergreifender Dimension vollzogen. Er findet seinen Ausdruck in der zweisprachigen Ausgabe dieser Arbeit. Die Zustimmung aller Beteiligten zur Veröffentlichung dieses Beitrags liegt vor.

François Rocquet  
Präsident  
der Vereinigung RES

25.04.2005

---

<sup>1</sup> TP EST: Sonderarbeitsgruppe TP EST

<sup>2</sup> Vereinigung RES: Vereinigung zur Entwicklung von wirtschaftlichen und sozialen Recherche- und Aktionsprogrammen, gegründet 1976

# INHALT

<b>Einleitung</b>	<b>Seite 05</b>
<b>1. Vorstellung konkreter Fallbeispiele</b>	<b>Seite 07</b>
1.1. Beispiele aus dem Land Baden-Württemberg	Seite 08
1.2. Beispiele aus dem Elsass	Seite 10
1.3. Beispiele aus der Nordwestschweiz Kampf gegen Geruchsbelästigung durch die Industrie - ein grenzübergreifendes Programm der SPPPI im Großraum Straßburg	Seite 16
<b>2. Vergleich der Genehmigungsverfahren in den drei Grenzregionen des Oberrhein</b>	<b>Seite 25</b>
2.1. Gemeinsamkeiten	Seite 26
2.2. Unterschiede	Seite 26
2.3. Vergleichstabellen	Seite 27
<b>3. Überwachungsverfahren und Sanktionen - konkrete Fallbeispiele</b>	<b>Seite 33</b>
3.1. Beispiel aus dem Land Baden-Württemberg	Seite 34
3.2. Beispiel aus dem Elsass	Seite 36
3.3. Beispiel aus der Nordwestschweiz	Seite 38
3.4. Vergleich der Kontroll-, Überwachungs- und Sanktions- verfahren in Deutschland, Frankreich und der Schweiz	Seite 40
<b>4. Standpunkte der einzelnen Kategorien von Akteuren, die Mitglied der Sonderarbeitsgruppe sind</b>	<b>Seite 45</b>
4.1. Standpunkt der Industrieunternehmer	Seite 46
4.2. Standpunkt der Mitarbeiter von Behörden	Seite 47

4.3.	Standpunkt der Mitglieder von Umweltschutzorganisationen	Seite 48
4.4.	Standpunkt der Untersuchungskommissare in Frankreich	Seite 49
4.5.	Standpunkt der gewählten Kommunalvertreter in Frankreich	Seite 51
<b>5.</b>	<b>Annäherung der Praktiken und der Verfahren im Grenzgebiet des Oberrhein</b>	<b>Seite 55</b>
5.1.	Zur Art der Beschlussfassung zu Projekten vor den siebziger Jahren	Seite 56
5.2.	Zur derzeitigen Situation unter Berücksichtigung der Öffent- lichkeit und der konkreten Vorgehensweise	Seite 57
5.3.	Entwicklung des öffentlichen Umfeldes	Seite 62
5.4.	Entwicklung des wirtschaftlichen Umfeldes	Seite 64
<b>6.</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	Seite 67
<b>7.</b>	<b>Anhänge Tabellen zu den Genehmigungsverfahren je Land</b>	<b>Seite 71</b>



## Einleitung

Die TP EST wurde 1983 im Rahmen des experimentellen Programms Industrielle Sicherheit und Umwelt (*frz. Abk. PESI*), das unter der Leitung der Vereinigung RES steht, gegründet. Geografisch zunächst auf die Regionen Elsass und Lothringen begrenzt, vereinte die TP EST Unternehmer aus Industrie und Gewerbe und Vertreter staatlicher Organe, unterstützt durch beratende Forscher, um Überlegungen zum Vorgehen des Staates im Sonderbereich der risikobehafteten Industriezweige anzustellen. Ein in der Zeitschrift „Les Annales des Mines“ 1986 erschienener Artikel „Bereichsübergreifendes Herangehen an die industrielle Sicherheit“ beschäftigte sich insbesondere mit solchen Begriffen wie menschlicher Faktor und Kontinuum der industriellen Sicherheit sowie mit den durch das Verfahren der Eigenüberwachung<sup>3</sup> eröffneten Perspektiven.

Seit dieser Zeit festigen die sowohl weltweit als auch auf lokaler Ebene angestellten Überlegungen die Überzeugung dahingehend, dass das Gleichgewicht der Umwelt allgemein ein wertvolles Gut ist und diesbezüglich nicht mehr gehandelt werden darf, ohne sich der Gefahr bewusst zu sein, dass daraus nachteilige Folgen für künftige Generationen entstehen können (siehe hierzu das zweifelsohne überaus häufig in den Medien behandelte und oftmals beschworene Konzept der nachhaltigen Entwicklung<sup>4</sup>).

Vor diesem Hintergrund setzte die Europäische Kommission ihr 6. Aktionsprogramm zu den Prioritäten im Umweltbereich fest. Zielstellung ist das Erreichen eines hohen Schutzniveaus, wobei sich die Prioritäten auf die Prinzipien der Vorsicht und der präventiven Aktion, auf das Prinzip der Korrektur vornehmlich an der Quelle der Umweltschädigungen, auf das Prinzip der Einbeziehung der Öffentlichkeit (Aarhus-Konvention), wonach jedem der Zugang zu Umweltinformationen einzuräumen ist, und schließlich auf das Verursacherprinzip stützen.

Dieses Entwicklungsgeschehen hat das Herangehen an Umweltfragen verändert. Die Bürger bringen sich mehr in die Lenkung und Leitung der sie umgebenden Umwelt ein, insbesondere, was den Erhalt von Landschaften und natürlichen Lebensräumen, die Luft- und Wasserqualität, das biologische Gleichgewicht und die Gefahren, die durch Industrieanlagen hervorgerufen werden können, anbelangt.

Und schließlich gehören in der heutigen Zeit Gesundheitsschäden zu den Hauptsorgen der Bevölkerung im Allgemeinen. Sie äußern sich speziell bei den Anrainern einiger Industriewerke in dem Wunsch, generell mehr in sie betreffende Entscheidungen einbezogen zu werden.

Diese neue Prägung durch die europäischen Institutionen und das Hervortreten des grenzübergreifenden Charakters der Anrainergebiete des Oberrheins, die die ohnehin schon engen historischen, wirtschaftlichen, industriellen, politischen und kulturellen Beziehungen noch weiter vervielfachen, fanden bei den innerhalb der TP EST angestellten Überlegungen natürlich Berücksichtigung.

Nach und nach ist eine Erweiterung durch Kooptierung an der Arbeit beteiligter neuer Akteure zu beobachten. So werden Abgeordnete auf lokaler Ebene, Untersuchungskommissare oder Vertreter von Umweltschutzvereinigungen hinzugezogen. Eine geografische Ausdehnung auf die grenzüberschreitenden Gebiete in der Nachbarschaft des Elsass und Lothringens, und zwar auf das Land Baden-Württemberg und den Kanton Basel-Stadt, ist zu verzeichnen.

Diese Tendenz findet ihren Niederschlag in einem weitaus umfassenderen Nachdenken über die Bedingungen und die Mittel in der öffentlichen Debatte.

---

<sup>3</sup> Das Verfahren der Eigenüberwachung besteht für einen Unternehmer aus Industrie und Gewerbe darin, einer Kontrollbehörde die Ergebnisse seiner Überwachungsmessungen zu übermitteln. Er hat bei Überschreitung der Grenzwerte die Gründe dafür anzugeben und die eingeleiteten Korrekturmaßnahmen zu präzisieren. Die Kontrollbehörde kann nach Erhalt dieser Messungen ihrerseits eine Untersuchung vornehmen.

<sup>4</sup> Nachhaltige Entwicklung kann als eine Entwicklung definiert werden, die den Bedürfnissen der Gegenwart entspricht, ohne das Vermögen künftiger Generationen, ihren Bedürfnissen gerecht zu werden, zu beeinträchtigen.

Dieses Arbeitsthema wurde auf den Beratungen der Sonderarbeitsgruppe wiederholt aufgegriffen. Sein Ursprung ist zweifelsohne in einer relativen Unzufriedenheit zu finden, die von den Akteuren aus den einzelnen grenzüberschreitenden Gebieten bei der Umsetzung ihrer derzeitigen Praktiken zum Ausdruck gebracht wurde.

Ausgehend von konkreten Problemfällen, ja sogar von potenziell konfliktreichen Situationen, die die Teilnehmer vor Ort antreffen, werden die Überlegungen - unterstützt von den an jeder Beratung teilnehmenden Forschungsberatern - nach der Vorgehensweise Forschung-Aktion-Simulation geführt. Dazu stützen sich die Überlegungen auf einen Vergleich der Ziele, der Verfahrensweisen und der eingesetzten Mittel im Oberrheingebiet im Hinblick auf die Erlangung der Genehmigung zur Errichtung von Industrieanlagen, die Kontrolle deren Funktion und die Langzeitverfolgung deren Auswirkungen. Ziel hierbei ist, unter Einbeziehung des Standpunkts jedes Teilnehmers gemeinsam zu einem Fortschritt zu gelangen.

Um dem grenzübergreifenden Charakter dieser Arbeiten Rechnung zu tragen, finden die Beratungen der TP EST abwechselnd in Basel, Freiburg oder Straßburg statt, die Arbeitsunterlagen werden – soweit möglich – in die deutsche oder französische Sprache übersetzt. Die Beratungen werden in deutscher und französischer Sprache durchgeführt.

Diese Arbeit bedarf einer bestimmten Einstellung, die darin besteht, dass jeder seinen persönlichen Standpunkt – ausgehend von seiner persönlichen Erfahrung oder den Erfahrungen der Struktur, der er angehört – vertritt, ohne aber diese Struktur dabei formal zu binden, sowie aufmerksam und respektvoll zuzuhören, welchen Standpunkt die anderen Teilnehmer vertreten. So wird es möglich, dass jeder seine eigenen Erfahrungen zu einer bestimmten Thematik sammeln und dabei die anderen zum Ausdruck gebrachten Standpunkte je nach Bedarf integrieren kann. Die anlässlich der internen Beratungen der Sonderarbeitsgruppe erstellten Unterlagen sind anonyme, integrativ erarbeitete zusammenfassende Darstellungen. Sie zielen nicht darauf ab, die vorhandenen Standpunkte zu werten, auch nicht darauf, einen Konsens zu erreichen, sondern wollen die Vielgestaltigkeit der vertretenen Positionen und die Relativität der Meinungen aufzeigen. Es gibt daher in der Debatte weder Gewinner noch Verlierer. Diese Herangehensweise führt zu einer gegenseitigen Bereicherung der Teilnehmer, die ja in ihrem Berufs- oder Vereinsleben mit komplexen Problemen der industriellen Sicherheit und der Umgebung von industriellen Anlagen konfrontiert sind.

Die Teilnehmer können somit andernorts im Rahmen ihrer Tätigkeit von den in der Sonderarbeitsgruppe gesammelten Erfahrungen wiederum profitieren, geht es in der Arbeitsgruppe doch darum, die Meinung des anderen als potenzielle Bereicherung bei der Suche nach Lösungen zu betrachten. Die Bedingung für die Bereicherung durch eine solche Art von Erfahrungsaustausch ist die Hinzuziehung kompetenter Partner, die bereit sind, einen Teil ihrer Zeit freiwillig Arbeiten im Rahmen des Verfahrens Forschung-Aktion-Simulation zu widmen.

Die Bemühungen um gegenseitiges Anhören und die Berücksichtigung von Unterschieden bedeutet nicht, dass systematisch nach einem Konsens gesucht wird. Dabei werden allgemeine Ziele von den Vertretern der einzelnen Aktionsbereiche auf den Beratungen der Sonderarbeitsgruppe relativ leicht geteilt (wobei hier zu unterstreichen ist, dass bestimmte Kategorien gar nicht vertreten sind, ganz zu schweigen davon, dass es bis zum heutigen Tage nicht gelungen ist, einen Medienvertreter zu gewinnen), Unterschiede hingegen treten dann klarer in den Mitteln zu Tage, mit denen diese allgemeinen Ziele erreicht werden sollen. Hier kommt es zwischen den vertretenen Aktionsbereichen zum einen zur Annäherung, zum anderen werden aber auch unterschiedliche, zuweilen divergierende Problemstellungen aufgeworfen.

Wenngleich der folgende Beitrag keinen Konsens aller Teilnehmer im Hinblick auf jede der zum Ausdruck gebrachten Ideen bedeutet, so ist er zumindest aus der Zustimmung aller Teilnehmer zu dessen Veröffentlichung mit kollektiver Unterzeichnung durch die Arbeitsgruppe erwachsen.

## **1. VORSTELLUNG KONKRETER FALLBEISPIELE**

Die in diesem Kapitel aufgeführten sechs Beispiele von Genehmigungsverfahren (zwei deutsche, zwei französische und zwei Schweizer Beispiele) sollen den Vorteil einer Verhandlung des Dossiers/von Antragsunterlagen weit vor dem offiziellen Genehmigungsverfahren aufzeigen. Führt doch fehlende vorherige Absprache - wie eines der französischen Beispiele zeigt - zu beschwerlichen und zeitaufwendigen Verhandlungen in einem Klima generellen Misstrauens.

Der Leser wird des Weiteren - wie in einem Schweizer Beispiel aufgezeigt - feststellen, dass bei Fehlen gesetzlich vorgesehener Abstimmungsverfahren nicht gezögert werden sollte, ohne weitere Formalitäten Kommissionen, eventuell auf zweistaatlicher Ebene, zu bilden, um so schneller zu einer Lösung zu gelangen und die Glaubwürdigkeit der in diese Vorhaben involvierten Akteure zu verbessern.

Zudem wird in einem Beispiel ein Verfahren zur grenzübergreifenden Langzeitverfolgung (SPPPS Straßburg) dargestellt.

## **1.1 BEISPIELE AUS DEM LAND BADEN-WÜRTTEMBERG**

### - Vorabbehandlung von Projekten

In den nachfolgend unter Abschnitt 2.3 aufgeführten Tabellen wird der prinzipielle Ablauf eines Genehmigungsverfahrens für industrielle Großanlagen dargestellt. In der Diskussion wurde herausgestellt, dass im Land Baden-Württemberg weit vor der offiziellen formalen Einreichung des Antrags zusammen mit dem kompletten Antragsunterlagen zwischen dem Antragsteller, den Projektierungsbüros und den Behörden Kontakte stattfinden. Diese Kontakte („Präsentation des Projekts“, „Vorbereitung der Antragsunterlagen“, „Vorberatung des Antrags“) dienen der Absicherung der Tatsache, dass das Industrieprojekt potenziell „genehmigungswürdig“ ist, und der Klärung grundlegender Schwierigkeiten, die sich aus diesem Projekt ergeben könnten. Durch diese Herangehensweise wird dem Antragsteller die Möglichkeit gegeben, sein Projekt zu optimieren oder (teilweise) zu modifizieren, und dies, bevor die Planung seines Projekts in die entscheidende Phase eintritt. Dieses Vorgehen gestattet es, bestimmte Kosten zu vermeiden und die Verfahrensfristen gegebenenfalls zu verkürzen.

Dieses Herangehen soll zusammenfassend an zwei konkreten Beispielen verdeutlicht werden:

#### **1.1.1 BEISPIEL 1 – ERNEUERUNG/VERLEGUNG EINER PIPELINE**

Ein Unternehmen plante die teilweise Erneuerung und Erweiterung einer bestehenden Pipeline, die dem Transport von Kraft- und Brennstoffen dient. Aus diesem Anlass mussten Grabarbeiten in bedeutendem Umfang mit schwerem Gerät auf Teilabschnitten von mehreren Kilometern Länge vorgenommen werden. Die Breite der Grabarbeiten belief sich auf ca. 20 Meter, die Tiefe auf bis zu 5 Meter. Die Trassenführung der Pipeline war durch Wälder, landwirtschaftliche Nutzflächen und Wohngebiete vorgesehen.

Die beteiligten Behörden wussten schon im Vorfeld um das Vorhandensein von zwei wesentlichen Problemfeldern:

- Die Pipeline führte durch ein Naturschutz-/Vogelschutzgebiet (Auerhahn-Brutgebiet). Dies würde im Hinblick auf die Erneuerung/Erweiterung der Pipeline zu großen Schwierigkeiten führen.
- Die Pipeline führt dicht an einem Quellgebiet/Wasserschutzgebiet zur Mineralwassergewinnung vorbei. Auch dieser Punkt würde Auslöser von Konflikten sein können.

Es fanden Vorverhandlungen mit dem Anlagenbetreiber statt, auf denen diese Probleme zur Sprache kamen. Diese Verhandlungen führten zu einer Modifizierung der Trassenführung auf 4 km Länge im Bereich des Naturschutzgebiets. Die neue Trasse wurde in einen weniger sensiblen Bereich verlegt. Im geschützten Wassereinzugsbereich wurde die Pipeline mit einem zusätzlichen Leckschutz ausgestattet.

Da diese Änderungen bereits in die Planungsphase integriert wurden, konnte das Genehmigungsverfahren ohne Schwierigkeiten abgewickelt werden.

#### **1.1.2 BEISPIEL 2 – ERWEITERUNG EINES WERKS IM STÄDTISCHEN BEREICH**

Ein Unternehmen hatte die Erweiterung seines Werkes (Verdoppelung der Kapazität), in dem gedruckte Schaltungen hergestellt werden, am Standort des Werkes selbst vorgesehen. Dieser Standort grenzt an ein Wohngebiet. Die bis dahin bestehende Produktion gab wiederholt Anlass zu berechtigten Beschwerden im Hinblick auf den Lärm. Diese standen insbesondere

- mit dem LKW-Verkehr in der Nacht oder in den frühen Morgenstunden (Be- und Entladearbeiten) und
- mit dem unternehmensinternen Verkehr bei Schichtwechsel (An- und Abfahrt des Personals)

in Zusammenhang.

Die Erweiterung des Unternehmens hätte sicherlich zu einer Erhöhung des Verkehrsaufkommens und in der Folge zur Verstärkung des Lärms geführt.

Es fanden Vorverhandlungen mit dem Anlagenbetreiber statt, anlässlich derer nach einer Lösung gesucht wurde. Folgende Vorschläge wurden in die Endplanung aufgenommen:

- Verlagerung des Parkplatzes für das Personal aus den Früh- bzw. Spätschichten,
- Verlagerung des LKW-Zufahrtbereichs und Modifizierung der gesamten Logistik-Wege im gesamten Werk,
- Zusätzliche technische Lärmschutzmaßnahmen im bestehenden Werk und für den Erweiterungsteil.

Durch Lärm-Berechnungen konnte dann davon ausgegangen werden, dass entsprechende Grenzwerte eingehalten würden. Das Genehmigungsverfahren lief danach schnell und reibungslos ab.

## 1.2 BEISPIELE AUS DEM ELSASS

### 1.2.1 BEISPIEL 1 - ERRICHTUNG EINER INDUSTRIEANLAGE ZUR FLACHGLASHERSTELLUNG

1989 wurde bei der DRIRE<sup>5</sup> des Elsass ein Industrieprojekt zur Herstellung von Flachglas vorgelegt, das von einem ausländischen Projektierungsbüro getragen wurde. Der eigentliche Träger dieses Projekts hielt sich jahrelang strategisch im Hintergrund.

Einer der sensiblen Punkte dieses Projekts war der Ausstoß an Stickoxiden (NO<sub>x</sub>), Schwefeloxiden (SO<sub>2</sub>) und Staub. Zur damaligen Zeit gab es zu dieser Art von Industrie in Frankreich noch keinerlei Rechtsvorschriften, so dass sowohl für den Industrieunternehmer, die DRIRE und – wie wir sehen werden – auch für die Gegner dieses Vorhabens ein gewisser Handlungsspielraum bestand. Zudem existierte der Regionalplan zur Luftqualität noch nicht, obwohl diesbezüglich im Elsass bereits punktuelle Messungen vorgenommen wurden.

In der Tat befand sich der in Rheinnähe ausgewählte Standort ziemlich nahe an zwei französischen Chemieunternehmen, die ergo den Ausstoß einer bestimmten Menge an NO<sub>x</sub> zu verzeichnen hatten.

Dieses Projekt hatte offensichtlich seine Verteidiger wie Gegner.

Zu den Verteidigern gehörten der Bürgermeister der Gemeinde, in der die Anlage errichtet werden sollte, der Ausschuss für Wirtschaftsentwicklung der Departementsversammlung des frz. Departements Haut-Rhin und natürlich der Industrieunternehmer, der zu diesem Zeitpunkt immer noch anonym blieb.

Zu den Gegnern gehörten einige Bürgermeister deutscher Gemeinden auf der anderen Rheinseite und eine deutsch-französische Gruppierung, bestehend aus verschiedenen Umweltschutzvereinigungen. Man muss dazu wissen, dass auf der der französischen Seite gegenüberliegenden deutschen Rheinseite zum Teil Wein angebaut wird und sich dort auch Urlaubszentren (Thermalbäder) befinden. Die Tatsache, dort auf französischer Seite ein neues Industrieprojekt verwirklichen zu wollen, löste bei diesen Nachbarn wahrlich keinen Enthusiasmus aus.

Natürlich hatte die DRIRE die Einhaltung des Verfahrens gemäß Rechtsvorschriften im Allgemeinen und den Umweltschutz im Besonderen zum Ziel. Daher wurden Bedingungen dergestalt auferlegt, dass der Ofentyp auf dem neuesten Stand der Technik sein sollte und die Umweltforderungen eingehalten werden sollten. Zudem bestand die Schwierigkeit für die DRIRE darin, dass ihr Ansprechpartner ein ausländisches Projektierungsbüro war, dass die französischen Verwaltungsverfahren, bevor es bei einem Projektierungsbüro aus dem Oberrheingebiet um Unterstützung ersuchte, nicht hinreichend kannte. Der eigentliche Träger des Projekts blieb nach wie vor im Schatten.

Der Hauptpunkt der Blockade, die sich auch gewaltsam, beispielsweise in der Besetzung des Rathauses der Gemeinde, in der die Anlage errichtet werden sollte, äußerte, war stark auf die NO<sub>x</sub>-Ausstöße fokussiert.

Unter Bezugnahme auf die deutschen Rechtsvorschriften für derartige Emissionen wurde nach Durchführung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens im Dezember 1990 vom Präfekten des Departements Haut-Rhin ein Erlass über eine "klassifizierte" Anlage (*A.d.Ü.: Begriff gemäß frz. Gesetz über die Einstufung von Produktionsanlagen nach Umweltschutzkriterien, Begriff am ehesten mit "genehmigungspflichtig" gleichzusetzen*) unterzeichnet. Kurze Zeit später wurden dagegen sowohl von deutscher als auch von französischer Seite gegen die Baugenehmigung (wegen unzureichender Untersuchung der Auswirkungen) als auch gegen den Erlass mit der Genehmigung zum Betreiben einer klassifizierten Anlage beim Verwaltungsgericht Straßburg Rechtsmittel eingelegt.

---

<sup>5</sup> DRIRE : Regionaldirektion für Industrie, Forschung und Umwelt

Nun begannen Überlegungen, Studien und Verhandlungen über die Art und Weise, wie die  $\text{NO}_x$ -Ausstöße zu reduzieren seien. Nach und nach setzte sich die Idee einer industriellen Pilotanlage zur Behandlung der Stickoxidemissionen durch. Dies musste industriell aber auch umgesetzt werden und derartige Pilotanlagen existierten damals in Frankreich noch nicht. Es gab wohl einige in Deutschland, jedoch nur im Hohlglas-Bereich und für Müllverbrennungsanlagen. Die Verteidigungslinie der Gegner der Errichtung dieses Werks blieb jedoch aufrecht erhalten. Sie forderten die Reduzierung der  $\text{NO}_x$ -Verschmutzung im Industriegebiet, die beiden Chemieunternehmen eingeschlossen. So lief die Reduzierung der  $\text{NO}_x$ -Ausstöße für dieses Industrieprojekt zwar in die richtige Richtung, war aber weit davon entfernt, zufrieden stellend zu sein. Die DRIRE forderte die beiden Chemieunternehmen folglich auf, ihr Programm zur  $\text{NO}_x$ -Reduzierung zu beschleunigen und sorgte dafür, dass dazu entsprechende zusätzliche Erlasse ergingen.

Somit wurde für das gesamte betroffene Industriegebiet eine neue Zielstellung ausgegeben, die - sofern die Fristen eingehalten und sich die Technik als gut erweisen würde - in einer vorübergehenden Erhöhung der  $\text{NO}_x$ -Ausstöße für etwas mehr als ein Jahr und danach in einer merklichen Reduzierung der gesamten Stickoxidemissionen dieses Industriegebiets, erweitert um die neue Anlage, bestand.

Dies war das Ergebnis angestrebter Verhandlungen zwischen einer regionalen Umweltschutzvereinigung, dem Industrieunternehmer, dem Ausschuss für Wirtschaftsentwicklung, den deutschen Bürgermeistern und Behörden sowie der DRIRE, die - wie dies gefordert worden war - immer noch über keine durch Rechtsvorschriften auferlegte Richtwerte für derartige Emissionen verfügte.

Ein zweites Projekt wurde bei der Präfektur beantragt, und ein zweites Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren wurde 1993 gestartet. Aber aufgrund der für das Werk geplanten Bauzeiten und der Verhandlungsdauer war es nicht möglich, dass dieses Werk in dem von den Rechtsvorschriften her geforderten maximalen Zeitraum von 3 Jahren in Betrieb ging. Somit verlor der Genehmigungserlass von 1990 seine Wirksamkeit und die wegen der Umweltproblematik eingelegten Rechtsmittel wurden gegenstandslos. Die angerufenen Gerichte wiesen die von den Projektgegnern eingelegten Rechtsmittel und insbesondere die der Bürgermeister der deutschen Gemeinden im Hinblick auf die Baugenehmigung ab und begründeten dies mit der geografischen Entfernung dieser Gemeinden zum Standort der Industrieanlage.

