

04.09.20

Gesetzesantrag

des Landes Niedersachsen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionschutzgesetzes

A. Problem und Ziel

Der Verwirklichung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Projekten stehen immer häufiger erhebliche Widerstände der Nachbarschaft und/oder der Allgemeinheit sowie der Naturschutz- und Umweltverbände oder Bürgerinitiativen entgegen. Von dieser Situation der zahlreichen Widerstände sind oftmals weite Bereiche der Energiewirtschaft, der industriellen Produktionstätigkeit und der Entsorgungswirtschaft betroffen, weil die jeweiligen von diesen Bereichen betriebenen Anlagen im Regelfall in einem förmlichen Verfahren zu genehmigen sind und somit eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist.

Vornehmliches Ziel der vorgeschlagenen Gesetzesänderung ist es, den eigentlichen Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren erneut in den Fokus zu rücken, weil vermehrt festzustellen ist, dass Einwendungen erhoben werden, ohne dass überhaupt eine eigene örtliche oder persönliche Betroffenheit vorliegt. So können etwa einzelne Verfahren durch sogenannte Aktionsbündnisse oder auch Bürgerinitiativen, die eine ablehnende Haltung gegenüber bestimmten Arten von Großprojekten gefasst haben, dadurch verzögert werden, dass mit Hilfe von externer Expertise eine Vielzahl an Einwendungen generiert werden (sog. Masseneinwendungen). Die gegenüber dem Antragsteller bestehende Verpflichtung der effektiven und zügigen Verfahrensführung erfordert daher angemessene Korrekturen.

Dementsprechend ist im Interesse der Wirtschaft und des Vollzugs an einem rechtssicheren Verfahren für die Zukunft klarzustellen, dass nicht jedermann Einwendungen erheben kann, sondern nur diejenigen einwendungsbefugt sind, die zur betroffenen Öffentlichkeit zählen.

Die vorgeschlagene Änderung dient gleichzeitig der Anpassung an die Vorgaben der Regelungsinhalte des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), das im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nur der betroffenen Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Äußerung gibt.

Zudem muss nach bislang geltendem Recht bereits mit der öffentlichen Bekanntmachung der konkrete Erörterungstermin bestimmt werden, wodurch wiederum häufig Verzögerungen eintreten. Denn oftmals findet der in der Bekanntmachung bestimmte Erörterungstermin nicht statt oder muss verschoben werden, weil etwa nach der Bekanntmachung so viele Einwendungen (Masseneinwendungen) eingegangen sind, dass sich der ursprünglich vorgesehene Ort für die Durchführung eines solchen Erörterungstermins aufgrund von begrenzt nutzbaren räumlichen Kapazitäten nicht mehr für die Durchführung eines Erörterungstermins eignet. Zweckdienlich ist es daher, im Fall einer Durchführung eines Erörterungstermins diesen erst dann bekannt zu geben, wenn die Behörde die Besucherzahl solide abschätzen kann. Dieser Umstand ist in der Regel erst nach Ablauf der Einwendungsfrist gegeben.

B. Lösung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit dient der Behörde in erster Linie dazu, den erforderlichen Sachverhalt zu ermitteln, um anschließend zusammen mit den vollständigen Antragsunterlagen eine umfassende Prüfung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen des Vorhabens vornehmen zu können. Die Genehmigungsbehörde ist gehalten, jeden Abschnitt des Verfahrens im Hinblick auf seine beschleunigte Erledigung zu prüfen, zumal Verzögerungen zu erheblich wirtschaftlichen Nachteilen führen können. Diese Masseneinwendungen können beinahe verfahrenshemmende Wirkung entfalten. Dies kann die Aufgabe einzelner Projekte zur Folge haben.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind zwar bereits nach bisheriger Gesetzeslage nur diejenigen Einwendungen zu berücksichtigen, die erkennen lassen, wieso das geplante Vorhaben für unzulässig gehalten wird (substantiierte Einwendungen), jedoch ist oftmals der Einwender gar nicht selbst in seinen Belangen betroffen. Dass der Einzelne durch die Erhebung von Einwendungen sich dennoch den Schutz genereller öffentlicher Interessen zur Aufgabe macht, kann nicht als zweckmäßig angesehen werden und führt häufig zu Verzögerungen im Verfahren. Die Beteiligung der Öffentlichkeit, auch zum Zweck der Erlangung von Akzeptanz bzw. von Akzeptabilität der Bevölkerung im Hinblick auf das geplante Vorhaben, ist in der Konsequenz mit der im Genehmigungsverfahren gebotenen zügigen Verfahrensführung in Einklang zu bringen.

Durch die vorgeschlagene Änderung wird zum einen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) die Berechtigung, Einwendungen zu erheben, auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Im Hinblick auf den Verfahrensbeschleunigungsgrundsatz, der zudem geeignet ist, auch der Förderung der Wirtschaft zu dienen, ist es zielführend, nur diejenigen Einwender mit einzubeziehen, die auch tatsächlich betroffen sind.

