

Steffen Wehrens, Hagen Bauckmann*

Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz

Halbierung der Planungs- und Genehmigungszeiten – Wunschdenken oder reale Möglichkeit?

Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sollen schneller werden. Planungs- und Genehmigungszeiten sollen sich nach politischer Vorgabe halbieren. Einige Verfahren haben gezeigt, dass dies möglich scheint. Taugen diese als Blaupause für die gesamte Industrie? Welche Hindernisse stehen den Verfahren im Wege und was kann getan werden, um eine relevante Beschleunigungswirkung zu erzielen?

I. Einleitung

Die Industrie der Bundesrepublik Deutschland steht vor großen Herausforderungen. Neben den durch die kontinuierliche Erneuerung der Produktion verursachten Änderungen müssen disruptive Vorgänge wie die Energiekrise in Folge des Ukraine-Krieges, unterbrochene Lieferketten und der Umbau der Wirtschaft zur Klimaneutralität bewältigt werden.

Alle diese Projekte sind in der Mehrzahl der industriellen Anlagen, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigungsbedürftig sind, durch entsprechende Genehmigungsverfahren zu begleiten. Diese Verfahren werden sich nach Schätzungen des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI) bis 2030 verdoppeln. Bis 2030 wird es 15.000 reguläre Genehmigungen industrieller Anlagen und 5.000 reguläre Genehmigungen für Windenergie geben. Hinzu kommen Genehmigungsverfahren für 15.000 zusätzliche Windräder und 5.000 zusätzliche Änderungsgenehmigungen für die Produktionsumstellungen der Industrieanlagen.¹

Diese Genehmigungsverfahren sind nach den rechtlichen Vorgaben des BImSchG in der Zeitspanne reguliert, jedoch dauern nach einer Auswertung des BDI in der Praxis die meisten Verfahren ca. 6 Monate länger als vorgesehen.² Dies entspricht auch den Erfahrungen aus der Tätigkeit der GfBU-Consult, die als Planungsbüro mehr als 100 Verfahren geführt und begleitet hat. Mit dieser Geschwindigkeit sind die aktuellen Herausforderungen schwer zu meistern.

Doch es geht auch anders. Beispiele wie der Bau der Tesla-Fabrik in Grünheide oder des ersten Flüssiggasterminals in Wilhelmshaven zeigen, dass eine hohe Geschwindigkeit offensichtlich möglich ist. Das Problem der langen Verfahrensdauern hat auch die Bundesregierung erkannt. Bundeskanzler Olaf Scholz hat eine relevante Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren bei Ausbavorhaben in Aussicht gestellt.

„Zukunftsprojekte auf den Gebieten Energie, Infrastruktur, Bau und Umweltrecht werden wir künftig in der Hälfte der Zeit planen und genehmigen“,

sagte er z.B. beim Baustart für das neue Bahnwerk in Cottbus im Mai 2022.³ Dazu ist seitens der Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen bereits umgesetzt worden, weitere Maßnahmen sind geplant.

Im nachfolgenden Artikel sollen einerseits die Erfahrungen aus den „Hochgeschwindigkeitsprojekten“ auf ihre allgemeine Praxistauglichkeit untersucht und die bereits ergriffenen rechtlichen Maßnahmen auf ihre mögliche Beschleunigungswirkung durchleuchtet werden.

II. Etwas Theorie – rechtliche zeitliche Vorgaben

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz gibt, im Gegensatz zu anderen Rechtsbereichen wie z.B. der Planfeststellung, konkrete Verfahrensdauern vor. So hat die Genehmigungsbehörde nach Einreichen des immissionsschutzrechtlichen Antrages 1 Monat (§ 7 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV) Zeit, die Vollständigkeit der Unterlagen zu prüfen. Dies soll im sternförmigen Verfahren (alle Behörden werden parallel und gleichzeitig beteiligt) geschehen und kann einmalig um 2 Wochen verlängert werden. Danach erhält der Antragstel-

DOI: 10.21552/uwp/2023/3/6

* Dipl.-Chem. Dr. Steffen Wehrens und Prof. Dr.-Ing. Hagen Bauckmann, GfBU-Consult Gesellschaft für Umwelt- und Managementberatung mbH, Hoppegarten; Kontakt: steffen.wehrens@gfbu-consult.de und hagen.bauckmann@gfbu-consult.de.

1 BDI, Stellungnahme, Umweltpolitik, Verfahren: Entwurf zur Änderung des BImSchG und weiterer Verordnungen, 5.4.2023, abrufbar im Internet unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/20_Lp/bimSchg_klima/Stellungnahmen/bimSchg_klima_stn_bdi_bf.pdf (letzter Zugriff 31.10.2023).

2 BDI, Unternehmensbefragung zu Genehmigungsverfahren, abrufbar im Internet unter <https://bdi.eu/artikel/news/unternehmensbefragung-zu-genehmigungsverfahren> (letzter Zugriff 31.10.2023).

3 Wilfer, Bundeskanzler Scholz will Zeit von Planungs- und Genehmigungsverfahren halbieren, 11.5.2022, abrufbar im Internet unter <https://www.euwid-recycling.de/news/politik/bundeskanzler-scholz-will-zeit-von-planungs-und-genehmigungsverfahren-halbieren-240522> (letzter Zugriff 31.10.2023).

ler Gelegenheit, die Unterlagen zu vervollständigen. Sind diese Unterlagen eingegangen, ist die Vollständigkeitserklärung (§ 7 Abs. 2 der 9. BImSchV) zu erteilen.

Für die eigentliche Antragsbearbeitung (fachliche Prüfung des Antrages) stehen 3 Monate im vereinfachten Verfahren und 7 Monate im vollständigen Genehmigungsverfahren bei Neuanlagen (§ 10 Abs. 6a BImSchG) bzw. 6 Monate bei Änderungsvorhaben (§ 16 Abs. 3 BImSchG) zur Verfügung. Diese Frist kann um jeweils 3 Monate verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Prüfung oder aus Gründen, die dem Antragsteller zuzurechnen sind, erforderlich ist. Die Fristverlängerung soll gegenüber dem Antragsteller begründet werden.

III. Praxiserfahrungen

1. Warum war das Tesla-Verfahren so schnell?

Die Tesla-Ansiedlung in Grünheide wird in der öffentlichen Wahrnehmung als eines der „ultraschnellen“ Projekte betrachtet. Schaut man jedoch auf die genehmigungsrechtliche Verfahrensdauer, so ergibt sich ein anderes Bild.

Nach dem am 18.11.2019 durchgeführten Scoping-Termin erfolgte die Antragseinreichung am 19.12.2019. Nach 3-maliger öffentlicher Auslegung wegen Änderungen in der Planung (teilweise als Online-Konsultation durchgeführt) konnte die immissionsschutzrechtliche Genehmigung am 4.3.2022 erteilt werden. Dies sind 27 Monate bzw. 2 ¼ Jahre von Antragseinreichung bis zur Genehmigung. Dies ist deutlich länger als die im Bundes-Immissionsschutzgesetz vorgesehene Verfahrensdauer von 7 Monaten für Neugenehmigungsverfahren.

