

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/6828 -**

Einschränkung des Ermessensspielraums der Behörden durch den Erlass zu § 16 Abs. 2 BImSchG

Anfrage der Abgeordneten Dr. Gero Hocker, Christian Grascha und Christian Dürr (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 27.10.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 04.11.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 29.11.2016,
gezeichnet

Stefan Wenzel

Vorbemerkung der Abgeordneten

Laut Erlass des Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz „Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren zur Genehmigung einer wesentlichen Änderung einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage - Anwendung des § 16 Abs. 2 BImSchG“ vom 12.08.2016 sieht die Regierung eine Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren zur Genehmigung einer wesentlichen Änderung einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage vor.

Mit dem Erlass soll der Antragsteller über Vorteile eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung aufgeklärt werden. Ein wesentlicher Vorteil soll in der Chance, höhere Akzeptanz für das Vorhaben in der Bevölkerung zu generieren, liegen.

Die Genehmigungsverfahren stellen im internationalen Wettbewerb einen wesentlichen Standortfaktor dar. Vor diesem Hintergrund gab es in der Vergangenheit Hinweise auf Probleme bei Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen. Danach soll sich die Genehmigungsdauer in den letzten Jahren verlängert haben.

1. Warum wurde dieser Erlass erstellt, und aus welchen Gründen wird dieser Erlass benötigt?

Der Erlass wurde erstellt, um den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern eine Hilfestellung für die in der Praxis nicht immer einfache Anwendung des § 16 Abs. 2 BImSchG an die Hand zu geben und so die Qualität der Rechtsanwendung zu sichern.

2. In welchen konkreten Fällen ist der Erlass anwendbar und wann nicht?

Der Erlass ist zu beachten, wenn eine Genehmigung für die wesentliche Änderung einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage, die im förmlichen Verfahren zu genehmigen war, beantragt wurde. In allen anderen Fällen ist er nicht anzuwenden.

3. Inwieweit ist eine Vergleichbarkeit der Vor- und Nachteile eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung seitens des Bundesgesetzgebers gewollt?

Eine Vergleichbarkeit der Vor- und Nachteile eines Verfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung ist weder gesetzlich gefordert noch erschlosse sich der Sinn einer derartigen Voraussetzung. Sollte die

Frage darauf abzielen, ob ein Vergleich im Sinne einer Abwägung zwischen den Vor- und den Nachteilen der Beteiligung der Öffentlichkeit im Einzelfall stattzufinden hat, so ist auch dies zu verneinen.

4. Welchen Rang belegte Niedersachsen verglichen mit anderen Bundesländern bezüglich Verfahrensdauer und Antragsgenehmigungen?

Ein Vergleich zur Verfahrensdauer im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu anderen Ländern liegt nicht vor.

Das in Niedersachsen vorhandene Qualitätsmanagement für die Gewerbeaufsichtsverwaltung belegt, dass die Genehmigungsverfahren effizient und zügig durchgeführt werden.

5. Wie lange dauerten durchschnittlich die Genehmigungsverfahren des §16 BImSchG in Niedersachsen in den letzten zehn Jahren in Tagen?

Die nachfolgenden Zahlenangaben beruhen auf einer statistischen Auswertung der Daten, die in die im Einsatz befindliche Betriebsdatenbank eingepflegt wurden. In einer Datenbank hinterlegte umfassende Daten für den Zeitraum vor dem Jahr 2012, die einer einfachen elektronischen Auswertung zugänglich wären, stehen nicht zur Verfügung.

Aus der im Einsatz befindlichen Betriebsdatenbank der Gewerbeaufsichtsverwaltung mit verfügbaren Informationen zu Genehmigungsverfahren ergibt sich für den Zeitraum vom 01.01.2012 bis zum 09.11.2016 (Tag der Datenauswertung), dass 115 Verfahren nach § 16 Abs. 2 BImSchG (Verfahren, in denen auf Antrag von der Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen wird) begonnen wurden. 110 Verfahren wurden in diesem Zeitraum abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer der abgeschlossenen Verfahren betrug 61 Tage.

Im gleichen Zeitraum wurden 56 Verfahren nach § 16 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 BImSchG (Änderungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung) begonnen. 49 Verfahren sind abgeschlossen. Die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 68 Tage.