Deutsche Bürgermeister entsolidarisierten sich also von den Gegnern des Industrieprojekts, da die Zielstellung nunmehr ja in einer globalen Reduzierung der  $\text{NO}_x$ -Ausstöße des Gebiets bestand. Allerdings blieb der Widerstand in einigen französischen und deutschen Umweltgruppen sowie in den meisten deutschen Gemeinden bestehen.

Die Departementsversammlung rief eine medizinische Kommission ins Leben, die die Auswirkungen von  $\text{NO}_x$ -Ausstößen auf die Gesundheit untersuchen sollte. Diese Kommission gelangte zu der Schlussfolgerung, dass aufgrund dieser  $\text{NO}_x$ -Ausstöße keine ernsthaften Gesundheitsprobleme zu befürchten seien.

Die französischen Gegner machten aufgrund der Verbrennung der in den Rohstoffen enthaltenen Salze bei hohen Temperaturen und der Ableitung von Heißluft aus den Feuerfestbereichen auch das Problem der Dioxin-Entstehung aufmerksam. Zu dieser Zeit waren aber Dioxinmessungen in Frankreich noch wenig bekannt, da es allgemein dazu und insbesondere für die Flachglasherstellung keine diesbezügliche Rechtsverordnung gab. So wurden die Ofenleistungen auf die Erfordernisse der deutschen Rechtsvorschriften ausgerichtet, und die von den Gegnern eingelegten Rechtsmittel erneut abgewiesen.

Ein Schweizer Industrieunternehmer<sup>6</sup> gab sich schließlich als Antragsteller zu erkennen, was die Arbeit der DRIRE erleichterte und dieses Industrieprojekt transparenter und glaubwürdiger werden ließ.

Letztlich nahm das Werk 1995 seinen Betrieb auf und die Pilotanlage zur NO<sub>x</sub>-Reduzierung, das System zur Staubreduzierung mittels Elektrofilter und das der SO<sub>2</sub>-Reduzierung durch Kalkbehandlung erreichten ihre Zielstellungen in vollem Umfang. 1996 wurde die industrielle Pilotanlage durch die endgültige Anlage zur Behandlung der Stickoxidemissionen ersetzt. Seither gilt dieses Werk weltweit als Referenzanlage für die Emissionsbehandlung im Flachglasbereich. Finanziell gesehen beliefen sich die Investitionskosten für diese Reinigungsverfahren auf 15 % der Gesamtkosten der Anlage, die jährlichen Betriebskosten sind nicht zu vernachlässigen und das Industrieunternehmen sieht sich im Bereich des kommerziellen Wettbewerbs beträchtlichen Pönalen ausgesetzt.

---

<sup>6</sup> Die Schweizer Firma, die bis dahin lediglich Flachglasverarbeiter war, musste sich nämlich vor den konkurrenzbedingten Reaktionen der europäischen Glaskonzerne, die den Flachglasmarkt dominierten, in Acht nehmen.

Welche Lehren können nun aber aus der Errichtung dieser Industrieanlage gezogen werden?

1. Zunächst, dass für die Umsetzung dieses Projekts fast 5 Jahre benötigt wurden und über dreißig Beratungen, darunter auch einige deutsch-französische, dazu erforderlich waren. Zudem erleichterte das Schweigen des tatsächlichen Projektträgers aus strategischen Gründen die Verhandlungen nicht gerade.
2. Durch das Fehlen von Rechtsvorschriften befand sich die DRIRE in einer schwierigen Position, um dem Industrieunternehmer Forderungen aufzuerlegen. Die deutschen Rechtsvorschriften waren dahingehend von Nutzen, da sie den Gegnern dieses Projekts als Bezugs- und Grenzwerte dienten.
3. Als die deutschen Abgeordneten festgestellt hatten, dass die Bemühungen, die seitens des Unternehmers zugesagt und unternommen worden waren, ihren Forderungen im Hinblick auf die Umweltproblematik gerecht wurden, stoppten sie alle angestregten Gerichtsverfahren.
4. Angesichts fehlender präziser Rechtsvorschriften war innovative Tätigkeit gefordert. Die Tatsache, die Aufrechterhaltung der NO<sub>x</sub>-Ausstöße in einem bestimmten Bereich auf einem bestimmten Niveau bzw. gar deren Reduzierung als Forderung zu erheben, kann als Prämisse für die Schaffung lokaler Pläne zur Luftqualität betrachtet werden. Zudem sieht die derzeitige Rechtsverordnung seit Bestehen des Gesetzes über die Luftqualität vor, dass innerhalb der Umweltverträglichkeitsprüfung auch eine Untersuchung der gesundheitlichen Beeinflussung vorzunehmen ist. Bei Werken mit massiven Emissionen ist dabei nach einer speziellen Methodik zu verfahren. Diese beinhaltet allerdings noch nicht die Verpflichtung zur Schaffung einer medizinischen Kommission.
5. Die regionale Umweltschutzvereinigung stand mit ihrer Verhandlungsrichtung, ihren vernünftigen Forderungen und ihren technischen Kenntnissen eine Zeit lang im Mittelpunkt aller Verhandlungen. Die DRIRE gelangte mit dieser Vereinigung zu einer stillschweigenden Vereinbarung, die wegen des Risikos einer Lossagung von dieser Übereinkunft in der Öffentlichkeit nicht ausdrücklich formuliert werden konnte.
6. Es ist festzustellen, dass - sofern die an einem Konflikt Beteiligten eine verantwortliche Führung haben - eine Übereinkunft möglich bleibt, wenngleich dies Zeit und Anstrengungen erfordert. Eine bestimmte Frist ist immer erforderlich, um Lösungen zu finden, diese begutachten zu lassen und eine Atmosphäre des Vertrauens zwischen den einzelnen Verhandlungspartnern zu schaffen.
7. Es ist ein Streben nach Annäherung zwischen der repräsentativen Demokratie (deutsche und französische Bürgermeister, Departementsversammlung) und der partizipativen Demokratie (diverse Vereinigungen) festzustellen. Aufgrund des Fehlens konkreter Rechtsvorschriften bestand eine der behördlichen Aufgaben darin, einen gemeinsamen Raum zu finden, in dem das gemeine Interesse und die Einzelinteressen in Übereinstimmung gebracht werden konnten, und darin, im Weiteren für die Einhaltung dieser Übereinkunft Sorge zu tragen.
8. Heutzutage wird dieses Unternehmen in seiner Umgebung sehr wohl akzeptiert. Es hält seine Verpflichtungen aus dem Erlass über dessen Einstufung als klassifizierte Anlage, einschließlich der auferlegten strengen Normen, die weit über das übliche Maß hinausreichen, peinlich genau ein. Es wird wegen seiner Umweltpolitik auf europäischer Ebene immer wieder als Beispiel angeführt. Angesichts der bei den werksseitigen Emissionen erreichten Ergebnisse konnte eine der beiden in Werksnähe gelegenen Luftkontrollstationen endgültig geschlossen werden.

### 1.2.2 BEISPIEL 2 – ERWEITERUNG DER PRODUKTIONSKAPAZITÄT IN STRASSBURG

1999 stellte eine in Straßburg unweit der Grenze zur deutschen Stadt Kehl angesiedelte Firma beim Präfekten des Departements Haut-Rhin einen Antrag auf Erweiterung ihrer Herstellungskapazität für thermomechanischen Refiner-Holzstoff von 250 auf 270.000 Tonnen/Jahr. Diese Erweiterung war von der Stilllegung der Anlage zur Zellstoffherstellung begleitet.

Die mit diesem Vorhaben verbundenen Veränderungen der Produktionsstätten wurden als wichtig betrachtet. Es wurde eingeschätzt, dass ein vollständiges Verfahren im Rahmen der Gesetzgebung zu klassifizierten Anlagen im Interesse des Umweltschutzes gerechtfertigt sei.

Das Dossier war daher Gegenstand eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens, das auf französischem Territorium geführt wurde und einen Monat dauerte. In Anwendung eines Rundschreibens des französischen Umweltministeriums zum grenzübergreifenden Informationsaustausch im Umweltbereich aus dem Jahre 1975 wurde das Dossier zudem an die benachbarten deutschen Behörden übersandt, im vorliegenden Falle an das *Regierungspräsidium Freiburg*, das es an den *Regionalverband Südlicher Oberrhein* und die Stadt Kehl weiterleitete.

Außer den Aspekten der Luftverschmutzung (Staub, Schwefeldioxid, Chlorwasserstoffsäure usw.), der Wasserverschmutzung, der Abfälle usw., die im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung einer ausführlichen Untersuchung unterzogen wurden, um den berechtigten Sorgen der französischen Bürger begegnen zu können, wurden auch die speziellen Befürchtungen der Einwohner der Stadt Kehl und insbesondere die Probleme Geruch und Lärm einer eingehenden Betrachtung unterzogen.

Hinsichtlich der Geruchsproblematik wurde von einem deutschen Fachgremium eine Studie erstellt, wobei die Geruchsemissionen kartografisch erfasst wurden und deren Erscheinungshäufigkeit bestimmt wurde. Dazu wurden im Werk neun Geruchsquellen identifiziert.

Diese kartografische Darstellung stützte sich auf zwei Messkampagnen, die sowohl im Bereich der Anlagen selbst als auch außerhalb der Einrichtung, vorrangig unter Berücksichtigung der dominierenden Winde auf französischem Territorium und in Deutschland durchgeführt wurden. Des Weiteren wurden die bei der DRIRE und der Stadt Kehl eingereichten Beschwerden analysiert.

Der Einfluss der Erweiterung der Herstellungskapazität für thermomechanischen Refiner-Holzstoff, verbunden mit der Stilllegung des Zellstoffbereichs, war Gegenstand einer Modellerarbeitung, die zur Erstellung einer Karte mit Darstellung der voraussichtlichen Umgebungsgerüche in dem betroffenen grenzüberschreitenden Gebiet nach Realisierung des Projekts führte.

Diese Studie, bei der die vorgesehenen Gegenmaßnahmen wie der Zusatz von Sauerstoffperoxid oder Sauerstoff im Bereich der Abwasserbehandlungsanlage Berücksichtigung fanden, erbrachte das Ergebnis, dass die von diesem Werk ausgehende Geruchsbelästigung im Vergleich zur früheren Situation bedeutend geringer sein würde.

Im Genehmigungserlass des Präfekten wurde zudem eine Überwachung der Geruchsemissionen vorgeschrieben, um die Effizienz der getroffenen Dispositionen zu kontrollieren. Die Ergebnisse der erneuten, 6 Monate nach der Realisierung des Projekts durchgeführten Messkampagne bekräftigten die vorgenommenen Simulationen.

Im Bereich der Lärmbelastung gestaltete sich die Herangehensweise ähnlich. Bereits 1996 war eine Studie zum Zwecke der Langzeitbewertung der durch das Werk in dessen unmittelbarer Nähe, d. h. in Straßburg und in Kehl verursachten Lärmbelastung durchgeführt worden.

1999 bedurfte die Realisierung des neuen Projekts einerseits einer neuen Lärmstudie und der Reaktualisierung der Daten aus 1996 und andererseits der Evaluierung der Lärmbeeinflussung im Hinblick auf die Erweiterung, verbunden mit der Stilllegung des Zellstoffbereichs. Die ausgehend von der 1999 aktualisierten kartografischen Darstellung der Lärmpegel vorgenommenen Simulationen führten zu dem Ergebnis, dass die Situation in Bezug auf die beiden nationalen Rechtsvorschriften als akzeptabel eingeschätzt wurde, die im vorliegenden Fall die gleichen zulässigen Schwellen auswiesen.

Wie bereits für die Geruchsbelastung wurden im Genehmigungserlass des Präfekten innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten nach Realisierung des Projekts neue Messungen vorgeschrieben. Auch hier bestätigten die erzielten Ergebnisse die vorherigen Schätzungen.

### **1.3. BEISPIELE AUS DER NORDWESTSCHWEIZ**

#### **1.3.1 BEISPIEL 1 – SANIERUNG VON DEPONIEN**

In den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg sah sich die Baseler chemische Industrie immer mehr gezwungen, nach Alternativen für die Einleitung fester Abfälle (über Ableitungsrohre) in den Rhein zu suchen. Als Lösung wurde die Einlagerung der Abfälle in den ehemaligen Kiesgruben der Baseler Region, in Deutschland, Frankreich und in der Schweiz vorgeschlagen. Die chemischen Abfälle wurden von den Kiesgrubenbetreibern akzeptiert und mit anderen Abfällen unterschiedlicher Herkunft - oftmals systemlos - eingelagert. Die zur damaligen Zeit geforderten behördlichen Genehmigungen wurden erteilt. Allerdings wurden einige Genehmigungen wegen der von Anrainern eingereichten Beschwerden, die sich durch unangenehme Gerüche belästigt fühlten, sehr schnell wieder zurückgezogen. 1961 wurde die erste Deponie für Sonderabfälle, in einer alten Lehmgrube in Bonfol gelegen, in Betrieb genommen. Bonfol gehört heute zum Kanton Jura und liegt in unmittelbarer Nähe zur französischen Grenze. Die Deponie wurde bis 1976 betrieben. Angesichts der am Standort herrschenden geologischen Bedingungen ging man zur damaligen Zeit davon aus, dass die Umweltsicherheit gewährleistet sei. In die Deponie wurden toxische Abfälle aus der gesamten Schweiz verbracht. Im Rahmen des Überwachungsprogramms (ab 1976) war festgestellt worden, dass sich die Grube mit Wasser füllte und überzulaufen drohte. Dies führte in den 80er und 90er Jahren zum Ergreifen von Sanierungsmaßnahmen.

#### **Derzeitige Rechtslage im Hinblick auf die Sanierung von Deponien**

Infolge der Verschärfung der gesetzlichen Forderungen zur Umweltsicherheit von Deponien in allen Ländern und aufgrund einiger leidiger Erfahrungen ist die Sanierung dieser Deponien zu einem aktuellen Thema geworden. Behördlich gesehen bereiten die vorgenannten Deponien wachsende Schwierigkeiten, da die Opfer der Umweltverschmutzung nicht immer in dem Land wohnen, in dem die Deponien angesiedelt sind. Die unter- und oberirdischen Wässer der Region Bonfol in der Schweiz ergießen sich beispielsweise nach Frankreich, und die oberirdischen Wässer der Region, in der sich die Deponie Roemisloch, in der Nähe von Neuwiller in Frankreich gelegen, befindet, laufen in einen Bach ein, der in ein Naturschutzgebiet in der Schweiz führt.

#### **Glaubwürdigkeit der Behörden**

In Durchführung der einschlägigen Gesetzgebung ist die Exekutivbehörde zwingender Weise die am Standort der Deponie zuständige Behörde. In Frankreich handelt es sich hierbei um die DRIRE, in der Schweiz haben die kantonalen Umweltbehörden dafür Sorge zu tragen, dass das föderale Schweizer Gesetz lokal eingehalten wird. Jedenfalls erwartet man von den genannten Behörden, dass sie ihr eigenes Landesgesetz in den Nachbarländern zur Anwendung bringen und dass sie geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Bevölkerung vor den unerwünschten Folgen zu schützen, die der oberirdische Abfluss der Wasserläufe nach sich zieht. Da diese Maßnahmen unmöglich zu ergreifen oder nur unter extremen Schwierigkeiten durchzuführen und zudem mit Mehrkosten verbunden sind, existiert ein prinzipielles Misstrauen im Hinblick auf die Umweltpolitik der Nachbarstaaten, und die Glaubwürdigkeit der Behörden wird beträchtlich in Zweifel gezogen. Aus diesem Grunde engagieren sich die nicht staatlichen Organisationen (*frz. Abk. ONG*). Sie genießen eine starke Glaubwürdigkeit und ein großes Interesse seitens der Medien. So hat Greenpeace im Falle von Bonfol Aktionen auf Landesebene und im Falle von Roemisloch Aktionen auf regionaler Ebene durchgeführt, und zwar diesseits und jenseits der Grenze.

## Lösung der Krise der Glaubwürdigkeit

Das Problem der nationalen Zuständigkeit, das in der Natur der Dinge selbst liegt, kann von den Behörden allein nicht gelöst werden. Die Bevölkerung als in erster Linie Betroffene, die nicht staatlichen Organisationen als „selbsternannter“ Anwalt, die Industrie, die für die Probleme und deren Lösungen verantwortlich zeichnet, sowie die Medien - sie alle müssen kooperieren, jeder auf seine Weise, damit die Frage der Sanierung von Deponien gelöst werden kann. Im genannten Deponiefall ist die Baseler chemische Industrie nicht die einzige betroffene Branche. Man muss ihr aber zugute halten, dass sie vorbehaltlos zugesagt hat, die erforderlichen Sanierungskosten vorzufinanzieren, und dass sie die notwendigen technischen Klarstellungen aktiv unterstützt, und zwar noch ehe die entsprechenden behördlichen Entscheidungen überhaupt ergangen sind. Dies aber reicht nicht, um das Vertrauen der Bevölkerung im Hinblick auf die Behörden und die Industrie wieder herzustellen. In Bonfol beispielsweise wurde eine Informationskommission eingesetzt, die dem Zweck dient, weitere Akteure, die Bevölkerung, die nicht staatlichen Organisationen, die lokalen Behörden und die Medien zu vereinigen. Dieser Kommission steht der Direktor der Gruppe Westschweiz der Schweizer Umweltschutzgesellschaft vor. Sie setzt sich aus Vertretern verschiedener Vereinigungen und Bewegungen im Umweltbereich, Behördenvertretern und Delegierten der Industrie zusammen. Aufgabe der Kommission ist es, den Dialog zwischen den einzelnen betroffenen Gruppen voran zu bringen und dafür Sorge zu tragen, dass deren Standpunkte im Sanierungsprozess Gehör finden. Sie beschäftigte sich unter anderem mit der Evaluierung der Sanierungsmethoden in Bonfol. Auf der Tagesordnung standen zwei von einem Schweizer Projektierungsbüro als technisch machbar vorgeschlagene Verfahren. Diese wurden im Rahmen erster Erfahrungen einer gründlichen Einschätzung unterzogen. Zudem hat die Kommission sicherzustellen, dass die Behörden beidseits der Grenze hinreichend früh und ausführlich über die behördlicherseits zur Deponie getroffenen Entscheidungen informiert werden. Im Sommer 2003 fiel die Entscheidung zugunsten der Variante Auslagerung und Verbrennung in Europa. Am 04.12.2003 übergab die Baseler Chemieindustrie das Sanierungsprojekt an die zuständige Behörde des Kantons Jura. Diese beschloss, für die Interessenten ein Anhörungsverfahren durchzuführen, wobei diesen ein Zeitraum von drei Monaten, d. h. bis Ende März 2004, eingeräumt wurde, um ihren Standpunkt kundzutun.

Selbst wenn eine solche Art der Abstimmung vom Gesetz her nicht vorgesehen ist, scheint sie aber in diesem konkreten Falle zur Verbesserung der Glaubwürdigkeit der in das Sanierungsprogramm involvierten Akteure beigetragen zu haben. Im Fall der Deponie Roemisloch wurde eine Interessengemeinschaft, und zwar die Interessengemeinschaft der Baseler Region (*frz. Abk. GI DRB*) gegründet, weil hier vor allem die Schweizer Bürger und Greenpeace Schweiz eine Direktaktion der kantonalen Behörden in Frankreich fordern. Diese beschäftigt sich mit allen Deponien in der Region und hat unter anderem zum Ziel, Kontakte zu den Behörden, den betroffenen Bereichen, den Interessenten sowie zu den Medien und der breiten Öffentlichkeit herzustellen. Mit der Gründung der GI DRB wird auch einem Wunsch der zuständigen Behörden der Baseler Region (Frankreich, Baden-Württemberg, Kantone Basel-Stadt und Basel-Land) entsprochen, in der Sache nicht nur einen einzigen Ansprechpartner zu haben.

Wie diese beiden Beispiele zeigen, kann die Konzertierung quasi nicht juristisch verankert werden. Exekutivbehörden und Sanierungsverantwortliche müssen über ausreichende Aktionsfreiheit verfügen, um mit den betroffenen Personen und deren selbsternannten Vertretern darüber wachen zu können, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten und die beschlossenen technischen Maßnahmen umgesetzt werden.

### 1.3.2 BEISPIEL 2 – ERRICHTUNG EINES HAFENTERMINALS

#### Beschreibung des Projekts und der ersten Maßnahmen

Eine Flussschiffahrtsgesellschaft projektierte im Bereich des Baseler Hafens die Errichtung eines trimodalen Container-Terminals (Transport auf Straße, Schiene und Wasser). Die zu Informationszwecken mit den Behörden von Basel-Stadt geführten Vorgespräche ließen den Bauherren auf bestimmte Umweltaspekte und die sich eventuell ergebende Notwendigkeit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsstudie (*frz. Abk. EIE - dt. Abk. UVS*) aufmerksam werden.

Das Koordinationszentrum zum Schutz der Natur, die einzige für Umweltverträglichkeitsprüfungen verantwortliche Behörde des Kantons, schätzte ein, dass dieses Projekt eine bedeutende Modifizierung eines vorherigen Projekts sei, und beschloss in Kenntnis dieser Tatsache, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich sei.

Normalerweise wird dazu vorab ein Pflichtenheft erarbeitet, in dem die zu betrachtenden Bereiche und die Evaluierungskriterien festgelegt werden. Im vorliegenden Falle waren die relevanten Umweltbereiche schon vorab bekannt: Gewässerschutz, Lärm (unter Berücksichtigung der Grenzwerte des Nachbarlandes Deutschland), Flora und Fauna. Daher verzichtete man auf die Erstellung eines Pflichtenhefts. Die Behörde schlug jedoch vor, die Umweltverträglichkeitsstudie zunächst als Entwurf vorzuhalten, um dann vor Abfassung deren Endversion noch eventuelle Fragen abklären zu können.

Drei Wochen nach Einreichung des Entwurfs der Studie wurde eine Beratung abgehalten, auf der die noch offenen Fragen beantwortet und noch fehlenden Bestandteile des Dossiers herausgestellt wurden. An dieser Zusammenkunft nahmen teil:

- die Vertreter der einzelnen betroffenen Behörden,
- der Vertreter des Bauherrn,
- die Verfasser der Umweltverträglichkeitsstudie und
- die Architekten.

#### Offizielles Verfahren

Der Entwurf der Studie wurde im Anschluss überarbeitet und die endgültige Version einige Wochen später eingereicht. Alle betroffenen Behörden erhielten ein Exemplar der Studie, um dazu Stellung zu beziehen. Angesichts der unter französischer, deutscher und Schweizer Beteiligung getroffenen Vereinbarungen der Oberrhein-Konferenz zur gegenseitigen Information zu Projekten, die Rückwirkungen auf die Nachbarstaaten haben können, wurde die Studie zur Einschätzung an das *Regierungspräsidium Freiburg* übermittelt.

Diese Behörde nahm zu den Bereichen Unfallverhütung und Lärmschutz Stellung. Diese Anmerkungen fanden im Bericht der vorgenannten Kantonsbehörde sowie in den Bedingungen der Projektdurchführung Berücksichtigung. Es handelte sich dabei insbesondere um folgende Positionen:

- garantierte Auslösung eines Direktalarms an die Behörden der Stadt Weil bei einem Störfall von Bedeutung,
- Reduzierung der Lärmemission durch Errichtung einer Wand um die Container und Kontrolle durch theoretische Lärmpegelmessungen.

#### Ergebnisse

Es wurden lediglich in zwei Fällen Rechtsmittel durch Privatorganisationen eingelegt, die aber nach Verhandlungen und gütlicher Einigung wieder zurückgezogen wurden.

Die Ausführungsgenehmigung wurde erteilt und der Bau wurde schnell realisiert.

#### **1.4. KAMPF GEGEN GERUCHSBELÄSTIGUNG DURCH DIE INDUSTRIE – EIN GRENZÜBERGREIFENDES PROGRAMM DER SPPPI<sup>7</sup> IM GROSSRAUM STRASSBURG**

Lange Zeit hatte Straßburg den Ruf einer übel riechenden Stadt inne: es gab aus Haushalten und von Handwerksbetrieben wie Gerbereien herstammende Gerüche.

Die Geruchsquellen haben sich natürlich geändert, die geografische Lage jedoch bleibt bestehen: Zwischen zwei Bergketten geschützt im Rheinkorridor liegend, findet im Großraum Straßburg und bei der deutschen Nachbarin, der Stadt Kehl, keine ausreichende Verbreitung umweltbelastender Ausstöße durch die Winde statt. Häufige Inversionswetterlagen führt ein zur Ausbildung einer die städtischen Schadstoffe beinhaltenden "Kuppel" über dem Großraum, die die umweltschädigenden Stoffe und natürlich auch die Gerüche gefangen hält.