Anerkannte Vereinigungen können Stellungnahmen abgeben. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine Erstgenehmigung, eine Änderungsgenehmigung oder einen Vorbescheid im Sinne des § 10 Absatz 9. BImSchG handelt. Informiert über ein Vorhaben wird weiterhin unverändert die gesamte Öffentlichkeit, indem die zuständige Behörde die (unbeschränkte) Öffentlichkeit zunächst über den Antrag, ggf. die Feststellung der UVP-Pflicht und über weitere Einzelheiten des Verfahrens unterrichtet. Die sich anschließende Einsichtnahme im Rahmen der Auslegung ist somit jedermann möglich. Durch die geplante Änderung wird hingegen nur der (potenziell) betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Zu dieser betroffenen Öffentlichkeit zählen neben Personen, deren Belange durch eine Entscheidung berührt werden, auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich berührt wird.

Die geplante Änderung bewirkt, dass die Behörde nunmehr nur noch diejenigen Einwendungen berücksichtigen muss, deren Belange durch die Entscheidung tatsächlich berührt werden. Dadurch wird der künftige Aufwand bei der Prüfung von Einwendungen deutlich reduziert.

Überdies gilt es, die häufig nicht praktikable frühzeitige Mitteilung von Ort und Zeit des Erörterungstermins in der Bekanntmachung nunmehr angemessen auf einen später mitzuteilenden Bekanntmachungsakt zu verschieben. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass das europäische Recht keine mündliche Erörterung vorschreibt.

C. Alternativen

Keine. Die Änderung erscheint zur Erreichung der Ziele angezeigt.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Durch die vorgeschlagene Anpassung, nur der potenziell betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung zu geben, wird der Kreis der zur Erhebung von Einwendungen und Abgabe von Stellungnahmen Berechtigten begrenzt. Durch diese Begrenzung ist damit zu rechnen, dass eine Reduzierung von Einwendungen und Stellungnahmen eintreten wird. Ferner wird durch die zeitliche Verschiebung der Bekanntmachung zur behördlichen Entscheidung über die Erforderlichkeit eines Erörterungstermins auf einen Zeitpunkt nach der Bekanntmachung des Vorhabens künftig unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Erfüllungsaufwand wird geringer.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand für die Immissionsschutzbehörden wird geringer.

F. Weitere Kosten

Keine.

04.09.20

Gesetzesantrag
des Landes Niedersachsen

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissions-
schutzgesetzes**

Niedersächsischer Ministerpräsident

Hannover, 4. September 2020

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Niedersächsische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat den als
Anlage beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
zuzuleiten.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundes-
rates in die Tagesordnung der 993. Sitzung des Bundesrates am 18. September 2020
aufzunehmen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Stephan Weil

**Entwurf eines ... Gesetzes
zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes**

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 103 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 4 werden die Wörter „die Öffentlichkeit“ durch die Worte „jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden,“ ersetzt.
 - bb) Es wird folgender neuer Satz 6 eingefügt:
„⁶Vereinigungen, welche die Anforderungen des § 3 Absatz 1 oder des § 2 Absatz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes erfüllen, können innerhalb der Frist nach Satz 4 Stellungnahmen zu dem Vorhaben gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch abgeben; Satz 5 gilt entsprechend.“
 - cc) Der bisherige Satz 6 wird Satz 7.
 - b) Absatz 4 Nummer 3 erhält folgende Fassung:
„3. darauf hinzuweisen, dass
 - a) ein Erörterungstermin aufgrund einer Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde nach Absatz 6 erforderlichenfalls durchgeführt wird,
 - b) die konkrete Ermessensentscheidung innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist im Internet und in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, bekannt gemacht wird,
 - c) Ort und Zeit des Erörterungstermins mindestens eine Woche vorher in gleicher Weise bekannt gemacht werden - maßgebend ist dabei der Tag der Ausgabe der Tageszeitung, die zuletzt erscheint -, und
 - d) dass die formgerecht erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen auch bei Ausbleiben des Antragstellers oder von Personen, die Einwendungen erhoben haben, sowie von

Vereinigungen, die Stellungnahmen abgegeben haben, erörtert werden;“.

- c) In Absatz 6 werden nach den Wörtern „erhobenen Einwendungen“ die Wörter „und abgegebenen Stellungnahmen nach Absatz 3 Satz 6“ und nach dem Wort „haben,“ die Wörter „sowie Vereinigungen nach Absatz 3 Satz 6, die Stellungnahmen abgegeben haben,“ eingefügt.
2. § 19 Absatz 4 wird wie folgt geändert:
- a) Satz 3 wird gestrichen.
 - b) Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden Sätze 3 und 4.
 - c) Im neuen Satz 4 wird die Verweisung „Sätze 1 bis 4“ durch die Verweisung „Sätze 1 bis 3“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren

Die Verordnung über das Genehmigungsverfahren in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 8. Dezember 2017 (BGBl. I S. 3882) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- 1. In § 9 Absatz 1 Satz 2 wird nach dem Wort „der“ das Wort „betroffenen“ eingefügt.
- 2. § 12 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift erhält folgende Fassung:

„Einwendungen und Stellungnahmen“.
 - b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „und Stellungnahmen“ und nach dem Wort „erhoben“ die Wörter „oder abgegeben“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 und 3 werden jeweils nach dem Wort „Einwendungsfrist“ die Wörter „oder Frist zur Abgabe von Stellungnahmen“ eingefügt.
 - cc) In Satz 5 wird das Wort „öffentlich“ gestrichen.
 - c) In Absatz 2 Satz 1 und 2 werden jeweils nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „und Stellungnahmen“ eingefügt.
- 3. § 14 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „und rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen“ eingefügt.
 - bb) In Satz 2 werden nach dem Wort „erhoben“ die Wörter „oder Stellungnahmen abgegeben“ und nach den Wörtern „ihre Einwendungen“ die Wörter „oder Stellungnahmen“ eingefügt.

- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:
- „(2) Rechtzeitig erhoben sind Einwendungen oder rechtzeitig abgegeben sind Stellungnahmen, die innerhalb der Einwendungsfrist oder Frist zur Stellungnahme bei den in § 12 Absatz 1 genannten Behörden eingegangen sind.“
4. § 16 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:
- aa) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „oder Stellungnahmen“ eingefügt.
- bb) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „oder rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen“ eingefügt.
- cc) In Nummer 4 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „und abgegebenen Stellungnahmen“ eingefügt.
- b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:
- „(2) Der Antragsteller ist über den Erörterungstermin und über dessen Wegfall zu unterrichten.“
5. In § 17 Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „erhoben“ die Wörter „oder Stellungnahmen abgegeben“ eingefügt.
6. § 18 wird wie folgt ergänzt:
- a) In Absatz 2 Satz 1 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „und Stellungnahmen“ eingefügt.
- b) In Absatz 3 werden nach dem Wort „Einwendung“ die Wörter „oder Stellungnahme“ eingefügt.
- c) In Absatz 5 Satz 3 werden nach dem Wort „Personen“ die Wörter „oder Vereinigungen“ und nach den Wörtern „ihre Einwendungen“ die Wörter „oder Stellungnahmen“ eingefügt.
7. In § 19 Absatz 2 Satz 2 werden nach dem Wort „hat,“ die Wörter „oder den Vereinigungen, die rechtzeitig Stellungnahmen abgegeben haben,“ eingefügt.
8. § 20 wird wie folgt geändert:
- a) In Absatz 1 Satz 2 werden nach dem Wort „Einwendungsfrist“ die Wörter „oder Frist zur Abgabe von Stellungnahmen“ eingefügt.
- b) Absatz 1a wird wie folgt geändert:
- aa) In Satz 2 werden nach dem Wort „Dritter“ die Wörter „oder Stellungnahmen von Vereinigungen, welche die Anforderungen des § 3 Absatz 1 oder des § 2 Absatz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes erfüllen“ eingefügt.
- bb) In Satz 3 werden nach dem Wort „Einwendungsfrist“ die Wörter „oder Frist zur Abgabe von Stellungnahmen“ eingefügt.
- c) In Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „haben,“ die Wörter „und Vereinigungen, welche die Anforderungen des § 3 Absatz 1 oder des § 2

Absatz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes erfüllen und Stellungnahmen abgegeben haben,“ eingefügt.

9. In § 21 Absatz 1 Nummer 5 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „oder Stellungnahmen“ eingefügt.
10. In § 23 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „und Stellungnahmen“ eingefügt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelung

Im Rahmen eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist nach § 10 Absatz 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) die Öffentlichkeit zu beteiligen. Von der Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst ist zum einen die Bekanntmachung des Vorhabens gegenüber der Öffentlichkeit, die Auslegung der Unterlagen und zum anderen die Befugnis Einwendungen oder Stellungnahmen abzugeben sowie der fakultative Erörterungstermin. Die Bekanntmachung dient der Unterrichtung über den Beginn und den Ablauf des Genehmigungsverfahrens, um der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu eröffnen, sich durch Einsichtnahme in die ausgelegten Antragsunterlagen über das Vorhaben und seine Auswirkungen zu informieren.

Nach der gesetzlichen Regelung ist bislang Jedermann berechtigt, Einwendungen zu erheben. Jedermann-Einwendungen sind häufig dadurch gekennzeichnet, dass sie unter Verzicht auf die Benennung konkreter Rechtsgüter erhoben werden. Die Praxis hat gezeigt, dass in solchen Genehmigungsverfahren grundsätzlich drei Personenkreise Einwendungen erheben. Dies sind zum einen die von dem Vorhaben betroffene Personen. Dieser Personenkreis erfasst alle, bei denen es um die Geltendmachung eines Abwehranspruchs geht bzw. voraussichtlich gehen könnte, der aus einer Rechtsposition des Einwenders erwächst, die nicht auf einen besonderen privatrechtlichen Titel beruht.