Ebenfalls in diesem Zeitraum wurden 470 Verfahren nach § 16 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 BImSchG (Änderungsverfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) begonnen. 427 Verfahren sind abgeschlossen, die durchschnittliche Verfahrensdauer betrug 41 Tage.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer lag in dem o. g. Zeitraum innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Fristen.

6. Wie hoch war jeweils pro Jahr die kürzeste und längste Laufzeit der Verfahren, in diesem Jahr und in den letzten zehn Jahren?

Die Verfahrenslaufzeit wird berechnet ab Bestätigung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Die nachfolgenden Zahlen beziehen sich auf die Gesamtheit aller immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 16 BImSchG in dem betrachteten Zeitraum.

Im Jahr 2016 betrug die kürzeste Laufzeit der bis zum 09.11.2016 (Tag der Datenauswertung) beendeten Verfahren 0 Tage und die längste Verfahrenslaufzeit 519 Tage.

Im Jahr 2015 lag die kürzeste Laufzeit der in diesem Jahr beendeten Verfahren bei 0 Tagen, die längste bei 323 Tagen.

Im Jahr 2014 lag die kürzeste Laufzeit der in diesem Jahr beendeten Verfahren bei 0 Tagen, die längste bei 406 Tagen.

Im Jahr 2013 lag die kürzeste Laufzeit der in diesem Jahr beendeten Verfahren bei 2 Tagen, die längste bei 197 Tagen.

Für das Jahr 2012 ist in der Betriebsdatenbank ein Verfahren mit einer Verfahrensdauer von 59 Tagen hinterlegt.

Die Verfahrensdauer von 0 Tagen ergibt sich EDV-technisch dann, wenn die Vollständigkeit der Antragsunterlagen erst beim Vorliegen aller Antragsunterlagen in der Datenbank dokumentiert wird. In Einzelfällen liegt bereits der Entwurf der Genehmigung vor, bevor letzte Antragsunterlagen vom Antragsteller nachgereicht werden.

Lange Verfahrenslaufzeiten sind beispielsweise auf eine abgestufte Vorgehensweise mit mehreren verwaltungsrechtlichen Teilschritten im Genehmigungsverfahren zurückzuführen.

7. Wie oft wurden in diesen Verfahren Anträge abgelehnt?

In dem betrachteten Zeitraum vom 01.01.2012 bis zum 09.11.2016 wurden insgesamt drei Anträge abgelehnt.

8. Wie bewertet die Landesregierung die Bedeutung von Unternehmen aus dem Industrie- und Handelsgewerbe für das Land Niedersachsen?

Unternehmen aus dem Industrie- und Handelsgewerbe haben eine hohe Bedeutung für die Landesregierung.

So sind z. B. der Groß- und Außenhandel sowie der Einzelhandel für den Standort Niedersachsen ein zentraler Wachstumsmotor und damit ein Garant für den dauerhaften wirtschaftlichen Erfolg. Ihre Unternehmen sind bedeutende Arbeitgeber und Steuerzahler des Landes.

Die Bedeutung des Groß- und Außenhandels als Wirtschaftsfaktor für Niedersachsen wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass allein in Niedersachsen mehr als 10 000 Unternehmen mit knapp 100 000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten jährlich 82 Milliarden Euro umsetzen. Der Groß- und Außenhandel ist ein innovatives Bindeglied für den Standort Niedersachsen. Er bildet das Scharnier zwischen Produzenten, verarbeitender Industrie und Einzelhandel. Kerngeschäft im Großhandel ist der Handel mit Produktions- und Konsumgütern sowie den dazugehörigen Dienstleistungen. Im zweiten Quartal 2016 erreichte Niedersachsen im Groß- und Außenhandel mit 4,0 % das größte nominale Umsatzplus aller norddeutschen Bundesländer.

