



Diskussionspapier

Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenzanforderungen bei der Zulassung von Industrieanlagen – Schutz sensibler Informationen unbedingt nötig

Vorbemerkung

Insbesondere zunehmende Akzeptanzprobleme bei (infrastrukturellen) Großprojekten haben den Wunsch nach vermehrter Transparenz und frühzeitiger Beteiligung der Öffentlichkeit bei Zulassungsverfahren gefördert. Dies umfasst auch die aus Sicht der Industrie sensiblen Informationen, die über das Medium Internet veröffentlicht werden. Rückgriff wird dabei auf die Vorgaben der Aarhus-Konvention aus dem Jahr 1998 genommen, die als völkerrechtlicher Vertrag den Zugang zu Umweltinformationen, zu Entscheidungsverfahren und zu Gerichten regelt. Diese wurden in diverse europarechtliche Richtlinien überführt, wie zum Beispiel die Umweltinformationsrichtlinie oder die neuesten Regelungen in der Seveso-III- und der UVP-Richtlinie. Damit soll die Demokratie und staatliches Handeln gestärkt werden. Im Gegensatz dazu sollen auf nationaler Ebene Behördenentscheidungen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung überprüft und verbessert sowie höhere Umweltstandards generiert werden.

Für die deutschen Chemieunternehmen ist vor diesem Hintergrund auf folgende Aspekte hinzuweisen:

Der Hochtechnologiestandort Deutschland ist im internationalen Kontext auf seinen Innovationsvorsprung und auf einen effektiven Know-how-Schutz im digitalen Zeitalter einer globalisierten Welt dringend angewiesen. In Bezug auf die Effizienz und Rechtssicherheit von Verwaltungsverfahren sowie der Genehmigungsentscheidung für Industrieanlagen ist zu beachten, dass der Aspekt der Transparenz dort seine Grenzen hat, wo Know-how-Schutz der Unternehmen und die Anlagensicherheit (Schutz vor Eingriffen Dritter) eine hohe Relevanz haben. Auch muss kritisch hinterfragt werden, ob in den Diskussionen die Aspekte der erhöhten Akzeptanz einer Behördenentscheidung durch frühzeitige Bürgerbeteiligung mit dem resultierenden Komplexitätsanstieg sowie zusätzlichem Aufwand und Zeitbedarf (Verfahrensdauer) angemessen gegeneinander abgewogen wurden.

Eine undifferenzierte Ausweitung der Transparenzanforderungen ist aus Sicht des VCI nicht geboten. Wir vertrauen auf das Fachwissen der Vollzugsbehörde, das weiterhin gestärkt werden muss. Auf der Vollzugsebene ist die Fachkompetenz vorhanden; die hoheitliche Aufgabe der Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen muss weiterhin dort verankert sein.

Schließlich ist auch der Aspekt der öffentlichen Sicherheit mit in die Betrachtungen zu ziehen, wenn es um erhöhte Transparenzforderungen geht. Die große Bedeutung der Sicherheit der Industriestandorte und der Schutz vor Eingriffen Unbefugter sollten bei allen Regulierungsvorhaben sowie in den aktuellen Diskussionen zu Digitalisierung, E-Government und Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung angemessen berücksichtigt werden.

Vor Kurzem hat das Bundesumweltministerium (BMUB) angekündigt¹, „Standards guter Bürgerbeteiligung“ zu entwickeln und greift hierzu Überlegungen des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2012 auf². Der VCI nimmt dies zum Anlass, die Themenkomplexe „Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenzanforderungen bei der Zulassung von Industrieanlagen“ im vorliegenden Diskussionspapier aufzugreifen und bittet um Berücksichtigung der beschriebenen Argumente in den zukünftigen Diskussionen. Im Übrigen wird auf das VCI-Argumentationspapier „schützenswerte Informationen“ verwiesen³.

Die deutsche chemische Industrie bekennt sich dabei – nicht zuletzt durch ihre freiwilligen Umwelt- und Nachhaltigkeitsinitiativen „Responsible Care“ und „Chemie³“ – ausdrücklich zu einem hohen Niveau des betrieblichen Umweltschutzes sowie der Anlagensicherheit und fördert dabei den regelmäßigen Dialog mit der Nachbarschaft und der Öffentlichkeit, z. B. durch etablierte Nachbarschaftskreise, Stakeholder-Dialoge und Veranstaltungen wie den Tag der offenen Tür.