Die Wahrnehmung der „hohen“ Geschwindigkeit rührt vom unmittelbar nach der Erteilung der Genehmigung erfolgten Produktionsstart am 22.3.2022 her. Die Anlage wurde also parallel zum Genehmigungsverfahren errichtet. Der Zeitraum von 28 Monaten zwischen Antragstellung und Produktionsstart stellt, insbesondere bei einem Projekt dieser Größenordnung, tatsächlich eine rekordverdächtige Geschwindigkeit dar.

Rechtlich und tatsächlich möglich wurde dies durch die intensive Nutzung des Instruments des „vorzeitigen Beginns“ nach § 8a BImSchG. Am 13.2.2020, und damit unmittelbar nach der Vollständigkeitserklärung und dem Beginn der Auslegung, erteilte die Behörde den ersten Bescheid zum

vorzeitigen Beginn, was den unverzüglichen Baustart möglich machte.

Bei der Errichtung einer Anlage auf Basis eines vorzeitigen Beginns nach § 8a BImSchG besteht das (wenn auch eher theoretische) Risiko, dass bei einer Nichterteilung der Genehmigung die auf dieser Basis errichtete Anlage zurückgebaut werden muss. Projekte dieser Größenordnung taugen allerdings nicht als allgemeingültiger Maßstab, da hier auch Effekte wie das „Prestige“ des Vorhabens und die politische Bedeutung Beschleunigungseffekte erzielen, die nicht allgemein anwendbar sind.

Zusammenfassend kann man für dieses Projekt konstatieren, dass die erhebliche Beschleunigungswirkung für den Produktionsstart (nicht für das Genehmigungsverfahren) durch die Anwendung des vorzeitigen Beginns nach § 8a BImSchG ausging.

2. Warum war das Verfahren für das Flüssiggasterminal schnell?

Aufgrund der durch den Ukraine-Krieg hervorgerufenen Gasmangellage hat die Bundesregierung am 24.5.2022 das LNGG – LNG-Beschleunigungsgesetz, Gesetz zur Beschleunigung des Einsatzes verflüssigten Erdgases – verabschiedet. Hiermit wurden für den Bau der Anlagen ein überragendes öffentliches Interesse und ein Interesse der öffentlichen Sicherheit definiert und eine Reihe von Verfahrenserleichterungen, auch für immissionsschutzrechtlich zu genehmigende Verfahren, geschaffen. Zu den wichtigsten zählen:

- Wegfall der Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beibehaltung der Zulassungsvoraussetzungen nach den fachrechtlichen Vorschriften;
- Verkürzung der Auslegungsfrist auf 1 Woche;
- Verkürzung der Einwendungsfrist auf 1 Woche;
- Verkürzung der Veröffentlichungsfrist der Zulassungsentscheidung auf 4 Tage;
- Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach BNatSchG bis zu 2 Jahre nach Erteilung der Zulassungsentscheidung;
- Ersatz der öffentlichen Auslegung durch Veröffentlichung im Internet;
- Entfall der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen.

Diese Regelungen basieren auf einer Ausnahmemöglichkeit in der UVP-Richtlinie und sind nur befristet bis zum 30.6.2025 gültig. Die Anlagen, die mithilfe dieser Regelungen zugelassen werden, dürfen nur bis zum 31.12.2043 betrieben werden.

Der Antrag der Niedersachsen Ports GmbH & Co. KG zur Errichtung eines schwimmenden LNG-Terminals wurde am 25.4.2022 eingereicht und am 7.7.2022 nochmals präzisiert. Der endgültige Planfeststellungsbeschluss wurde am 4.10.2022 erteilt.⁴ Der Zeitraum von insgesamt 5,5 Monaten

4 Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), LNG-Terminal Wilhelmshaven, NPorts, abrufbar im Internet unter https://www.nlwkn.niedersachsen.de/startseite/wasserwirtschaft/zulassungsverfahren/lng_terminal_wilhelmshaven_nports/planfeststellungsverfahren-fur-die-errichtung-und-den-betrieb-eines-lng-terminals-am-bestandsbauwerk-der-umschlaganlage-voslapper-groden-uvg-brucke-in-wilhelmshaven-212235.html (letzter Zugriff 31.10.2023).

zwischen Antragseinreichung und endgültigem Bescheid ist für Vorhaben dieser Größenordnung und Relevanz als sehr kurz zu bezeichnen.

Das Terminal wurde im Zeitraum Mai bis November 2022 gebaut und ist seit Mitte Januar 2023 im Regelbetrieb. Auch hier wurde, wie im Tesla-Verfahren, bereits während des Zulassungsverfahrens mit der Errichtung begonnen.

Zusammenfassend kann man für dieses Projekt sagen, dass eine erhebliche Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens gelungen ist, dies jedoch auf befristeten Ausnahmeregelungen beruht. Wesentliche Beschleunigungspotenziale wurden, wie auch im Tesla-Verfahren, durch den Baustart vor endgültiger Genehmigung erreicht.

3. Warum geht es sonst so langsam?

Wie unter Punkt 1 beschrieben, ist die Mehrzahl von immissionsschutzrechtlichen Verfahren deutlich langsamer als rechtlich vorgegeben und sehr viel langsamer, als die politische Zielstellung vorgibt. Aus Erfahrungen der Autoren sind dafür vorrangig die folgenden Gründe maßgeblich:

a. Die Vollständigkeitserklärung wird nicht erteilt

§ 7 Abs. 2 der 9. BImSchV gibt vor, dass die Behörde nach Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen den Antragsteller über die voraussichtlich zu beteiligenden Behörden und den geplanten zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens unterrichten soll. Dieser Verfahrensschritt wird nur in der Minderheit der Verfahren (22,5 % nach der Studie des BDI⁵) durchgeführt. Gründe hierfür sind einerseits die Vermischung der eigentlich innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Verfahrensdauer durchzuführenden inhaltlichen Prüfung (Sind alle vorgelegten Antragsteile richtig?) mit der Vollständigkeitsprüfung (Sind alle notwendigen Antragsteile vorgelegt?). Da der „offizielle“ Start der Verfahrensdauer an die Vollständigkeitserklärung gekoppelt ist, erscheinen in den offiziellen Statistiken der Aufsichtsbehörden oft sehr viel kürzere Verfahrensdauern, da die Zählung in den Verfahren ohne formale Vollständigkeitserklärung oft erst ab der Beantwortung der letzten Stellungnahme einer Fachbehörde vorgenommen wurde, was dann oft erst kurz vor der Bescheiderteilung war, da in vielen Verfahren bei der Erstellung des Bescheides nochmal einzelne Fragen aufgeworfen werden.

b. Sehr hoher Detaillierungsgrad der Unterlagen gefordert bzw. nachgefordert

Die Tiefe der inhaltlichen Prüfung von immissionsschutzrechtlichen Anträgen muss sich daran orientieren, dass die Umweltauswirkungen der beantragten Anlage geprüft werden können. Als Planungstiefe kann man hier, vergleichbar

mit den Bauantragsunterlagen, die Phase 4 „Genehmigungsplanung“ der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) ansetzen, die sich in der Detailtiefe von HOAI Phase 5 „Ausführungsplanung“ unterscheidet. Erst dann erfolgt die Vergabe der Leistungen an konkrete Lieferanten/Hersteller (HOAI Phase 6 und 7).