Eine weitere Personengruppe bilden sog. Aktionsbündnisse oder auch Bürgerinitiativen, die - auch ohne selbst betroffen zu sein - eine ablehnende Haltung gegenüber bestimmten Arten von Großprojekten gefasst haben. Die Bürgerbeteiligung gewinnt für diesen Personenkreis häufig den Charakter eines Gruppenerlebnisses mit Gleichgesinnten, die grundsätzlich mit Mitteln eines gesellschaftlichen Engagements im rechtlich zulässigen Rahmen und mit Expertise versuchen, die Realisierung eines Vorhabens zu erschweren oder gar zu verhindern.

Die dritte Gruppe bilden die sog. Professionellen Einwender, zu denen unter anderen die Umweltverbände zählen. Charakteristisch für diese Gruppe ist, dass sie ihre verbandsspezifischen Ziele häufig allein nur durch die Unterstützung von fachlichen Experten erreichen. Dabei stehen die Repräsentation und Durchsetzung der Interessen und Ziele jener Institutionen bei ihrer Beteiligung oftmals im Vordergrund. Zur Erreichung einer größtmöglichen Öffentlichkeit und Gewinnung von Unterstützern bedient sie sich ebenfalls medienwirksamen Aktionen.

Wird ein Vorhaben in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert, finden insbesondere die Argumente der beiden letztgenannten Gruppen im öffentlichen Diskurs besondere Beachtung. Diese spiegeln aber nur bedingt die Akzeptanz des Vorhabens in der Öffentlichkeit wider; der häufig hohe Organisationsgrad der Einwender erreicht es indes, die Verfahren spürbar zu verzögern.

Die Vorlage des Entwurfs einer Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und der 9. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetzes stellt eine Maßnahme dar, das Genehmigungsverfahren weiter zu beschleunigen, indem anstelle einer Jedermann-Beteiligung nun der betroffenen Öffentlichkeit sowie

anerkannten Vereinigung die Möglichkeit vorbehalten bleibt, Einwendungen bzw. Stellungnahmen abzugeben. Gleichzeitig finden dadurch auch die europarechtlichen Vorgaben entsprechende Berücksichtigung (vgl. BT-Drs.16/2494, S. 26, „Zu Nummer 3“). Gleichwohl bleibt es der Öffentlichkeit weiterhin unbenommen, darüber hinaus gehende Erwägungen substantiiert zu erläutern, die im Rahmen der Sachverhaltsermittlung von der Genehmigungsbehörde mitberücksichtigt werden können.

Neben der vorgeschlagenen Beschränkung durch Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit am Verfahren ist es überdies zielführend, den Ort und die Zeit eines erforderlichenfalls stattfindenden Erörterungstermins erst dann bekannt zu machen ist, wenn die Durchführungsbedingungen für den Erörterungstermin auch feststehen. Gleichzeitig wird der zuständigen Behörde dadurch im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine größtmögliche Flexibilität in der Verfahrensabwicklung eingeräumt, weil sie nicht bereits mit der öffentlichen Bekanntmachung den Erörterungstermin und den Ort bestimmen muss.

Durch diese vorgeschlagenen Maßnahmen werden gleichzeitig Investitionsentscheidungen, auch im Mittelstand, begünstigt und das Genehmigungsverfahren vorhersehbarer ausgestaltet.

Durch die Möglichkeit der anerkannten Vereinigungen zur Stellungnahme wird gewährleistet, dass die von den Vereinigungen vorgetragenen Umweltbelange ausreichende Berücksichtigung finden können und überdies die durch europarechtliche Vorgaben vorgesehenen Mitwirkungsrechte eingeräumt werden. Naturschutzvereinigungen bringen dabei „ihren naturschutzfachlichen Sachverstand quasi als Verwaltungshelfer in die Vorbereitung behördlicher Entscheidungen ein. Ihre Mitwirkung ist eine die Behörde bei ihrer Entscheidung unterstützende, auf die Einbringung naturschutzrechtlichen Sachverstands zielende „Sachverständigspartizipation“ (vgl. BT Drs. 18/9526, S. 49 f. in Verbindung mit S. 47 unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 2015, 1532).

Gleichzeitig ermöglicht die beabsichtigte Neuregelung eine Konzentration auf die wesentlichen Aspekte des Genehmigungsverfahrens und damit eine Beschleunigung. Die Interessen des Mittelstandes werden gewahrt und die Bundesrepublik Deutschland als Wirtschaftsstandort im Interesse der Öffentlichkeit attraktiv gestaltet.