Auch der Einzelhandel ist für Niedersachsen von großer Bedeutung als Wirtschaftsfaktor. In Niedersachsen werden etwa 320 000 Beschäftigte in rund 40 000 Betrieben einen Jahresumsatz von geschätzt 48 Milliarden Euro in 2016 erwirtschaften und damit einen erheblichen Beitrag zur wirtschaftlichen Wertschöpfung leisten. Die durch den Einzelhandel direkt und indirekt induzierte Wertschöpfung hat allein in Niedersachsen ein Volumen von ca. 17,3 Milliarden Euro. Der Einzelhandel ist der beschäftigungsintensivste Wirtschaftszweig in Niedersachsen. Zudem werden im Einzelhandel derzeit über 15 000 junge Menschen pro Jahr ausgebildet.

Die Landesregierung sieht in der Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Industrie das Fundament des Wohlstands in Niedersachsen, Deutschland und Europa. Die Industrie ist unverzichtbar zur Bewältigung sowohl wirtschaftlicher als auch ökologischer und sozialer Herausforderungen. Sie schafft Werte und wirtschaftliches Wachstum, gibt ökologische, ökonomische und soziale Impulse, treibt Innovationen voran und sichert Arbeitsplätze und Wohlstand. Die Industrie und industrienahen Dienstleistungen sind - auch vor dem Hintergrund der rasanten Digitalisierung - das Rückgrat der Wirtschaft und damit auch der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Herausforderungen für Wachstum, Beschäftigung und den Erhalt des Wohlstands können nur mit der Industrie gelöst werden.

9. Wie wird sich die Bedeutung Niedersachsens als attraktiver Gewerbestandort durch den Erlass in Zukunft entwickeln?

Da der Erlass im Wesentlichen lediglich geltendes Recht erläutert, sind keine negativen Auswirkungen auf die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Niedersachsen durch ihn zu erwarten.

10. Laut der Antwort auf die Kleine Anfrage zur mündlichen Beantwortung „Welche Rolle spielt der Abbau der Bürokratie bei den KMUs für die Landesregierung“ vom 19.03.2015 sieht die Landesregierung vor, Bürokratie abzubauen. Wie unterstützt die Landesregierung mit diesem Erlass das Ziel, Bürokratie abzubauen?

Der Erlass erläutert im Wesentlichen die bestehende Rechtslage. Zusätzlich erlegt er den Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern Beratungs-, Dokumentations- und Informationspflichten auf. Letztere können zu einem geringfügigen und verhältnismäßigen Mehraufwand bei den Behörden führen, aber auch das Verfahren erleichtern.

11. Wie wird gewährleistet, dass Behördenmitarbeiter die Verfahrensabläufe effizient abarbeiten können?

Niedersachsen verfügt seit Ende der 1990er-Jahre über einen Formularsatz zur Antragstellung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nebst einem Leitfaden, in dem die gesetzlichen Hintergründe und Anforderungen zum Genehmigungsverfahren für die Antragsteller umfassend beschrieben werden. Der Leitfaden wurde zwischenzeitlich mehrfach aktualisiert und ist zur Unterstützung sowohl der Antragsteller als auch der Behördenmitarbeiter im Internet eingestellt. Im Jahr 2010 wurde der Formularsatz in eine Web-basierte Anwendung zur Erstellung von Antragsunterlagen überführt. Die Genehmigungsanträge können in Niedersachsen elektronisch erstellt und an die Genehmigungsbehörde übermittelt werden. Auf diese Weise kann eine direkte und zeitnahe Abstimmung zwischen Genehmigungsbehörde und Antragsteller über die Inhalte der Antragsunterlagen erfolgen. Das von Niedersachsen entwickelte Antragstellungsprogramm wurde zwischenzeitlich von mehreren Ländern übernommen und wird mittlerweile gemeinsam im Rahmen einer Länderkooperation fortentwickelt.

Damit verfügen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Genehmigungsabteilungen der Gewerbeaufsichtsverwaltung über eine moderne Ausstattung zur zügigen Bearbeitung von Genehmigungsanträgen.

12. Welche Verbesserungen werden in der neuen umfassenden Dokumentation der Behördenentscheidung gesehen?

Die Dokumentation der Prüfung der Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 BImSchG dient der Sicherung der Qualität der Rechtsanwendung.

13. Welchen Mehrwert sieht die Landesregierung, die Entscheidung ins Internet zu stellen?

Mit der Veröffentlichung der Entscheidung im Internet wird die Transparenz des behördlichen Handelns erhöht.