Die industrielle Herkunft dieser Gerüche wird - wenngleich die Gerbereien aus dem Zentrum des Großraums verschwunden sind! - kaum angezweifelt, wobei gesagt werden muss, dass sich unter den Industrieanlagen, die potenziell schlechte Gerüche verbreiten, auch diejenigen befinden, die den sanitären Belangen der Bevölkerung Rechnung tragen: die Hausmüll-Verbrennungsanlage (Potenzial 350.000 t/a) und die Klärwerke der CUS<sup>8</sup> (Kapazität: 1 Million Einwohnerwerte). Die Konzentration eines Großteils der Anlagen in den Industriegebieten von Straßburg und Kehl diesseits und jenseits des Rheins bringt für alle Probleme im Hinblick auf die industrielle Verschmutzung mit sich. Dies trifft insbesondere auf die Geruchsbelästigungen zu, auf die die betroffene Bevölkerung besonders sensibel reagiert - wir haben es hier also mit einer unumgehbaren grenzüberschreitenden Dimension zu tun. Dies ist einer der Gründe, weswegen die SPPPI seit deren Gründung Ende 1992 strukturell gesehen Vertreter der Stadt Kehl eingebunden hat, und auch einer der Gründe, weswegen diese dort besonders eifrig bei der Sache sind.

##### **Die „Schnüffler“**

1992, also kurz vor der Gründung der SPPPI, trugen die Städte Straßburg und Kehl in Zusammenarbeit mit der DRIRE und dem Hafen (als Anstalt des öffentlichen Rechts), dem Labor für Olfaktometrie des IPSN<sup>9</sup> eine wichtige olfaktometrische Studie an, die auf dem Territorium der beiden Großräume vorgenommen werden sollte.

Es wurden vierhundert freiwillige „Schnüffler“ mobilisiert, die damit beauftragt waren, anhand eines vorgegebenen Protokolls ein Jahr lang den Geruchszustand der Luft zu beobachten.

Diese Beobachtungen brachten Bereiche mit besonders hoher Belastung zu Tage. Bei Gegenüberstellung mit den meteorologischen Bedingungen gestatteten sie, ungefähr dreißig Unternehmen zu identifizieren, die potenzielle Verursacher der Geruchsemissionen waren.

Auf der Grundlage dieser Ergebnisse - und infolge des systematischen Aufsuchens der Unternehmen seitens der DRIRE auf französischer Seite - reduzierten einige Unternehmen ihre Geruchsemissionen in entscheidendem Umfang und die Situation verbesserte sich zusehends.

---

<sup>7</sup> Ständige Geschäftsstelle für die Prävention von Industrierverschmutzungen, im Weiteren mit SPPPI bezeichnet,

<sup>8</sup> Gemeindevereinigung Straßburg

<sup>9</sup> frz. Institut für Nuklearschutz und -sicherheit, heute Institut für Strahlenschutz und nukleare Sicherheit

## **Projektgruppe der SPPPI**

Nach einigen Jahren verschlechterte sich die Situation mit der zunehmenden flächendeckenden Ausdehnung der Industrie erneut. Vereinigungen sprachen das Problem innerhalb der Kommission „Luft und Lärm“ der SPPPI an, die eine Projektgruppe zu gründen beschloss, welche mit der Erarbeitung nachhaltiger Lösungen im Hinblick auf die Geruchsbelästigungen beauftragt werden sollte.

Diese Gruppe wurde 1997 nach der gewöhnlich von SPPPI zur Anwendung gebrachten Methode ins Leben gerufen, wonach eine ausgeglichene Vertretung der einzelnen Gremien der SPPPI die für die Basisarbeit erforderlichen Kompetenzen vereinigt: Industrieunternehmen, DRIRE, ASPA<sup>10</sup>, die Städte Straßburg und Kehl und natürlich bestimmte Vereinigungen. Die Gruppe wird seither von Sachverständigen im landwirtschaftlichen Bereich geleitet und ist vorrangig auf Umweltfragen spezialisiert.

Die ersten Aufgaben der Gruppe bestanden darin, sich mit der wissenschaftlichen Problematik von Gerüchen vertraut zu machen: Transportmechanismen von Gerüchen in der Luft, Einheiten und Methoden der Emissionsmessungen, Ortung von Geruchsemissionen in der Umwelt. Zu diesem Zwecke wurde für die Mitglieder der Gruppe und interessierte DRIRE-Inspektoren ein Studientag mit einem Fachgremium organisiert.

Gleichzeitig bestätigte eine Untersuchung der bei zahlreichen staatlichen Stellen oder Gebietskörperschaften, aber auch bei Vereinigungen eingegangenen Beschwerden das Fortbestehen des Problems. Diese Untersuchung gestattete eine Aussage dahingehend, dass die Vielfalt der betroffenen Strukturen, die Vielgestaltigkeit der Antworten, die die Beschwerdeführer erhielten, und die Art des Rückgriffs auf die potenziellen Verursacher vollkommen inadäquat waren. Dies führte zum Ergreifen einer ersten Maßnahme: Von allen Struktureinheiten wurde ein gemeinsames Antragsformular für Beschwerden akzeptiert. Somit konnten die aus den Beschwerden stammenden Informationen gruppiert, verglichen, einer Betrachtung unterzogen und kartographisch dargestellt werden.

Nachdem die Bürgermeister von Straßburg und Kehl über diese ersten Arbeiten informiert worden waren, erkannten sie in einem gemeinsamen Schreiben die SPPPI als „Referenzorgan“ im Kampf gegen Geruchsbelästigung an und ersuchten um Vorschläge für weitere Aktionen.

### **Drei-Punkte-Plan**

Der Versuch einer Ortung der die Quelle der Hauptgeruchsbelästigungen darstellenden Anlagen durch eine „Spurenverfolgung“ ausgehend von dem Bereich, in dem die Geruchsbelästigung vernommen wird, mit Rückverfolgung bis zu den potenziellen Emissionsbereichen erwies sich als nicht praktikierbar und wurde verworfen.

Also traf man die umgekehrte Wahl und agierte direkt im Ausgangsbereich der Geruchsbelästigungen, sofern man diesen kannte. Gleichzeitig bestand die Aufgabe, die Entgegennahme und Weiterbearbeitung von Beschwerden bestmöglich zu organisieren und schließlich zu versuchen, die Entwicklung der Situation durch Installation einer Warte zur Überwachung der Geruchsqualität der Luft zu kontrollieren. Dies sind die drei Punkte des Plans:

- Erzielen von Fortschritten bei den Industrieunternehmern,
- zentrale Telefonnummer für die Entgegennahme von Beschwerden,
- Geruchsbeobachtung durch eine Warte.

---

<sup>10</sup> Vereinigung zur Überwachung und Untersuchung der Luftverschmutzung im Elsass

## **Erzielen von Fortschritten bei den Industrieunternehmern**

Die Gruppe gestaltete einen zweisprachigen Text, eine Verpflichtung zum Erreichen von Fortschritten "Geruchscharta" genannt.

Jeder Industrieunternehmer, der sich dieser Charta anschließt, verpflichtet sich zur Identifizierung seiner ständigen oder zufälligen Geruchsquellen, zur Durchführung eines zeitgestaffelten Aktionsprogramms mit der Zielstellung der Reduzierung der Emissionen, zur Sensibilisierung und Schulung seines Personals und zur Einrichtung einer Eigenüberwachung für Gerüche in seinem Unternehmen.

Zu Beginn teilt jeder Unterzeichner der SPPPI sein Aktionsprogramm inklusive Zeitplan mit. In jedem Jahr übergibt er dann an die SPPPI einen Bericht über den Stand der Umsetzung des Plans sowie zu den Ergebnissen seiner Eigenüberwachung.

Man sprach zunächst bei den am meisten betroffenen Unternehmen - etwa dreißig an der Zahl - vor. Ihnen wurde die Charta präsentiert und angeboten. Im Mai 2000 traten ihr 21 Unternehmen - darunter 4 aus Deutschland - bei, und sie wurde in feierlichem Rahmen unter die Schirmherrschaft der Bürgermeister von Straßburg und Kehl, des Präsidenten der CUS, der Industrie- und Handelskammer und der Industrieunion des Departements Bas-Rhin, der ASPA und der SPPPI gestellt.

An diesem Tage gab es nur ein Unternehmen, das der Charta nicht beitrug, und zwar wegen Einstellung der Geschäftstätigkeit. Nunmehr ist vorgesehen, eine neue Beitrittskampagne zu starten.

In jedem Jahr lädt die SPPPI die Unterzeichner-Unternehmen zu einer Zusammenkunft, auf der Bilanz über den Programmfortschritt gezogen und eine Analyse der vorgebrachten Beschwerden sowie der Ergebnisse der Eigenüberwachung vorgenommen wird. Die seit 2001 gezogenen Bilanzen lassen erkennen, dass einige Industrieunternehmer ausgehend von Laborversuchen nach und nach zu Industrieversuchen übergegangen sind und andere bereits neue Ausrüstungen installiert haben oder Verfahrensanweisungen zur Anwendung bringen, mit denen versucht wird, die Emissionen durch bestimmte Behandlungsverfahren zu reduzieren. Andere wiederum sind dabei, ihre Herstellungsverfahren zu modifizieren, sicher, um sie in erster Linie leistungsfähiger zu gestalten, aber auch, um dem Kampf gegen die Geruchsbelästigung somit Rechnung zu tragen.

## **Zentrale Bearbeitung von Beschwerden**

Über das von zahlreichen Struktureinheiten gemeinsam genutzte Formular hinaus schlug die Gruppe vor, der Öffentlichkeit einen einzigen Ansprechpartner anzubieten. Die CUS erklärte sich zur Übernahme einer zentralen Anlaufstelle für die Entgegennahme und die Bearbeitung von Beschwerden bereit, die im Amt für Städtische Ökologie angesiedelt wurde. Dieses stellte einen Mitarbeiter ein, der gleichzeitig auch die Beschwerden in Sachen Lärmbelästigung bearbeitet. Der Bevölkerung wurde dafür eine Telefonnummer benannt, und die einzelnen Ämter verweisen die Beschwerdeführer an diese Nummer. Auf deutscher Seite werden die Beschwerden von der Feuerwehr in Kehl zentral erfasst und zur Weiterbearbeitung an die CUS übergeben.

Die Beschwerden werden in verschiedene Kategorien eingeteilt und mit den von der ASPA gelieferten Windrichtungen- und -geschwindigkeiten in Bezug gesetzt. Dadurch wird es möglich, das oder die Industrieunternehmen, die potenziell Ursache der Beschwerde sind, zu identifizieren. Sie werden darüber per Faxschreiben in Kenntnis gesetzt und ersucht, dazu Stellung zu nehmen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden den Beschwerdeführern mitgeteilt.

Im Amt gehen jährlich ca. 1000 Beschwerden ein, die Hälfte davon stammt aus Kehl, da sich die Stadt unter den dominierenden Winden der Industriegebiete befindet. Eine der Schwierigkeiten der Analyse resultiert aus der Tatsache, dass sich viele Geruchsepisoden oftmals nachts aus „nicht festgestellten Winden“ (Geschwindigkeit unter 1 m/s) bilden - Episoden, die von der Bevölkerung umso mehr wahrgenommen werden, als die verschmutzten Luftmassen dann stabiler sind.

Die systematische Analyse der Beschwerden stellt eine wichtige Tatsache heraus: Die Problematik der Gerüche über dem Ballungsgebiet steht vorrangig in Zusammenhang mit der normalen Funktionsweise der Industrieanlagen und in Verbindung mit den meteorologischen Bedingungen und ist nicht auf Betriebsstörungen an den Anlagen zurückzuführen.

### **Errichtung einer „Geruchswarte“ mit Langzeitbeobachtung**

Der dritte Punkt des von der Projektgruppe vorgeschlagenen Instrumentariums ist die Installation einer „Geruchswarte“, die dazu bestimmt ist, von Jahr zu Jahr eine „objektive“ Einschätzung der Entwicklung der Geruchssituation zu liefern. Die von dort erhaltenen Ergebnisse müssten zusammen mit der Analyse der Beschwerden und der Eigenüberwachung zu einer akzeptablen Evaluierung der tatsächlichen Geruchssituation einerseits und der Art und Weise, in der sie von der Bevölkerung wahrgenommen wird, andererseits, führen.

Eine zu dieser Warte unter Koordinierung der ASPA durchgeführte Machbarkeitsstudie führte zunächst zur Erarbeitung eines Pflichtenhefts, danach zur Konsultation von Fachbetrieben. Bislang konnte noch keiner die Gruppe von einer hinreichend zuverlässigen Methodik zu einem akzeptablen Preis überzeugen. Die Studie wird also weitergeführt.

### **Schlussfolgerung**

Nach dreijähriger Funktionszeit waren in einigen Bereichen bestimmte Verbesserungen, so beispielsweise bei Kohlenwasserstoffgerüchen, zu verzeichnen. Dies wird auch durch die beträchtliche Reduzierung der Anzahl der eingegangenen Beschwerden bestätigt, die von jeweils eintausend in den ersten beiden Jahren auf 390 im dritten Jahr sank. Dabei ist ein spektakuläres Absinken der Beschwerden in Kehl, und zwar von 500 auf 75 festzustellen! Wenngleich man von einer gewissen „Beschwerdemüdigkeit“ ausgehen muss, scheint das Ergebnis dennoch bezeichnend. Letztlich sind die 3-4 Unternehmen, die große Probleme bereiten, nunmehr bestens bekannt, sie sind sich dessen voll bewusst und haben umfassende Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Prozesse eingeleitet. So kann davon ausgegangen werden, dass der Druck, der von der Jahresbilanz der Fortschrittsverpflichtung ausgeht, wohl nicht umsonst ist ...

Für die Industrieunternehmer ist die Zugehörigkeit zu dieser Fortschrittsverpflichtung ein Mittel kundzutun, dass sie sich im Rahmen ihrer Unternehmensstrategie um die Belange des Umweltschutzes kümmern. Mehrere Unternehmen haben die Geruchsproblematik in ihre Maßnahmen zur Zertifizierung nach ISO 14001 einbezogen. Einige Vereinigungen würden sich eine schnellere Lösung der Problemstellung wünschen. Eine gewisse „Langatmigkeit“ ist der unvermeidliche Preis, der zu zahlen ist, so es sich um eine auf freiwilliger Basis bestehende Verpflichtung handelt, die weit über die Verpflichtungen laut Rechtsvorschriften hinausgeht, allerdings der Bedingung unterworfen ist, „wirtschaftlich akzeptabel“ zu sein.

Und schließlich verdeutlicht die „Geruchsaktion“ von SPPPI deren Herangehensweise:

- Einbeziehung aller betroffenen Partner (Industrieunternehmer, CUS und Stadt Kehl, DRIRE, ASPA, Vereinigungen) und Konzertierung der Aktionen,
- Aktion auf freiwilliger Basis über die Verpflichtungen laut Rechtsvorschriften hinaus,
- bei grenzüberschreitender Problematik: grenzübergreifende Problembehandlung,
- Aktionen mit Langzeitcharakter.



## 2. VERGLEICH DER GENEHMIGUNGSVERFAHREN IN DEN DREI GRENZREGIONEN DES OBERRHEIN

Die Genehmigungsverfahren in den drei Regionen sind durch die Geschichte und die institutionelle Organisation in den betreffenden Staaten geprägt.

- In Deutschland ist das gesamte Genehmigungsverfahren, einschließlich der endgültigen Entscheidung, nicht Sache einer Instanz auf Bundesebene, sondern obliegt den juristischen und technischen Behörden auf Landesebene: dem *Landratsamt* und/oder dem *Regierungspräsidium*.
- Das französische Verfahren läuft allein auf nationaler Ebene und ist durch Gesetzes- und Regelwerkstexte festgelegt. Die Entscheidung in letzter Instanz obliegt dem Präfekten, der den nationalen Regierungsvertreter in einem Departement darstellt.
- In der Schweiz als Konföderation sind die allgemeinen gesetzlichen Grundlagen auf föderaler Ebene festgelegt. Die alleinig mit der Beantragung befasste Behörde und die für die Antragsprüfung zuständigen Ämter sind auf kantonaler Ebene angesiedelte Institutionen. Lediglich einige infrastrukturelle Projekte (Eisenbahn usw.) fallen in die nationale Zuständigkeit. Dies trifft in der Regel aber nicht auf Industrieprojekte zu.
- In allen 3 Staaten wird das Verfahren für den Fall, dass Projekte einen potenziellen Einfluss auf die andere Seite einer Grenze haben, durch eine Anhörung der Nachbarstaaten ergänzt. Die Modalitäten einer solchen Anhörung sind durch EU-Recht und/oder grenzüberschreitende Absprachen und Regelungen festgelegt.

## 2.1. GEMEINSAMKEITEN

Die vorgenannten Besonderheiten waren bereits Gegenstand von Forschungsarbeiten und Vergleichsstudien, bei denen die in den drei Regionen bestehenden juristischen und verordnungsrechtlichen Aspekte im Detail untersucht wurden. Diese Unterlagen wurden von Juristen und Fachleuten der betreffenden Behörden der drei Länder erarbeitet. Die Arbeitsgruppe TP EST der Vereinigung RES wurde ihrerseits auf Anlagenbetreiber und Umweltschutzorganisationen ausgeweitet, die im Hinblick auf die Genehmigungsverfahren sowohl bei der Durchsetzung der mit der Betriebserlaubnis verbundenen Forderungen als auch bezüglich deren Akzeptanz wesentliche Partner darstellen. Deren differenzierte Wahrnehmung der Verfahren muss Berücksichtigung finden, will man Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrensablaufs und der Akzeptanz der Verfahrenspraktiken unterbreiten.

Die Gemeinsamkeiten, die sich innerhalb dieser Verfahrenspraktiken in den drei Grenzregionen des Oberrhein und darüber hinaus in den drei betreffenden Staaten finden lassen, sind

- deren relative Komplexität, die sich in zahlreichen aufeinander folgenden Etappen und
- in einer dementsprechende Dauer der Antragsprüfung vom Einbringen des Antrags, begleitet von der Umweltverträglichkeitsstudie, bis hin zur Erlangung der Genehmigung äußert, wobei diese mehrere Monate und sogar über ein Jahr betragen kann (sofern nicht im Weiteren Rechtsmittel eingelegt werden).

Eine gemeinsame und wichtige Sorge ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit in ein Genehmigungsverfahren. Hierbei gelangen je nach Grenzgebiet recht unterschiedliche Modalitäten zur Anwendung. Die Einbeziehung der Öffentlichkeit trägt der gesellschaftlichen Entwicklung in den drei betreffenden demokratischen Ländern in den letzten Jahrzehnten zunehmend Rechnung.

## 2.2. UNTERSCHIEDE

Die Ursachen für die beträchtlichen Unterschiede in den Modalitäten der Anhörung der Öffentlichkeit liegen sicher in den vorerwähnten geschichtlichen Hintergründen und den unterschiedlichen institutionellen Kulturen begründet. Verallgemeinert belegen sie das von Condorcet vor mehr als zwei Jahrhunderten formulierte Paradoxon: Je deutlicher sich herausstellt, dass es keine rationelle Methode einer Kollektiventscheidung gibt, umso beharrlicher wird die Diskussion um die Organisation der öffentlichen Debatte geführt.

Zwischen den Modalitäten der Anhörung der Öffentlichkeit in den Genehmigungsverfahren in den drei Regionen können folgende Hauptunterschiede festgestellt werden:

- **In Deutschland** wird das Verfahren für wichtige Industrieprojekte durch das „scoping“ eingeleitet. Hierbei legen alle Beteiligten den Umfang, also das Pflichtenheft, für die Umweltverträglichkeitsstudie definitiv fest. Diese wesentliche Etappe ist der Abwicklung des eigentlichen Verfahrens vorgeschaltet. Die Öffentlichkeit kann also vor Beginn des formellen Verfahrens Einfluss nehmen. Zum zweiten Mal können Betroffene und die Öffentlichkeit dann im Rahmen des förmlichen Verfahrens, bei der Offenlegung der gesamten Antragsunterlagen, Stellung nehmen. Diese Stellungnahmen und Einwendungen werden dann von der verfahrensführenden Behörde im Zuge der öffentlichen Erörterungsverhandlung behandelt, abgewogen und in manchen Fällen sogar sofort entschieden. Nach dieser Erörterungsverhandlung entscheidet dann die zuständige Behörde unter Abwägung aller vorgebrachter Aspekte über den Antrag und legt in der Genehmigung erforderliche Auflagen fest. Gegen diese behördliche Entscheidung kann nur der Antragsteller oder Betroffene Rechtsmittel einlegen.

- **In Frankreich** unterliegen nur die Projekte einem Verfahren, die von der Gesetzgebung zu klassifizierten Anlagen her als „genehmigungspflichtig“ eingestuft sind. Projekte von geringerer Bedeutung unterliegen der bloßen Anzeige.  
Das Pflichtenheft für die Umweltverträglichkeitsstudie wird unter der alleinigen Verantwortung des Antragstellers erarbeitet. Gleiches gilt für die Umweltverträglichkeitsstudie und die Risikostudie, die unter der Verantwortung des den Genehmigungsantrag stellenden Anlagenbetreibers zum Zeitpunkt der Antragstellung erarbeitet werden. Die für klassifizierte Anlagen zuständige Inspektion gibt vor Einleitung des Verfahrens eine Stellungnahme zum Charakter des Dossiers insgesamt ab, ohne sich in diesem Stadium zu dessen Inhalt auszusprechen. Der Beginn des formellen Verfahrens ist durch die Ernennung eines Untersuchungskommissars durch ein französisches Verwaltungsgericht definiert.
  
- **In der Schweiz** erfolgt die Einreichung des Dossiers durch den Antragsteller erst nach Durchführung von Informationsveranstaltungen und Voruntersuchungen, die in Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden und den zuständigen Fachämtern geführt wurden.  
Der Beginn des formellen Verfahrens ist durch die Einreichung des Genehmigungsantrags, begleitet von der Umweltverträglichkeitsstudie, definiert, wobei das Pflichtenheft während der Voruntersuchungen in Abstimmung zwischen Antragsteller und kantonalen Behörden festgelegt wird.  
Rechtsmittel können von den Parteien eingelegt werden, die ihren Widerspruch innerhalb von 30 Tagen nach offizieller Bekanntgabe der Entscheidung geltend gemacht haben.

### 2.3. VERGLEICHSTABELLEN

Die nachfolgenden Übersichtstabellen stellen den Versuch dar, zu einer vereinfachten zusammenfassenden Darstellung der wesentlichen Etappen in der Verfahrensabwicklung der drei grenzübergreifenden Regionen zu gelangen.

Abgesehen von den vorerwähnten Unterschieden sind in jedem Land die gleichen Verfahrensetappen - zuweilen zueinander zeitversetzt - zu finden.

Diese Verfahren werden in den in der Anlage beiliegenden länderspezifischen Tabellen einer eingehenderen Betrachtung unterzogen.