Vor dem Hintergrund des Beschleunigungsgrundsatzes und unter Berücksichtigung der Belange des Antragsstellers ist im Genehmigungsverfahren überdies die zweckgerechte Durchführung eines Erörterungstermins erforderlich. Da es aber oftmals erst nach der Bekanntmachung des Erörterungstermins, insbesondere nach Ablauf der Einwendungsfrist, notwendig wird, den Termin zu einem von der Bekanntmachung abweichenden Zeitpunkt und/oder an einem anderen Ort durchführen zu müssen, sind solche Zeitfaktoren und ggf. Kostenaspekte im Hinblick auf die angemessene Durchführung als hinderlich/ungeeignet anzusehen.

Hält die Behörde den Termin zum Zeitpunkt der Bekanntmachung zunächst für erforderlich, gelangt diese aber beispielsweise später nach Erhalt der gutachterlichen Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass von dem Termin abgesehen werden kann, war die gesamte Planung diesbezüglich unnötig. Erstrebenswert ist es daher, eine valide Aussage über das „Ob“ und das „Wann“ der Terminierung einer Erörterung in diesem Sinne zu ermöglichen und die Bekanntmachung des Erörterungstermins von

der frühen Bekanntmachung im Sinne des § 10 Absatz 3 und 4 im Übrigen abzugrenzen.

So kann bspw. der vorgesehene und in der Bekanntmachung angegebene Ort später für die Durchführung des Erörterungstermins nicht geeignet sein, weil beispielsweise der Raum für die unvorhersehbar große Anzahl von Einwendern nicht ausreichend räumliche Kapazitäten vorhält.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Entwurf sieht eine Begrenzung der Einwendungserhebung auf die betroffene Öffentlichkeit vor. Anerkannte Verbände können innerhalb der vorgegebenen Frist Stellungnahmen abgeben.

In dem Bekanntmachungsverfahren nach § 10 Absatz 3 und 4 BImSchG, in welchem u. a. der Hinweis zur Antragsauslegung erfolgt, wird nun nicht mehr der Erörterungstermin bestimmt. Es wird stattdessen zunächst angekündigt, dass eine Entscheidung über die Durchführung des Erörterungstermins oder dessen Wegfall innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist erfolgen wird. Neben dieser Ankündigung wird ferner der Hinweis öffentlich bekannt gemacht, dass mindestens eine Woche vorher die konkrete Entscheidung, der Ort und die Zeit eines erforderlichenfalls stattfindenden Erörterungstermins im Internet und in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, bekannt gemacht werden.

Die Genehmigungsbehörde entscheidet darüber, ob ein Erörterungstermin für den konkreten Einzelfall sachgerecht und erforderlich ist.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das anlagebezogene Immissionsschutzrecht ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 1, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 und 24 des Grundgesetzes. Demnach steht dem Bund die konkurrierende Gesetzgebung für das Recht der Wirtschaft sowie für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung zu.

Es handelt sich um ein Zustimmungsgesetz im Sinne des Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 und 6 des Grundgesetzes. Demnach bedürfen Gesetze der Zustimmung des Bundesrates, wenn der Bund wegen des besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regelt. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz regelt nach § 73 BImSchG bundeseinheitlich das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder. Die Verfahrensregelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch den Gesetzesentwurf inhaltlich verändert.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen

Der vorliegende Entwurf vereinheitlicht die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben und steht im Einklang mit den gesetzgeberischen Entwicklungen der letzten Jahre.

Er erfüllt die entsprechenden Anforderungen des Übereinkommens der Wirtschaftskommission der vereinten Nationen für Europa (UNECE) über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention). Der Entwurf hat die Vorhaben dieses völkerrechtlichen Vertrages insbesondere vor dem Hintergrund jener Beschränkung auf die betroffene Öffentlichkeit gewürdigt. Die wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit und der Zugang zu Informationen zum Vorhaben stehen der Öffentlichkeit weiterhin uneingeschränkt zur Verfügung.

Neben den völkerrechtlichen Vorgaben der Aarhus-Konvention ist die vorgeschlagene Gesetzesänderung auch mit den europarechtlichen Vorgaben vereinbar. Insbesondere hervorzuheben sind die Richtlinie 2003/35/EG¹, Richtlinie 2010/75/EU und die Richtlinie 2011/92/EU², die u. a. eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit vorschreiben.

Die Industrieemissions-RL 2010/75/EU (IE-RL) differenziert dabei zwischen der „Öffentlichkeit“ und der „betroffenen Öffentlichkeit“. Nach der Definition der IE-RL bedeutet Öffentlichkeit eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.³ Von der betroffenen Öffentlichkeit erfasst ist nach der IE-RL hingegen, die von einer Entscheidung über die Erteilung oder Aktualisierung einer Genehmigung oder von Genehmigungsaufgaben betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran; im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.⁴

Erforderliche Änderungen im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung zur Übernahme der europarechtlichen Definition von „Öffentlichkeit“ und „Betroffene Öffentlichkeit“ sind mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG vom 25. Juni 2005 (BGBl. I S. 1746) bereits vorgenommen worden. Ferner ist zudem durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2819) mit Einfügung des neuen Absatzes 1a in § 17 BImSchG Artikel 4 Nummer 3 Buchstabe a

¹ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EU Nr. L 156 S. 17), zuletzt geändert durch die Richtlinie (EU) 2016/2284 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 (ABl. EU Nr. L 344 S. 1).

² Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EU Nr. L 26 S. 1), geändert durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 (ABl. EU Nr. L 124 S. 1).

³ Definition nach Artikel 3 Nummer 16 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) (ABl. EU Nr. L 334 S. 17; 2012 Nr. L 158 S. 25); Artikel 2 Nummer 4 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (BGBl. 2006 II S. 1251), geändert durch das Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005 (BGBl. 2009 II S. 794), Aarhus-Konvention.

⁴ Definition nach Artikel 3 Nummer 17 Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung); ähnlich Artikel 2 Nummer 5 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (BGBl. 2006 II S. 1251), geändert durch das Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005 (BGBl. 2009 II S. 794), Aarhus-Konvention.

in Verbindung mit Nummer 1 Buchstabe b der Richtlinie 2003/35/EG in deutsches Recht umgesetzt worden (BT-Drs. 16/2494 S. 26, „Zu Nummer 3“).

In der Richtlinie 2014/52/EU (UVP-Änderungsrichtlinie) wird ausgeführt, dass die Mitgliedstaaten, um zu einer effizienteren Entscheidungsfindung beizutragen und die Rechtssicherheit zu erhöhen, dafür sorgen sollten, dass die verschiedenen Verfahrensschritte der Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten innerhalb einer je nach Art, Komplexität, Standort und Größe des Projekts angemessenen Zeit durchgeführt werden. Dieser Zeitrahmen sollte in keinem Fall zu Abstrichen (...) bei der wirksamen Beteiligung der Öffentlichkeit und (...) führen.

Im Hinblick auf die Steigerung der Wirksamkeit der Prüfung, die Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz sollen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass, wo dies angemessen ist, koordinierte und/oder gemeinsame Verfahren vorgesehen werden, die die Anforderungen dieser Richtlinie erfüllen (Richtlinie 2014/52/EU, Erwägungsgrund 37 f.).

V. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Der Gesetzesentwurf leistet gleichzeitig einen Beitrag zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, weil er insbesondere verfahrensbeschleunigende Vorkehrungen trifft.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Der Bund wird durch die Änderung des Gesetzes nicht mit Kosten belastet.

3. Erfüllungsaufwand

Für die Länder entsteht kein zusätzlicher Aufwand bei der Ausführung des Gesetzes.

4. Weitere Kosten

Weitere Kosten sind nicht ersichtlich.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Angepasst werden muss ferner die Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV).

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Zu Nummer 1:

Buchstabe a

Doppelbuchstabe aa

Die vorgeschlagene Neuregelung trägt den unionsrechtlichen Vorgaben sowie den Belangen der betroffenen Personen und des Umweltschutzes uneingeschränkt und unverändert Rechnung.

Überdies ist es auch vor dem Hintergrund einer präventiven Verwirklichung des Grundrechtsschutzes durch Teilhabe am Verfahren und einem vorgezogenen Rechtsschutz geboten, nur die potenziell betroffenen Personen in den Blick zu nehmen, anstelle Jedermann zu beteiligen. Nach der gesetzlichen Regelung ist bislang Jedermann berechtigt, Einwendungen zu erheben. Jedermann-Einwendungen sind häufig dadurch gekennzeichnet, dass sie unter Verzicht auf die Benennung konkreter Rechtsgüter erhoben werden.

Durch die vorgeschlagene Änderung soll somit eine Klarstellung in der Gestalt erfolgen, dass die Möglichkeit Einwendungen zu erheben nicht dahingehend zu verstehen bzw. zu missbrauchen ist, Sammeleinwendungen zu erheben, um das Verfahren als solches zu blockieren. Durch solche werden häufig große Vorhaben so verzögert, ohne dass sich dadurch weitere Erkenntnisse für die behördliche Entscheidung zum konkreten Vorhaben ergeben würden. Es sind solche Einwendungen ausgeschlossen, die nicht Prüfgegenstand des Genehmigungsverfahrens sind, wie beispielsweise Folgen, die ihre Ursache nicht in der physischen Einwirkung der Anlage haben. Zweckdienlich ist es somit, Informationen über das Vorhaben der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und in einem weiteren Verfahrensschritt schließlich nur diejenigen Einwender mit einzubeziehen, die auch tatsächlich betroffen sind.

Ungeachtet dessen bleibt es weiterhin bei dem geltenden Rechtsverständnis, wonach im Rahmen des behördlichen Untersuchungsgrundsatzes im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens auch nicht fristgerecht eingegangene Einwendungen bzw. Stellungnahmen, ohne deren Einbeziehung die Zulassungsentscheidung inhaltlich fehlerhaft wäre, in die Entscheidung einzubeziehen sind (vgl. BT-Drs. 18/12146 S. 16)

Bei nicht fristgerecht eingegangenen Einwendungen bzw. Stellungnahmen ist es jedoch nicht erforderlich, sie zum Gegenstand eines Erörterungstermins zu machen. Nicht eingeschränkt werden soll die Veröffentlichungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, die sich gleichzeitig auch aus dem Umweltinformationsgesetz des Bundes bzw. der Länder ergeben.