¹ Pressemitteilung des BMUB vom 11.07.2017: <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/flasbarth-bmub-geht-bei-buergerbeteiligung-voran/>

² Jochen Flasbarth, Prof. Johann-Dietrich Wörner, Michael Sailer „Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren neu denken“ Umweltbundesamt 2012: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/oeffentlichkeitsbeteiligung-in-planungs>

³ VCI-Argumentationspapier „Schützenswerte Informationen“ im Rahmen der Errichtung und des Betriebs von Industrieanlagen vom 13.10.2016

Kernforderungen im Überblick

DIFFERENZIERUNG ZWISCHEN INFRASTRUKTURPROJEKTEN UND ANLAGENZULASSUNG

- Es ist zwischen Infrastrukturprojekten und Industrieanlagen zu differenzieren: Erfahrungen aus infrastrukturellen Großprojekten und daraus abgeleitete Ausweitungen der Öffentlichkeitsbeteiligung dürfen nicht schablonenhaft auf jedwede Industrieanlagenzulassung (unabhängig von Größe und Bedeutung des Vorhabens) übertragen werden – bestehende Standards im Fachrecht sind hier ausreichend. Die bewährten Abläufe zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Immissionsschutz- und Gewässerschutzverfahren erfordern keine zusätzlichen Regelungen. Sie würden die Verfahren zusätzlich belasten, terminlich verzögern und die Investitionsbereitschaft beeinträchtigen. Wir schlagen daher vor, die Anwendung des § 25 Abs. 3 und § 27a VwVfG für BImSchG-Verfahren explizit auszuschließen.

EFFIZIENZ IN DEN VERWALTUNGSVERFAHREN

- Bei der Vielzahl zu bewältigender Anforderungen und Verfahrensvorschriften im Bereich der Anlagengenehmigung muss Voraussetzung sein, dass diese Verfahren effizient und rechtssicher abgearbeitet werden können – neue Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung sind hier nicht erforderlich.
- Der möglichst effektive Einsatz der vorhandenen (Personal-)Ressourcen und die Anwendung verfahrensbeschleunigender Elemente müssen weiterhin Beachtung finden.

SCHUTZ VON GESCHÄFTSGEHEIMNISSEN, GRENZEN DER TRANSPARENZ

- Veröffentlichungspflichten dürfen dabei nicht unbegrenzt und undifferenziert ausgeweitet werden – dies gilt insbesondere für die Veröffentlichung sensibler Informationen in Verwaltungsverfahren über das Internet.
- Maßgeblich ist eine gute Information der betroffenen Öffentlichkeit über mögliche Auswirkungen eines Vorhabens auf Umwelt, Natur und Nachbarschaft. Diese Verpflichtung muss in angemessener Balance mit der Wettbewerbsfähigkeit und den Wirtschaftsinteressen der Unternehmen stehen.
- Im Zuge der immer stärkeren Digitalisierung des Verwaltungshandelns müssen hohe technische Sicherheitsstandards und ein sensibler, verantwortungsvoller Umgang mit Daten innerhalb der Genehmigungsprozesse garantiert werden.

BERÜCKSICHTIGUNG DER SICHERHEIT VOR SABOTAGEAKTEN

- Die große Bedeutung der Sicherheit der Industriestandorte und der Schutz vor Eingriffen Unbefugter sollten bei allen Regulierungsvorhaben, die in Zusammenhang mit Transparenzanforderungen stehen, sowie in den aktuellen Diskussionen zu Digitalisierung, E-Government und Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung angemessen berücksichtigt werden.

ANFORDERUNGEN AN DIE RECHTSSETZUNG

- Im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften fordern wir eine konsequente 1:1-Umsetzung der europäischen Regelungen im Einklang mit dem deutschen Rechtssystem⁴.
- In den Gesetzgebungsprozessen müssen alle relevanten Ressorts auch übergreifend und frühzeitig mit einbezogen werden (Verkehr/Infrastruktur, Wirtschaft und Inneres).

⁴ vgl. hierzu Dr. Andreas Wasielewski, UPR 1/2017, S. 1 ff.

Sachlage und Hintergrund

Akzeptanzprobleme infrastruktureller Großprojekte begründen den Wunsch nach mehr Transparenz und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung

Die teils negativen Erfahrungen bei infrastrukturellen Großprojekten der jüngeren Vergangenheit (z. B. bei Stuttgart 21 oder beim Ausbau der Netzinfrastruktur im Zuge der Energiewende) mit erheblichen Akzeptanzproblemen haben den Wunsch nach mehr Transparenz und einer Erweiterung der Bürgerbeteiligung auch im Vorfeld solcher Vorhaben begründet. Durch die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit antizipiert man eine Verbesserung der Akzeptanz und dadurch auch eine Beschleunigung der eigentlichen Genehmigungsverfahren (durch weniger Rechtsbehelfsverfahren gegen behördliche Entscheidungen).