In der Praxis geben sich die Behörden aber oft nicht mit diesen Angaben zufrieden. So wird z.B. für eine geplante Abgasreinigungsanlage (vorhandene Angaben etwa: Staubfilter, ausgeführt als Gewebefilter, Abgasvolumenstrom X, max. Staubkonzentration Y (Grenzwert), Abgastemperatur, Abscheideleistung in %, Fließschema der angeschlossenen Staubquellen, Lage der Emissionsquelle, Schornsteinhöhenberechnung, Immissionsprognose) ein Datenblatt des Herstellers gefordert. Nach Aussagen der Behörde wäre dies notwendig, um prüfen zu können, ob die Werte eingehalten werden. Dies setzt aber voraus, dass die Phasen 5–7 durchlaufen werden müssen, was einen erheblichen Zeitverlust bedeutet.

Nach Ansicht der Autoren sollte ein sachkundiger Bearbeiter in der Immissionsschutzbehörde in der Lage sein, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen anhand der angegebenen Daten zu prüfen und zu bewerten. Dass Gewebefilter den Grenzwert von 10 mg/m³ (TA Luft) oder auch 5 mg/m³ (Regelungen für spezielle Anlagenarten) grundsätzlich einhalten können, ist bekannt. Auf dieser Basis kann die Genehmigungsentscheidung unter Formulierung von Nebenbestimmungen im Bescheid zu Grenzwerten und Messverpflichtungen getroffen werden. Selbst wenn noch Zweifel blieben, etwa bei neuen innovativen Abgasreinigungstechnologien, ist durch die Festlegung der Nebenbestimmungen der Antragsteller zur Einhaltung der Werte verpflichtet. Er hat es so beantragt, dies wird dann auch später so überwacht. Wenn dies sehr vorsichtigen Bearbeitern immer noch zu riskant erscheint, könnte mit dem Mittel des Vorbehaltes nachträglicher Auflagen gearbeitet werden. Ein Zwang zur Feinplanung, Ausschreibung, Auswahl des Anbieters etc. lässt sich hieraus jedenfalls nicht ableiten.

Es muss jedoch auch gesagt werden, dass die Antragsteller an dieser Situation eine Mitschuld tragen. Viele möchten einen „rechtssicheren“ Antrag, der möglichst schnell beschieden wird, und im vorseilenden Gehorsam werden bereits vor der Antragseinreichung die Phasen 1–7 beauftragt, um der Behörde lieferantenspezifische Angaben mit allen Datenblättern und Bedienungsanleitungen der Aggregate vorzulegen. Dies ist sicher technisch möglich, führt jedoch zu erheblichen Zeitverzügen. Es wird von den Behörden auch gern angeführt, dass diese Detailtiefe jetzt „üblich“ sei und man dies nicht mit den Anträgen der vergangenen Jahrzehnte vergleichen dürfe. An der materiellen Beurteilungsfähigkeit einer Genehmigungsplanung ändert dies je-

⁵ BDI, Fn. 2.

doch nichts. Die Genehmigung gibt den Rahmen vor, in dem sich der Lieferant mit seiner konkreten Ausführung dann zu bewegen hat.

In einzelnen Bereichen, wie z.B. der Windenergie, ist i.d.R. bereits bei der Antragstellung der genaue Typ der zu errichtenden Anlagen bekannt, da es sich um standardisierte Anlagen handelt. Dies wird von den Behörden oft auch als Bewertungsmaßstab für andere Anlagenarten herangezogen, bei denen es sich um individuell geplante Anlagen handelt.

c. Unsicherheit bei der klaren Beurteilung von Sachfragen/Angst vor Klagen/Gutachteritis

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung stellt eine sog. „gebundene“ Entscheidung dar. Dies bedeutet, dass die Genehmigungsbehörde prüfen muss, ob die beantragte Anlage oder Anlagenänderung genehmigungsfähig ist. Dies ist sie dann, wenn sie die sich aus dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und seinen Verordnungen ergebenden Anforderungen an z.B. Immissionsgrenzwerte (Schutzprinzip) und Emissionsgrenzwerte (Vorsorgeprinzip) einhält und auch andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen. Dies ist insofern eine Ja/Nein-Entscheidung, wobei das „Ja“ meist mit Nebenbestimmungen verbunden wird. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass sehr viele Nebenbestimmungen entweder antragskonform sind (und daher genau genommen gar nicht explizit formuliert werden müssten) oder sich aus Gesetzen und Verordnungen direkt ergebende Pflichten darstellen (die wegen der direkten Bindungswirkung ohnehin eingehalten werden müssen und daher ebenfalls nicht explizit formuliert werden müssten).

In der Praxis ist eine hohe „Absicherungsmentalität“ zu beobachten. Sicherheitshalber nochmal aufschreiben, zu dieser Thematik noch ein Gutachten fordern (dann trägt ja der Gutachter die Verantwortung, was aus Sicht der Autoren ein psychologisches, nicht aber rechtliches Argument ist) sind oft praktizierte Vorgehensweisen. Hier spielt auch die Angst vor Fehlern oder Klagen eine große Rolle. Beispielfähig soll hier das „übliche AwSV-Gutachten“ benannt werden. Die Verordnung zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen AwSV fordert in § 41 bei „Ausnahmen von der Eignungsfeststellung“ nur unter sehr eng definierten Umständen explizit ein „Gutachten“. Es werden „Sachverständigenprüfungen“ der Anlagen gefordert, dies ist aber kein „Gutachten“ und erst nach Errichtung der Anlage erforderlich. Für den überwiegenden Teil der Anlagen, die mit wassergefährdenden Stoffen umgehen, ist rechtlich überhaupt kein „Gutachten“ gefordert. Natürlich müssen die Anforderungen der AwSV bezüglich Einstufung der Anlagen, Rückhaltevolumen, Schutzeinrichtungen, Dokumentation etc. eingehalten werden. Dies berücksichtigt aber schon der Genehmigungsplaner, der entsprechende Vorkehrungen vor-

sieht. Die Prüfung, ob diese dann AwSV-konform geplant wurde, ist nicht durch ein separates Gutachten eines externen Sachverständigen vorzunehmen, sondern ist originäre Prüfaufgabe der Fachbehörde. Trotzdem wird ein Gutachten oft gefordert.

Dies hat dazu geführt, dass heute eher 5–10 Gutachten einem immissionsschutzrechtlichen Antrag beizulegen sind, vor 10 Jahren waren es eher 2–3. Sowohl die Erarbeitung von Gutachten in der Phase vor Antragseinreichung als auch die Prüfung der Gutachten bzw. die Nachforderung im Verfahren benötigen viel Zeit.