Vergleich der Genehmigungsverfahren für ICPE<sup>12</sup> in den drei nachfolgend benannten Ländern

Deutschland	Frankreich	Schweiz
<p><i>Vorabkontakte zu Informationszwecken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorgespräch zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde,</li> <li>- Projektpräsentation des Antragstellers zu Informationszwecken gegenüber den zuständigen Behörden bei Großprojekten wünschenswert</li> </ul>	<p><i>Vorabkontakte zu Informationszwecken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorgespräch zwischen Antragsteller und zuständiger Behörde, gegebenenfalls verweist diese auf die einschlägigen Bestimmungen und erteilt Hinweise zu den Hauptinhalten des Dossiers,</li> <li>- der künftige Antragsteller kann alle seinerseits gewünschten Vorabkontakte aufnehmen, insbesondere ist auch eine Präsentation bei den Gebietskörperschaften möglich</li> </ul>	<p><i>Vorabkontakte zu Informationszwecken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorgespräch zwischen Antragsteller und kantonaler Koordinationsstelle, eventuell in Zusammenarbeit mit kantonalen Fachbehörden,</li> <li>- Projektpräsentation des Antragstellers zu Informationszwecken gegenüber den zuständigen Behörden bei Großprojekten wünschenswert</li> </ul>
<p><i>Festlegung des Verfahrens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Behörden entscheiden ob des Prinzips der Zulässigkeit über die grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit des Projekts,</li> <li>- Behörden legen Verfahren sowie Art und Umfang der Genehmigungsunterlagen fest (z. B.: Umweltverträglichkeitsstudie unter Beteiligung der Bevölkerung - auch grenzübergreifend)</li> </ul>	<p><i>Festlegung des Verfahrens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfahren wird auf der Grundlage der nationalen Bestimmungen festgelegt, es wird mit Einreichung des Genehmigungsantrags eingeleitet</li> </ul>	<p><i>Festlegung des Verfahrens</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Antragsteller reicht bei der einzig zuständigen Behörde ein Pflichtenheft zur Weiterleitung an die Fachbehörden ein,</li> <li>- Antragsteller präsentiert seine Unterlagen und diskutiert mit Behördenvertretern über das Pflichtenheft,</li> <li>- Die Koordinationsstelle erarbeitet das Pflichtenheft für die Umweltverträglichkeitsstudie</li> </ul>
<p><i>Scoping</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diskussion des Rahmens und Umfangs der Umweltverträglichkeitsstudie (zu schützende Güter, Schutzradius usw.),</li> <li>- in diesem Stadium können alle betroffenen natürlichen und juristischen Personen ihre Interessen geltend machen,</li> <li>- danach endgültige Entscheidung zum Umfang der Umweltverträglichkeitsstudie (geografisch und inhaltlich).</li> </ul>		

<sup>12</sup> aus Umweltschutzgründen klassifizierte Anlagen

<p style="text-align: center;"><i>Einreichung des Dossiers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einreichung des Genehmigungsantrags mit allen erforderlichen Unterlagen (Umweltverträglichkeitsstudie usw.) bei der zuständigen Behörde (LRA, RP), <u><i>Beginn des formellen Verfahrens</i></u></li> <li>- zuständige Behörde prüft Unterlagen auf Vollständigkeit</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Einreichung des Dossiers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einreichung des Genehmigungsantrags mit Umweltverträglichkeitsstudie und Risikostudie durch den Anlagenbetreiber bei der Präfektur,</li> <li>- Prüfung der Zulässigkeit durch den Inspektor für klassifizierte Anlagen,</li> <li>- Empfangsbestätigung durch den Präfekten, <u><i>Beginn des formellen Verfahrens</i></u></li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Einreichung des Dossiers</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einreichung des Genehmigungsantrags mit Umweltverträglichkeitsstudie durch den Anlagenbetreiber bei der kantonalen oder kommunalen Behörde, <u><i>Beginn des formellen Verfahrens</i></u></li> <li>- die Umweltverträglichkeitsstudie wird an die betreffenden kantonalen Fachbehörden zur Prüfung der Zulässigkeit der Unterlagen übergeben, gegebenenfalls werden Ergänzungen abgefordert</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><i>Öffentliche und behördliche Beteiligungsverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information der Öffentlichkeit durch die lokale und regionale Presse sowie durch kommunale Amtsblätter über die Auslegung der Unterlagen, die dann bei der zuständigen Behörde eingesehen werden können,</li> <li>- jedermann, auch die Öffentlichkeit, kann schriftlich Anmerkungen dazu einbringen,</li> <li>- die zuständige Behörde übermittelt allen betroffenen Gremien (Verwaltung, Gemeinden, Organisationen, Nachbarn und deren Organisationen) ein Exemplar des Dossiers</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Öffentliche und behördliche Beteiligungsverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- das Dossier wird an den Präsidenten des Verwaltungsgewerkschafts übergeben, der einen Untersuchungskommissar ernannt,</li> <li>- amtliche Bekanntmachung des Beteiligungsverfahrens (u. a. Aushang an der Amtstafel),</li> <li>- Durchführung des Beteiligungsverfahrens, Möglichkeit der Einsichtnahme in das Dossier,</li> <li>- Ladung des Antragstellers und Übermittlung der Anmerkungen der Öffentlichkeit,</li> <li>- schriftliche Gegenäußerung des Antragstellers,</li> <li>- Fertigstellung des Berichts und der Schlussfolgerungen des Untersuchungskommissars (arbeitet vollkommen eigenständig) und Rückübermittlung der Unterlagen des Beteiligungsverfahrens an die Präfektur,</li> <li>- Anhörung der Ämter, des/der Gemeinderats/-räte unter Hinzuziehung des Dossiers</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Öffentliche und behördliche Beteiligungsverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- das Projekt wird in einem Amtsblatt (eventuell auch durch Aushang) erstmalig veröffentlicht und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht bzw. zur Verfügung gestellt,</li> <li>- natürliche und juristische Personen sowie Umweltverbände, denen das Verbandbeschwerderecht zusteht, können innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung Widerspruch bei einem Amt auf kantonalen oder kommunaler Ebene einlegen</li> </ul>

<p><i>Parallel zum öffentlichen Beteiligungsverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- falls je nach geografischer Lage des Projekts erforderlich, Übermittlung des vollständigen Dossiers in deutscher Sprache und eventuell in einer Kurzversion in französischer Sprache an die Behörden der Nachbarstaaten, die gegebenenfalls eine öffentliche Anhörung beschließen,</li> <li>- Berücksichtigung der Rückäußerungen der Behörden der Nachbarstaaten</li> </ul>	<p><i>Parallel zum öffentlichen Beteiligungsverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- falls je nach geografischer Lage des Projekts erforderlich, Übermittlung des Dossiers an die Behörden der Nachbarstaaten, die gegebenenfalls eine öffentliche Anhörung beschließen,</li> <li>- Berücksichtigung der Rückäußerungen der Behörden der Nachbarstaaten</li> </ul>	<p><i>Parallel zum öffentlichen Beteiligungsverfahren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- falls je nach geografischer Lage des Projekts erforderlich, Übermittlung des vollständigen Dossiers in deutscher Sprache und eventuell in einer Folgeversion in französischer Sprache an die Behörden der Nachbarstaaten, die gegebenenfalls eine öffentliche Anhörung beschließen,</li> <li>- Berücksichtigung der Rückäußerungen der Behörden der Nachbarstaaten</li> </ul>
<p><i>Stellungnahme der offiziellen Gremien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- das Dossier wird unter allen technischen Aspekten von der zuständigen Behörde geprüft</li> </ul>	<p><i>Vorbereitung der Vorschläge der Inspektion</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eingang des Dossiers bei der Präfektur und dessen Übermittlung an die Inspektion,</li> <li>- Erarbeitung des Berichts und der Vorschläge der Inspektion</li> </ul>	<p><i>Stellungnahme der offiziellen Gremien</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fachbehörden beziehen Stellung zur Umweltverträglichkeitsstudie und übermitteln ihre Bewertung an die allein zuständige Behörde,</li> <li>- Standpunkt der Koordinationsstelle zur Umweltverträglichkeitsstudie wird an die zuständige kantonale oder kommunale Behörde weitergeleitet</li> </ul>
<p><i>Öffentliche Anhörung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wurden im Laufe des öffentlichen Beteiligungsverfahrens schriftlich formulierte Einwände vorgebracht, wird eine öffentliche Anhörung (<i>Erörterungstermin</i>) durchgeführt, Einwände werden diskutiert und dokumentiert, darüber gegebenenfalls entschieden.</li> </ul>	<p><i>Auditierung im Conseil Départemental d'hygiène (frz. Abk. CDH)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ladung und Zusammenkunft des CDH (Gesundheitsausschuss auf Departementsebene),</li> <li>- Frist zur Informationsübermittlung an den Antragsteller</li> </ul>	<p><i>Risikokommission</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Projekte, bei denen die Umweltverträglichkeitsstudie nicht akzeptierbare Risiken ausweist, werden einer gemischten Kommission (<i>Risikokommission</i>) unterbreitet, die Empfehlungen an die Fachbehörden formuliert</li> </ul>
<p><i>Vorbereitung der Entscheidung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einwände werden untersucht,</li> <li>- gegebenenfalls Überarbeitung der Stellungnahmen je nach vorgebrachten Einwänden</li> </ul>	<p><i>Vorbereitung der Entscheidung des Präfekten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorbereitung und Übermittlung des <i>arrêté préfectoral</i> (Erlass des Präfekten) an den Antragsteller,</li> <li>- Frist zur Rückäußerung seitens des Antragstellers</li> </ul>	<p><i>Vorbereitung der Entscheidung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einwände werden überprüft,</li> <li>- gegebenenfalls Revision der Stellungnahmen je nach vorgebrachten Einwänden</li> </ul>
<p><i>Entscheidung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Antragsteller erhält eine Entscheidung mit entsprechenden Auflagen, Grenzwerten etc.</li> </ul>	<p><i>Entscheidung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Erlass des Präfekten, die Genehmigung oder Ablehnung beinhaltend</li> </ul>	<p><i>Entscheidung</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- die auf kantonaler oder kommunaler Ebene zuständige Behörde trifft die Entscheidung über den Genehmigungsantrag und über die eingereichten Einsprachen, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Fachbehörden,</li> <li>- die Entscheidung wird dem Antragsteller und den Einsprechenden mitgeteilt und veröffentlicht</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><i>Rechtsmittel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nach Abschluss des Verfahrens können der Antragsteller oder die betroffenen Antragsgegner, die explizit schriftliche Einwände formuliert haben (und nur diese), innerhalb eines Monats Rechtsmittel einlegen,</li> <li>- das Einlegen von Rechtsmitteln hat <u>aufschiebende</u> Wirkung. Die Behörde (LRA, RP) kann allerdings eine provisorische Genehmigung erteilen, die die Errichtung der Anlage und deren eventuellen Probelauf gestattet</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Rechtsmittel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- der Erlass des Präfekten, die Genehmigung oder Ablehnung beinhaltend, kann Gegenstand der Einlegung von Rechtsmitteln vor dem <i>Tribunal Administratif</i> (Verwaltungsgericht) sein, die seitens der Antragsteller innerhalb von zwei Monaten und seitens Dritter oder von Gemeinden innerhalb von vier Jahren einzulegen sind,</li> <li>- gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts ist das Rechtsmittel der Berufung vor dem <i>Cour Administrative d'Appel</i> (Appellationsgerichtshof in Verwaltungssachen) und sogar vor dem <i>Conseil d'Etat</i> (Staatsrat) zulässig, diese Fälle von Berufung sind sehr selten</li> <li>- die eingelegten Rechtsmittel <u>haben keinen aufschiebenden Charakter</u> (außer bei Sonderverfahren)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Rechtsmittel</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nach Abschluss des Verfahrens können der Antragsteller oder die Einsprechenden, die ihre Einsprache während der vorangegangenen Phasen explizit formuliert haben (und nur diese), innerhalb von vier Wochen vor der Rekursinstanz Rechtsmittel einlegen, diese trifft ihre Entscheidung gegebenenfalls nach Anhörung der Parteien (Rekurrent und Fachbehörden, seltene Fälle),</li> <li>- danach ist ein Rekurs beim Verwaltungsgericht; weiter noch beim Bundesgericht möglich. Solche Fälle sind äußerst selten</li> <li>- Rekurse haben automatisch eine <u>aufschiebende</u> Wirkung</li> </ul>
---	--	---



### **3. ÜBERWACHUNGSVERFAHREN UND SANKTIONEN - KONKRETE FALLBEISPIELE**

Nach Erteilung der Genehmigung unter den im vorherigen Kapitel untersuchten Bedingungen wollen wir uns nun den Bedingungen der Kontrolle und Überwachung sowie den Sanktionen zuwenden, die bei Funktionsstörungen zur Anwendung gebracht werden. Dazu sollen wiederum einige konkrete Fallbeispiele dienen.

### 3.1. BEISPIEL AUS DEM LAND BADEN-WÜRTTEMBERG (FALLBEISPIEL FÜR INDUSTRIELLE GROSSANLAGEN)

Die zur Anwendung gelangende Verfahrensweise kann anhand des folgenden Beispiels verdeutlicht werden:

#### Charakteristika des Papierwerks:

Jahresproduktion:	300.000 Tonnen Papier
Ausgangsstoffe:	Holz, Zellulose, Recyclingpapier
Abwasseremission:	ca. 14.000 m <sup>3</sup> /Tag
<b>Anlagen:</b>	Heizwerk (100 MW <sup>13</sup> ) drei Papiermaschinen, vierstufige Abwasseraufbereitungsanlage (mit Direkteinleitung in den Rhein), Lager für Chemieprodukte und Zusatzstoffe, Heizöllager

#### 3.1.1 Kontrolle und Überwachung

a) **behördliche Überwachung:** Das Unternehmen wird behördenseitig prinzipiell mehrmals im Jahr überprüft.

- Abwasseranlage: 4x Jahr Überprüfung der Anlagen und analytische Überprüfung der eingeleiteten Stoffe (CSB, AOX, Stickstoff, Phosphor...)

- Kraftwerk: Bei Inbetriebnahme werden die Emissionen im Auftrag der Behörde gemessen. Werden die Grenzwerte eingehalten, wird alle 3 Jahre eine behördliche Wiederholungsmessung durchgeführt. Bei Störungen/unregelmäßigem Betrieb kann die Behörde jederzeit weitere Messungen anordnen.

- Lager-Anlagen: Bei Inbetriebnahme je nach „Gefährlichkeit“ der zu lagernden Stoffe erfolgt eine Abnahme/Überwachung durch die Behörde/Sachverständiger. Bei gefährlichen Stoffen oberhalb einer bestimmten Lagermenge wird diese Überwachung jährlich wiederholt.

- Sonstige Anlagen: Bei routinemäßigen behördlichen Revisionen werden alle weiteren umwelt- und sicherheitsrelevanten Anlagen regelmäßig überprüft.

- Insgesamt ist die Behörde bei Betrieben dieser Größenordnung zwischen 4 und 8x Jahr vor Ort.

b) **Eigenkontrolle: Die Firma hat verschiedene Eigenkontroll-Verpflichtungen, die präzise in Genehmigungsbescheiden genannt sind, zum Beispiel:**

Abwasseranlage: Überprüfung der Anlagen täglich, analytische Überprüfung bestimmter Stoffe im Abwasser (CSB, BSB5, abfiltrierbare Stoffe...) täglich, bestimmte Stoffe (Sulfat, Stickstoff...) wöchentlich.

<sup>13</sup> MW: Megawatt, das sind eine Million Watt

<sup>21</sup> Komitee für Gesundheitsschutz, Sicherheit und Arbeitsbedingungen

Kraftwerk: Die Emissionen (CO, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, Staub) werden durch entsprechende Mess-einrichtungen kontinuierlich gemessen. Diese Messungen sind der Behörde regelmäßig vorzulegen. Bei Störungen ist die Behörde sofort zu unterrichten.

Lager-Anlagen: Anlagenbesichtigung, Anlagenwartung täglich.

Sonstige Anlagen: Routinemäßige Eigenkontrolle aller umwelt- und sicherheitsrelevanter Anlagen durch betriebliche Umwelt- und Sicherheitsbeauftragte.

### 3.1.2 Sanktionen:

Bei Sanktionen ist klar zu unterscheiden zwischen verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen.

#### a) Verwaltungsrechtliche Sanktionen:

Das deutsche bzw. das baden-württembergische Verwaltungsverfahrensrecht kennt zwei Arten, das Ordnungswidrigkeitsverfahren (Sanktion von Taten in der Vergangenheit) und das Verwaltungsrechtliche Anordnungsverfahren mit Zwangsmitteln (Zwangsgeld, Zwangshaft, Ersatzvornahme, unmittelbarer Zwang), mit dem ein künftiges Tun oder Unterlassen erzwungen werden soll.

#### Beispiel:

- Die oben genannte Papierfabrik hat ihre Verpflichtungen zu Eigenkontrolle der Abwassereinleitung nicht erfüllt  
→ Die Behörde führt ein Ordnungswidrigkeitsverfahren mit Festsetzung einer Geldbuße durch. Die Höhe der Geldbuße hängt vom Delikt ab und ist in der Regel im jeweiligen Gesetz / in der jeweiligen Verordnung festgelegt. Bei „kleinen“ Delikten beträgt sie max. 1000 Euro.
- Die oben genannte Papierfabrik will ihre Verpflichtung zur Emissionsmessung am Kraftwerk nicht erfüllen  
→ Die Behörde erlässt eine Anordnung mit Frist-Setzung, bis wann die Verpflichtungen erfüllt sein müssen. Gleichzeitig wird für den Fall, dass die Firma nicht reagiert, ein Zwangsgeld angedroht. Ist die Frist verstrichen ohne dass die Firma reagiert hat, wird das Zwangsgeld (max. 25.000 Euro) festgesetzt. Hilft auch das nicht, kommen weitere Zwangsmittel zum Zuge. Letztlich haben die Behörden die Möglichkeit, die Anlage stillzulegen.

#### b) Strafrechtliche Sanktionen:

Ergeben sich im Zusammenhang mit dem oben genannten Ordnungswidrigkeitsverfahren Anhaltspunkte, dass eine Straftat gegen die Umwelt vorliegen könnte, haben die Behörden die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft, Polizei) zu unterrichten. Dann kommt das Strafrecht zum Zuge. Je nach Schwere des Delikt (Fahrlässigkeit, Vorsatz, Ausmaß der Gefährdung, Ausmaß des Schadens) werden dann Geldstrafen oder auch Gefängnis festgesetzt.

#### Beispiel:

- Die oben genannte Papierfabrik hat (große Mengen) nicht gereinigten Abwasser in das Einleit-Gewässer abgeleitet. Daraus resultierte ein Fischsterben großen Ausmaßes  
→ Die Firma bzw. dort verantwortliche Personen werden zu einer hohen Geldbuße (im Verhältnis zum Schaden im Gewässer) verurteilt.
- Die oben genannte Papierfabrik hat große Mengen umweltgefährlicher, giftiger Abfälle über den Abwasser-Weg entsorgt. Es resultierte ein Fischsterben und die Wasserversorgung einer Stadt (Wassergewinnung aus dem entsprechenden Fluss) musste vorübergehend stillgelegt werden  
→ Die Firma bzw. dort verantwortliche Personen werden zu einer sehr hohen Geldbuße (im

Verhältnis zum Schaden im Gewässer und zum Schaden aus der Stilllegung der Wasserversorgung) verurteilt. Die Verantwortlichen der Firma können darüber hinaus zu einer Gefängnisstrafe (auf Bewährung) verurteilt werden.

### 3.2 BEISPIEL AUS DEM ELSASS

- Im Rahmen der frz. Gesetzgebung zu klassifizierten Anlagen war eine Firma, in der Metalldrähte für elektronische Komponenten hergestellt werden, am 27.05.1998 Gegenstand eines Erlasses des Präfekten, in dem die Gesamtheit der Firmentätigkeit reglementiert wurde.
- Anlässlich eines Besuchs der Einrichtung im Mai 2003 stellte der Inspektor für klassifizierte Anlagen fest, dass eine Reihe von Vorschriften dieses Erlasses nicht eingehalten wurde. Mängel gab es dabei im Wesentlichen im Hinblick auf die Konformität der Lagerflächen für Flüssigprodukte und Abfälle, die Löschwasserrückhaltung im Brandfalle, die Blitz- und Brandschutzmaßnahmen, die Grundwasserkontrolle und die Langzeitverfolgung von Abfällen, die Erzeuger von Schadstoffen sind.
- Gemäß Art. L 514-1 des Code de l'environnement (frz. Umweltschutzgesetz) schlug der Inspektor dem Präfekten vor, die Realisierung von Maßnahmen zur Herstellung der Konformität der Anlagen innerhalb von drei Monaten anzumahnen.
- Nach vorheriger Information des Industrieunternehmers wurde die Mahnung per Erlass des Präfekten vom 30. 07.2003 offiziell übermittelt. Der Betreiber verfügte über eine Frist von zwei Monaten, um vor dem Tribunal Administratif (Verwaltungsgericht) Rechtsmittel gegen den gegen ihn ergangenen Beschluss einzulegen, aber es wurde keinerlei Widerspruch eingelegt.
- Parallel zu diesem Verwaltungsverfahren verfasste der Inspektor ein Protokoll über die Nichteinhaltung der Vorschriften des Genehmigungserlasses. Derartige Straftaten sind in der Tat in Art. 43.3 frz. Rechtsverordnung Nr. 77-1133 vom 21.09.1977 vorgesehen und unter Strafe gestellt. Die Nichteinhaltung der Bestimmungen eines Erlasses kann eine Geldstrafe von 1.500,- Euro nach sich ziehen.
- Anfang 2004 begab sich der Inspektor für klassifizierte Anlagen erneut zu dem Betreiber, um zu prüfen, ob die Bestimmungen des Mahnerlasses vom 30.07.2003 nunmehr eingehalten würden.
- Er stellte fest, dass der Mahnung des Präfekten keinerlei Folge geleistet worden war, und schlug daher vor, gemäß Art. L 514-1 des frz. Umweltschutzgesetzes ein Hinterlegungsverfahren einzuleiten. Dieses Verfahren besteht darin, bei einem staatlichen Buchhalter eine Summe zu hinterlegen, die der Höhe der geforderten Maßnahmen entspricht. Diese Summe wird dann im Zuge der Umsetzung dieser Maßnahmen rückerstattet.
- Im vorliegenden Falle betrug der Hinterlegungsbetrag 48.247,- Euro. Das Verfahren wurde aber nicht durchgeführt, da der Industrieunternehmer in dem Moment, da er Kenntnis davon erlangte, den Präfekten darüber informierte, dass er Fachfirmen mit den geforderten diversen Arbeiten zur Herstellung der Konformität beauftragt hätte.
- Es ist anzumerken, dass die Gesetzgebung zu klassifizierten Anlagen dem Präfekten auch die Vollmacht einräumt, die Arbeiten zwangsweise auf Kosten des Industriellen ausführen zu lassen. Zudem kann der Präfekt nach Information des Rates für Gesundheitsschutz auf Departementsebene das Betreiben einer Ablage aussetzen.

- In strafrechtlicher Hinsicht gab die zweite Begehung der klassifizierten Anlagen durch den Inspektor Anlass zur erneuten Abfassung eines Protokolls über die Begehung von Straftaten aufgrund der Nichteinhaltung der Vorschriften eines Mahnerlasses des Präfekten. Diese Straftat stellt ein Vergehen dar, das gemäß Art. L 541-11 des frz. Umweltschutzgesetzes von Strafe bedroht ist. In diesem Fall können Geldstrafen bis zu 75.000,- Euro und Gefängnisstrafen von bis zu sechs Monaten verhängt werden.
- Im Falle einer Verurteilung kann die gerichtliche Instanz die Nutzung der Anlage entweder bis zur Erteilung einer Genehmigung oder bis zur Herstellung der Konformität der Anlage untersagen. Sie kann jedoch auch die Auferlegung einer Strafe aufschieben und eine ultimative Frist zur Herstellung der Konformität auferlegen.

### 3.3 BEISPIEL AUS DER NORDWESTSCHWEIZ

In der Schweiz und insbesondere in den Baseler Kantonen sind Industrieanlagen mit möglichen Einflüssen auf die Umwelt Kontrollen durch die zuständige Behörde unterworfen, wobei deren Häufigkeit und Umfang an die von der jeweiligen Anlage ausgehenden potenziellen Risiken angepasst sind.

Mit dem Abschluss von Vereinbarungen über die Zusammenarbeit zwischen industriellen Großunternehmen und kantonalen Behörden (auf freiwilligen Verpflichtungen basierend) wird nunmehr ein Großteil der Routinekontrollen von den Unternehmen selbst vorgenommen (Eigenkontrolle).

Die Unternehmen halten die anlässlich dieser Kontrollen erstellten Messwerttabellen zur Verfügung der zuständigen Behörden.

Die Kontrollen sind im Rahmen der Anwendung eines Qualitätssicherungssystems durchzuführen, das - soweit möglich- von einem für Akkreditierungen zuständigen Amt anerkannt sein sollte.

Nachfolgend werden die im Rahmen der Eigenkontrolle sowie die von der zuständigen Behörde durchzuführenden Maßnahmen präzisiert:

#### 3.3.1 Eigenkontrolle durch das Unternehmen

- Vornahme regelmäßiger Luft- und Abwasseremissionsmessungen, wie in der Betriebserlaubnis festgelegt,
- Katasterfortschreibung und Mengenbilanz der bei der Unternehmenstätigkeit anfallenden Abfälle,
- Kontrolle dahingehend, ob es bedeutende Änderungen im Hinblick auf potenzielle Gefahren gibt,
- Durchführung von Sicherheitsübungen in regelmäßigen Abständen und Einbeziehung der dabei erlangten Erfahrungen in das weitere Vorgehen,
- Störfallmanagement und Einbeziehung der dabei erlangten Erfahrungen in das weitere Vorgehen.

#### 3.3.2 Überwachung und Kontrolle durch die zuständige Verwaltungsbehörde

- im Zweifels- oder Bedarfsfalle Vornahme zusätzlicher Luft- oder Abwasseremissionsmessungen,
- Vornahme kontinuierlicher Messungen der Schlüsselparameter des Rheinwassers im Grenzbereich der Schweiz flussabwärts,
- Vornahme punktueller und sporadischer Messungen bestimmter Bodenparameter (Schwermetalle, Dioxine, Furane),
- Aktualisierung der Sicherheitspläne und Verfolgung der entsprechenden Schulungsmaßnahmen,
- Sonderinspektionen infolge bedeutender Modifizierungen im Hinblick auf die technischen Prozesse oder den Stoffeinsatz oder die Stoffemissionen, die einen Einfluss auf die potenziellen Gefahren haben können.

#### 3.3.3 Sanktionen

Im Schweizer Umweltschutzgesetz vom 07.10.1983 sind die behördlicherseits zu verfolgenden Straftaten (Übertretungen und Vergehen) exhaustiv festgelegt.

Handelt es sich um Übertretungen, wird im Gesetz folgende Aussage getroffen:

„Wer die gesetzlich auferlegten Emissionsgrenzwerte vorsätzlich nicht einhält, wird mit Stillsetzung der Anlage oder mit einer Geldstrafe bestraft. Auf Geldstrafe ist zu erkennen, wenn der Verursacher fahrlässig handelt. Der Versuch oder die Gehilfenschaft zu einer Übertretung sind strafbar.“

Handelt es sich um Vergehen, werden im Gesetz folgende Aussagen getroffen:

„Wer vorsätzlich versäumt, im Rahmen des Katastrophenschutzes festgelegte Maßnahmen zu ergreifen, oder untersagte Zwischenlagerungen vornimmt oder untersagte Herstellungsverfahren betreibt, wird mit einer Freiheits- oder Geldstrafe bestraft. Auf Freiheitsstrafe ist zu erkennen, wenn eine schwerwiegende Bedrohung von Mensch und Umwelt vorliegt. Auf Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder Geldstrafe ist zu erkennen, wenn der Verursacher fahrlässig handelt.“

Das Betreiben einer Anlage kann des Weiteren mit sofortiger Wirkung untersagt werden, so die zuständige Behörde die Gefahr als inakzeptabel einschätzt.

Bei schwerwiegenden Vorkommnissen wird eine Untersuchung der Störfallursachen durch die Exekutivbehörden und zuweilen im Rahmen eines Strafverfahrens durch die Staatsanwaltschaft durchgeführt, dann nämlich, wenn Personen körperlicher Schaden entstanden ist oder die Bevölkerung einer Gefahr ausgesetzt wurde.

Die Behörden müssen allerdings nur selten auf ein Strafverfahren zurückgreifen. Die Unternehmen erhalten eine Ankündigung der vorgesehenen Entscheidung und können daraufhin ihre Argumente vorbringen, bevor die Behörde dann den Erlass formalisiert. Bei unterschiedlichen Standpunkten oder Vorhandensein eines potenziellen Konflikts suchen die Streitparteien gemeinsam nach einer Lösung, damit die Gefahr, der die Bevölkerung oder die Umwelt ausgesetzt ist, in akzeptablen Grenzen bleibt.