Im geltenden Rechtsrahmen werden formelle Beteiligungsrechte immer mehr gestärkt – auch durch Veröffentlichungspflichten von Unterlagen im Internet

Den informellen Beteiligungsmöglichkeiten stehen im Rahmen der eigentlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren weitere formelle Beteiligungsmöglichkeiten gegenüber – so z. B. im Rahmen der Verwaltungsverfahren des Fachplanungs-, Raumordnungs- und Bauplanungsrechtes sowie im Rahmen umweltrechtlicher Fachregelwerke (z. B. im UVPG, BImSchG oder dem WHG). Gerade im Bereich der zuletzt genannten Umweltregelwerke wurden und werden die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit sukzessive immer stärker ausgeweitet:

- Einerseits werden verpflichtende, formelle Öffentlichkeitsbeteiligungen festgeschrieben

(z. B. bei der Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie: Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei Störfall- und Abstandsrelevanz), wobei eine – nicht vom Europarecht geforderte – Verknüpfung mit materiell-rechtlichen Pflichten für den Vorhabenträger vorgenommen wurde,

- andererseits werden Transparenzvorgaben und Veröffentlichungspflichten für Unterlagen dieser Genehmigungsprozesse gemacht – zunehmend über das Medium Internet

(z. B. bei der jüngsten Novelle des UVPG: Veröffentlichung von UVP-Berichten und entscheidungserheblichen Berichten und Empfehlungen über ein Internetportal).

Nicht nur infrastrukturelle Großprojekte sondern auch Industrieanlagen unterliegen regelmäßigen Genehmigungsprozessen

Nicht nur medial stark präsente Großprojekte unterliegen umfassenden Genehmigungsprozessen. Um einen ordnungsgemäßen Betrieb von Industrieanlagen zu gewährleisten, müssen die Betreiber weitreichenden technischen und organisatorischen Vorgaben aus dem Umweltrecht genügen (u. a. aus der Luftreinhaltung, dem Gewässer-, Boden- und Naturschutz- sowie aus dem Abfall- und Stoffrecht). Hierzu werden regelmäßig zahlreiche Anzeige- und Genehmigungsverfahren sowie auch (behördliche) Überwachungen durchlaufen. Sind alle Anforderungen erfüllt, sieht die Systematik der deutschen Industrieanlagenzulassung eine gebundene Entscheidung vor, d. h. eine Anlagengenehmigung ist dann zu erteilen (§ 6 BImSchG).

Die chemische Industrie steht im harten internationalen Wettbewerb – eine verlässliche, rechtssichere und effiziente Anlagenzulassung ist dabei ein wichtiger Standortfaktor.

Die chemische Industrie befindet sich gleichwohl in einem dynamischen und harten internationalen Wettbewerb. Dabei ist der Innovationsvorsprung hiesiger Unternehmen ein wesentlicher Grund dafür, warum am Standort Deutschland – trotz verhältnismäßig hoher Kosten für Arbeit, Energie, Bürokratie und sonstigem Erfüllungsaufwand – Wirtschaftswachstum möglich ist.

Um dafür innovative, neue Produktionsprozesse oder aber auch Modernisierungen, Anpassungen und Erweiterungen – in der Regel im laufenden Betrieb eines Chemie- bzw. Industriestandorts – durchführen zu können, spielen verlässliche, rechtssichere und effiziente Genehmigungsverfahren eine entscheidende Rolle. Dies gilt gerade für langfristige und in der Regel kapitalintensive Investitionsentscheidungen der chemischen Industrie.

Anmerkungen im Einzelnen – Problemstellungen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der chemischen Industrie

Erfahrungen aus infrastrukturellen Großprojekten dürfen nicht schablonenhaft auf jedwede Industrieanlagenzulassung übertragen werden

Der Wunsch nach Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung gerade im Vorfeld von Genehmigungsverfahren resultiert primär aus den negativen Erfahrungen bei infrastrukturellen Großprojekten mit weitreichendem Interesse und (ggf. auch unmittelbarer) Betroffenheit einer breiten Öffentlichkeit. Eine hierbei sicherlich nachvollziehbare, frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit darf aber nicht schablonenhaft und gar verpflichtend auf jedwede Industrieanlagenzulassung angewendet werden. Neue Ansätze – insbesondere im Hinblick auf frühe Beteiligungsprozesse sowie bei der Entwicklung

von (verpflichtenden) Standards „guter Bürgerbeteiligung“ durch das BMUB – sollten sich daher vorrangig auf Großvorhaben beziehen.

