

Politik brief

Januar
2020

spezial

VERBAND DER CHEMISCHEN INDUSTRIE e.V.
WIR GESTALTEN ZUKUNFT.



VCI

Genehmigungsverfahren beschleunigen!



Bürokratischer Aufwand und Kosten steigen

Wäre weniger nicht manchmal mehr?

Deutschlands chemische Industrie will ihren Ausstoß von Treibhausgasen bis 2050 vollständig reduzieren. Die Unternehmen sind bereit, dafür Milliarden Euro in neue Prozesse und Anlagen zu investieren. Doch Geld alleine wird nicht reichen, um die Transformation einer Schlüsselindustrie mit rund 465.000 Mitarbeitern erfolgreich zu bewältigen: Zu den wesentlichen Erfolgskriterien zählen auch effiziente Genehmigungsverfahren – doch genau daran fehlt es zunehmend.

Es geht aber nicht nur um die Treibhausgasneutralität der chemischen Industrie, für die viele Unternehmen ihren Anlagenpark grundlegend erneuern müssen. Generell ziehen sich viele für die Zukunftsfähigkeit zentrale Vorhaben unnötig in die Länge. Ein Grund: Genehmigungsverfahren werden in Deutschland immer komplexer und erweisen sich als schwerwiegendes Investitionshemmnis. Das gilt auch für

politisch längst vereinbarte Projekte: So verharren derzeit rund 1.000 Mobilfunkmasten in Verfahren, und die Anzahl der Baugenehmigungen für neue Windkraftanlagen bricht bundesweit ein. Für Investitionen in Schulen, Straßen und Digitalisierung wurden nach Angaben des Finanzministeriums 15 Milliarden Euro nicht abgerufen – unter anderem aufgrund zäher Entscheidungsprozesse.

Die wesentlichen Defizite sind:

Erodierende Planungs- und Rechtssicherheit

► Genehmigungsverfahren werden auch bei kleineren Änderungen von Anlagen immer komplexer und damit schwieriger planbar.

Stetig steigende Anforderungen

► Der Bau von Produktionsanlagen wird immer teurer und langsamer. Allein das Genehmigungsverfahren nach Immissionschutzrecht dauert nach Antrags-einreichung oft bis zu drei Jahre.

Schwindende Akzeptanz

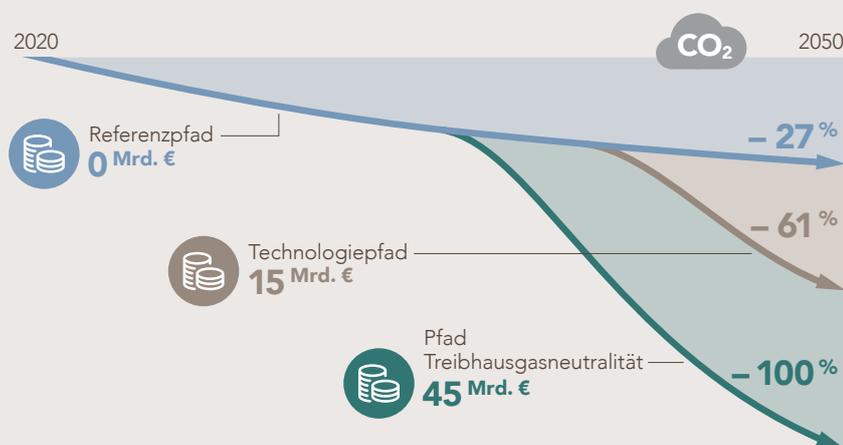
► Die Politik verzichtet allzu oft darauf, industriepolitische Notwendigkeiten gegenüber der Gesellschaft zu erklären und zu vertreten.

Dass es auch anders geht, zeigen die Niederlande, wo Genehmigungen – bei gleich hohem Schutzniveau für Mensch und Umwelt – deutlich zügiger erteilt werden. Beispiel: Um den Hafen Rotterdam besser anzubinden, wurde bereits 2007 eine neue Eisenbahnstrecke bis zur deutschen Grenze in Betrieb genommen. Auf deutscher Seite wird der Schienenausbau frühestens 2025 fertiggestellt sein.