### **3.4 VERGLEICH DER KONTROLL-, ÜBERWACHUNGS- UND SANKTIONSVERFAHREN IN DEUTSCHLAND, FRANKREICH UND DER SCHWEIZ**

Die nachfolgende Abhandlung verfolgt nicht das Ziel, einen umfassenden Vergleich aller rechtlichen Instrumentarien vorzunehmen, die den Behörden zur Verfügung stehen, um die Anlagenfunktion in Industrieunternehmen in Übereinstimmung mit der Betriebserlaubnis zu überprüfen und dahingehende Weisungen erteilen zu können.

Interessenten können sich diesbezüglich in der 1998 von der Arbeitsgruppe „Umwelt“ der Oberrhein-Konferenz durchgeführten Studie genauer informieren.

Hier handelt es sich lediglich darum, unter Bezug auf die in den vorherigen Kapiteln dargestellten konkreten Beispiele und den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Akteuren anlässlich der Beratungen der TP EST die gemeinsamen Haupteigenschaften und die grundlegenden Unterschiede im Hinblick auf diese Kontroll-, Überwachungs- und Sanktionsverfahren in der Schweiz, in Deutschland und in Frankreich herauszustellen.

#### **3.4.1 Die fünf gemeinsamen Haupteigenschaften**

- **Eigenkontrolle durch das Unternehmen**

Die Festlegung der Eigenkontrollen zu den in einem Unternehmen zur Anwendung gelangenden Verfahren und bestehenden Emissionen, die zum ordnungsgemäßen Betreiben der Anlage und zur strikten Einhaltung der Rechtsvorschriften im Allgemeinen oder der spezielleren Vorschriften wie in der Betriebserlaubnis ausgewiesen erforderlich sind, liegt in der Verantwortung des Anlagenbetreibers.

- **Anzeige von Störfällen oder „bedeutenden“ Änderungen**

Jeder „schwere“ Störfall und jede „bedeutende“ Änderung sind den zuständigen Behörden anzuzeigen und einer detaillierten Analyse zu unterziehen. Zudem sind geeignete Zusatzmaßnahmen zu ergreifen.

- **unangemeldete Kontrollen / Kontrollaudits**

Auf Beschluss der mit der Anlagenüberwachung beauftragten Behörde können entweder von den Verwaltungsämtern selbst oder von ihrerseits zugelassenen Sachverständigen unangemeldete Kontrollen vorgenommen werden.

Zielstellung dieser Kontrollen ist eine Überprüfung dahingehend, ob die Ausrüstungen, Organisationsstrukturen, Verfahrensanweisungen und die durchgeführten Messungen oder Analysen mit den dem Anlagenbetreiber erteilten Auflagen konform sind.

- **verwaltungsrechtliche und strafrechtliche Sanktionen**

In allen drei Ländern können die Sanktionen je nach Schwere der Übertretungen und/oder Schäden und je nach Vorhandensein besonderer erschwerender Umstände (Fahrlässigkeit, Vorsatz usw.) vom leichten Bußgeld, über empfindlichere Strafen bis hin zum Freiheitsentzug reichen.

Bei einer schwerwiegenden Übertretung - selbst ohne Schäden oder Klagen seitens Dritter - kann die Überwachungsbehörde die Unterlagen zwecks strafrechtlicher Verfolgung an die Staatsanwaltschaft übergeben.

- **Entzug der Betriebserlaubnis**

Im Wiederholungsfalle oder bei Bestehen einer inakzeptablen Gefahr für die Umwelt oder für die Gesundheit der Bevölkerung (anlagenintern oder -extern) ist die Überwachungsbehörde zum sofortigen Einzug der Betriebserlaubnis ermächtigt.

### **3.4.2 Hauptunterschiede in den Beziehungen zwischen Industrieunternehmen und Verwaltungsämtern**

#### **Deutschland: Bedeutung der EMAS / ISO 14001-Zertifizierung**

Bei der Einführung von Umweltmanagementsystemen Anfang der 1990er Jahre hatten manche Länder in Deutschland Erleichterungen innerhalb ihrer Überwachungssysteme (behördliche Überwachung, Eigenüberwachung des Betreibers, Berichtspflichten des Betreibers etc.) für EMAS / ISO 14001-zertifizierte Betreiber geschaffen. Da die Betreiber im Zuge der Zertifizierungen nicht nur die aktuellen Umweltleistungen darstellen, sondern auch dreijährige Pläne zur weiteren Verbesserung der Umweltleistungen aufstellen und "abarbeiten" müssen, wollte man von staatlicher Seite diesen fortschrittlichen und umweltseitig transparenten Betrieben entgegenkommen.

Die in Baden-Württemberg gemachten Erfahrungen zeigten, dass nicht zwangsläufig eine Korrelation zwischen EMAS / ISO 14001-Zertifizierung und tatsächlichen Umweltleistung und deren kontinuierlichen Verbesserung besteht. Insofern kam es in der Regel nicht zu den von Betreiberseite gewünschten, weitreichenden Erleichterungen im Bereich der Überwachung. Erleichterungen aber im Zusammenhang mit Berichtspflichten und sonstigen Eigenkontroll-Verpflichtungen (Häufigkeit und Umfang) sind die Regel. Insgesamt sind die Zuverlässigkeit des Betreibers - durch angemessene Kontrollen überprüft -, die Umweltrelevanz und das Risikopotenzial der Anlagen nach wie vor die maßgeblichen Kriterien für Häufigkeit und Umfang von Kontrollen.

#### **Bedeutung der betriebsinternen "Beauftragten": Kompetenz und Transparenz**

Eine besondere Rolle im deutschen Umwelt- und Anlagenrecht spielen die so genannten "Beauftragten" für Gewässerschutz, Immissionsschutz, Störfall, Abfall, Gefahrgüter und Betriebssicherheit.

Umwelt- und sicherheitsrelevante Anlagenbetreiber haben solche Beauftragte zu bestellen und den Behörden anzuzeigen. Diese Beauftragten haben per Gesetz bestimmte Rechte und Pflichten. Für die Behörden sind diese Beauftragten die wichtigsten Ansprechpartner in den Betrieben.

Die Arbeit, das Engagement und die Kompetenz dieser Beauftragten bestimmen maßgeblich die Leistungen eines Betriebes in den Bereichen Umwelt und Sicherheit. Auch Offenheit und Transparenz nach außen hängen wesentlich von diesen Personen ab. Dies hat wiederum direkten Einfluss auf Art und Umfang behördlicher Überwachungen und Kontrollen.

## **- Frankreich: sehr detaillierte und stark reglementierte Vorschriften**

Eine juristische Vergleichsstudie der Oberrheinkonferenz zu den Genehmigungsbedingungen für Industrieanlagen im Grenzgebiet des Rhein hat deutlich gezeigt, dass die französische Gesetzgebung und insbesondere der Erlass des frz. Umweltministeriums vom 02.02.1998 zahlreiche Kontrollaspekte im Hinblick auf die Erteilung einer Genehmigung für eine klassifizierte Anlage abdecken. In den Erlassen der frz. Präfekten gibt es sehr detaillierte Vorschriften mit der Verpflichtung zur Übermittlung von Messergebnissen in regelmäßigen Abständen an die Überwachungsbehörde.

- **Sicherheitsmanagementsystem**

Mit Einführung eines Sicherheitsmanagementsystems (*frz. Abk. SGS*), dessen Durchführung regelmäßig auditiert wird, gelang es, die Schweregrade von Störfällen und die Verfahrensweisen zur Anzeige jedes Schweregrades bzw. des Grades der medialen Auswirkung zu formalisieren.

Die Effizienz dieser Verfahrensweisen und der damit verbundenen Sicherheitsausrüstungen wird ständigen Tests im Rahmen interner Übungen (interner Operationsplan, *frz. Abk. POI*) oder auch externer Übungen (Sondereingriffsplan, *frz. Abk. PPI*) unterzogen. Diese können den Einsatz umfangreicher Mittel (Polizei, Feuerwehr, Sanitäter), zuweilen auch eine grenzübergreifende Koordinierung erfordern.

- **Information der Öffentlichkeit und Konzertierung**

Ein wichtiger Unterschied besteht in Frankreich in der Information der Öffentlichkeit und der Konzertierung von Maßnahmen mit der Öffentlichkeit. Diese Abstimmung im Rahmen des Verfahrens zur Erlangung einer Betriebsgenehmigung scheint in Frankreich im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz eher weniger entwickelt zu sein, da sich die Behörde zur Begründung ihrer Entscheidung nicht dahingehend rechtfertigen muss, warum sie die während des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens formulierten Anträge nicht berücksichtigt hat. Dagegen scheinen in Frankreich Information und Abstimmung zu Umweltschäden und -risiken nach Anlageninbetriebnahme für die Anrainer wesentlich umfassender und formalisierter zu sein.

- **Weitreichende Informationsverbreitung an die Sozialpartner und die Anrainer**

Die der Behörde zu Emissionsmessungen und Umweltschäden übermittelten Informationen stehen der Öffentlichkeit - sofern sie keinen Vertraulichkeitsstatus haben - zur Verfügung.

Ein für die Bevölkerung vorgesehener Info-Prospekt, der zu Lasten des Anlagenbetreibers erstellt und regelmäßig aktualisiert wird, liegt in allen Haushalten des Einzugsbereichs der Anlage aus und dient zur Information der Bevölkerung über die von der Industrieanlage herrührenden Risiken und über die bei einem größeren Störfall zu ergreifenden Maßnahmen.

Die Personalvertreter (*frz. Abk. CHSCT*)<sup>21</sup> werden über jeden signifikanten Störfall und über eventuell von der Behörde geforderte Studien (Risikostudie, Umweltverträglichkeitsstudie) in Kenntnis gesetzt.

- **Lokale Informations- und Konzertierungskommissionen**

Das neue Gesetz vom 31.07.2003 zur Prävention technologischer und natürlicher Risiken sowie zur Schadensbehebung fordert offiziell die Einrichtung lokaler Informations- und Konzertierungskommissionen (*frz. Abk. CLIC*) für Seveso-Anlagen. Diese aus Vertretern von Industrieunternehmen (Geschäftsleitung und Sekretär des CHSCT) und aus Vertretern von Behörden und der Öffentlichkeit (Abgeordnete und Vereinigungen) bestehenden Kommissionen werden von einer Persönlichkeit geleitet, die entweder von den Mitgliedern des Komitees oder, so dies nicht der Fall ist, von einem staatlichen Vertreter kooptiert wird.

Hauptziel dieser Kommissionen ist die Förderung des Dialogs zwischen Industrieunternehmen, Behörde und Öffentlichkeit, um gegenseitig zu besseren Kenntnissen zu gelangen, das Wissen um die Fortschrittspläne zu fördern und somit die hauptsächlichsten umweltschädigenden Einflüsse und Risiken zu reduzieren.

Wenn auch die Einführung von CLIC-Kommissionen erst seit kurzem aktuell ist (*frz. Rechtsverordnung Nr. 2005-82 vom 01.02.2005*), gibt es ähnlich gelagerte lokale Informations- und Überwachungskommissionen (CLIS), die sich um Atomkraftwerke, Hausmüllverbrennungsanlagen und bestimmte Lagerstätten für Industrieabfälle herum bereits seit Jahren im Einsatz befinden.

Die Erfahrungen dieser CLIS-Kommissionen wie auch die der SPPPI Straßburg - deren Maßnahmen bezüglich der Minderung der Geruchsbelästigung in der Region Straßburg und Kehl ja bereits im Abschnitt 1.4 beschrieben wurden - zeigen, in welchem Maße derartige Kommissionen die Schaffung eines Klimas des Vertrauens und sogar die Konzertierung von durchzuführenden vorrangigen Aktionen fördern können.

- **Sensible Kultur des Konfliktmanagements**

Diese Konzertierung - in den CLIC-Kommissionen wie in den CHSCT-Komitees - kann jedoch aufgrund der konfliktbeladenen und sehr politisierten Herangehensweise an Verhandlungen „à la française“ etwas hinderlich sein und mit der zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften bei Verhandlungen im Sozialbereich verglichen werden.

- **Tendenzen und Entwicklungsperspektiven**

Die den Behörden im Bereich „Kontrolle - Überwachung - Sanktionen“ zur Verfügung stehenden Instrumentarien sind in den drei Ländern sehr ähnlich, wenn auch der Grad deren Formalisierung in den jeweiligen Rechtsvorschriften leichte Unterschiede aufweist.

Frankreich hat in seinen Rechtsverordnungen - zweifelsohne aufgrund seines stärkeren Engagements in der Atomindustrie und aufgrund der letzten Katastrophe im September 2001 in Toulouse - die Kommunikation mit den Anrainern von Industrieanlagen favorisiert, die ja die schädigenden Auswirkungen und die von der Industrie ausgehenden Gefahren zu tragen haben und daher zuweilen beunruhigt sind.

Das deutsch-französische Beispiel der SPPPI Straßburg/Kehl hat den Weg aufgezeigt. Das Industrieunternehmen kontrolliert sich selbst, die Behörde kontrolliert das Industrieunternehmen und die Öffentlichkeit überwacht das Industrieunternehmen und die Behörde und zieht dazu im Bedarfsfalle zusätzliche Studien und den medialen Druck heran.

Strenge Regeln, Professionalismus und Fortschrittsverpflichtungen reichen in Frankreich nicht mehr aus, um die Öffentlichkeit zufrieden zu stellen. Diese ist immer besser im Bilde, will an der Überwachung der Industrieunternehmen teilnehmen und wünscht sich ihrerseits eine aktive und transparente Kommunikations- und Konzertierungspolitik im Sicherheits- und Umweltbereich. Diese Kommunikationspolitik gegenüber den Anrainern von Industrieanlagen gerät immer mehr zu einem wesentlichen Element der Politik eines Unternehmens.

Mit großer Wahrscheinlichkeit überwindet dieser Trend bald die Grenzen und auch die deutsche und die Schweizer Öffentlichkeit werden recht schnell eine aktivere Beteiligung an der Überwachung klassifizierter Anlagen einfordern.

#### **- Schweiz: große Autonomie innerhalb eines sehr starren Rahmens**

Hier wird den Industrieunternehmen seitens der Überwachungsbehörde eine große Autonomie eingeräumt. Die Behörde zeichnet für die von den Unternehmen in Erfüllung der gesetzlichen Forderungen zum Einsatz gebrachten Mittel nicht verantwortlich. Behördlicherseits werden keine „Leitfäden für die gute fachliche Praxis“ herausgegeben. Für Kontrollen bestehen weniger detaillierte Vorschriften, dem Anlagenbetreiber obliegt hingegen die strikte Einhaltung der Rechtsverordnungen, der dazu auf Anforderung Nachweise zu erbringen hat.

Diese Haltung der Überwachungsbehörde ist für Anlagen mit großer Produktbreite bzw. Pilotanlagen sehr günstig, da neue Produkte schnell und ohne langwieriges Verwaltungsverfahren in derartige Multifunktionseinheiten eingeführt werden können.

Dagegen scheint diese den Anlagenbetreibern eingeräumte größere Autonomie ihren Gegenpart in einer weniger großen Flexibilität bei Sondergenehmigungen in Bezug auf die föderalen Rechtsverordnungen zu finden. Bei Einführung neuer Rechtsverordnungen scheint der zur Herstellung der Konformität bewilligte Übergangszeitraum kürzer zu sein und eventuelle wirtschaftliche Zwänge der Anlagenbetreiber scheinen keine Berücksichtigung zu finden.

Die Information der Öffentlichkeit wird den Unternehmen überlassen. Einige Unternehmen haben regelmäßige Zusammenkünfte mit den Vereinigungen eingeführt, die sich in Nachbarschaft mit ihren Industriezentren befinden. Die Behörden ihrerseits stellen dem betroffenen Personenkreis Informationen über das chemische oder biologische Gefahrenpotenzial der Anlagen zur Verfügung, die der Schweizer Verordnung über Störfälle größeren Ausmaßes unterworfen sind.

#### **4. STANDPUNKTE DER EINZELNEN KATEGORIEN VON AKTEUREN, DIE MITGLIED DER SONDERARBEITS- GRUPPE SIND**

Die nachstehend beschriebenen Standpunkte wurden nach allmählicher Annäherung, die aufgrund der Interaktionen mit anderen Akteuren erreicht wurde, formuliert.

Die einzelnen Akteure stimmen in ihren Auffassungen dahingehend überein, dass die sehr speziellen Arbeitsmodalitäten dieser Reflexionsgruppe dazu angetan sind, die Unterschiede in den Herangehensweisen bei Genehmigungs- und Kontrollverfahren für Industrieanlagen sowie deren Ursachen leichter herausarbeiten zu können.

#### 4.1 STANDPUNKT DER INDUSTRIEUNTERNEHMER

Vom Standpunkt der Industrieunternehmer aus scheint bei Vergleich der Genehmigungsverfahren zwischen den Anrainerstaaten des Oberrhein (siehe Kapitel 2) das in Deutschland zur Anwendung gelangende Verfahren - mit dem „scoping“ vor Erstellung des Pflichtenhefts zur Umweltverträglichkeitsstudie - potenziell von Interesse und Effizienz zu sein. Dieses Verfahren, dass in Deutschland früher pragmatisch existierte, wurde dort 1990 formalisiert.

Diese Phase der vorherigen Abstimmung - die bedingt, dass kritische Anmerkungen oder Einwände zunächst einer Formalisierung unterzogen werden, ehe ein Pflichtenheft für die Umweltverträglichkeitsstudie zum Projekt erarbeitet und eine Abgrenzung des betroffenen geografischen Bereichs vorgenommen wird - stellt strategisch betrachtet ein wichtiges Entscheidungselement dar. Dieser Verfahrenspunkt ist eine Art Garantie dafür, dass die Antragsprüfung zur Erlangung der Genehmigung von Erfolg gekrönt ist, da der Industrieunternehmer seine Möglichkeiten, dem Pflichtenheft zu genügen, bereits in diesem Stadium, das zeitlich vor der Durchführung des formellen Verfahrens liegt, korrekt einschätzen kann.

Im Vergleich dazu scheint der in Frankreich und auch der in der Schweiz - wenn hier auch in geringerem Maße - zur Anwendung gelangende Verfahrensablauf für Industrieunternehmer sowohl im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz des Projekts als auch im Hinblick auf den Umfang der in den Unterlagen des Genehmigungsantrags beizubringenden Erläuterungen, Informationen und Nachweise, ja auch der Nachforderung zur Beibringung weiterer Unterlagen, die im Weiteren erhoben werden kann, eine größere Ungewissheit zu beinhalten.

Im Kanton Basel sind die Staatsorgane in die internen Kontrollmodalitäten klassifizierter Anlagen weniger involviert. Ihre Rolle ist in der Tat eher in einer Regulierfunktion zu sehen. Vielmehr hat der Industrieunternehmer sowohl eine Verpflichtung zum Erreichen eines bestimmten Ergebnisses als auch zum Einsatz bestimmter Mittel. Aus diesem Blickwinkel heraus untersucht die Überwachungsbehörde insbesondere, ob bestimmte durch den Industriellen zum Einsatz gebrachte Mittel oder industrielle Prozesse in Abhängigkeit vom aktuellen Stand der Technik opportun sind, legt sich aber nicht auf die Wahl eines bestimmten Mittels oder Prozesses fest. Die Anhörung steht hier Personen offen, deren „Interesse schützenswert ist“, in Frankreich dagegen den Personen, die ein „Interesse daran haben zu agieren“.

Die französischen Behörden veröffentlichen Leitfäden für die gute fachliche Praxis (good practice guides), was in Deutschland oder in der Schweiz nicht der Fall ist. Die Behörde übt damit indirekt Einfluss auf die Mittel aus, mit deren Hilfe das gewünschte Ergebnis erreicht werden soll, und scheint so in Frankreich bezüglich der Teilung und Übernahme von Verantwortung sowohl zum Zeitpunkt der Genehmigungserteilung für eine Anlage als auch im Laufe der Überwachung und Kontrolle der dann in Betrieb befindlichen Anlage am weitesten zu gehen.

## 4.2 STANDPUNKT DER MITARBEITER VON BEHÖRDEN

Die mit der Kontrolle beauftragten Behörden sind im Allgemeinen und in den drei Anrainerstaaten des Oberrhein im Besonderen mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihre Mittel an die vor ihnen stehenden, immer komplexer werdenden Probleme anpassen zu müssen. Es handelt sich hierbei sowohl um finanzielle, also Haushaltsmittel, als auch um technische Mittel. Zudem wird es angesichts der immer umfassender und vielgestaltiger werdenden Fragen zunehmend schwieriger, innerhalb einer Behörde über die entsprechenden Kompetenzen zu verfügen. Es kann somit auf kompetente externe Partner wie Sachverständige und Kontrollorgane zurückgegriffen werden, wobei aber finanzielle Erwägungen wie überall in jedem Falle vorrangig bleiben.

In der Regel ist es Aufgabe der Staatsorgane, die Kontrolle von Industrieanlagen vorzunehmen und die wirtschaftliche Entwicklung der Industrie zu begleiten. Die Doppelrolle der Behörden besteht in der Durchsetzung der Einhaltung der Gesetze und in der Unterstützung politisch Verantwortlicher, die generelle Zielstellungen verfolgen und Entscheidungsträger auf staatlicher Ebene sind.

In Frankreich war in den letzten Jahren eher eine Entwicklung hin zu Kontrollfunktionen im Vergleich zu Beraterfunktionen festzustellen. Dies zeugt eventuell von einem geringeren Vertrauen der Gesellschaft und der französischen Öffentlichkeit gegenüber Unternehmen und Behörden als in Deutschland oder in der Schweiz.

In den beiden letztgenannten Ländern und insbesondere im Bundesland Baden-Württemberg wird die wirtschaftliche Situation von Unternehmen und die sich eventuell daraus ergebenden Konsequenzen auf die Beschäftigung von der Öffentlichkeit und den politisch Verantwortlichen in den letzten Jahren ausgeprägter wahrgenommen. Dies findet seinen Ausdruck in verschiedenen Wendungen, die die Behandlung von Sicherheits- und Umweltfragen durch die Behörden genommen hat.

Vielleicht lassen sich diese unterschiedlichen Herangehensweisen auch mit einem Unterschied in der Art und Weise, in der die „lokale Demokratie“ zum Ausdruck gelangt, begründen. Dies würde sich dann in Frankreich in der Tendenz zur Vorabpositionierung der Behörde widerspiegeln. Im Vergleich dazu stünde in Deutschland das vorab durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, das „scoping“, wie bereits in vorherigen Kapiteln erwähnt. In der Schweiz wurde zwei Jahre nach dem Unfall 1986 in Schweizerhalle in allen Schweizer Kantonen eine Behörde zur Sicherheitsüberwachung in der Industrie institutionalisiert. Die Beziehungen zwischen den Verantwortlichen aus der Industrie und den offiziellen Kontrollorganen waren zunächst strikt formell und von starken Spannungen geprägt. Es mussten also neue Arbeitsinstrumente entwickelt werden, die von beiden Kategorien von Akteuren akzeptiert werden konnten. Zudem musste eine Atmosphäre des gegenseitigen Vertrauens geschaffen werden. Somit entwickelte sich die Qualität der Kommunikation zu einer wahren Gesprächskultur. Die kürzlich zwischen dem Kantonalstaat und einigen Industrieunternehmern getroffenen Vereinbarungen zeugen davon, dass eine neue Form der

Die Beziehungen der Behörden zu gegnerischen Gruppierungen sind dahingehend zufriedenstellend, dass die Glaubwürdigkeit der Kontrollbehörde nicht in Zweifel gezogen wird und die Qualität der von den Industrieunternehmen bereitgestellten Informationen adäquat ist.

### 4.3 STANDPUNKT DER MITGLIEDER VON UMWELTSCHUTZ-ORGANISATIONEN

Die Vertreter von Umweltschutzvereinigungen tragen das Bild und die Besorgnisse der Öffentlichkeit wie so oft in die Aktionslinien, so auch in die Beratungen der TP EST. Von diesem Standpunkt aus ist nach „kleiner Öffentlichkeit“, d. h. nach Anrainern und Personal eines Unternehmens, die direkt von der Industrieanlage betroffen sind, und „großer Öffentlichkeit“ zu unterscheiden, die in der Regel durch die diversen Medien (Presse, Radio, Fernsehen, Internet usw.) einbezogen wird.

Ganz offensichtlich fordert die Öffentlichkeit generell Informationen und Transparenz. Daher wird eine sehr frühe Informationsverbreitung positiv aufgenommen.

Information wird von allen Akteuren als Faktor zur Reduzierung von Ungewissheit erlebt. Bestimmte Erfahrungen verdeutlichen allerdings die Schwierigkeit der adäquaten Verbreitung komplexer technischer Informationen.

Hieraus folgt, dass sich der Empfänger darum bemühen muss, die technischen Daten zu verstehen. Die kann eine bestimmte technische Kompetenz der Vertreter der Öffentlichkeit erfordern, die für gewöhnlich die Schnittstellen der Nachrichtenvermittlung sind und in die Verfahren eingreifen.

Das Thema der Information wirft immer noch viele Fragen ob deren Interpretation und Nutzung seitens der einzelnen Kategorien auf. Die Fragestellungen zu dieser Thematik rufen eine tiefer gehende Analyse der Berücksichtigung der Meinung oder der Reaktionen der Öffentlichkeit auf die Tagesordnung.