Die chemische Industrie stellt dabei eine (frühe) Beteiligung der Öffentlichkeit nicht grundsätzlich infrage. Im Gegenteil: Wir unterstützen unsere Unternehmen in Dialogprozessen und einer stetigen und frühzeitigen Kommunikation über ihre Tätigkeiten und geplanten Projekte. Hier kommt es aber immer auf den Einzelfall an, der Flexibilität und Freiräume für die Unternehmen voraussetzt.

Die bewährten Abläufe zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Verwaltungsverfahren erfordern keine neue Regelungen oder Standards zu den bereits umfassend vorhandenen Informationspflichten. Keinesfalls sollten bewährte Verfahrensabläufe zusätzlich belastet, terminlich verzögert oder gar die Investitionsbereitschaft negativ beeinträchtigt werden.

Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass eine Investitionsplanung ein Geschäftsgeheimnis im internationalen Wettbewerb sein kann, über die nicht immer frühzeitig Informationen breit und umfassend gestreut werden können. Es sind den Transparenz- und Beteiligungswünschen also auch immer betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte gegenüber zu stellen – auch und insbesondere im Kontext, dass eine überwiegende Anzahl an Unternehmen klein- und mittelständisch geprägt ist.

Zudem wird durch die zusätzliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld und die damit verbundene Ausweitung der Verfahren nicht per se ein Zugewinn an Rechtssicherheit erreicht. Hilfreich kann es letztlich nur sein, indem die Akzeptanz für das Genehmigungsverfahren vorbereitet wird und ggf. kritische Einwände rechtzeitig identifiziert und aufgearbeitet werden. Hierfür sind aber hohe Schwellen anzusetzen, z. B. in Planfeststellungsverfahren für Großprojekte. Die Erfahrung zeigt auch, dass Gegner des Vorhabens dadurch nicht zwingend befriedet werden und der Klageweg gegen behördliche Entscheidungen nicht verwehrt ist.

Transparenzanforderungen und Veröffentlichungspflichten dürfen Firmen-Know-how, Technologievorsprung oder gar Sicherheit keinesfalls gefährden

Technologievorsprung und Know-how – die Innovationsfähigkeit als Ganzes – ist ein elementarer Wettbewerbsfaktor für die hiesigen Unternehmen der chemischen Industrie. Im Zeitalter der zunehmenden Vernetzung und Globalisierung ist es umso wichtiger, dieses Wissen der Firmen effektiv zu schützen. Mit erheblicher Sorge werden daher Bestrebungen gesehen, im Rahmen von Genehmigungsprozessen weiterführende Transparenzanforderungen zu etablieren, die auch eine Veröffentlichung sensibler Antragsunterlagen (mit weitreichenden technischen Informationen, z. B. Maschinenaufstellungspläne etc.) über das Internet vorsehen.

Es darf hierbei einerseits bestritten werden, ob eine solche Veröffentlichung von Antragsunterlagen dem Transparenzgedanken überhaupt in der gewollten Form Rechnung trägt. So soll doch primär staatliches Handeln transparenter gestaltet und dem Interesse der betroffenen Öffentlichkeit genüge getan werden, Informationen über Entwicklungen in der Nachbarschaft zu erhalten. In der Mehrzahl werden hierzu An-

tragsunterlagen mit weitreichenden technischen Details kaum eine brauchbare Bewertungsgrundlage für die Öffentlichkeit bieten. Schon bei der bereits praktizierten öffentlichen Auslegung solcher Unterlagen im Rahmen von BImSchG-Genehmigungsverfahren gibt es Erfahrungswerte dahingehend, dass sich primär (außereuropäische) Wettbewerber für solche Dokumente interessieren. Eine Internetveröffentlichung würde diese Einsichtnahme durch Wettbewerber zusätzlich erleichtern.