Die Chemieindustrie wirbt für eine neue Kultur des Aufbruchs bei Projekten, mit denen der Standort Deutschland zukunftsfähig gemacht werden kann. Damit sich der Mehrwert effizienter Genehmigungsverfahren auf Basis hoher Standards am Ende auszahlt: für die Menschen, die Unternehmen – und die Umwelt.

TREIBHAUSGASEMISSIONEN UND INVESTITIONEN BIS 2050

Treibhausgasemissionen aus Prozessen, Energiebedarf und Produkten sowie zusätzliche Investitionen*; Quelle: DECHEMA und FutureCamp, 2019



Die deutsche Chemieindustrie kann ihren Treibhausgasausstoß mithilfe neuer Produktionstechnologien bis 2050 vollständig reduzieren (= „Pfad Treibhausgasneutralität“). Das setzt neben neuen Verfahren, einem dauerhaft niedrigen Industriestrompreis und sehr viel treibhausgasfreiem Strom aus erneuerbaren Quellen aber auch eines voraus: effiziente und unbürokratische Genehmigungsverfahren, damit die Unternehmen ihren Anlagenpark möglichst rasch umrüsten können.

Alle Informationen zu der Studie „Roadmap Chemie 2050“ auf:

► www.vci.de/klima2050

* Annahme Stromkosten: 4 Cent/kWh inkl. Steuern und Abgaben

Zunehmender Standortnachteil

Aufwand und Mehrwert in Balance bringen

Strenges Planungsrecht und Grenzwerte für Industrieanlagen sind seit jeher Alltag in der Chemie. Die Unternehmen tragen das mit. Allerdings: Noch vor gut zehn Jahren galten deutsche Genehmigungsverfahren als positiv besetzter Standortfaktor – das hat sich grundlegend gewandelt. Wesentliche Probleme sind eine deutliche, oft intransparente Ausweitung der Bürgerbeteiligungen, die Implementierung des weitreichenden Ausgangszustandsberichts Boden sowie eine neue Sicherheitsabstandsregelung im Bundesimmissionsschutzgesetz.

Deutschlands Chemie kommt in Genehmigungsprozessen und während des Betriebs Hunderten Vorschriften nach. Dabei stehen sechs Themenbereiche hervor, die besonders viel – und meist unnötigen – bürokratischen Aufwand hervorrufen. Hinzu kommt, dass EU-Vorgaben in Deutschland äußerst strikt ausgelegt werden. Immer wieder verzichtet der deutsche Gesetzgeber ohne Not darauf, Regelungsspielräume zu nutzen. Zudem legen die Behörden unklare Rechtsbegriffe wie „erheblich“ oder „angemessen“ immer restriktiver aus.

Hohe Belastung für Mittelstand

Die Kosten von Genehmigungsverfahren belaufen sich mittlerweile auf 3 bis 5 Prozent der Bausumme. Ein Großteil davon fließt in Gutachten. Fehlende Gutachter führen zu weiteren Verzögerungen. Davon besonders betroffen sind die fast 2.000 mittelständischen Chemieunternehmen, zumal sie sich im Gegensatz zu größeren Konzernen häufig keine eigenen Abteilungen für Genehmigungsverfahren leisten können. In den langjährigen Verfahren müssen sie viel Geld in externen Sachverstand investieren.

Immissionsschutz

■ Kontinuierlich entwickelt die EU neue Anforderungen an die Emissionsminderung für industrielle Anlagen und gibt dafür Bandbreiten vor. Grundlage ist die beste verfügbare Technik (Best Available Techniques References – BREF). Die Chemie unterstützt dieses Verfahren. Zudem definiert die EU Ausnahmeregelungen, die in zahlreichen Ländern problemlos angewendet werden. Anders in Deutschland: Hier gewähren die Behörden nur mit erheblichem Aufwand EU-rechtskonforme Ausnahmen. Ein weiteres Problem ist, dass hierzulande die BREF-Vorgaben viel zu spät durch Rechtsvorschriften konkretisiert werden. Rechts- und Planungsunsicherheit sind die Folge.