Doppelbuchstabe bb

Der neu vorgeschlagene § 10 Absatz 3 Satz 6 stellt die nach anderen Rechtsvorschriften durch staatliche Anerkennung mit Rechtsbehelfsbefugnis im Genehmigungsverfahren ausgestatteten Vereinigungen den Einwendern gleich. Zur betroffenen Öffentlichkeit im Sinne dieses Gesetzes gehören auch Vereinigungen, welche die Anforderungen des § 3 Absatz 1 oder des § 2 Absatz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) erfüllen und deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch eine Genehmigungsentscheidung berührt wird. Darunter fallen auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes.

Die Vereinigungen im Sinne des Satz 6 machen im Genehmigungsverfahren regelmäßig nicht die Verletzung ihrer eigenen Rechte geltend. Daher wird nicht von „Einwendungen“, sondern von „Stellungnahmen“ gesprochen. Soweit Vereinigungen dagegen die Verletzung eigener Rechte geltend machen, erheben sie Einwendungen im Sinne des geplanten Satz 4.

Berechtigte Vereinigungen nach § 3 Absatz 1 UmwRG oder Vereinigungen, deren Anerkennung gemäß § 2 Absatz 2 UmwRG berechtigt beantragt wurde, erhalten somit auch weiterhin die Gelegenheit, ihr Vorbringen nunmehr allerdings in Form von Stellungnahmen darzulegen. Die Möglichkeit der Stellungnahme beschränkt sich dabei auf die Wahrung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bzw. des Umweltschutzes.

Ob anerkannte Vereinigungen zu beteiligen sind, bestimmt sich für Naturschutzvereinigungen nach § 3 UmwRG in Verbindung mit dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) bzw. für die Umweltschutzvereinigungen in Verbindung mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Naturschutzvereinigungen beispielsweise bringen dabei „ihren naturschutzfachlichen Sachverstand quasi als Verwaltungshelfer in die Vorbereitung behördlicher Entscheidungen ein. Ihre Mitwirkung ist eine die Behörde bei ihrer Entscheidung unterstützende, auf die Einbringung naturschutzrechtlichen Sachverstands zielende „Sachverständnispelizipation“ (vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 49 f. i.V.m. S. 47 unter Verweis auf BVerwG, NVwZ 2015, 1532). Durch ihre Mitwirkung unterstützt die Vereinigung die Genehmigungsbehörde dadurch, dass sie insbesondere Vollzugsdefizite im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege entgegenwirken soll.

Die Vereinigungen haben ein Recht auf Teilnahme am Erörterungstermin, in dem ihre Stellungnahme mit ihnen zu erörtern ist. Über ein Vorhaben wird weiterhin unverändert die gesamte Öffentlichkeit informiert.

Mit Ablauf der Frist zur Abgabe von Stellungnahmen und Einwendungen sind für das Genehmigungsverfahren alle Stellungnahmen und Einwendungen ausgeschlossen.

Doppelbuchstabe cc

Der bisherige Satz 6 wird Satz 7 (Folgeänderung).

Buchstabe b

Im Rahmen des Erörterungstermins soll nicht Einvernehmen mit allen Einwendern hergestellt werden. Der Zweck des Erörterungstermins liegt zum einen darin,

denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, die Gelegenheit zu geben, ihre Einwendungen zu erläutern und gleichzeitig wiederum es der Genehmigungsbehörde zu ermöglichen, eine intensive Sachaufklärung zu betreiben. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die Behörde die in § 14 9. BImSchV genannten Zwecke des Erörterungstermins zu berücksichtigen, d. h., sie hat sie weiterhin in ihre Ermessenserwägungen einzubeziehen. Die Entscheidung ist kein Verwaltungsakt, sondern eine Verfahrenshandlung und als solche nicht selbständig anfechtbar (§ 44a der Verwaltungsgerichtsordnung)

Nach der bisherigen Rechtslage ist mit der Bekanntmachung des Vorhabens gleichzeitig auch ein Erörterungstermin mitzuteilen. Zwar ist auch nach den bislang geltenden Regelungen darauf hinzuweisen, dass der Erörterungstermin auf Grund einer Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde nach Absatz 6 durchgeführt werden kann und dass sodann die formgerecht erhobenen Einwendungen erörtert werden können. Eine frühzeitige Bekanntmachung ohne Erkenntnisse zur Erforderlichkeit des Termins führt jedoch im Genehmigungsverfahren oft zu Schwierigkeiten. So stellt sich häufig erst zu einem späteren Zeitpunkt heraus, dass die Durchführung tatsächlich nicht erforderlich war, wodurch insbesondere auch eine Verfahrensverzögerung eintritt. Überdies ist die Vorplanung des Termins ohne Kenntnis, ob dieser auch tatsächlich erforderlich sein wird, mit einem unkalkulierbaren Aufwand sowohl für den Antragssteller als auch für die Genehmigungsbehörde verbunden. Dies betrifft zum einen die planerischen Entscheidungen im Hinblick auf die Festlegung von Ort und Zeit des Termins. Zum anderen ist eine Absage nicht selten mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden. Eine öffentliche Bekanntmachung scheitert häufig an den zeitlichen Rahmenbedingungen, sodass jeder Einwender einzeln zu benachrichtigen ist.