Dabei ist auch zu beachten, dass selbst mit der Möglichkeit der Schwärzung von Geschäftsgeheimnissen – deren klare Definition oftmals schwer zu fassen ist – wettbewerbsrelevante Informationen aus der Gesamtheit der offen gelegten Unterlagen erschlossen werden können (z. B. technische Prozessdetails, Produktionskapazitäten, Produktportfolio, Erweiterungsstrategien, etc.). Selbst die Veröffentlichung einfacher Hinweise auf Know-how, also ohne Beschreibung von Details, kann im Einzelfall schon schädliche Einflüsse auf das globale Wettbewerbsumfeld auslösen – eine zeitlich und örtlich unbegrenzte Verfügbarkeit solcher Informationen über das Internet ist ein gravierender Wettbewerbsnachteil! Im Übrigen sind etwaige Fehler (z. B. bei der Schwärzung) kaum noch zu korrigieren. Einmal fälschlich veröffentlichte Unterlagen (auch ggf. durch eine Behörde mit sich stellenden Fragen der Amtshaftung) sind nur unter erheblichem Aufwand – evtl. sogar niemals mehr – aus dem Internet zu löschen.

In einer Zeit in der zudem eine bisweilen kritische Sicherheitslage zu verzeichnen ist, muss auch eindringlich davor gewarnt werden, mit einer Internetveröffentlichung detaillierte Informationen zu kritischer Infrastruktur völlig frei zugänglich zu machen. Mit Blick auf den Schutz vor gezielten Anschlägen zur Auslösung von Störfällen in chemischen Anlagen ist ein solches Vorgehen sehr kritisch zu bewerten.

Unter Beachtung von Aspekten des Know-how-Schutzes und der inneren Sicherheit ist es daher unabdingbar, dass in Dialogprozessen oder Regulierungsvorhaben, die eine Ausweitung von Transparenzvorgaben vorsehen sollen, alle relevanten Ressorts übergreifend miteinbezogen werden – nicht nur das Umweltministerium.

Bei der Tendenz hin zu einer immer stärkeren Transparenz des Verwaltungshandelns sollte auch in Erwägung gezogen werden, stattdessen das Vertrauen der Bürger in die Vollzugsbehörden zu stärken. Dort ist sowohl die Fachkompetenz vorhanden als auch die hoheitliche Aufgabe des Vollzugs verankert.

Es sind hohe technische Sicherheitsstandards und ein sensibler Umgang mit Daten des Genehmigungsprozesses nötig – auch Genehmigungsbehörden vor Ort müssen hierfür Unterstützung erfahren

Die Digitalisierung des staatlichen Verwaltungshandelns wird naturgemäß nicht nur im Hinblick auf die Erweiterung von Transparenzanforderungen, sondern auch zum Heben von Effizienzpotenzialen durch E-Government forciert. Es ist also zu erwarten, dass Behörden immer mehr und immer größere Mengen an Daten elektronisch handhaben müssen. Unter Berücksichtigung der Sensibilität dieser Unterlagen (s. o.) und der realen Gefahr von Cyberangriffen ist es elementar, dass auch hier höchste Sicherheitsstandards angewendet werden.

Die (chemische) Industrie ist selbst vermehrt dazu gezwungen, den Umgang mit vertraulichen und risikobehafteten Daten bzw. Informationen in zertifizierten Managementsystemen abzusichern (z. B. DIN ISO 27001). Betrachtet man die großen Mengen an vertraulichen, verfahrenstechnischen Informationen, mit denen innerhalb von Genehmigungsbehörden gebündelt umgegangen wird, ist allein aus dieser Perspektive – und auch ganz ohne weitergehende transparenzbedingte Internetveröffentlichungspflichten – ein hohes Maß an Sensibilität und technischen Schutzmaßnahmen geboten. Auch im behördlichen Bereich sollten die Vorgaben einschlägiger Cybersecurity-Standards maßgeblich sein – hierfür müssen die vollziehenden Behörden vor Ort aber verstärkt Unterstützung erhalten.

Ansprechpartner: RAin Verena Wolf,
 Telefon: +49 (511) 98490-15
 E-Mail: wolf@vci.de
 Verband der Chemischen Industrie e.V.
 Mainzer Landstr. 55, 60329 Frankfurt

Ansprechpartner: Dr. Roland Appel
 Telefon: +49 (89) 9269116
 E-Mail: appel@lv-bayern.vci.de
 Verband der Chemischen Industrie e.V.
 Landesverband Bayern
 Innstraße 15, 81679 München

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2016 rund 185 Milliarden Euro um und beschäftigte 447.000 Mitarbeiter.

Website: www.vci.de; Twitter: @chemieverband