Bodenschutz

■ Anlagen können erst in Betrieb genommen werden, wenn ein umfassender „Bodenzustandsbericht“ vorliegt. Das gilt auch für kleinere Änderungen im Bestand. Diese Berichte erfassen den Status quo und werden bei Einstellung des Betriebs, gegebenenfalls Jahrzehnte später, herangezogen, um mögliche Abweichungen feststellen zu können. Dabei führen realitätsfremde Annahmen – beispielsweise, dass Stoffe durch versiegelte Flächen ins Erdreich gelangen können – immer wieder zu einem immensen Aufwand. Europaweit verlangt kein anderes Land Vergleichbares.

Gewässerschutz

■ Chemieunternehmen entnehmen Wasser aus Flüssen oder Seen beispielsweise zur Kühlung und für die Produktion. Um dafür Genehmigungen zu erhalten, müssen sie nachweisen, dass sie die Gewässer nachhaltig bewirtschaften. In Deutschland erfolgt die Einstufung der Wasserqualität besonders streng. Folge ist eine weitgehend verzerrte Wahrnehmung, dass die heimischen Gewässer im EU-Vergleich deutlich schlechter abschneiden. Die



CHEMIEINDUSTRIE KOMMT AM STANDORT



UMWELTINFORMATIONSGESETZ/KLAGERECHT

Überwachungsmaßnahmen, Genehmigungsbescheide und öffentlich-rechtliche Verträge angreifbar



NATURSCHUTZRECHT

Stoffeinträge, Schutz von Lebensraum und Arten



UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG

Auswirkungen zum Beispiel auf Klima und natürliche Ressourcen

Verwaltungen agieren zunehmend verunsichert: Wurden vor einigen Jahren beispielsweise Erlaubnisse zur Wasserentnahme überwiegend unbefristet erteilt, gelten die Genehmigungen heute oft nur für wenige Jahre. Das beeinträchtigt die Rechts- und Planungssicherheit und erfordert zahlreiche neue Anträge auf Verlängerung der Erlaubnisse.

Anlagensicherheit

■ Zwischen Industrieanlagen sowie Wohn- oder Naturschutzgebieten und Verkehrswegen muss ein angemessener Sicherheitsabstand liegen. 2015 wurde die Regelung deutlich verschärft, sodass Genehmigungsverfahren verzögert und Entwicklungsmöglichkeiten ganzer Standorte massiv beeinträchtigt werden. Anlass war die Umsetzung einer



DEUTSCHLAND ZAHLEICHEN VORSCHRIFTEN NACH



STÖRFALLRECHT

Sicherheitskonzepte, Sicherheitsmanagementsysteme und Sicherheitsberichte, technische Regeln und Leitfäden



ARBEITSSCHUTZRECHT

Gefahrstoffverordnung, Gefährdungsbeurteilung, Einhaltung von Grenzwerten



WASSERRECHT

Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot, Umgang mit wassergefährdenden Stoffen, Spurenstoffstrategie



IT-SICHERHEIT

Transparenzanforderungen, Datenschutz, Cyber-Security



BAURECHT

Bauleitplanung, Brandschutz, angemessener Sicherheitsabstand



BODENSCHUTZRECHT

„Bodenzustandsbericht“ sowie Mess- und Sanierungspflichten



IMMISSIONSSCHUTZRECHT

BREF-Prozess, TA Luft und Berichtspflichten, Vorgaben zu Energieeffizienz, Lärm und Gerüchen



CHEMIKALIENRECHT

REACH- und CLP-Verordnung, Kommunikation in der Lieferkette, harmonisierte Einstufung und Kennzeichnung, Beschränkungen und Zulassungspflichten



ABFALLRECHT

Anforderungen zu Recycling und gefährlichen Abfällen, Deponiekapazitäten

EU-Richtlinie. Doch während andere Länder EU-Recht ohne Verschärfungen umsetzen und handhabbare Regelungen bevorzugen, führt Deutschland komplizierte, unklare und verschärfende Vorgaben ein.

Chemikalienrecht

- Durch die sehr umfangreiche EU-Gesetzgebung zu chemischen Produkten sind Mensch und Umwelt umfassend geschützt. Beispiele sind die REACH- und die CLP-Verordnung. Mit REACH können problematische Verwendungen von Stoffen wirkungsvoll beschränkt werden. Hinzu kommen umfangreiche Gesetzgebungen zum Arbeitsschutz, Umweltschutz und zur Anlagensicherheit. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Spezialvorschriften. Weltweit gesehen hat Europa damit die umfangreichste,

komplexeste und insgesamt strengste Gesetzgebung. Die Umsetzung erfordert aber einen enormen Aufwand für Unternehmen und Behörden.