Zum Teil werden aus den oben genannten Gründen Angaben oder Dokumente, deren Vorlage vom Gesetzgeber explizit vor Inbetriebnahme gefordert werden (z.B. Konzept zur Verhinderung von Störfällen nach der 12. BImSchV, Explosionsschutzdokument nach Gefahrstoffverordnung), bereits zum Gegenstand der Genehmigungsverfahren gemacht. Dies bedeutet auch zusätzlichen Bearbeitungsumfang bzw. die Notwendigkeit einer detaillierten Ausführungsplanung.

d. Personelle Engpässe bei den Behörden, aber auch zunehmend auf der Seite der Gutachter

Die federführende Behörde verteilt die Antragsunterlagen sternförmig und fordert die Fachbehörden zur Stellungnahme auf. Hierfür gilt nach § 7 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV eine Frist von 1 Monat, die in begründeten Fällen um 2 Wochen verlängert werden kann. Diese Vorgabe wird in der Praxis sehr oft nicht eingehalten. Gründe sind die nicht der Anzahl der Verfahren angemessene Personalausstattung in den zu beteiligenden Fachbehörden (nach Erfahrung der Autoren weniger in den federführenden Immissionsschutzbehörden). Auch sind oft Vertretungsregelungen für Urlaub und Krankheit nicht vorhanden oder nicht wirksam. Ein Vertreter der Genehmigungsbehörde beschrieb es in einem Vortrag einmal plastisch:

„Wenn der Sachbearbeiter in der zu beteiligenden Baubehörde „Rücken“ hat, dann bleibt das Verfahren so lange liegen. Einen Vertreter gibt es nicht, und das kann dann schon mal 6 Wochen zusätzlich dauern.“

Grundsätzlich bestimmt die langsamste Behörde die Geschwindigkeit des Gesamtvorhabens. Die Genehmigungsverfahrensstellen haben nach den Erfahrungen der Autoren i.d.R. auch wenig Möglichkeiten, bei den Fachbehörden auf eine fristgerechte Rückmeldung zu drängen.

Eine inhaltliche Steuerung der Verfahren findet durch die Genehmigungsverfahrensstellen selten statt. Die Stellungnahmen werden i.d.R. (ungeprüft) direkt an den Antragsteller weitergeleitet und zur inhaltlichen Klärung an die Fachbehörde verwiesen. Dies ist im Grundsatz für ein zügiges Verfahren auch sinnvoll. Es gibt aber teilweise Stellungnahmen, die für den Antragsteller schwer nachvollziehbar sind (z.B. fehlende Rechtsgrundlagen).

Die Situation hat sich in den letzten Jahren deutlich verschärft, der durch die demografische Entwicklung verursachte Fachkräftemangel ist, inzwischen auch bei den Gutachterbüros, deutlich spürbar.

- e. Beschleunigungsmöglichkeiten werden unzureichend wahrgenommen, die Zulassung des vorzeitigen Beginns nach § 8a BImSchG wird (zu) spät erteilt

Die Erteilung der Zulassung des vorzeitigen Beginns (vzB) ist, dem Gesetzestext des § 8a BImSchG nach, an keine explizit zeitlichen Vorgaben gebunden. Die Vorgehensweise in den Behörden ist jedoch sehr unterschiedlich. Einige Behörden erteilen den vzB nach der Vollständigkeitsprüfung und der Abfrage bei den Fachbehörden, dass mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann.

Die Kommentarliteratur führt hierzu aus:⁶

„Nach dem klaren Wortlaut der Nr. 1 ist es für die Zulassung nach § 8a nicht erforderlich, dass die Erteilung der begehrten Neu- oder Änderungsgenehmigung sicher oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist ..., andererseits darf auch keine vorzeitige Zulassung erfolgen, die auf mehr oder weniger willkürlichen Annahmen beruht. Vielmehr ist mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers nur dann zu rechnen, wenn eine prognostizierende Beurteilung der Behörde auf Grundlage einer ausreichenden Sachprüfung ergibt, dass eine überwiegende Wahrscheinlichkeit für eine stattgebende Hauptentscheidung spricht. ... Wengleich die Behörde mithin gehalten ist, im Rahmen des § 8a Abs. 1 Nr. 1 eine Prognose über den Ausgang des Hauptverfahrens zu treffen, ist sie hierbei doch nicht verpflichtet, vor Zulassung des vorzeitigen Beginns alle Genehmigungsvoraussetzungen endgültig zu klären. Denn dies würde bedeuten, dass ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung bestünde und eine Zulassung vorzeitigen Beginns nicht mehr erforderlich wäre. Einzelne Fragen dürfen daher noch offen und letzte Zweifel müssen noch nicht ausgeräumt sein. Allerdings muss die Behörde in Ansehung des Untersuchungsgrundsatzes aus § 24 VwVfG alle im Entscheidungszeitpunkt zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten ausschöpfen und sämtliche Aspekte berücksichtigen, die für die Prognose von Bedeutung sind ... Das setzt wiederum voraus, dass die Behörde eine sorgfältige Sachprüfung durchgeführt hat und unter Berücksichtigung einer ausreichenden Beurteilungsgrundlage zu der Überzeugung gelangt ist, dass sich etwaige offene Fragen – ggf. durch Nebenbestimmungen – im Sinne einer dem Genehmigungsantrag stattgebenden Entscheidung positiv klären lassen. In diesem Sinne stehen selbst noch nicht ausgeräumte Versagensgründe einer positiven Prognose nicht zwingend entgegen, wenn die sorgfältige Sachprüfung der Behörde ergibt, dass die überwiegende Anzahl von Gesichtspunkten für deren Überwindung und

damit für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens sprechen.“

In der Kommentarliteratur wird jedoch vereinzelt auch die Meinung vertreten, dass die Entscheidung, dass dem Vorhaben keine unüberwindlichen Hindernisse entgegenstehen, erst nach dem Erörterungstermin getroffen werden kann. Erst hier würde durch die Beteiligung der Öffentlichkeit die „Hindernisfreiheit“ bestätigt werden können.

Dem wäre entgegenzuhalten, dass nach Erfahrungen der Autoren mit mehreren Dutzend Erörterungsterminen in keinem Fall unüberwindliche Hindernisse erst zu diesem späten Zeitpunkt erkannt wurden. Dies würde bedeuten, dass die zuständigen Fachbehörden wesentliche Anhaltspunkte übersehen oder falsch beurteilt hätten. Dies ist regelhaft nicht der Fall, selbst wenn es im Einzelfall einmal vorkommen sollte, besteht über die Regelungen zur Reversibilität und der Rückbauverpflichtung eine hinreichende Sicherheit, keine nicht genehmigungsfähigen Anlagen oder Anlagenänderungen zuzulassen. Dazu auch im Kommentar:⁷

„Die vorläufige Gestattung entfaltet keinerlei Bindung für die spätere Entscheidung über den Genehmigungsantrag ... Sie enthält insb. keine vorläufige Gesamtbeurteilung, wie sie eine Teilgenehmigung aufweist ... oder eine (verbindliche) Feststellung der Voraussetzungen. Daher besteht auch regelmäßig kein Amtshaftungsanspruch, wenn später die Änderungsgenehmigung verweigert wird.“

Dies erfordert aber auch mehr Mut zur Ausnutzung des § 8a BImSchG bei den Unternehmen, da diese „auf eigenes Risiko“ bauen.