Dementsprechend ist es zielführender, die Durchführung erst dann bekanntzugeben, wenn ein Erörterungstermin auch tatsächlich stattfinden soll. Das kann frühestens nach Ablauf der Einwendungsfrist geschehen. Die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen die Durchführung eines Erörterungstermins, Umfang sowie Art und Weise der Durchführung steht im Ermessen der Behörde. Hält sie die Durchführung für sachgerecht und erforderlich, ist diese Entscheidung und in der Folge auch Ort und Zeit bekannt zu machen. Das gilt ebenso für UVP-pflichtige Anlagen (vgl. BT-Drs. 16/1337, 10).

Der zeitliche Ablauf wird dadurch optimiert, dass in der öffentlichen Bekanntmachung neben den bisherigen Informationen zur Auslegung zunächst darauf hingewiesen wird, dass eine Entscheidung zum Erörterungstermin innerhalb eines Monats nach Ablauf der Einwendungsfrist erfolgt. Im Hinblick auf die Verfahrensbeschleunigung ergeht diese zeitlich nachfolgende konkrete Mitteilung, anders als die Ankündigung einer Entscheidung, nicht in Form einer öffentlichen Bekanntmachung. Zudem wird der Hinweis auf den Umstand, dass es sich um eine Ermessensentscheidung nach § 10 Absatz 6 BImSchG handelt zusammen mit den übrigen Vorgaben (§ 10 Absatz 4 Nummer 1, 2 und 4) öffentlich bekannt gemacht. Die Mitteilung über die konkrete Entscheidung sowie die Terminierung des Erörterungstermins sind jeweils gesondert voneinander bekannt zu geben.

Buchstabe c

Die Vereinigungen haben ein Recht auf Teilnahme am Erörterungstermin, in dem ihre Stellungnahme mit ihnen zu erörtern ist.

Zu Nummer 2:

In § 10 Absatz 6 werden die Stellungnahmen nach § 10 Absatz 3 Satz 5 im Rahmen der Folgeänderung eingefügt. Der Satz 3 in § 19 Absatz 4 ist aufgrund der vorgeschlagenen Regelung in Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa entbehrlich. Der Satz 5 ist dementsprechend anzupassen (Folgeänderung).

Zu Artikel 2:

Die entsprechenden Regelungen in der Verordnung über das Genehmigungsverfahren sind mit anzupassen.

Zu Nummer 1:

Da nach der vorgeschlagenen Regelung in Artikel 1 zu Nummer 1 a) nicht Jedermann zu beteiligen ist, sondern jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen erheben kann sowie Vereinigungen Stellungnahmen abgeben können, ist insgesamt von der betroffenen Öffentlichkeit zu sprechen. Diese umfasst sowohl die Einwender als auch diese Vereinigungen.

Zu den Nummern 2 bis 10:

(Mit Ausnahme von Nummer 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc und Nummer 4 Buchstabe b zu den §§ 12, 14, 16 bis 21 und 23 9. BImSchV)

Es erfolgen entsprechende Ergänzungen (Folgeänderungen) in den Nummern 2 bis 10. Neben den Einwendungen können auch Stellungnahmen von Vereinigungen, welche die Anforderungen des § 3 Absatz 1 oder des § 2 Absatz 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes erfüllen, erhoben werden.

Zu Nummer 2:

Buchstabe b

Doppelbuchstabe cc

Weil der Hinweis über die Entscheidung bereits öffentlich bekannt gemacht wird, entfällt das Erfordernis der öffentlichen Bekanntmachung der konkreten Entscheidung. Satz 3 des § 12 Absatz 1 ist nach der vorgeschlagenen Änderung dahingehend zu verstehen, dass das ob nicht mehr den Wegfall, sondern generell die Entscheidung einer Durchführung oder eines Wegfalls beinhaltet. Der ursprüngliche Wortlaut des § 10 Absatz 6 BImSchG ist missverständlich, weil er im Ergebnis nur den Wegfall betrifft.

Zu Nummer 4:

Buchstabe b

Der Antragsteller ist über den Ausgang der Entscheidung zu unterrichten. Eine Anpassung ist erforderlich, weil in der öffentlichen Bekanntmachung nach § 10 Absatz 4 Nummer 3 BImSchG der Hinweis über eine folgende Entscheidung und nicht mehr der Erörterungstermin bestimmt wird.

Zu Artikel 3:

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.