Naturschutzrecht

- Gerade aus dem Naturschutzrecht ergeben sich immer wieder politische Zielkonflikte. Das gilt nicht nur für die

Industrie, wie die Ausbaufaute der klimapolitisch gewünschten Windkraft verdeutlicht. Genehmigungsverfahren werden immer wieder verzögert und verteuert, weil beispielsweise eine mögliche Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt vorgetragen wird oder neue Gutachten gefordert werden.



„Wenn die Aufstellung eines Planfeststellungsbeschlusses nur noch von einer Handvoll Fachleuten rechtssicher durchgeführt werden kann, dann erodiert das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaats.“

Andreas Voßkuhle

Präsident des Bundesverfassungsgerichts,
in DIE ZEIT, 29. September 2018

Fünf Punkte für bessere Genehmigungsverfahren

Die chemische Industrie will auch künftig in Deutschland produzieren, Arbeitsplätze erhalten, Steuern zahlen – und bis 2050 Treibhausgasneutralität erreichen. Dafür notwendig sind vor allem zügige und rechtssichere Genehmigungsverfahren. Die Umsetzung in die Praxis muss so einfach sein, dass sie auch für Mittelständler angemessen zu berücksichtigen ist.

Umweltschutzrecht vereinfachen

- Rechtsvorschriften sind zu konsolidieren, um Doppelregulierung zu vermeiden. Hier sind Bund und Länder gleichermaßen gefordert. Zudem sollte der Bund drei wesentliche Aufgaben angehen.
 1. Spielräume und Freiheitsgrade bei der Umsetzung von europäischem Recht bleiben oft ungenutzt. In der Praxis führt das immer wieder zu Missverständnissen und im EU-Vergleich zu strengeren Vorgaben. Das muss geändert werden.
 2. Der Bund sollte den Planungsbehörden der Länder und Unternehmen eindeutige Verfahrenswege bieten und damit zu mehr Rechtssicherheit beitragen. Die Wahrung der Verhältnismäßigkeit ist dabei unerlässlich.
 3. Umweltpolitik ist auch Industriepolitik. Deshalb sollte sich das Bundeswirtschaftsministerium stärker als bisher in die entsprechende Gesetzgebung einbringen.

Verfahren entschlacken

- Die Zulassung von Anlagen muss effektiv und effizient werden. Planspiele können unter Beteiligung von Industrie und Behörden ein geeignetes Instrument

sein, um im Vorfeld neuer Regelungen Probleme zu erkennen und praxisgerechte Lösungen zu diskutieren. So geschehen in Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 2019 bei der „Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft“. Wesentlich ist zudem, die Gerichtsverfahren zu verkürzen. Immer wieder werden Streitfälle über alle Instanzen hinweg ausgetragen. Bei industriellen Großvorhaben sollte eine erstinstanz-

meintlich sicheren Seite zu sein, fordern die Mitarbeiter zunehmend Gutachten ein und verfolgen mitunter eine Null-Risiko-Strategie. Um am Ende von Genehmigungsverfahren rechtssichere Entscheidungen zu erhalten, müssen die Anforderungen und Vollzugsvorschriften praxisnah, eindeutig und unmissverständlich formuliert sein – das ist für Unternehmen ebenso wichtig wie für Behörden.



„Langwierige und bürokratische Planungs- und Genehmigungsverfahren sind ein massives Hindernis für neue Investitionen in Betriebe und neue Infrastrukturen. Dies wirkt sich nachteilig auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland aus, gerade auch für kleinere und mittlere Unternehmen.“

Aus dem Koalitionsvertrag
von CDU, CSU und SPD

liche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte eingeführt werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2020 sollte zudem genutzt werden, um eine Reform der „Aarhus-Konvention“ – die unter anderem den Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten regelt – anzustoßen. Sie erweist sich immer wieder als schwerwiegendes Hemmnis.