- f. Nachbesserungen bei geänderter Sach- und Rechtslage

Durch die lange Verfahrensdauer von Genehmigungsverfahren kommt es in der Praxis häufig vor, dass sich die Sach- und Rechtslage während des Verfahrens ändert. Derzeit gilt für die Bescheiderteilung die zum Zeitpunkt des Bescheides geltende Rechtslage. Insbesondere Windenergieanlagen haben teilweise Verfahrensdauern von mehreren Jahren. Hier sind in einigen Fällen neue Schutzgebiete hinzugekommen oder rechtliche Änderungen gegenüber dem eingereichten Stand der Gutachten machen umfangreiche Nacharbeiten nötig. Einige Rechtsetzungen (z.B. die TA Luft 2021) haben bereits Übergangsregelungen dazu getroffen. Hier sind die Verfahren, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens als vollständig erklärt wurden, nach dem alten Recht zu Ende zu führen. Dies ist jedoch bei vielen anderen Gesetzen und Verord-

6 Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 99. EL, September 2022, BImSchG § 8a, Rn. 39–40.

7 Jarass, Kommentar BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 8a, Rn. 19.

nungen bzw. technischen Regeln nicht der Fall, sodass sich umfangreiche Änderungen ergeben.

g. Kein einheitliches Vorgehen bei Naturschutzfragen

Zeitkritisch für viele Projekte sind die Fragen des Naturschutzes. Sollten Erfassungen von Flora und Fauna notwendig sein, kann sich der Zeitaufwand schnell um 12 Monate verlängern. Im Bereich Naturschutz ist festzustellen, dass es auf gesetzlicher Basis nur grobe Vorgaben gibt, die über Erlasse, Leitfäden o.ä. der Bundesländer untersetzt sind. Aus Sorge vor Klagen werden hier oft sehr umfangreiche Untersuchungen verlangt bzw. sehr hohe Bewertungsmaßstäbe, selbst in ausgewiesenen Industriegebieten, angesetzt. Der Gesetzgeber hat hier auch teilweise versäumt, belastbare Regelungen zu schaffen (z.B. Stickstoffdeposition an Biotopen nach TA Luft 2021).

IV. Einschätzung zu den bisher umgesetzten und den geplanten rechtlichen Maßnahmen im Immissionsschutz zur Beschleunigung

1. Regeln zur Stellungnahme für Fachbehörden bei Verfahren für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien geändert

In § 10 Abs. 5 BImSchG wurde geregelt, dass wenn bei einem Verfahren zur Genehmigung einer Anlage zur Nutzung erneuerbarer Energien die beteiligte Fachbehörde innerhalb einer Frist von 1 Monat keine Stellungnahme abgegeben hat, davon auszugehen ist, dass die beteiligte Behörde sich nicht äußern will. Die zuständige Behörde hat die Entscheidung in diesem Fall auf Antrag auf der Grundlage der geltenden Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Ablaufs der Monatsfrist zu treffen. Der Geltungsbereich soll durch den neuen Gesetzesentwurf⁸ auf Anlagen zur Herstellung von grünem Wasserstoff ausgeweitet werden.

Diese Regelung erscheint hinsichtlich der beschriebenen Personalengpässe (s. III.3.d.) als theoretisch geeignet, Beschleunigungen herbeizuführen. Dies ist jedoch aus Sicht der Autoren in der Praxis anzuzweifeln. Das Ersetzen der fachbehördlichen Stellungnahme durch eine Beurteilung der Sach- und Rechtslage durch die federführende Behörde selbst wäre wirkungslos, weil die federführende Behörde i.d.R. über keine oder nur rudimentäre Fachkenntnis der Spezialgebiete der beteiligten Behörden verfügt. Hier wäre

eine umfangreiche Einarbeitung der Mitarbeitenden in die teilweise sehr komplexen Rechtsgebiete der Fachbehörden erforderlich. Eine federführende Behörde wird dies, auch unter Berücksichtigung des Klagerisikos, außer in völlig unbedeutenden Fällen, nicht tun (können). Es ist wirklichkeitsfremd anzunehmen, dass die Immissionsschutzbehörde die komplexen Nebenbestimmungen zum Baurecht, zum Wasserecht insbesondere mit den wassergefährdenden Stoffen etc. selbst formuliert.

Der Gesetzesvorschlagstext formuliert zu diesem Problem, dass zu Lasten der zu beteiligenden Behörde zur Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen ein Sachverständigengutachten einzuholen wäre. Hier wäre anzumerken, dass ein Sachverständiger erst arbeiten würde, wenn er beauftragt ist und klar ist, dass er für seine Arbeit auch bezahlt wird. Das setzt voraus, dass die zu beteiligende Behörde (!) ein Budget/eine Haushaltsstelle dafür hat oder einrichtet. Wie die Beauftragung durch die federführende Behörde zu Lasten der zu beteiligenden Behörde (freihändige Vergabe im öffentlichen Dienst/Ausschreibungspflicht?) zu einer Beschleunigung führen soll, ist den Verfassern nicht ersichtlich. Allenfalls könnte unter Abwandlung des Gesetzestextes ein Sachverständiger auf Kosten des Antragstellers eingeschaltet werden, der, wenn frühzeitig und grundsätzlich im Verfahren eingebunden, bei Ausbleiben der Stellungnahmen der Fachbehörde kurzfristig Prüfungen durchführen und Nebenbestimmungen formulieren könnte.

Wenn überhaupt, kann man dieser Regelung in der derzeitigen Form eine leicht implizite Beschleunigungswirkung zusprechen, da eine Fachbehörde hier befürchten muss, dass eine Genehmigung mit (aus ihrer Sicht) ggf. unvollständigen oder fehlerhaften Nebenbestimmungen erteilt würde, deren Überwachung nach Errichtung wieder in ihren Zuständigkeitsbereich fallen würde. Hier könnten ggf. diese Vorhaben in der Bearbeitung vorgezogen werden. Da aber davon auszugehen ist, dass die Fachbehörden die Fristen nicht absichtlich, sondern aus Personalmangel verstreichen lassen, ist auch dieses Beschleunigungspotenzial eher sehr begrenzt.

2. Zügige Zustellung der Stellungnahmen der Fachbehörden

Im Gesetzesentwurf zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren⁹ wurde vorgeschlagen, die eingehenden Stellungnahmen der Fachbehörden unverzüglich an den Antragsteller weiterzuleiten. Dies wird in vielen Verfahren bereits ohne diese Regelung so praktiziert, kann jedoch im Einzelfall eine deutliche Beschleunigungswirkung entfalten.

An dieser Stelle wird auch immer wieder über digitale Plattformen diskutiert, um die Zeitverluste, die bei der Weiterleitung entstehen können, zu minimieren.

8 Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Klimaschutzes beim Immissionsschutz, zur Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren und zur Umsetzung von EU-Recht, Stand: 2.2.2023.

9 Siehe Fn. 8.

3. Schaffung einer „einheitlichen Stelle“ für REDIII-Vorhaben

Die in § 10 Abs. 5a BImSchG eingeführte einheitliche Stelle für Genehmigungsverfahren von REDIII-Vorhaben schafft eine neue behördliche Instanz. Wenn die Wahrung der Aufgaben der einheitlichen Stelle durch die federführende Immissionsschutzbehörde wahrgenommen wird, ist durch die zusätzlichen Aufgaben (z.B. Erstellung von Verfahrenshandbüchern) keine Beschleunigung zu erwarten. Diese Handbücher zu BImSchG-Verfahren gibt es schon in (fast) allen Bundesländern, wenn auch nicht mit Schwerpunkt kleinerer Vorhaben und Vorhaben zur Eigenversorgung mit Elektrizität.