14. Wie bewertet die Landesregierung die Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren zur Genehmigung einer wesentlichen Änderung einer immissionsrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage?

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in Verfahren zur Genehmigung einer wesentlichen Änderung einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage ist nach Ansicht der Landesregierung geeignet, die Qualität der Entscheidung über den Genehmigungsantrag und die Akzeptanz für das Vorhaben in der Öffentlichkeit zu erhöhen.

15. Wie begründet sich die Annahme, dass mehr Öffentlichkeitsbeteiligung zu mehr Akzeptanz führt?

Ausweislich der Ziffer 1 des Erlasses bietet die Beteiligung der Öffentlichkeit die Chance, die Akzeptanz für ein Vorhaben in der Öffentlichkeit zu erhöhen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit führt

nicht zwangsläufig zu mehr Akzeptanz. Allerdings wird gemeinhin angenommen, dass Personen, die an einem Entscheidungsprozess teilnehmen und ihn beeinflussen können, eher geneigt sind, das Ergebnis des Prozesses zu akzeptieren.

16. Wie wird der Passus „vernünftige Zweifel“ in Punkt 3 „Hinweise für die Prüfung der Voraussetzungen“ des Erlasses seitens der Landesregierung konkret verstanden und ausgelegt? Gibt es Erfahrungen, EU-Richtlinien oder Ähnliches?

Das Attribut „vernünftige“ vor dem Wort „Zweifel“ soll zum Ausdruck bringen, dass auf lediglich theoretisch angenommenen, abstrakt für möglich gehaltenen Umständen beruhende Zweifel unbeachtlich sind. Die Wendung „vernünftige Zweifel“ ist u. a. aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes bekannt (siehe z. B. BGH, Beschluss vom 29.10.2009 - 4 StR 368/09 = NSTZ 2010, 292 [293]). Im Übrigen findet sich auch in der einschlägigen Kommentarliteratur zu § 16 BImSchG Verwendung (siehe z. B. Cjajka, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, § 16 Rn. 66 [Stand: September 1998]; Führ, in: Koch/Pache/Scheuing: GK-BImSchG, Kommentar, § 16 Rn. 340 [Stand: September 2006]; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Kommentar, BImSchG § 16 Rn. 130 [Stand: April 2011]).

17. Wie wird der Passus „keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen“ in Punkt 4 „Dokumentation und Prüfung“ des Erlasses seitens der Landesregierung konkret verstanden und ausgelegt?

Die Wendung „erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann“ entstammt den unter Ziffer 4 des Erlasses genannten §§ 3 c und 3 e des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie § 1 Abs. 3 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV). Wie sie auszulegen ist, kann allgemein zugänglichen Quellen, namentlich der einschlägigen Rechtsprechung und Kommentarliteratur, entnommen werden.

18. Der Erlass legt fest, dass §16 Abs. 2 nicht anzuwenden ist, wenn erhebliche nachteilige Auswirkungen nicht sicher ausgeschlossen werden können. Ist die Zulässigkeit dieser Abweichung von dem vorrangig geltenden Bundesgesetz als „lex specialis“ geprüft, und wie begründet die Landesregierung dies?

Es handelt sich nicht um eine Abweichung, sondern um eine auch in der Kommentarliteratur zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (siehe Jarass, BImSchG, Kommentar, 11. Auflage, § 16 Rn. 55) gebräuchliche Erläuterung der im Text des § 16 Abs. 2 Satz 1 BImSchG verwandten Wendung „nicht zu besorgen sind“.

19. Auf welcher Rechtsgrundlage schließt der Erlass die Anwendung des § 16 Abs. 2 BImSchG aufgrund einer UVP-Pflichtigkeit aus?

Der Erlass schließt die Anwendung des § 16 Abs. 2 BImSchG im Falle der UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens nicht aus, sondern weist auf die entsprechende Rechtslage hin. Die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten kennt im Falle der UVP-Pflichtigkeit eines Projektes keine Ausnahme von der in ihrem Artikel 6 Abs. 2 vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung. Mit anderen Worten: Käme § 16 Abs. 2 BImSchG bei einem UVP-pflichtigen Änderungsvorhaben zur Anwendung, verstieße dies gegen EU-Recht.