Die Schwierigkeit, der Erwartungshaltung der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen, kann negative Auswirkungen auf Entscheidungen haben, die von Industrieunternehmen oder Behörden getroffen werden, und zwar insbesondere dann, wenn es sich um dringliche Situationen handelt (als Beispiel soll hier eine Entscheidung angeführt werden, die im August 2003 in Frankreich wie in Deutschland dahingehend getroffen wurde, die Schwellenwerte für die Ausstoßtemperaturen von Atomkraftwerken wieder nach oben zu setzen. Hierzu hatten Umweltschutzvereinigungen festgestellt, dass die Öffentlichkeit vorab weder korrekt informiert noch konsultiert worden war). Ist Dringlichkeit geboten und dulden bestimmte Entscheidungen keinen Aufschub, dann sind einige der Auffassung, dass es günstig sein dürfte, einige „Schaltstellen“ zur Öffentlichkeit vorzuhalten, die sofort mobilisiert werden können, so dass man zumindest testen kann, wie die getroffenen Entscheidungen ankommen, und man zu einer konzertierten und kohärenten, wenn nicht gar zu einer gemeinsamen Absprache gelangen kann. So die Fristen dies zulassen, wäre vorstellbar, dass derartige „Schaltstellen“ vor der Entscheidungsfindung konsultiert werden. Eine Stellungnahme abzugeben bedeutete aber bereits, die Entscheidung zu teilen, und so würden sich viele einer solchen Sache daher entziehen! Im genannten Beispiel wurden die Umweltschutzvereinigungen in der Folge in die Prüfung der Umweltverträglichkeit bei der Erhöhung der Ausstoßtemperaturen von Atomkraftwerken einbezogen.

Dagegen können solche schnell zu mobilisierenden, hinreichend informierten, weite Bereiche der Öffentlichkeit vertretende und an gemeinsame Arbeit gewöhnte „Schaltstellen“ für das Management im Nachfeld einer Krisensituation extrem wertvoll sein, wie uns die in Frankreich durch die SPPPI Straßburg (Verschmutzung des Trinkwassernetzes in 2000) und Toulouse (Katastrophe bei AZF vom 21.09.2001) erworbenen Erfahrungen lehren.

#### 4.4 STANDPUNKT DER UNTERSUCHUNGSKOMMISSARE IN FRANKREICH

Der „*commissaire enquêteur*“, der Untersuchungskommissar, wird von einem französischen Verwaltungsgericht ernannt und in eine Eignungsliste aufgenommen, die jährlich vom Präfekten eines jeden Departements erstellt wird. Er tritt je nach Wichtung des zu bearbeitenden Dossiers eigenständig oder im Rahmen einer aus mehreren Mitgliedern bestehenden Untersuchungskommission auf. Obwohl sein Status noch der Präzisierung bedarf, kann gesagt werden, dass er ein „gelegentlicher Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes ist“. Die Vergütung seiner Tätigkeit erfolgt auf Beschluss des Verwaltungsgerichts über einen Fonds, der durch die Bauherren bedient wird.

Die Gesetzestexte<sup>22</sup>, die zur Einführung und hernach zur Weiterentwicklung des Verfahrens der „*enquêtes publiques*“, der Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, geführt haben, verfolgen eine doppelte Zielstellung:

- Errichtung einer Form der partizipativen Demokratie mit zweifacher Zielstellung: einerseits als direkte Ausdrucksform des Standpunkts der Bevölkerung und andererseits als Zeichen der Transparenz der von den staatlichen Ämtern gefassten Beschlüsse,
- Übermittlung von Projekten an die Entscheidungsbehörden und den Bauherren, die einem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren unterzogen wurden, sowie von Zusatzinformationen, die im Hinblick auf die Entscheidungsfindung der Behörden zweckdienlich sind und zur Verbesserung der vom Bauherrn jeweils projektierten baulichen Anlage beitragen.

Dieses Verfahren gelangt seit etwa zwanzig Jahren zur Anwendung und hat nach und nach eine Weiterentwicklung und Diversifizierung erfahren, wobei sehr unterschiedliche Ergebnisse zu verzeichnen sind, die in einigen Fällen positiv waren und in anderen angefochten wurden.

In der Tat waren die Dossiers, die einem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren unterworfen wurden, trotz bestimmter Schwierigkeiten bei deren Durchführung mit der Zeit vollständiger und wiesen eine bessere Argumentation mit der Zielstellung auf, zu Machbarkeitsvorschlägen für die baulichen Anlagen zu gelangen, die für die betreffenden Parteien greifbarer waren.

Die Vorstellung von Projekten gegenüber den Bürgern soll dabei zwei Zielstellungen genügen:

- bessere Information der Bürger über die Beschaffenheit der projektierten baulichen Anlagen und deren Einfluss auf die Umwelt durch Gewährung von Zugang zum Dossier,
- Erfassung der (kritischen) Anmerkungen der Bürger. Diese können den Untersuchungskommissar zur Abgabe einer positiven oder negativen Stellungnahme bewegen. Diese kann bei Bedarf mit Vorbehalten oder Empfehlungen versehen werden, die zur Verbesserung des Projekts führen sollen, die aber auch in der Lage sein können, die Entscheidungsinstanzen und den Bauherren in ihrem Vorgehen zu inspirieren.

Es ist anzumerken, dass die Tätigkeit des Untersuchungskommissars mit Übergabe seines Berichts an die betreffenden Behörden endet.

Kann man in der heutigen Zeit davon ausgehen, dass alle Verfahren nach den Wünschen der in ein Projekt involvierten Parteien ablaufen? Dazu sind Anmerkungen zweierlei Gestalt vorzunehmen.

---

<sup>22</sup> 1976: frz. Gesetze zum Naturschutz und zu klassifizierten Anlagen  
 1983: frz. Gesetz zum Naturschutz und zur Demokratisierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren  
 1995 und 1996: frz. Gesetze zur Verstärkung des Umweltschutzes und zur Anhörung der Öffentlichkeit und von Vereinigungen vor der Beschlussfassung zur Errichtung von Anlagen

- Die erste betrifft den Ablauf eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens. Gesetzt den Fall, dass die inhaltliche Gestaltung eines Dossiers unzureichend ist, sind alle Schritte zu unternehmen, die es gestatten, diesem Mangel zu begegnen. So war vom Gesetz her vorgesehen worden, dass für gewichtige Dossiers vor Durchführung eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens Konzertierungsaktionen mit den in das Projekt involvierten Hauptparteien vorzunehmen sind, um zu einer Optimierung des Projekts zu gelangen.
- Die zweite betrifft den Begriff der partizipativen Demokratie. Diese Art der Demokratie zu installieren, ist die *eine* Sache, die *andere* ist, dass sich jedermann auch einbringen sollte. In der Tat scheint es so, als sei man eigentlich der Regel „Wer nichts sagt, ist zufrieden“ unterworfen, und als würde sich die Öffentlichkeit bei einer ganzen Reihe derartiger Verfahren rar machen. In der Praxis ist aber auch zu beobachten, dass sich diejenigen, die (kritische) Anmerkungen zu Punkten, die im Allgemeinen oder in deren besonderem Interesse liegen, vorzubringen haben, generell manifestieren.

Abschließend ist anzumerken, dass die Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren in Frankreich - trotz einiger Defizite, die noch korrigiert<sup>23</sup> werden müssen - eine wichtige Etappe im Untersuchungs-, Informations- und Genehmigungsverfahren für jedes industrielle oder administrative Vorhaben darstellen, das Einfluss auf die Umwelt, die Sicherheit und die Lebensqualität der Bürger haben kann. Trotzdem verdient es die Frage, in welchem Maße den aus einem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren gezogenen Schlussfolgerungen auch wirklich die von den Betroffenen erwarteten Wirkungen folgen, gestellt zu werden.

---

<sup>23</sup> Eine Vereinfachung des Verfahrens wird derzeit von einer Kommission, die vom frz. Umweltminister ins Leben gerufen wurde, geprüft.

#### 4.5 STANDPUNKT DER GEWÄHLTEN KOMMUNALVERTRETER IN FRANKREICH

Seit jeher waren Gemeinden der Ansiedlung industrieller Tätigkeiten auf deren Territorium im Allgemeinen positiv gesinnt. Dafür gibt es zwei Gründe:

- Schaffung von Beschäftigung in der Nähe der Einwohner der Gemeinde,
- Steuereinnahmen.

Setzt sich ein kommunales Budget zu mehr als 50 % aus Gewerbesteuer zusammen, dann gestattet dies, die Kosten für Dienstleistungen und Ausstattung der Gemeinde durch andere Steuerzahler als die Haushalte tragen zu lassen. Es ist offensichtlich, dass Gemeinden, die starke Gewerbesteuererinnahmen verzeichnen, mehr Dienstleistungen und kollektive Ausrüstungen welcher Art auch immer als andere Gemeinden zur Verfügung haben, und dies insbesondere dann, wenn die Haushalte nur bescheidene Mittel aufweisen. Diese zahlen keine Einkommenssteuer an die Gemeinde, bleiben dafür aber lokalen Steuern unterworfen, so z. B. der Wohnraumnutzungssteuer. In diesem Falle können die Abgeordneten den Steuerdruck zur Entwicklung und Ausstattung der Gemeinde eben nicht unbegrenzt erhöhen.

Jedoch bedürfen vorherige Ausführungen seit einigen Jahren der Präzisierung. Die Mehrheit der Gemeinden ist nämlich in gemeindeübergreifenden Strukturen angesiedelt (Gemeinschaften von Gemeinden, Ballungsräumen usw.). Diese öffentlichen interkommunalen Kooperationseinrichtungen (*frz. Abk. EPCI*) nehmen die Gewerbesteuer ein und schaffen manchmal Gewerbegebiete. Sie bringen dann im Rahmen des Möglichen einen Solidaritätsbeitrag zur Verteilung, der zuweilen aber unzureichend ist. Außerdem ist mitunter ein relativer Verlust an Souveränität einer Gemeinde zu verzeichnen, da die Beschlussfassung durch die gemeindeübergreifende Einrichtung erfolgt.

Und schließlich, wenn der Staat die Unternehmen bei deren Veranlagung zur Gewerbesteuer vom Arbeitnehmeranteil befreit und dies durch eine Zuwendung an die Gemeinde kompensiert, die zu einem bestimmten Zeitpunkt festgelegt wird, dann können die im Wachstum befindlichen Gemeinden Verlierer auf Zeit sein.

Nichtsdestotrotz wollen sich die Gemeinden dank industrieller Ansiedlungen weiterentwickeln. Dafür besteht aber eine Reihe von Vorbedingungen:

- Notwendigkeit einer Diversifizierung zur Vermeidung einer Monoindustrie, die die Gebietskörperschaft in eine Abhängigkeit geraten lässt,
- Notwendigkeit, die mit einem Ansiedlungsprojekt verbundenen Zwänge gut abzuwägen: Zufahrtsstraßen, Medienetze, Eisenbahnanschlussgleise, Nebenflächen usw.,
- Notwendigkeit der Analyse und der Evaluierung der Auswirkungen der jeweiligen Tätigkeit auf die Umwelt, der technologischen Risiken, der Flächen, die aufgrund des Schutzradius ungenutzt bleiben, der Abfälle, Verschmutzungen, Explosions- und Brandrisiken, der Entwicklung von Rauch, Gerüchen, Lärm usw.,
- Notwendigkeit der Überprüfung dahingehend, ob die Neuansiedlung die Entwicklung der vorhandenen Tätigkeiten beeinträchtigen kann, z. B. aufgrund der Schutzradien,
- Notwendigkeit der Überprüfung dahingehend, ob die Gemeinde über die Kapazitäten verfügt, die Konsequenzen einer Ansiedlung abzufangen, egal ob es sich dabei um eine Großanlage, die Schaffung von Wohnraum, Schulen oder kollektive Einrichtungen handelt, und ob das Projekt Risiken birgt, Evaluierung der Kapazitäten der Notfall- und Sicherheitsdienste zur Beherrschung der Risiken.

Alle diese Zwänge beeinflussen offensichtlich die Wahl und die Entscheidungen der Gemeinden, wobei klar ist, dass sich viele Dienste, beispielsweise die Notfall- und Sicherheitsdienste, außerhalb des Autoritätsbereichs der gewählten Kommunalvertreter befinden. Gewiss kann der Bürgermeister dahingehend Forderungen stellen, aber dies bleibt theoretisch.

Und schließlich kann die gemeindeübergreifende Verwaltung von Gewerbegebieten dazu führen, industrielle Risiken in ein und demselben Sektor zu konzentrieren, was nicht immer leicht zu akzeptieren ist.

Die Abgeordneten und der Bürgermeister fühlen sich gegenüber der Bevölkerung und angesichts der Notwendigkeit, Informationen, pädagogische Mittel, Schulungen und Alarmanlagen bereitzustellen, um deren Zustimmung zu erlangen, allein gelassen. Industrielle und staatliche Ämter können zwar Mittel beisteuern, die Bürgermeister aber bleiben für die Politik der gewählten Vertreter gegenüber der Bevölkerung verantwortlich.

Dies ist ein Diskussionspunkt mit den staatlichen Instanzen. Die Bevölkerung hat Forderungen, die zuweilen gegensätzlichen Charakter tragen. Man will zwar Beschäftigung in der Nähe, aber keinerlei Risiko, keinerlei schädliche Auswirkung und immer mehr kollektive Dienstleistungen und Einrichtungen. Zudem ist es nicht einfach, Grundstücksbesitzern zu erläutern, dass Gelände aus Sicherheitsgründen stillgelegt werden müssen, und dies auch noch zu rechtfertigen.

Die Lösung bestünde natürlich darin, industrielle Tätigkeiten sehr weit von Ballungsgebieten entfernt anzusiedeln, aber da sind dann wieder Menschen, die sich zu den Hauptverkehrszeiten auf der Straße befinden und Anfahrtswege zur Arbeit haben, die nur schwer zu akzeptieren sind.

Die Präfektoralbehörde prüft die einzelnen Fälle Dossier für Dossier (wobei Vorschriften unterschiedlicher Ministerien zur Anwendung gelangen) und kann daher schon den Gesamtüberblick über die Probleme verlieren. Die Bürgermeister hingegen sind damit konfrontiert und müssen einen Kompromiss finden, den die Behörde nicht immer akzeptiert.

So hatten beispielsweise zwei Gemeinden infolge der Vorschriften zum Sicherheitsradius („Seveso“-Risiko und Überschwemmungsgebiet) keinen Grund und Boden mehr zur Verfügung, auf dem Bauland hätte ausgewiesen werden können. Gemäß Gesetz wurde ihnen von den staatlichen Ämtern her eine Pönale auf das Budget wegen unzureichenden sozialen Wohnungsbaus auferlegt.

Die Beziehungen zwischen den Gemeinden und dem Staat - von den Bürgermeistern als Zwangsbeziehungen wahrgenommen - erschweren das Finden zufrieden stellender Lösungen. Wenn nicht ein neues Gleichgewicht in Richtung Dezentralisierung hergestellt wird, wobei der Staat in seiner Schiedsrichterrolle bleibt, wird es schwierig sein, voranzukommen.

Abschließend sollen einige Neuerungen in der französischen Gesetzgebung angeführt werden (Gesetz Nr. 2003-699 vom 30.07.2003 zur Prävention technologischer und natürlicher Risiken sowie zur Schadensbehebung):

- Schaffung von CLIC (lokale Informations- und Konzertierungskommissionen) unter Beteiligung von Personen, die beispielsweise den CHSCT angehören. Die Abgeordneten werden so besser über die Aktivitäten in der Industrie und deren interne Funktionsweise informiert. Sie können nunmehr in einen Bereich eingreifen, der ihnen bislang wie eine verschlossene Welt vorgekommen ist: das Unternehmen. Das kleinste Anzeichen einer extern wahrnehmbaren Funktionsstörung wird die Abgeordneten nun zum Eingriff bewegen.

- Die Verfahrensanweisungen zur Grundstücksaufgabe und Enteignung werden die Grundstücksbewegungen um die industriellen Standorte herum reaktivieren. Die Frage der Finanzierung ist zum heutigen Tage allerdings ungelöst. Lasten auf dem Industriellen zu viele Zwänge, wird er seinen Standort verlagern. Kann der Bürger die Gesetzestexte, die Behandlung von Grundstücksfragen betreffend, bei den Gemeinden geltend machen, können die Gebietskörperschaften finanziell nicht folgen.
- Es besteht letztlich ein Ungleichgewicht zwischen der Bedeutung, die der direkten Artikulation des Bürgers beigemessen wird, und der Berücksichtigung seiner Interessen und der legitimen Interessen der Gebietskörperschaften. Sonderinteressen scheint besser Rechnung getragen zu werden als dem Gemeininteresse.



## **5. ANNÄHERUNG DER PRAKTIKEN UND DER VERFAHRENSWEISEN IM GRENZGEBIET DES OBERRHEIN**

Die Entwicklung der Praktiken und Verfahrensweisen reiht sich in die verschiedenen historischen und kulturellen Hintergründe in jedem in diesem Grenzgebiet befindlichen Land ein.

Die allmähliche Schaffung eines europäischen Raumes im allgemeinen Kontext der Mondialisierung führt dazu, in der Gegenwart Überlegungen zu den Perspektiven einer Annäherung der Praktiken und Verfahrensweisen anzustellen, die faktisch ja bereits teilweise existiert und für die das Grenzgebiet des Oberrhein zum Experimentierplatz gereichen kann.

## 5.1 ZUR ART DER BESCHLUSSFASSUNG ZU PROJEKTEN VOR DEN SIEBZIGER JAHREN

Das Management von industriellen Großprojekten oder Infrastrukturen hat sich im Laufe der Zeit entwickelt. Die erste Variable in dieser Entwicklung ist die des Staates und dessen Rolle in Bezug auf Förderer von Projekten oder Dritte. Wir werden aber im Weiteren sehen, dass sie sich nicht allein darauf reduziert. Diese Entwicklung hat in Deutschland, in Frankreich und in der Schweiz parallele Wege genommen, wobei sie sich jeweils auf geschichtlich bedingte unterschiedliche Charakterzüge stützt.

Sehr vereinfacht ausgedrückt entschieden in den europäischen Monarchien der Herrscher und dessen Staatsapparat aufgrund ihrer Absolutenherrschaft über alles.

In Frankreich setzte der Monarch des 17. Jahrhunderts mit seiner alleinigen Entscheidung nicht nur fest, welche Personen oder Firmen zum Einsatz gelangten, sondern auch deren Arbeitsweise und Vergütung. Dieses Vorrecht wurde vom republikanischen Staat in Vertretung des Volkes übernommen. Als Wahrer der nationalen Souveränität bestimmte er in der Tat die Regeln des gemeinschaftlichen Lebens. Sein Aktionsbereich erweiterte sich schließlich in Abhängigkeit von der sozialen Entwicklung. Er verfügte zunächst die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Agierenden, dann deren Arbeitsbedingungen und bestimmte schließlich den Umweltschutz wie auch alle schädigenden Auswirkungen auf Dritte. Der *Code minier*, das Gesetzbuch des französischen Bergbaus, zeugt von dieser historischen Entwicklung. Über Themenstellungen von allgemeinem Interesse hinaus blieb der Staat für sehr lange Zeit alleiniger Ansprechpartner für Förderer von Großprojekten. Dieses zentralisierte „colbertistische“ Herangehen an industrielle Großprojekte oder Infrastrukturgestaltungen war eine echte französische Tradition. Das juristische und soziale Umfeld hat sich geändert. Allerdings blieb diese Mentalität in bestimmter Weise erhalten und scheint vom Gesellschaftskorpus akzeptiert, ja gar eingefordert zu werden. Dieser sieht in jedem Thema bedeutenden Ausmaßes eine Sache, die vom Staat zu reglementieren ist, und in umfangreichen Privatinitiativen gar eine Gefahr für den Gesellschaftskorpus. Wir werden sehen, dass Entscheidungen zu Großprojekten heute nicht mehr ausschließlich vom Staat getroffen werden.

In den Deutschen Nationalstaaten bis hin zum Kaiserreich war der Staat beziehungsweise seine Repräsentanten und seine Verwaltung für große Unternehmungen alleine zuständig und umfassend verantwortlich. Der Staat und seine Repräsentanten stellten grundsätzlich ohne Beteiligung irgendwelcher Dritter das „Wohl der Allgemeinheit“ sicher. In einigen Bereichen, z.B. dem Bereich der Erteilung von Wasser- und Fischereirechten, wurden allerdings schon damals direkt betroffene Dritte gehört: Durch diese Anhörung stellte der Staat und seine Behörden eine gerechte Verteilung der Rechte sicher. Eine Information der Öffentlichkeit, eine gesetzlich verankerte Anhörung von Dritten – wie wir sie heute kennen – bei umweltrelevanten industriellen Vorhaben oder großen Infrastrukturmaßnahmen existiert in Deutschland seit Beginn der 70er Jahre des 20ten Jahrhunderts. Maßgeblich Anteil an dieser Entwicklung hatten die in dieser Zeit entstandenen Umweltbewegungen.

In der Schweiz war die politische Struktur bereits im ausgehenden Mittelalter sehr dezentralisiert. Die bestehenden Kantone und die autonomen Städte regelten ihre Angelegenheiten nach ihren eigenen Gesetzen. Einige Regionen, zuweilen weit auseinandergestreckt, wurden indessen bestimmten Kantonen oder Kantonsgruppen unterworfen und mussten deren Regeln befolgen. Zwischen den Kantonen existierte eine gewisse Zusammenarbeit, und gemeinsame Entscheidungen konnten nur mit Einwilligung aller Partner getroffen werden.

Die von Napoleon I. errichtete neue Ordnung und die Schaffung des helvetischen Staats setzte den Rechten der großen Kantone oder der Städte gegenüber deren unterworfenen Regionen ein Ende. Mit der Gründung der Helvetischen Konföderation 1848 wurden die Prinzipien des Föderalismus, der direkten Demokratie und der Subsidiarität endgültig verankert. Die Gemeinden verfügen seither über eine gewachsene Autonomie, die es ihnen gestattet, all' das, was nicht auf höhere Ebene gehört, zu reglementieren<sup>24</sup>.

Die Kantone besitzen im Hinblick auf das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und den Polizeiapparat Souveränität. Lediglich unabdingbar kantonsübergreifende Bereiche wie der Umweltbereich, die Außenpolitik, die Landesverteidigung oder Grenzkontrollen unterliegen nationalen Rechtsverordnungen.

Aufgrund der Nähe zwischen kantonaler Entscheidungsebene und den Bürgern können diese somit ihren Einfluss auf Gesetze sowie auf infrastrukturelle oder industrielle Projekte aufrechterhalten oder erhöhen. Eine Vielzahl von Industrieprojekten wurde gar in kommunale Verantwortung überführt und unterliegt daher der Volksabstimmung.

## **5.2 ZUR DERZEITIGEN SITUATION UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT UND DER KONKRETEN VORGEHENSWEISE**

In Deutschland wie in Frankreich und der Schweiz erfolgte in den siebziger Jahren eine gewaltige Änderung in Sachen Risikomanagement.

In Frankreich führte das Umweltschutzgesetz von 1976 zu zwei größeren Neuerungen, und zwar zur Öffnung der Unterlagen für jegliche Dritte und in der Folge zur Erweiterung des Sachverständigenkreises. Das Hauptziel bestand darin, Stellungnahmen und eventuelle Beschwerden betroffener Personen, insbesondere von Anrainern, direkt, d. h. außerhalb der alleinigen politischen Vertretung der Abgeordneten, einzuholen. Dadurch wurde eine Erweiterung des Kreises von Dritten, die zur Abgabe einer Beurteilung über das Projekt befähigt sind, möglich. Der Kreis wurde so auf die Gesamtheit der interessierten Parteien ausgedehnt. Diese Öffnung gestattet somit eine Erweiterung der Analysekomponenten der Dossiers. Sie bietet die Möglichkeit, vorhandene Kompetenzen zu nutzen und gleichzeitig unterschiedliche Standpunkte darzustellen.

In Deutschland und in der Schweiz fanden die gleichen kulturellen Entwicklungen zu etwa gleicher Zeit ihren Ausdruck in analogen gesetzlichen Bestimmungen oder Rechtsverordnungen. Durch diese neuen Bestimmungen wurde also im Laufe der siebziger Jahre ein dritter Partner in das Vorgehen, das bis dahin lediglich auf den Dialog zwischen dem Staat und den Industriellen beschränkt war, einbezogen, der schwer zu ergründen ist: die Öffentlichkeit.

Die Untersuchung der tatsächlichen Funktionsweise dieser Verfahren führt zu folgenden Anmerkungen:

Zunächst bringt dieser Aufruf zur direkten Demokratie oftmals lediglich schwache Beteiligungen hervor. Nur diejenigen, die kritische Anmerkungen vorzubringen haben, begeben sich auf Reisen. Diese Beobachtung, die übrigens für alle drei Länder gleichermaßen Gültigkeit besitzt, kann mehrere Ursachen haben:

---

<sup>24</sup> Subsidiaritätsprinzip

- Die konkrete Ausübung dieser Ausdrucksfreiheit mag nicht von allen Bürgern als etwas Besonderes empfunden werden. Die stillschweigende Delegation an die Umweltschutzvereinigungen und die ausdrückliche Delegation an die Abgeordneten wird zum Schutz des öffentlichen Interesses als ausreichend erachtet.
- Die Schwierigkeiten mit dem technischen Verständnis des Dossiers und dessen Lesbarkeit können eine gewisse Teilnahmslosigkeit der Öffentlichkeit erklären. Gleiches gilt auch für die Fristen zur Einsichtnahme in die Dossiers, was dazu führt, dass die Dauer der Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren als zu kurz bewertet wird.
- Ein solch unscharf abgegrenzter Bereich wie die Entwicklung des Arbeitsmarktes ist ein wichtiger Parameter, der andere Betrachtungsweisen durchaus in den Hintergrund drängen kann.