Wenn dies durch eine zusätzliche Instanz wahrgenommen wird, entstehen neue Schnittstellen und zusätzlicher bürokratischer Aufwand (z.B. im Führen der Verfahrensakten). Dadurch ist eher eine Verzögerung als eine Beschleunigung zu erwarten.

4. Repowering

Durch die Einführung des § 16b BImSchG Repowering wird eine Beschleunigung dieser Änderungsverfahren durch Regelungen etwa zur Spezifikation des zu prüfenden Umfangs, Entfall des Erörterungstermins etc. als Soll-Vorschrift erreicht. Die gilt jedoch nur für das Repowering der derzeit sehr im Fokus stehenden Windenergieanlagen.

Da die Regelungen des Naturschutzrechts/FFH-Rechts unberührt bleiben, ist die Beschleunigungswirkung hier auf den immissionsschutzrechtlichen Teil begrenzt.

5. Verstärkte Einbeziehung von Projektmanagern

Der Gesetzesentwurf¹⁰ sieht durch Einführung des neuen § 2a der 9. BImSchV eine verstärkte Beteiligung der Projektmanager und klare Aufgabenzuordnung vor. Dies ist zu begrüßen und kann, insbesondere in komplexen Vorhaben, zu einer Beschleunigung beitragen.

Grundsätzlich ist dies jedoch keine neue Regelung, sondern wurde in Anwendung der bestehenden § 2 (2) Nr. 5 und § 13 (1) der 9. BImSchV bereits oft genauso durchgeführt. Aus der Praxis liegen jedoch auch Beispiele vor, dass bei umfangreicher Beauftragung des Projektmanagers (wie in § 2a der 9. BImSchV vorgeschlagen) eher eine Verzögerung eintritt. Aus Sorge, etwas zu übersehen oder einen Fehler zu machen, wird der Behördengutachter (für alle Bereiche) und die jeweilige Fachbehörde beteiligt. Das führt dazu, dass der Antrag und alle Gutachten und Stellungnahmen doppelt geprüft und mit doppelten (einmal von der Fachbehörde, einmal vom Behördengutachter) sowie unterschiedlichen, sich manchmal sogar widersprechenden Nachforderungen dem Antragsteller übermittelt werden. Hier entsteht auf allen Seiten mehr Arbeit. Es bedarf einer sehr sorgfältigen Steuerung durch die

federführende Behörde, um die Beschleunigungspotenziale zu entfalten und nicht in ihr Gegenteil umschlagen zu lassen.

In Verbindung mit der in Kap. IV.1. vorgeschlagenen Regelung bei ausbleibenden Stellungnahmen ist dies trotzdem ein Mittel, das zur Beschleunigung beitragen kann.

6. Information der Aufsichtsbehörde bei Fristüberschreitung

Die Informationspflicht der Aufsichtsbehörde bei jeder Überschreitung von Fristen wird umstandslos begrüßt und kann bei den Aufsichtsbehörden ein verstärktes Problembewusstsein schaffen und Steuerungen ermöglichen.

7. Vollständigkeitsprüfung

Die geplanten klarstellenden Regelungen zur Vollständigkeitsprüfung in § 7 der 9. BImSchV,

„Unterlagen sind vollständig, wenn die Unterlagen in einer Weise prüffähig sind, dass sie sich zu allen rechtlich relevanten Aspekten des Vorhabens verhalten, und die Behörde in die Lage versetzen, den Antrag unter Berücksichtigung dieser Vorgaben näher zu prüfen. Fachliche Einwände und Nachfragen stehen der Vollständigkeit nicht entgegen, sofern die betreffende Unterlage eine fachliche Prüfung überhaupt ermöglicht“,

werden begrüßt und stellen nach Ansicht der Autoren ein wesentliches Beschleunigungspotenzial dar, da hier die bisher zeitaufwändige inhaltliche Prüfung vor Verfahrensbeginn entfällt bzw. in den eigentlich dafür gedachten Zeitraum des Genehmigungsverfahrens verschiebt.

8. Vorrang für Wasserstoffindustrie

Die Ausweitung des Geltungsbereiches bezüglich der fristgemäßen Stellungnahme der Fachbehörden auf die grüne Wasserstoffwirtschaft wurde in Kap. IV.1. bereits beschrieben. Hierzu zählt auch der Entfall des Erörterungstermins. Das Haupthemmnis der zügigen Genehmigung der Elektrolyseure ist jedoch die derzeitige Einordnung in die 4. BImSchV, die bereits Kleinstanlagen, z.B. zur Versorgung von Wohnquartieren oder einzelnen Wasserstofftankstellen, als IED-Anlagen mit großem Genehmigungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung, Ausgangszustandsbericht etc. einstuft. Das Gefahrenpotenzial dieser Anlagen liegt i.d.R. unterhalb, jedenfalls nicht relevant höher als von konventionellen Tankstellen für Ottokraftstoffe, die gar nicht genehmigungsbedürftig nach BImSchG sind.

¹⁰ Siehe Fn. 8.

Hier ist mit der Novelle der IED-Richtlinie geplant, entsprechende Mengenschwellen einzuführen; das Wirksamwerden dieser Regelung kann aber noch Jahre dauern und verzögert den Aufbau der Wasserstoffinfrastruktur deutlich. Hier könnte die Bundesregierung frühzeitig eine eigene (Übergangs-)Regel schaffen.

9. Erörterungstermin

Der bisher nur bei Windenergieanlagen angedachte Entfall des Erörterungstermins als Regelfall sollte auf alle immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ausgeweitet werden. Nach Erfahrung der Autoren mit mehreren Dutzend Erörterungsterminen wird das Ziel des Erörterungstermins, der Bevölkerung Gelegenheit zur Information und zur fachlichen Diskussion der Einwendungen zu geben, sehr oft verfehlt. Die fachliche/inhaltliche Auseinandersetzung erfolgt oft auf einem Niveau, das für Bürger ohne vertiefte Kenntnis der Rechtslage sehr schwer nachvollziehbar ist.

Ein oft anzutreffendes Missverständnis, dass es hier, wie bei der Planfeststellung, um eine Interessensabwägung oder wie im politischen Prozess um eine Mehrheitsentscheidung gehen würde, wird nicht ausreichend ausgeräumt bzw. kommuniziert. So entsteht das subjektive Gefühl der Hilflosigkeit, da am Ende i.d.R. trotz Mehrheit der Antragsgegner im Termin und vieler langer fachlicher Diskussionen das Vorhaben doch genehmigt wird. Dies führt aktuell zu Boykotten von Erörterungsterminen durch Bürgerinitiativen¹¹ und kann bis zur Verdrossenheit mit „dem Staat“ und dem Abgleiten in antidemokratische Haltungen führen. Das eine gebundene Entscheidung nur auf der Basis der materiellen Rechtslage getroffen werden muss, wird verkannt.