Klare Rechtsbegriffe verwenden

- Unklare Rechtsbegriffe wie „zumutbar“, „praktisch vernünftig“ oder „Gefahrerhöhung“ erschweren oft die Arbeit der Behörden und forcieren die Angst vor Verfahrensfehlern. Um auf der ver-

Personal aufstocken und qualifizieren

- Bei steigender Komplexität sind Deutschlands Genehmigungs- und Fachbehörden oft unterbesetzt. Besonders die Länder sind gefordert, Personalressourcen aufzustocken. Zudem ist sicherzustellen, dass bei einem Generationenwechsel das Wissen an neue Kollegen weitergegeben wird. Und: Die Mitarbeiter müssen kontinuierlich geschult werden, um rechtssichere Genehmigungsentscheidungen treffen zu können.

Klaren Dialog führen

- Bei Genehmigungsverfahren sollten Chancen und Risiken auf Basis von Fakten abgewogen werden. Ein frühzeitiger Dialog mit allen Beteiligten könnte dabei helfen. Positivbeispiele sind Workshops von Behörden und Unternehmen, die in Niedersachsen unter Schirmherrschaft des Umweltministers durchgeführt werden. Zugleich müssen die Beteiligungsverfahren transparenter werden. Ziel muss sein, die Öffentlichkeit besser und strukturierter in einem einmaligen Hauptsacheverfahren einzubinden und in den nächsten Stufen darauf zu verweisen. Das trägt auch dazu bei, die Behörden zu entlasten. Politik und Wirtschaft müssen gemeinsam für mehr Akzeptanz von wichtigen Industrieprojekten werben.

Fakten

Wussten Sie schon, dass die deutsche chemisch-pharmazeutische Industrie ...

- rund **465.000 Mitarbeiter** beschäftigt?

- etwa **20.000 junge Menschen** in über 50 naturwissenschaftlichen, technischen und kaufmännischen Berufen **ausbildet**?

- mehr als **2 Milliarden Euro** pro Jahr für den laufenden Betrieb der **Umweltschutzanlagen** ausgibt?

- ihre **Treibhausgasemissionen** von 1990 bis 2017 um **48 Prozent senken** konnte, trotz steigender Produktion (+ 69 Prozent)?

- 2018 rund **11,8 Milliarden Euro** in **Forschung und Entwicklung** investiert hat?

- über einen **Fonds** 2020 rund **12 Millionen Euro** für wissenschaftlichen Nachwuchs und Chemieunterricht an Schulen zur Verfügung stellt?

- die Zahl der Arbeitsunfälle seit 1980 um **60 Prozent** von 23,5 Unfälle pro 1 Million Arbeitsstunden auf 9,3 **Unfälle senken** konnte?

- mit Spezialisten und Werkfeuerwehren aus **130 Unternehmen** die öffentlichen Feuerwehren und die Polizei bei Transportunfällen mit Chemikalien **bundesweit unterstützt** – rund um die Uhr?

- seit fast **30 Jahren** Teil der internationalen **Responsible-Care-Initiative** ist?

- **2013** gemeinsam mit der Gewerkschaft IG BCE und dem Arbeitgeberverband BAVC die Nachhaltigkeitsinitiative **Chemie³** gegründet hat?

Ihre Ansprechpartner

Geschäftsführer VCI-Hauptstadtbüro Norbert Theihs
E-Mail theihs@berlin.vci.de
Telefon +49 (0)30 200599-12
Geschäftsführer VCI-Europabüro Dr. Pierre Gröning
E-Mail groening@bruessel.vci.de **Telefon** +32 (0)2 54806-91
Weitere Informationen www.vci.de/politikbrief
www.twitter.com/chemieverband, www.facebook.com/chemieverbandVCI

Impressum Politikbrief

Herausgeber Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI),
 Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt
Telefon +49 (0)69 2556-0
Verantwortlich Jenni Glaser
Chefredaktion Monika von Zedlitz
Redaktionsschluss Januar 2020
Agenturpartner Köster Kommunikation, GDE
Bildmaterial BASF SE (Seite 3/4); Bundesverfassungsgericht,
 lorenz.fotodesign, Karlsruhe (Seite 4); Hans F. Daniel (Seite 5)
 Klimaneutral gedruckt auf Papier aus nachhaltiger Waldwirtschaft