### - DEUTSCHLAND (Baden-Württemberg)

Wirtschaftliche Aspekte gewinnen als Faktoren bei der Entscheidungsfindung in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung, Umweltaspekte treten dagegen in den Hintergrund.

Jedoch ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungen weit verbreitet. Die Bekanntmachung von Großprojekten auf dem Pressewege, aber auch die der Öffentlichkeit gebotene Möglichkeit der Einsichtnahme in die Unterlagen, die dann der Auslösung öffentlicher Aufträge dienen, gestatten es jedermann, sich zu informieren, ja direkt an der Erarbeitung eines Großprojekts teilzunehmen. Bestimmte anerkannte Gruppierungen (Natur- und Umweltschutz-Gruppen) werden von den Behörden direkt informiert und eingebunden. Diese Verwaltungsbehörde sichert nicht nur - wie dies in Frankreich der Fall ist - die umfassende Kontrolle der Unterlagen und die Verteilung der Unterlagen ab, sondern strengt alle zur Fertigstellung des Projekts führenden Diskussionen und Verhandlungen an. Erfordert ein Projekt die Erstellung einer Umweltverträglichkeitsstudie oder die Anfertigung von Gutachten, dann nehmen die Öffentlichkeit und die Umweltschutzvereinigungen neben den Sachverständigen der staatlichen Verwaltung des Bundeslandes direkt an der Erarbeitung des Pflichtenhefts teil (Phase des „*scopings*“). Auf diese Weise wird abgesichert, dass alle wesentlichen Aspekte des Projekts einer Untersuchung unterzogen werden. Die definitiven Entscheidungsträger sitzen mit allen Partnern am Tisch. Die Behörde, die die Verhandlungen leitet, spielt zum einen die Rolle des Moderators und zeigt den Partnern andererseits den rechtlichen Rahmen sowie den Umfang möglicher Lösungen auf. In mancher Hinsicht gelangen die an der Versammlung teilnehmenden Partner sofort zu Ergebnissen, in manchen Punkten entscheidet die Behörde intern - wie in Frankreich und in der Schweiz. Diese Beschlüsse werden dann erst mit Erscheinen der schriftlich abgefassten Endversion, in der die Entscheidung zum Ausdruck kommt, öffentlich gemacht.

Insgesamt erscheint dieses Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren allen Akteuren als transparent und in dieser Form aufrechterhaltungswert. Das Verfahren unterliegt nur selten der Kritik. Dazu ist noch Folgendes auszuführen:

- Die teilnehmenden Natur- oder Umweltschutzvereinigungen sind in der Mehrzahl sehr engagiert und sehr kompetent.
- Die Behörde muss folglich in der Lage sein, gegensätzliche Positionen, die in den öffentlichen Zusammenkünften eingenommen werden, richtig bewerten zu können.
- Die „große“ Öffentlichkeit interessiert sich zunehmend weniger für Umweltprojekte. Im Allgemeinen werden lediglich direkt betroffene Akteure aktiv (wie übrigens auch in Frankreich und in der Schweiz).
- Wirtschaftliche Aspekte gewinnen als Faktoren bei der Entscheidungsfindung immer mehr an Bedeutung, Umweltaspekte treten zunehmend in den Hintergrund.

## - FRANKREICH (Elsass)

Der Anhörungs- und Entscheidungsprozess kann wie folgt zusammengefasst werden: nach vollständiger Prüfung des Dossiers durch die öffentliche Behörde wird das Projekt einem Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren unterzogen. Dieses wird von einer behördenunabhängigen Person geleitet, dem Untersuchungskommissar (siehe Abschn. 4.4).

Das französische Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren stellt somit ein Schlüsselmoment für die Verlautbarung der künftigen Funktionsbedingungen projektierter Anlagen oder der Konfiguration von Großprojekten gegenüber Dritten dar. Dies ist der Moment, da die Öffentlichkeit und unabhängige Sachverständige Zugang zu den Pflichtenheften für diese Ausrüstungen erlangen und die Möglichkeit einer wahrhaft öffentlichen Debatte gegeben ist.

Parallel dazu werden die betreffenden Abgeordneten von der öffentlichen Behörde angehört und das Projekt wird gegebenenfalls den CLIC vorgestellt (siehe Abschn. 3.4 Lokale Informations- und Konzertierungskommissionen)

Angeführt sei an dieser Stelle auch der Rat für Gesundheitsschutz auf Departementsebene (*frz. Abk. CDH*), der eine vom Präfekten geleitete Kommission darstellt und dessen Zusammensetzung und Funktionen durch eine vom Staatsrat beschlossene *frz. Rechtsverordnung (décret)* festgelegt werden. Diese Versammlung bringt Vertreter des Staats, von Gebietskörperschaften, der betreffenden Berufe, von Verbraucherschutzverbänden, Natur- und Umweltschutzvereinigungen und weitere kompetente Teilnehmer zusammen. Der CDH ist gefordert, eine Stellungnahme zu den Dossiers abzugeben, und zwar insbesondere dann, wenn es sich um die geplante Errichtung klassifizierter Anlagen handelt. Die Dossiers werden dem Rat nach Abschluss der diversen Anhörungen und des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens unterbreitet.

Auf der Grundlage dieser Stellungnahme trifft der Präfekt seine Entscheidung in Form eines Präfektoralerlasses. Er ist allerdings daran nicht zwingend gebunden, es sei denn, dass der relativ seltene Fall eintritt, dass eine negative Stellungnahme zu einer Anlage abgegeben wird, die ohne die geforderte Genehmigung vorzeitig in Betrieb genommen wurde. Gegen diese Entscheidung des Präfekten können allerdings vor dem Verwaltungsgericht Rechtsmittel eingelegt werden.

Es scheint jedoch, als sei das Funktionsprinzip des Systems nur wenig bekannt und als müsse die Rolle der einzelnen Akteure wohl doch noch besser erläutert werden:

- Einige haben das Gefühl, dass Projekte, die Gegenstand von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind, kaum Änderungen erfahren können.
- Andere bringen Zweifel ob der Effizienz der vorgenannten Verfahren vor, da nur eine geringe Anzahl davon mit negativen Stellungnahmen seitens des Untersuchungskommissars beschieden wird.
- Des Weiteren herrscht Unklarheit darüber, wessen Pflicht es ist, auf die von der Öffentlichkeit vorgebrachten (kritischen) Anmerkungen eine Antwort zu geben. In der Tat ist dies nicht Sache des Untersuchungskommissars, sondern eher die des Bauherrn des betreffenden Projekts bzw. die der Behörde, die die entsprechenden Antworten in ihrem Bericht an den CDH zu formulieren hat.
- Die obigen Ausführungen resultieren möglicherweise aus einer mangelhaften Kenntnis der durchgeführten Verfahren sowie der Regeln zur Tätigkeit der Untersuchungskommissare und deren unabhängigen Charakter.

- Was den öffentlichen Charakter des Untersuchungsberichts anbelangt, so ist daran zu erinnern, dass dieses Dokument mit seiner Übergabe an die betreffenden Behörden der Öffentlichkeit für den Zeitraum eines Jahres zur Einsichtnahme am Sitz der Präfektoral- und Munizipalorgane in dem Amtsbezirk, in dem das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren durchgeführt wird, zur Verfügung steht.
- Es soll des Weiteren daran erinnert werden, dass der Untersuchungsbericht eines der Elemente darstellt, die neben den seitens der staatlichen Ämter und der betroffenen öffentlichen Körperschaften abgegebenen Stellungnahmen zur Entscheidungsfindung der Präfektoralbehörde beitragen.
- Und schließlich sollten die relativ große Rolle, die der Projektinitiator im Hinblick auf die Qualität der Projektpräsentation spielt, sowie die Verantwortung der staatlichen Ämter, die damit befasst sind, die Konformität des Projekts mit den einschlägigen Rechtsverordnungen streng und unparteiisch zu prüfen, nicht vernachlässigt werden.

Einige Punkte rufen auch Debatten hervor. Dies sind:

- die Art der Ernennung und die Rolle der Teilnehmer an den Beratungen des CDH,
- die Länge der Fristen für die Untersuchung der Berufungen bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Mit diesen Fristen werden die Unternehmen abgestraft, deren Arbeiten vorübergehend eingestellt wurden. Diese Fristen können in einigen Fällen auch dazu führen, dass die Arbeiten, wenn die Entscheidung der Justiz fällt, bereits fertig gestellt oder irreversibel sind.

#### **- SCHWEIZ (Nordwest-Teil)**

Die in der Schweiz stark verankerte Kultur des Föderalismus und der Subsidiarität hat in Bezug auf die Einbeziehung der Öffentlichkeit zum Erlass spezieller Rechtsverordnungen auf kantonaler und kommunaler Ebene geführt. So hat der Kanton Basel-Stadt die Kommission „RISKO“ ins Leben gerufen. Diese besteht aus Sachverständigen sowie Vertretern von Naturschutzvereinigungen, aus der Industrie und von Behörden. Aufgabe dieser Kommission ist es, die Öffentlichkeit bei Projekten zu vertreten, bei denen die für die Öffentlichkeit und die Umwelt bestehenden Risiken gegen die vorhandenen wirtschaftlichen Interessen abgewogen werden müssen.

Weitere Formen der Involvierung der Öffentlichkeit wurden in der Schweiz freiwillig eingeführt, um gewissen zum Ausdruck gebrachten Beunruhigungen begegnen zu können. So wurde beispielsweise im Rahmen der Genehmigung und des Betriebes einer regionalen Verbrennungsanlage eines großen Chemiekonzerns ein Rat gebildet. Dieser Rat, in dem alle betroffenen Parteien vertreten waren, half bei der Festlegung der von allen akzeptierten Emissionsgrenzen. Die Messwerte werden regelmäßig übermittelt und Sonderaktionen (Verbrennung leicht radioaktiver oder explosiver Abfälle) werden im Rat offen diskutiert, ohne besondere Ängste oder heftige Widerstände hervorzurufen.

Seit Inkrafttreten des Umweltschutzgesetzes von 1983 und der Verordnung über den Schutz vor Störfällen größeren Ausmaßes von 1991 hat die Involvierung der „großen“ Öffentlichkeit in die Umweltproblematik nach und nach an Bedeutung gewonnen. In den Jahren nach der Katastrophe in Schweizerhalle war die öffentliche Meinung in Bezug auf Fragen, die Sicherheit von Industrieanlagen betreffend, besonders sensibel. Die Tätigkeit der neuen kantonalen Kontrollinstanzen wurde zunächst mit kritischem Auge betrachtet, dann aber akzeptiert und von der Öffentlichkeit als auch von den Industrieunternehmern anerkannt. Die Sensibilität der Bevölkerung tritt in der Schweiz jedoch sehr differenziert zu Tage: In den deutschsprachigen Schweizer Regionen werden ökologische Fragen mit größerem Interesse als in anderssprachigen Regionen verfolgt.

Die Sicherheitskontrollbehörden veröffentlichen regelmäßig (wie anderswo auch) ihre Tätigkeitsberichte, die oft von den Medien aufgenommen werden. Diese versuchen dann, negative Punkte aufzudecken, was oft - gar bis zur politischen Ebene hin - Diskussionen auslöst. Wenn diese Debatten auch sehr zeitaufwendig sind und nicht immer in bester Manier geführt werden, bringen sie doch den Vorteil mit sich, die Öffentlichkeit im gewünschten Sinne einer besseren Beteiligung auf Sicherheits- und ökologische Themen aufmerksam zu machen. Die Durchführung von Projekten kann gebremst oder gar gestoppt werden: Auf lange Sicht ist dies jedenfalls besser als die Resignation oder das Desinteresse der Öffentlichkeit.

Die Debatte kann zuweilen zu paradoxen Ergebnissen führen. So wurde ein in der Stadt Basel geplantes Zentrum für Biotechnologie, dem zahlreiche Widerstände entgegen gesetzt wurden, letzten Endes im benachbarten Elsass realisiert. Die Gegner können heute die Konsequenzen ihrer Aktion selbst ermesen: Die von der in Stadtnähe befindlichen Anlage ausgehende Gefahr ist sicher aufgrund der etwas weiteren Entfernung geringer, aber das Zentrum befindet sich nicht mehr im Handlungsradius der Schweizer Einwohner und Behörden.

Die „große“ Öffentlichkeit spricht in der Schweiz den anerkannten Vereinigungen in der Regel ihr Vertrauen im Hinblick auf Projekte mit lokalem Charakter aus. Die Berücksichtigung der Öffentlichkeit erfolgt indirekt über Umweltkommissionen, die den Behörden in schwierigen Fällen beratend zur Seite stehen. Alle betroffenen Parteien, insbesondere die Vertreter überaus kritischer Organisationen, kommen in diesem Gremium zusammen. Allerdings haben die Vertreter der Behörden und der Industrie beim Treffen der endgültigen Entscheidungen kein Abstimmungsrecht.

Bei Abstimmungsverfahren zu Gesetzen, in denen es um grundlegende Fragen der Ökologie oder der Sicherheit geht, ist die „große“ Öffentlichkeit deutlich mehr engagiert. Die Teilnahme an der Abstimmung im Februar 2004 über den Bau eines zusätzlichen Gotthard-Straßentunnels betrug durchschnittlich 45 %. Unter Berücksichtigung der großen Anzahl an Abstimmungen, zu denen die Schweizer Bürger und Bürgerinnen in jedem Jahr aufgerufen sind, ist dieser Wert zufrieden stellend, könnte aber noch verbessert werden.

### 5.3 ENTWICKLUNG DES ÖFFENTLICHEN UMFELDES

Seit einigen Jahrzehnten steht die Öffentlichkeit im Mittelpunkt von Genehmigungsverfahren. Dies ist zu einer Selbstverständlichkeit geworden, sollen doch derartige Verfahren im Hinblick auf industrielle Anlagen und deren Auswirkungen dazu beitragen, „das Kapital der staatsbürgerlichen Rechte der Bürger zu wahren“<sup>25</sup>.

Dennoch bleibt es schwierig, all' die Kategorien von Akteuren zu berücksichtigen, die im Rahmen eines Projekts ein „Interesse daran haben zu agieren“. Sie sind unterschiedlich, wenig homogen - egal, ob es sich dabei um die „kleine“ Öffentlichkeit, d. h. um den in unmittelbarer Nähe des fraglichen Unternehmens angesiedelten Personenkreis, oder um die „große“ Öffentlichkeit, d. h. den von den Medien erreichten Personenkreis, handelt.

In der heutigen Welt, in der Informationen massenweise und schnell im Umlauf sind, teilen die einzelnen Kategorien, wenn es um die Belange oder das Schicksal eines Unternehmens geht, weder den gleichen Kenntnisstand noch die gleiche Interessenebene.

Der Wahrnehmungsverlust jedoch, den ein Teil der Öffentlichkeit durch die unterschiedlichen Sachverständigenmeinungen zu einem bestimmten Projekt haben kann, ruft das gewichtige Problem der Kompetenzen und deren Anerkennung auf den Plan.

Die Rolle der Antragsprüfung hat innerhalb des französischen Behördenwesens eine Änderung erfahren. Die Behörde tritt nicht mehr als Sachverständiger mit unbestrittener Meinung auf, sondern hat im Rahmen einer Anhörung eine Regulierfunktion oder eine Schiedsrichterrolle inne, bei der sie sich offen und konstruktiv zeigen muss. Der Industrieunternehmer übernimmt - und dies ist vollkommen normal - die Verantwortung für das Dossier, das er eventuell mit Unterstützung von Sachverständigen oder spezialisierten Engineering-Büros erarbeitet. Die Behörde behält sich die Möglichkeit vor, das vom Industriellen erarbeitete Dossier untersuchen und prüfen zu lassen, indem es ein Drittgutachten erstellen lässt, das zu Lasten des Unternehmers geht.

Vom Standpunkt der Industrieunternehmer aus, die Träger von Projekten sind, sollten diese Drittgutachten aus Rentabilitätsgründen und wegen der Anpassung an die Marktentwicklung schnellstmöglich erstellt werden.

Die „Zeitkonstante“ der Industriellen - und eines Teils der „kleinen“ Öffentlichkeit, in der Nähe des Unternehmens angesiedelt und von Fragen in Zusammenhang mit der dortigen Beschäftigung betroffen - ist strukturell gesehen weder mit der der „großen“ Öffentlichkeit und der Umweltschutzvereinigungen noch mit der der Staatsgewalt, die in jedem Falle ihre Schiedsrichterrolle beibehält und in letzter Instanz die Genehmigung erteilt, gleichzusetzen.

Bei der Organisation und Durchführung eines Projekts können fünf Hauptetappen unterschieden werden. Dies sind:

- Projektvorbereitung,
- Projektkonzertierung,
- Projektrealisierung,
- Betreiben der Anlage,
- Schließen der Anlage, Rückbau und Wiederherstellung der Örtlichkeit.

Die Projektvorbereitung obliegt nach wie vor dem „Promoter“ des Projekts. Was die Projektkonzertierung angeht, so haben einige zuvor beschriebene Praktiken in den drei Ländern des Oberrhein zu einer Verbesserung des ursprünglich vom Gesetzgeber vorgesehenen Systems ge-

---

<sup>25</sup> Patrick Lagadec in „La fin du risque zéro“ (Das Ende des Nullrisikos)

führt. Diese gestatten nunmehr auf vielfältige Weise eine frühestmögliche informelle Abstimmung. Diese Anhörungen, die initiiert werden, um den von Vereinigungen zum Ausdruck gebrachten Befürchtungen begegnen zu können, gestatten es, die Erwartungen der Bürger gegenüber den Projektantragstellern so früh wie möglich zu evaluieren.

Aber diese Bestimmungen gestatten dem Industrieunternehmen, der Träger eines Projekts ist, auch eine besser Sicht auf die Akzeptanzbedingungen der Projektansiedlung.

Zudem klären sie die seitens der Behörde vertretene Position, die im Weiteren das Pflichtenheft und die Genehmigungsbedingungen für das Projekt festlegt.

## 5.4 ENTWICKLUNG DES WIRTSCHAFTLICHEN UMFELDES

In den letzten Jahren verlief die industrielle Entwicklung in den drei Ländern, d. h. in Deutschland, in Frankreich und in der Schweiz sehr ähnlich. Nachfolgend sind die Haupttriebkkräfte benannt, die die europäische Industrie voranschreiten lassen. Dargestellt wird auch die Art und Weise, in der diese Veränderungen die Beziehungen zum Staat und zu den Anrainern von Industrieanlagen beeinflussen können.

### 5.4.1 Bewahrung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit stützt sich auf vier Faktoren:

- Die Produktivität der Anlage muss ausreichend hoch sein und sich auf dem Niveau vergleichbarer Anlagen in der Welt befinden.
- Die Technologie, die Produktionsprozesse und die daraus resultierende Rohstoff- und Energieausbeute müssen den weltweit besten Anlagen angenähert sein („Best Available Technique“ oder „BAT“).
- Je nach Einfluss der Arbeitskraftkosten auf die Gesamtkosten kann der Erhalt der Produktivität zu einer Verlagerung von Unternehmenstätigkeiten in Länder mit geringeren Lohn- und Sozialkosten erfolgen.
- Die Akzeptanz der industriellen Tätigkeit in deren Umfeld muss ausreichend sein, um das Vertrauen der Anteilseigner am Unternehmen zu sichern und um die zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit erforderlichen Investitionen durchführen zu können.

Der Bedarf nach Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit findet seinen Ausdruck in der schrittweisen Schließung der ältesten, kleinsten und leistungsschwächsten Anlagen. Der Trend zum Gigantismus hatte eine Erhöhung der Schwere potenzieller Störfälle, beispielsweise in Zusammenhang mit größeren Lagerflächen für Gefahrstoffe stehend, zur Folge. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, neue Industriestandorte von Wohngebieten entfernt anzusiedeln. Dagegen hat der gewachsene Automatisierungsgrad, durch den der mit dem Faktor Mensch verbundene Anteil am Risiko reduziert wird, dazu beigetragen, die Anlagen sicherer und zuverlässiger zu gestalten. Der Ersatz von Altanlagen durch Anlagen, in denen neueste Technologien zum Einsatz gebracht werden, findet in den meisten Fällen Ausdruck in einem besseren Management der Umweltbeeinflussung.

In der schwierigen wirtschaftlichen Konjunkturzeit erlangt die Notwendigkeit des Erhalts von Arbeitsplätzen und die Verhinderung deren Verlagerung sowohl für den Industrieunternehmer als auch für Behörden, Gemeinden und die Region umso größere Bedeutung. Der Unternehmer verfügt über mehrere Mittel zur Erhöhung seiner Produktivität und zur Aufrechterhaltung und Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit. Er wird sich eine unternehmensinterne Reduzierung der Personalstärke und der Verlagerung seines Unternehmens erst als letzten Schritt vorbehalten.

### 5.4.2 Sicherheit und nachhaltige Entwicklung - Zielstellungen von strategischer Bedeutung

Die industrielle Entwicklung war anfänglich von einem Abbau der großen Anzahl kleiner Produktionsstätten und dann von der Schließung kleiner Werke und deren Ersatz durch modernere Werke und Industriestandorte begleitet.

Namen wie Seveso, Bhopal, Tschernobyl und Toulouse sind mit industriellen Katastrophen verbunden, die die Denkweisen stark beeinflusst haben und die über nachfolgende Änderungen der Rechtsverordnungen hinaus großen Firmen den strategischen Charakter einer guten Sicherheits- und Umweltpolitik bewusst gemacht haben.

Diese Firmen geben der Sicherheit und dem Umweltschutz ganz klar Vorrang. Sie legen in allen ihren Werken die einschlägigen Weltstandards als Maßstab an, die meistens den strengsten Rechtsverordnungen, die es in einem bestimmten Land gibt, entsprechen.

Diese Wahl wurde von den Leitern dieser Unternehmen nicht nur aus ethischen Gründen getroffen, sondern auch, um den Fortbestand ihrer unternehmerischen Tätigkeit zu sichern.

- Ein Störfall größeren Ausmaßes kann ein Unternehmen infolge der Kosten für die Schadensbehebung oder infolge der negativen und dauerhaften Beeinflussung des Firmenimages gegenüber Kunden und Anteilseignern zur Aufgabe zwingen.
- Die im Sicherheits- und Umweltbereich erbrachten Leistungen, oftmals in Zusammenhang mit der Führungsqualität stehend, aber auch die Einführung der neuesten Technologien ist in der Regel von mehr Betriebssicherheit und besserer Produktivität, also auch von einer höheren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit begleitet.

Wenn sich die Industrieunternehmen, deren Arbeitnehmer und deren Anrainer auch nicht immer über Mittel und Zeitpläne einig sind, setzen sie doch ein und dieselbe Priorität, und zwar die Anlagensicherheit - Bedingung für die Akzeptanz und den Fortbestand des Unternehmens.

### **5.4.3 Verlagerung von Unternehmenstätigkeiten**

Den obigen Ausführungen ist bereits zu entnehmen, dass die Erhöhung der Anlagengröße zu schwerwiegenderen Schadensfällen führen kann, wengleich ihre Wahrscheinlichkeit im Sinken begriffen ist. Dies zwingt die Industrieunternehmer dazu, ihre moderne Plattform in Industriegebieten anzusiedeln, die so weit wie nur möglich von bewohnten Gebieten entfernt liegen und von der Logistik her verkehrsmäßig bestmöglich erschlossen sind.

Altanlagen sind außer dem Handicap ihrer Größe oft noch mit verschiedenen anderen Problemen konfrontiert, und zwar:

- Die Anrainer werden immer zahlreicher, die an der Peripherie gelegenen Werke werden von den Städten eingeholt.
- Anrainer, die Risiken und schädlichen Auswirkungen ausgesetzt sind, sind zunehmend seltener auch Arbeitnehmer des fraglichen Werks. Da sie als Einzelpersonen weniger das Interesse der industriellen Tätigkeit sehen, üben sie starken Druck aus, um die alten Werke dazu zu bringen, schnellstmöglich nach neuen Normen zu arbeiten.
- Die Industriekonzerne sehen sich aufgrund ihrer Sicherheits- und Umweltpolitik und des externen Drucks der Anrainer der Verpflichtung gegenüber, gewichtige Investitionen in die ältesten Industrieanlagen zu tätigen.

Es handelt sich hier um ein Problem der Kapitalzuweisung. Sollten weiterhin gewaltige Summen in einige kleine Anlagen investiert werden? Oder wäre es nicht besser, diese zu schließen und die industrielle Tätigkeit auf eine modernere, normgerechte, leistungsfähigere und - von der Logistik her betrachtet - oftmals günstiger platzierte Anlage zu konzentrieren? Es stellt sich also die Frage nach einem neuen Standort weitab von den Städten (mit Ansiedlungsschwierigkeiten in Zusammenhang mit Naturschutzgebieten, landwirtschaftlicher Tätigkeit, gesellschaftlicher Akzeptanz der Industrie und der Bevölkerungsdichte, wobei letztgenanntes Problem im Elsass und in der Nordwestschweiz spezieller ausgeprägt ist) oder aber nach ei-

ner Verlagerung in Länder mit starker wirtschaftlicher Entwicklung, wie China, Indien oder Osteuropa.

#### 5.4.4 Welche Industriepolitik für Europa?

Einige Firmen betreiben eine Politik, die deutlich von der Untervermittlung ihrer industriellen Tätigkeiten an asiatische Länder geprägt ist und die sich ausschließlich mit Konstruktion und Vertrieb befassen wollen. Einige Länder wie die USA und Großbritannien sehen ihre eigene industrielle Tätigkeit im Schwinden begriffen und privilegieren die Entwicklung des Dienstleistungssektors.