Dass in diesem Verfahrensschritt nach Auswertung der Einwendungen noch zusätzliche und wesentliche, das Verfahren beeinflussende Sachverhalte auftauchen würden, ist nach Erfahrungen der Autoren nahezu ausgeschlossen (s.a. Kap. III.3.e.). Insofern könnte der Erörterungstermin regelhaft entfallen. Die Information der Bevölkerung wäre durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die öffentliche Auslegung der Unterlagen weiter gewährleistet, materielle Bedenken könnten nach wie vor über das Mittel der Einwendungen substantiiert vorgebracht werden.

Mit dem Entfall entstünde eine beträchtliche Kosten- und Zeitersparnis. Im Gesetzesentwurf der Novelle des BImSchG werden die Kosten für den Antragsteller mit ca. 45.000 € beziffert.¹² Dazu kommen die zeitlichen Aufwendungen der

Fachgutachter und Behörden, die sich in Zeiten des Fachkräftemangels auch positiv auswirken dürften. Gutachter und Behördenvertreter verbringen in den oft viele Tage dauernden Terminen die Mehrheit der Zeit unproduktiv, um dann zu einem vorher nicht bestimmbareren Zeitpunkt eine Stellungnahme abzugeben.

V. Vorschläge zur weiteren Beschleunigung

1. Vorzeitigen Beginn weiter ausweiten

Wie in den Kap. III.1. und III.2. beschrieben wurde, sind wesentliche Beschleunigungspotenziale durch die Anwendung des vorzeitigen Baubeginns realisiert worden. Dies beschleunigt zwar nicht direkt die Genehmigungsverfahren, führt jedoch zu einer deutlichen Beschleunigung der Realisierung von Vorhaben, was ja das eigentliche Ziel der Energiewende bzw. Transformation der Industrie hin zur Klimaneutralität ist.

Die bisherige Regelung erscheint bereits effektiv, sie könnte jedoch durch die Streichung der notwendigen Prognoseentscheidung noch deutlich mehr zur Beschleunigung beitragen. Dies könnte durch einfache Streichung von Nr. 1 in § 8a Abs. 1 BImSchG

„wenn mit einer Entscheidung zugunsten des Antragstellers gerechnet werden kann“

erreicht werden.

Hier würden die Abfragen der federführenden Genehmigungsbehörde an die Fachbehörden und die hier notwendigen Prüfungen, mit der sich viele Sachbearbeiter in den Behörden sehr schwertun, wegfallen.

Man könnte entgegnen, dass ohne eine solche Prognoseentscheidung dem Baubeginn von eigentlich nicht genehmigungsfähigen Projekten Tür und Tor geöffnet wäre. Dem muss aber entgegengehalten werden, dass nach Nr. 3 in § 8a Abs. 1 BImSchG der Antragsteller sich verpflichten muss, alle bis zur Entscheidung durch die Errichtung der Anlage verursachten Schäden zu ersetzen und, wenn das Vorhaben nicht genehmigt wird, den früheren Zustand wiederherzustellen. Nach Erfahrung der Autoren wird kein Betreiber das finanzielle Risiko eingehen, eine Anlage, die am Ende abgelehnt wird, zu errichten. Die Behörde kann ein ggf. bestehendes Kostenträgerisiko der Allgemeinheit durch Insolvenz des Antragstellers durch eine Sicherheitsleistung (§ 8a Abs. 2 BImSchG) in Zusammenhang mit einem öffentlich-rechtlichen Vertrag ausschließen, etwa durch Hinterlegung, Bürgschaft oder die Eintragung einer Grundschuld.

2. Detailtiefe der Unterlagen

In Kap. III.3.b. wurde der geforderte Detaillierungsgrad als ein Verzögerungsgrund benannt. Hier könnte durch klar-

¹¹ Krauß, Umweltverbände boykottieren erste Erörterung zur Tesla-Erweiterung, 23.10.2023, abrufbar im Internet unter <https://www.rbb24.de/studiofrankfurt/wirtschaft/tesla/2023/10/tesla-erweiterung-kritik-eroerterungstermin-werk-ausbau-gruenheide-einwendungen-umweltverbaende.html> (letzter Zugriff 31.10.2023).

¹² Siehe Fn. 8.

stellende Formulierungen, ggf. durch Einfügen eines Abs. 1a nach § 4 Abs. 1 der 9. BImSchV, Abhilfe geschaffen werden:

„1a) Unterlagen nach Absatz 1 sind beurteilungsfähig, wenn aus ihnen die wesentlichen Angaben zur geplanten Anlage in der Detailtiefe der Genehmigungsplanung entnommen werden können.“

Ergänzend könnte in der Begründung einer solchen Änderung stehen, dass diese Detailtiefe einen sachkundigen Bearbeiter in der Immissionsschutzbehörde in die Lage versetzt, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen anhand der angegebenen Daten zu prüfen und zu bewerten. Auf dieser Basis kann die Genehmigungsentscheidung unter Formulierung von Nebenbestimmungen im Bescheid z.B. zu Grenzwerten und Messverpflichtungen getroffen werden. Selbst wenn noch Zweifel blieben, etwa bei neuen innovativen Abgasreinigungstechnologien, ist durch die Festlegung der Nebenbestimmungen der Antragsteller zur Einhaltung der Werte verpflichtet. Wenn weitere Zweifel beständen, könnte mit dem Mittel des Vorbehaltes nachträglicher Auflagen gearbeitet werden. Aussagen einer konkreten Ausführungsplanung und Festlegung von konkreten Lieferanten sind i.d.R. nicht erforderlich. Die Genehmigung gibt den Rahmen vor, die der Lieferant mit seiner konkreten Ausführung dann einzuhalten hat.

3. Vorlage von Gutachten

In Kap. III.3.c. wurde die Vorlage vieler Gutachten als ein Verzögerungsgrund benannt. Die meisten Verpflichtungen für diese Gutachten ergeben sich durch Anforderungen der Behörde und nicht direkt in dem Sinne, dass ein Gesetz oder eine Verordnung die explizite Vorlage eines „Gutachtens“ im Wortsinn verlangt.

Als ein Beispiel kann das Gutachten zum Landschaftsbild dienen. In den 90er-Jahren wurde das Landschaftsbild in Umweltverträglichkeitsprüfungen meist verbal-argumentativ (ca. 1–2 Seiten) bewertet, die Fachbehörden haben dies dann geprüft. Durch Zweifelsfälle/Grenzfälle (ab wie vielen Metern Höhe beeinträchtigt eine Windkraftanlage das Landschaftsbild, wenn das so ist, wie groß muss dann der zu erbringende Ausgleich sein) wurde der Druck zu einer konkreteren „Regelung“ immer stärker. Dann erscheinen i.d.R. Fachartikel, die das Thema aufgreifen und Methodiken dazu vorschlagen. Dies verselbständigt sich dann immer mehr, Einzelfälle führen zur Anpassung der Methodik, ggf. werden auch Erlasse auf Landesebene erstellt, bis die Bewertung so detailliert ist, dass man ohne ein Fachgutachten kein Genehmigungsverfahren mehr übersteht.