Das Problem, dass sich bald in Europa stellen wird, ist, nicht zu wissen, ob die Regelwerksvorschriften zu streng oder die Lohnkosten zu hoch sind. Wer würde wohl akzeptieren, dass sein Lebensstandard gesenkt oder seine Sicherheit und der Schutz seiner Umgebung abgebaut wird? Die eigentliche Frage der Standortverlagerungen wird sehr schnell zu einer politischen werden. In welchem Maße werden die Europäer wohl bereit sein, bestimmte strategische, allerdings risikobehaftete Industrien zu akzeptieren, dazu zu verhandeln oder diese vielmehr zu tolerieren? Und in welchem Maße werden sie bereit sein, diese finanziell zu unterstützen (Subventionen, Steuersenkungen, Assistenz, Forschungsarbeiten usw.), damit sie den Importen aus Ländern mit geringeren Lohnkosten widerstehen und in den Abbau des Risikos in ihren Einrichtungen investieren können?

Die Staaten und die Einwohner von Regionen mit stark ausgeprägter Industrie können dem laufenden Doppelprozess, nämlich

- der Mondialisierung der Märkte und
- der Unternehmensverlagerung in Länder mit geringen Kosten in den Bereichen Soziales, Löhne und Gehälter sowie Umweltschutz und/oder in Länder mit starker Entwicklung

nicht einfach teilnahmslos gegenüberstehen.

Ihre an der Spitze stehenden Persönlichkeiten und die Abgeordneten müssen sich ihrer Verantwortung gewahr werden und für Europa eine klare Industriepolitik festlegen. Andernfalls werden sich unsere industriellen Standorte und insbesondere die mit risikobehafteten Anlagen („Seveso“- oder gleichwertig klassifiziert) schnell in „Wüstengebiete“ mit schwerwiegenden sozialen Folgen - zumindest über kurze Zeit - verwandeln.

## **6. SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Das Grenzgebiet des Oberrhein ist eine geografische, historische und kulturelle Realität. Es war schon von jeher ein Raum des Austauschs, zuweilen gewaltsam angesichts der Kriege der Vergangenheit, meist aber friedlich in Zeiten des Handels. Dieses Gebiet kann daher ein Experimentierplatz für Überlegungen, ja gar für die Platzierung von neuen Verfahren werden, die von allen geteilt werden.

Die von der Sonderarbeitsgruppe TP EST über lange Zeit durchgeführte Arbeit, die auf den vorhergehenden Seiten zusammengefasst wurde, ist eine Etappe im Rahmen von Überlegungen zu den Bedingungen und Modalitäten der öffentlichen Debatte in dieser Region, die noch nicht abgeschlossen sind. Der grenzübergreifende Charakter von Umweltproblemen und die starke wirtschaftliche Interaktion im Gebiet des Oberrhein fordern in der Tat eine bessere Integration der Verwaltungsverfahren in jede der drei Grenzregionen, zumindest aber eine bessere Kenntnis der Realität und der Praktiken beim jeweiligen Nachbarn.

Die Verpflichtung zur gegenseitigen Information, aus behördlichen Bestimmungen in Umsetzung der europäischen Richtlinie vom 27.06.1985 resultierend, ist ein erster Schritt zu mehr Transparenz auf internationaler Ebene. Eine weitere Etappe zur noch intensiveren Einbeziehung der Bevölkerung besteht darin, das Prinzip des Rechts auf Information dergestalt zu entwickeln, dass die Ergebnisse offizieller Kontrollen übermittelt werden. Dies tun die Kontrollbehörden in den drei Grenzregionen auch bereits mit mehr oder weniger Intensität und in unterschiedlicher Form.

Jedoch müssen in dieses Engagement, Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit herzustellen, alle in die Überlegungen, Diskussionen und Verhandlungen involvierten Parteien bestmöglich einbezogen werden, um zu Dispositionen zu gelangen, die den jeweiligen Entwicklungsetappen eines Unternehmens entsprechen, und zwar: Projektentwurf, Vorbereitung des Dossiers, Konzertierung, Realisierung, Betreiben der Anlage, Rückbau und künftige Standortgestaltung. Dieses Engagement muss sich des Weiteren auf den konkreten Einsatz genereller Konzepte stützen. Dazu gehören die Konzepte der nachhaltigen Entwicklung und des akzeptablen Risikoniveaus sowie die Prinzipien der Vorsicht und der Vorbeugung vor Gesundheitsschädigungen usw.

In der Tat wird die Industrie von einigen Akteuren noch wie eine verschlossene Welt empfunden. Die Instrumentarien, die den notwendigen Dialog zwischen den verschiedenen betroffenen Akteuren begünstigen sollen, sind noch nicht in der Lage, in ihrer Gesamtheit den Forderungen der Öffentlichkeit, aber auch nicht denen der Industriellen zu entsprechen. Daher die Notwendigkeit, weiterhin Überlegungen zu den Bedingungen anzustellen, die zu schaffen sind, um Verfahrensweisen zur Anwendung bringen zu können, die der Vielgestaltigkeit der in der Gegenwart vertretenen Positionen mit Blick auf eine wirklich nachhaltige Entwicklung Rechnung tragen.

Von diesem Standpunkt aus wurde solchen Organismen und Verfahrensweisen wie der Phase des „scoping“ zur Festlegung des Umfangs der Umweltverträglichkeitsstudie vor Durchführung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens im Land Baden-Württemberg, der Ständigen Geschäftsstelle SPPPI Straßburg/Kehl und der Schaffung einer Kommission zur Abwägung von Risiken im Kanton Basel die besondere Aufmerksamkeit der Teilnehmer der Sonderarbeitsgruppe zuteil.

Allerdings stellen alle in den drei Regionen getroffenen Dispositionen und erarbeiteten Verfahrensweisen lediglich Werkzeuge dar, die ganz wesentlich von den Akteuren, die sie zum Einsatz bringen, und von der Art und Weise ihres Gebrauchs abhängen. Dazu kommt noch, dass sie, um eingesetzt zu werden, auch bekannt sein müssen.

Die TP EST ist kein Entscheidungsorgan. Sie stellt einen Raum der Simulation dar und präsentiert sich den Teilnehmern als ein „Pilot“ in dem Sinne, den die chemische Industrie diesem Wort verleiht, damit eine noch bessere Adäquatheit zwischen der Industrie und ihrem geografischen und gesellschaftlichen Umfeld hergestellt werden kann.

\*

\* \*

Die Schlussfolgerungen aus dieser Arbeit, die von der Sonderarbeitsgruppe TP EST im Rahmen der Vereinigung RES geführt wurden und die in dieser Broschüre zusammengefasst sind, stellen nur einen Teil der Erkenntnisse dar, die die Mitglieder der Gruppe im Laufe dieser Recherche erworben haben.

Es sei daran erinnert, dass das gemeinsame Ziel dieser Arbeit zum einen darin bestand, die lokalen Besonderheiten und deren Ursachen in Bezug auf Genehmigungsverfahren und die Organisation der öffentlichen Debatte zu Industrieprojekten im Grenzbereich des Oberrhein zu vergleichen und besser kennen zu lernen. Andererseits sollten die Bedingungen für die Weiterentwicklung der derzeitigen Verfahrensweisen und Praktiken im Hinblick auf die Konzertierung und die Entscheidungsfindung in risikobehafteten Tätigkeitsbereichen recherchiert werden.

Die Mitglieder dieser Arbeitsgruppe (TP EST) sind Personen, die sich der untersuchten Probleme annehmen und freiwillig einen Teil ihrer Zeit dieser Recherche widmen. Ausgehend von dieser Bereitschaft haben sich Einzelpersonen hier zu gemeinsamer Arbeit zusammengefunden. Aufgrund beruflicher Veränderungen einzelner Teilnehmer gelangte die Arbeitsgruppe im Laufe der Zeit zu einer neuen Zusammensetzung. Dies hatte Einfluss auf den Verlauf der Arbeit, denn jedes neue Mitglied bringt natürlich einen besonderen Standpunkt ein. Und schließlich wurde der Gegenstand dieser Arbeit nicht von einer bestimmten Kategorie von Akteuren aufoktruiert. Im Laufe der einzelnen Beratungen entwickelte sich die Sorge um die Abstimmung zu risikobehafteten industriellen Einrichtungen und die Suche nach Bedingungen zur Verbesserung der Entscheidungsfindung dazu nach und nach ganz einfach zum Hauptthema der Betrachtungen. Die Mitglieder der TP haben sich dann in gemeinsamer Absprache dazu entschlossen, den Stand ihrer Überlegungen zu dieser Thematik schriftlich zu formulieren.

Und schließlich bemühte sich jeder Teilnehmer - über die faktischen Informationen hinaus, die von den einen oder anderen unter Zugrundelegung der Vergleichstabellen in Abschn. 2.3 eingebracht wurden - die „Spielweise“ der anderen privaten oder öffentlichen Akteure der TP EST aus diesem grenzübergreifenden Bereich in einer Simulationssituation und als gleichberechtigte Partner auftretend zu verstehen und ihre eigene Funktionsweise sowie bestehende konfliktbehaftete Interaktionen zu beobachten. Es handelt sich hierbei um ein Instrumentarium der kollektiven Analyse, wobei die Akteure - unterstützt durch die beratenden Forscher bei RES - gleichzeitig auch Beobachter und Forscher sind.

Diese verschiedenen Akteure haben zunächst - insbesondere ausgehend von den in diesem Dokument enthaltenen Beispielen - die unterschiedlichen Facetten des Themas Schritt für Schritt beleuchtet, ohne dabei einen systematischen Konsens anzustreben. Es wurden weder Punkte ausgeschlossen, noch wurde Partei für bestimmte Positionen ergriffen. Sie machten sich so die Modalitäten dieser Recherche zu Eigen, wurden dadurch selbst zu Trägern dieser Überlegungen und hatten somit die Möglichkeit, nunmehr neue strategische Kapazitäten zu entwickeln, um die Dinge voranzubringen, ohne dass dieses Dokument in der Lage wäre, diese Kapazitäten in ihrer Gesamtheit herauszuarbeiten.

Die Realisierung dieser Arbeit bringt die Teilnehmer der TP dazu, die vorhandenen Ressourcen auf besondere Art und Weise zu mobilisieren und neue Akteure und Strukturen zur Fortsetzung der Überlegungen, die einzelnen Gesichtspunkte der Ansiedelung risikobehafteter Industrieanlagen und der Durchführung sonstiger Maßnahmen im Grenzgebiet des Oberrhein betreffend, zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund haben es die derzeitigen Mitglieder der TP EST auch für notwendig erachtet, dieses Dokument zweisprachig abzufassen und herauszugeben, um andere Akteure dazu anzuregen, sich ihren Recherchearbeiten anzuschließen.



## **7. ANHÄNGE**

## Genehmigungsverfahren in Deutschland (Baden-Württemberg)

Etappe	Aktion	Betroffene Behörde oder Institution	Teilnehmer	Fristen	Anmerkungen
0	<u>Vorabkontakte</u>		Antragsteller Gemeinden	variabel	informell
1	<u>Projektpräsentation</u> - Firma stellt das Projekt vor, - Behörden entscheiden über die grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit des Projekts			variabel	informell
2	<u>Festlegung des erforderlichen Verfahrens</u> Behörden legen Verfahren sowie Art und Umfang der Genehmigungsunterlagen fest, z. B.: Umweltverträglichkeitsstudie unter Beteiligung der Öffentlichkeit, grenzübergreifende Teilnahme			variabel	informell
3	<u>Scoping</u> - Diskussion des Rahmens und Umfangs der Umweltverträglichkeitsstudie (zu schützende Güter, Schutzradius usw.), - in diesem Stadium können alle betroffenen natürlichen und juristischen Personen ihre Interessen geltend machen, danach <u>endgültige Entscheidung zum Umfang der Umweltverträglichkeitsstudie</u> (geografisch und inhaltlich, jeder Teilnehmer kommt mit eigenem Projektkonzept zur Zusammenkunft und stellt es schriftlich oder mündlich vor)		RP, LRA, Gemeinde, Natur- und Umweltschutzvereinigungen, Öffentlichkeit, Grenzstaaten (Behörden und Organisationen)	je nach Fall eine Beratung mit variabler Dauer	formell, legt Rahmen der Umweltverträglichkeitsstudie fest
4	<u>Präsentation der Umweltverträglichkeitsstudie</u> - Firma legt Antragsunterlagen Umweltverträglichkeitsstudie vor, alle betroffenen Organe erhalten ein Exemplar zwecks Stellungnahme, - zuständige Behörde (LRA, RP) spricht sich zur Vollständigkeit der Unterlagen aus  <u>Parallel</u> gegebenenfalls Präsentation der Unterlagen bei Behörden der Grenzstaaten		RP; LRA, Gemeinde, Natur- und Umweltschutzvereinigungen, Öffentlichkeit,  Behörden der Grenzstaaten	4 Wochen	<u>MARKIERT BEGINN DES FORMELLEN VERFAHRENS</u>

5	<p><u>Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Information der Öffentlichkeit durch die lokale und regionale Presse sowie durch kommunale Amtsblätter über die Auslegung der Unterlagen,</li> <li>- Unterlagen können von der Öffentlichkeit bei der zuständigen Behörde eingesehen werden</li> </ul>		Öffentlichkeit	4 Wochen	
	<p><u>Parallel</u></p> <p><u>Bereitstellung des Dossiers für Behörden in Grenzstaaten</u></p> <p>Übermittlung des vollständigen Dossiers in deutscher Sprache und eventuell einer Kurzversion in französischer Sprache an die Behörden der Nachbarstaaten, die gegebenenfalls eine öffentliche Anhörung beschließen</p>		Behörden der Grenzstaaten	2 Monate	
6	<p><u>Stellungnahme der Behörden</u></p> <p>Projekt wird unter allen technischen Aspekten geprüft</p>		LRA –RP	max. 6 Monate bis 1 Jahr	
7	<p><u>Öffentliche Anhörung</u></p> <p>wurden im Laufe des öffentlichen Beteiligungsverfahrens schriftlich formulierte Einwände vorgebracht, wird eine öffentliche Anhörung (<i>Erörterungstermin</i>) organisiert, zu der diese diskutiert und dokumentiert werden</p>				
8	<p><u>Erneute Prüfung und Entscheidung</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Einwände werden untersucht,</li> <li>- gegebenenfalls Überarbeitung der Stellungnahmen je nach vorgebrachten Einwänden</li> </ul>		LRA RP		je nach formulierten Einwänden
9	<p><u>Entscheidung zum Projekt</u></p> <p>Firma erhält den Bescheid inkl. Auflagen, Grenzwerte etc.</p>				<p><u>ENDE DES VOR- GESCHRIEB. VER- WALTUNGS- VERFAHRENS</u></p>

*Rechtsmittel*

Nach Abschluss des Verfahrens können der Antragsteller oder die betroffenen Antragsgegner, die explizit schriftliche Einwände formuliert haben (und nur diese), innerhalb eines Monats vor dem Verwaltungsgericht Rechtsmittel einlegen. Das Einlegen von Rechtsmitteln hat aufschiebende Wirkung. Die Behörde (LRA, RP) kann allerdings eine provisorische Genehmigung erteilen, die die Errichtung der Anlage und deren eventuellen Probelauf gestattet.

Durchschnittliche Verfahrensdauer ab Einreichung des Antrags mit Umweltverträglichkeitsstudie (eventuelle Rechtsmittel ausgenommen): 6 Monate bis 1 Jahr

*Erläuterung der Abkürzungen*

LRA: Landratsamt (juristische und technische Behörde für Baurecht, Bauplanungsrecht, Flächennutzung, Bodenschutz, Naturschutz, Gewässerschutz)

RP: Regierungspräsidium (übergeordnete juristische und Gutachterbehörde)

## Genehmigungsverfahren in Frankreich (Elsass)

Etappe	Aktion	Betroffene Behörde oder Institution	Teilnehmer	Fristen	Anmerkungen
0	<u>Vorabkontakte</u>	Inspektion klassifizierter Anlagen (IIC)	Antragsteller Gemeinden	variabel	informell
1	<u>Zulässigkeit des Dossiers</u> - Einreichung des Genehmigungsantrags mit <u>Umweltverträglichkeits- und Risikostudie</u> durch den Anlagenbetreiber bei der Präfektur, - Prüfung des Dossiers durch den Inspektor für klassifizierte Anlagen, - Inspektor beurteilt Vollständigkeit des Dossiers	Präfekt  Inspektion klassifizierter Anlagen (IIC)	IIC	variabel	
2	<u>Ernennung des Untersuchungskommissars</u> - Dossier wird an den Präsidenten des <i>Tribunal administratif</i> (frz. Verwaltungsgericht) übergeben, - der Präsident des <i>Tribunal administratif</i> ernennt einen Untersuchungskommissar	Präfekt  Tribunal administratif		2 Wochen  2 Monate	
3	<u>Öffentliche und behördliche Beteiligungsverfahren</u> - mit Benachrichtigung über diese Ernennung gibt der Präfekt einen Erlass ( <i>arrêté</i> ) über die Eröffnung des Beteiligungsverfahrens heraus, - amtliche Bekanntmachung des Beteiligungsverfahrens (u. a. Aushang an der Amtstafel), - Durchführung des Beteiligungsverfahrens, - Ladung des Antragstellers und Übermittlung der Anmerkungen der Öffentlichkeit, - schriftliche Gegenäußerung des Antragstellers, - Fertigstellung des Berichts und der Schlussfolgerungen des Untersuchungskommissars (arbeitet vollkommen eigenständig), - Rückübermittlung der Unterlagen des Beteiligungsverfahrens an die Präfektur  <u>Parallel zum Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren</u> Anhörung der Verwaltungsämter, des/der Gemeinderats/-räte und der staatlichen Behörden der Nachbarstaaten, die gegebenenfalls eine öffentliche Anhörung beschließen	Präfekt          Präfekt	Gemeinden  Öffentlichkeit       Staatliche Ämter  Behörden der Nachbarstaaten	kurzfristig  2 Wochen  1 Monat und 2 Wochen (eventuell) 20 Tage  2 Wochen  45 Tage	<u>MARKIERT BEGINN DES FORMELLEN VERFAHRENS</u>

4	<u>Vorbereitung der Vorschläge der Inspektion</u> - Eingang des Dossiers bei der Präfektur und dessen Übermittlung an die Inspektion, - Erarbeitung des Berichts und der Vorschläge der Inspektion	Präfekt  IIC	IIC	variabel	
5	<u>Präsentation des Dossiers im Conseil Départemental d'Hygiène (CDH)</u> - Einberufung des CDH (Gesundheitsausschuss auf Departementsebene),  - Frist zur Informationsübermittlung an den Antragsteller;  - Beratung des CDH	Präfekt  IIC	1 Beratung, Teilnehmer: - Präfekt, - staatliche Ämter, darunter IIC, - Gemeinden, - Umweltschutzvereinigungen, - Verbraucherschutzverbände, - medizinisches Fachpersonal, - Industrieunternehmer, - Antragsteller	3 Monate  1 Woche	
6	<u>Vorbereitung der Entscheidung des Präfekten</u> - Vorbereitung und Übermittlung des Entwurfs des <i>arrêté préfectoral</i> (Erlass des Präfekten) an den Antragsteller,  - Frist zur Rückäußerung seitens des Antragstellers	Präfekt	Antragsteller	variabel  2 Wochen	
7	<u>Entscheidung des Präfekten</u> (oder Erlass über eine Fristverlängerung zur Entscheidungsfindung) Genehmigungserlass des Präfekten			3 Monate nach Abschluss des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens	<u>ENDE DES VORGESCHRIEB. VERWALTUNGSVERFAHRENS</u>

*Rechtsmittel*

Der Genehmigungserlass des Präfekten kann Gegenstand der Einlegung von Rechtsmitteln vor dem *Tribunal Administratif* (frz. Verwaltungsgericht) sein, die seitens der Antragsteller innerhalb von zwei Monaten und seitens Dritter oder von Gemeinden innerhalb von vier Jahren einzulegen sind. Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts können erneut Rechtsmittel vor dem *Cour Administrative d'Appel* (frz. Appellationsgerichtshof in Verwaltungssachen), ja sogar vor dem *Conseil d'Etat* (Staatsrat) eingelegt werden. Diese Fälle sind aber sehr selten (Größenordnung: fünf neue Verfahren pro Jahr für die beiden elsässischen Departements). Die eingelegten Rechtsmittel haben keinen aufschiebenden Charakter (außer bei Sonderverfahren).

Durchschnittliche Verfahrensdauer ab Einreichung des Antrags mit Umweltverträglichkeits- und Risikostudie (eventuelle Rechtsmittel ausgenommen): 9 bis 12 Monate

## Genehmigungsverfahren in der Schweiz (Basler Kantone)

Etappe	Aktion	Betroffene Behörde oder Institution	Teilnehmer	Fristen	Anmerkungen
0	<u>Vorabkontakte</u> Vorgespräch zwischen Antragsteller und (allein) zuständiger kantonaler Behörde, eventuell in Zusammenarbeit mit kantonalen Fachämtern	allein zuständige kantonale Behörde	kantonale Fachbehörden	variabel	informell
1	<u>Projektpräsentation</u> Projektpräsentation des Antragstellers zu Informationszwecken gegenüber den zuständigen Behörden bei Großprojekten wünschenswert	allein zuständige kantonale Behörde	kantonale Fachbehörden	variabel	informell
2	<u>Vorabstudien</u> - Antragsteller reicht bei der einzig zuständigen Behörde ein Pflichtenheft zur Weiterleitung an die Fachämter ein, - Antragsteller präsentiert seine Unterlagen und diskutiert mit Behördenvertretern über das Pflichtenheft, - Beschluss zum Pflichtenheft bezüglich der Umweltverträglichkeitsstudie, - Ausführung der Umweltverträglichkeitsstudie	allein zuständige kantonale Behörde	kantonale Fachbehörden	variabel	
3	<u>Einreichung des Dossiers</u> - Einreichung des Genehmigungsantrags mit Umweltverträglichkeitsstudie durch den Anlagenbetreiber beim zuständigen Amt auf kantonaler oder kommunaler Ebene			2 Monate	<u>BEGINN DES FORMELLEN VERFAHRENS</u>
4	<u>Behördliche Beteiligungsverfahren</u> - Umweltverträglichkeitsstudie wird an die betreffenden kantonalen Fachämter zur Prüfung der Zulässigkeit der Unterlagen übergeben, gegebenenfalls werden Ergänzungen abgefordert; - Fachämter beziehen Stellung zur Umweltverträglichkeitsstudie und übermitteln ihre Bewertung an die allein zuständige Behörde, - Standpunkt der alleinigen Behörde zur Umweltverträglichkeitsstudie wird an das zuständige kantonale oder kommunale Amt weitergeleitet	allein zuständige kantonale Behörde	kantonale Fachbehörden	variabel	
5	<u>Parallel zum behördlichen Beteiligungsverfahren</u> <u>Öffentliches Beteiligungsverfahren</u> - Projekt wird in einem Amtsblatt (eventuell auch durch Aushang) erstmalig veröffentlicht und der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht, - die betroffenen natürlichen und juristischen Personen sowie anerkannte gemeinnützige Vereine können innerhalb von 30 Tagen nach Veröffentlichung Widerspruch bei einem Amt auf kantonaler oder kommunaler Ebene einlegen	allein zuständige kantonale Behörde	kantonale Fachbehörden		

6	<p>- Kantonale Kommission zur Abwägung von Risiken „RISKO“ spricht in den Fällen Empfehlungen aus, bei denen die mit einem Projekt verbundenen Risiken über den akzeptabel eingeschätzten Rahmen hinausgehen</p> <p><u>Entscheidung zum Projekt</u> Das zuständige Amt trifft die Entscheidung über den Genehmigungsantrag und über die eingelegten Widersprüche, gegebenenfalls unter Einbeziehung von Fachämtern. Die Entscheidung wird dem Antragsteller und den Antragsgegnern mitgeteilt und ist Gegenstand einer zweiten Veröffentlichung.</p>	allein zuständige kantonale Behörde	<p>Öffentlichkeit</p> <p>kantonale Fachbehörden</p>	1 Jahr	<p><u>ENDE DES VOR-</u> <u>GESCHRIEB. VER-</u> <u>WALTUNGS-</u> <u>VERFAHRENS</u></p>
---	--	-------------------------------------	---	--------	---

#### Rechtsmittel

Nach Abschluss des Verfahrens können der Antragsteller oder die betroffenen Antragsgegner, die ihren Widerspruch während der vorangegangenen Phasen explizit formuliert haben (und nur diese), innerhalb von vier Wochen vor der *Commission de recours* (Berufungskommission) Rechtsmittel einlegen, diese trifft ihre Entscheidung gegebenenfalls unter Anrufung der allein zuständigen kantonalen Behörde und der kantonalen Fachämter. In diesen Fällen werden aber nur selten Rechtsmittel eingelegt. Darüber hinaus ist das erneute Einlegen von Rechtsmitteln vor dem *Tribunal Administratif cantonal* (kantonales Verwaltungsgericht) und danach vor dem *Tribunal Administratif fédéral* (föderales Verwaltungsgericht) möglich. Vor den Verwaltungsgerichten werden extrem selten Rechtsmittel eingelegt. Das Einlegen von Rechtsmitteln hat aufschiebende Wirkung.

Durchschnittliche Verfahrensdauer ab Einreichung des Antrags mit Umweltverträglichkeitsstudie (eventuelle Rechtsmittel ausgenommen): 1 Jahr