Als Vorschlag für die Änderung der 9. BImSchV könnte das Einfügen als S. 2 neu in § 4 Abs. 1 nach S. 1:

„Die Vorlage von Sachverständigengutachten ist nur erforderlich, sofern dies durch Gesetze oder Verordnungen explizit vorgeschrieben ist“

gesehen werden.

4. Prüfumfang der UVP

Maßstab einer Umweltverträglichkeitsprüfung ist das jeweilige Fachrecht. Da manche Vorhaben UVP-pflichtig sind, andere aber nicht, enthält das Fachrecht für alle Vorhaben die entsprechenden Maßstäbe. Insofern enthält ein UVP-Bericht in BImSchG-Verfahren sehr viele Dopplungen, da die Bewertungen im eigentlichen BImSchG-Antragsteil bereits enthalten sind. Auch Aspekte wie Alternativenprüfung (nur geprüfte Alternativen müssen bewertet werden) können mit der gebundenen Entscheidung des BImSchG im Gegensatz zu Planverfahren nicht gefordert werden.

Insofern könnte, offensiv ausgelegt, der UVP-Bericht in BImSchG-Verfahren entfallen. Den Autoren ist bewusst, dass dies europarechtlich umzusetzen wäre. Jedoch könnten Formulierungen wie

„In einem UVP-Bericht können alle Aspekte, die in dem als Träger genutzten Genehmigungsverfahren materiell geprüft werden. Dies kann bis zum völligen Entfall des UVP-Berichtes führen.“

diese Idee ggf. umsetzen und zur Beschleunigung beitragen, ohne materielle Schutzstandards aufzuweichen.

Auch würde bei einem Entfall der im UVPG geforderten zusammenfassenden Darstellung und der Bewertung der Umweltauswirkungen kein Absenken des materiellen Schutzstandards im Verfahren zu befürchten sein, da die Fachbehörden die an den Vorhabensträger zu stellenden Anforderungen, gleichlautend ob mit oder ohne UVP, in den Nebenbestimmungen des Bescheides verbindlich festlegen. Entfallen würde nur der hohe zeitliche und inhaltliche Aufwand. Zu betonen bleibt jedoch, dass dies nur für die gebundenen Entscheidungen des BImSchG und nicht für Raumordnungs-, Trassen- und andere Planfeststellungsverfahren gilt.

5. Digitalisierung des Verfahrens konsequent durchsetzen

Mit ELiA (Elektronische immissionsschutzrechtliche Antragsstellung) wurde eine einheitliche Software im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren geschaffen. Diese wird derzeit von einigen Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) verwendet.

Die aktuelle Version 2.8 wurde mit Bundesmitteln zur Version 3.0 (EFA-ELiA) weiterentwickelt. Die wesentlichen Gründe der Aktualisierung (Aktualisierung des Technologie-Stacks, 15 bzw. 24 Jahre alt, fehlende Weiterentwicklung & Support bei Java/Swing und weiteren eingesetzten Biblio-

theken, Verringerung der Abhängigkeiten zum System des Anwenders, Vermeidung von Installations-, Berechtigungs- sowie Updater-Problemen, Rechengeschwindigkeit und Speicherauslastung bei der Erstellung der PDF bei vielen und großen Anhängen, Datenverlust bei fehlendem Backup des Anwenders) sind aus Sicht der IT-Entwickler sicher nachvollziehbar, tragen aber nicht zur Beschleunigung der Verfahren bei. Inhaltlich ist die Version 3.0 identisch zu 2.8, das Verfahren endet mit der Erstellung einer Antrags-PDF. Diese Datei muss, wie auch schon in der Variante 2.8, an die Behörden separat übermittelt werden.

Die Weiterentwicklung von EfA-ELiA zu einem digitalen Genehmigungsverfahren (wie vom Onlinezugangsgesetz OZG eigentlich gefordert) erscheint dringend geboten. Hierzu müssen jedoch auch alle beteiligten Fachbehörden über entsprechende Zugänge und zu programmierende Fachanwendungen zur Bearbeitung des Antrages, Nachfragen/Ergänzungen und Erarbeitung von Stellungnahmen bis hin zur Bescheiderstellung verfügen.

VI. Zusammenfassung

In Deutschland müssen disruptive Vorgänge wie die Energiekrise in Folge des Ukraine-Krieges, unterbrochene Lieferketten und der Umbau der Wirtschaft zur Klimaneutralität bewältigt werden. Eine Vielzahl der Projekte sind industrielle Anlagen, die nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) genehmigungsbedürftig sind. Bis 2030 wird sich die Zahl dieser Verfahren auf ca. 40.000 verdoppeln.

In der Vergangenheit haben derartige Verfahren im Durchschnitt 6 Monate länger als vorgesehen gedauert, sodass die Bundesregierung die Halbierung der Planungs- und Genehmigungszeiten als Ziel proklamiert hat. Dazu sind Gesetzesänderungen im Immissionsschutz umgesetzt worden, einige befinden sich noch im Gesetzgebungsverfahren.

Die oft als Beispiele für die neue „Deutschland-Geschwindigkeit“ proklamierten Verfahren, wie der Bau des Tesla-Werks in Grünheide oder die Flüssiggasterminals in Wilhelmshaven, taugen nach Ansicht der Autoren nicht als Blaupause für die allgemeine Beschleunigung der Genehmigungsverfahren der Industrie. Hier haben Faktoren wie eine hohe Prestigewirkung des Vorhabens, verbunden mit der umfangreichen Nutzung des vorzeitigen Beginns bzw. eine spezielle Gesetzgebung der Gasmangellage mit dem Entfall von Prüfschritten, zur hohen Geschwindigkeit beigetragen. Diese sind nicht allgemein anwendbar.

Die bisher umgesetzten Änderungen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, wie Beschleunigungsschritte für das Repowering von Windenergieanlagen oder (kleine) Änderungen im Verfahrensablauf, werden nach Ansicht der Autoren entweder nur für einzelne Anlagentypen wirksam oder entfalten nur eine sehr begrenzte Wirkung. Schritte wie beispielsweise die Schaffung einer zusätzlichen „einheitlichen Stelle“ dürften eher kontraproduktiv wirken. Die geplante Verdopplung der Geschwindigkeit ist hiermit nicht zu erreichen.

Die mit dem Titel „Beschleunigung von Genehmigungsverfahren nach Bundes-Immissionsschutzgesetz. Halbierung der Planungs- und Genehmigungszeiten – Wunschenken oder reale Möglichkeit?“ gestellte Frage muss derzeit leider mit einem klaren „Wunschenken“ beantwortet werden. Mutigere Schritte der Politik, wie der Entfall der Prognoseentscheidung im § 8a BImSchG, der Wegfall der Dopplungen von Antrag und UVP-Bericht, der Einführung von durchgängig digitalisierten einfachen Fachverfahren etc. wären hier nötig. Auch sollte die Einstellung/das Mindset bei Antragstellern und Behörden verändert werden – die unbedingte Absicherungsmentalität kann und muss überwunden werden. Mehr Mut wagen! Dann könnte die Halbierung der Verfahrensdauern auch Wirklichkeit werden.