

Standortfaktor immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren

Ergebnisse einer Umfrage der
sächsischen Industrie- und Handelskammern



Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Einführung	1
1.1 Vorgeschichte	1
1.2 Veranlassung	1
2 Datenmaterial	2
2.1 Fragebogen	2
2.2 Charakterisierung der Antragsteller	2
3 Auswirkungen der Reform der Umweltverwaltung	4
3.1 Verlagerung der Zuständigkeiten	4
3.2 Veränderung der Personalsituation	5
4 Ablauf der Genehmigungsverfahren	5
4.1 Verhalten der Antragsteller	5
4.2 Verhalten der Behörden	6
4.3 Genehmigungszeiten	7
4.4 Verzögerungen im Verfahren	8
5 Beurteilung der Genehmigungsbehörden	10
6 Meinungsbild der Unternehmerschaft	14
7 Zusammenfassung und Ausblick	15
7.1 Expertenworkshop zur Interpretation der Ergebnisse	15
7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse, Forderungen der Wirtschaft	15
7.3 Angebote der Industrie- und Handelskammern	18
Anlage Fragebogen der Umfrage	21

1 Einführung

1.1 Vorgeschichte

Bereits im Jahr 2000 haben die sächsischen Industrie- und Handelskammern eine Unternehmensbefragung zum Thema „Umweltrechtliche Genehmigungsverfahren in Sachsen“ durchgeführt und veröffentlicht. Der Schwerpunkt lag auf Verfahrensablauf, Zeitbedarf sowie Verhalten von Antragstellern und Behörden. Die Studie erregte erhebliche öffentliche Aufmerksamkeit. In der Folge gelang es, im Rahmen der Umweltallianz Sachsen zu substantiellen Verbesserungen sowohl auf Seiten der Umweltbehörden als auch auf Seiten der Antragsteller zu kommen, die im Wesentlichen bis zur Strukturreform der Umweltverwaltung ihre Wirkung entfalteten.

1.2 Veranlassung

Genehmigungsverfahren sind im internationalen Wettbewerb ein wesentlicher Standortfaktor. Vor diesem Hintergrund gab es aus dem Kreis der sächsischen IHK-Mitglieder bereits Ende 2013 Hinweise auf Probleme bei Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen. Auch die Beratungspraxis in den sächsischen IHKs ließ erkennen, dass in den letzten Jahren, insbesondere seit den Strukturreformen in der Umweltverwaltung 2004 und 2008¹, die Probleme wieder zunehmen. Eine nicht repräsentative Blitzumfrage der IHK Dresden bei den Betreibern von IED-Anlagen im Januar 2014 bestätigte diesen Befund vor allem für den Kreis kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU).

Gleichzeitig hat sich die Komplexität der Verfahren weiter erhöht, was die gemeinsame Erarbeitung schneller und haltbarer Lösungen für alle beteiligter Partner maßgeblich erschwert. Für ein einzelnes Unternehmen kann es sich nachteilig auswirken, sich über tatsächliche oder vermeintliche Insuffizienzen im Verfahren zu beschweren. Deshalb sehen es die sächsischen IHKs als ihre Aufgabe an, die Interessen ihrer Mitgliedsunternehmen in dieser Angelegenheit zu vertreten und die Erfahrungen aus der Praxis zu bündeln.

In der Fachregierungserklärung von Martin Dulig, Sächsischer Staatsminister für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr vom 16.09.2015 heißt es: „So wie ein Schiff nur Kurs mit einer guten Crew halten kann, so benötigen Investoren eine verlässliche und flexible Verwaltung. ... Auch für die öffentliche Verwaltung ist der Zeitpunkt gekommen, wieder klug in die Zukunft zu investieren und die Personalstruktur bedarfsgerecht weiter zu entwickeln.“ Nach Jahren massiver Personaleinsparungen gibt diese Aussage Anlass zur Hoffnung. Für die Jahre 2015/16 sieht der sächsische Koalitionsvertrag eine Überprüfung der Behördenstrukturen vor.² Insofern scheint jetzt der richtige Zeitpunkt gekommen, auf einer soliden Datenbasis von Unternehmermeinungen eine Position der sächsischen IHKs zu bilden und in der Folge gegenüber der Politik des Freistaates Sachsen zu vertreten.

¹ Gesetz zur Modernisierung der Sächsischen Verwaltung und zur Vereinfachung von Verwaltungsgesetzen (Sächsisches Verwaltungsmodernisierungsgesetz – SächsVwModG) vom 05.05.2004; Gesetz zur Neuordnung der Sächsischen Verwaltung (Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG) vom 29. Januar 2008

² „Der öffentliche Dienst des Freistaates Sachsen ist hinsichtlich seiner Aufgaben sowie der daraus resultierenden Personal- und Sachausstattung umfassend zu evaluieren. Die Koalitionspartner setzen dazu eine Kommission ein, ... die bis 2016 eine aufgabenorientierte Personalbedarfsplanung für den öffentlichen Dienst des Freistaates Sachsen erstellt. Der Prozess soll transparent gestaltet und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aktiv eingebunden werden. Die Kommission ermittelt außerdem mögliche Konsequenzen für den Behördenaufbau und die Struktur der Landesverwaltung.“ (Koalitionsvertrag 2014 bis 2019)

2 Datenmaterial

2.1 Fragebogen

Die sachsenweite Umfrage zum Thema immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren sollte möglichst alle Betreiber von BImSchG-Anlagen erreichen, die seit dem Jahr 2008 eine Neu- oder Änderungsgenehmigung beantragt haben. Dabei galten folgende Prämissen:

1. Der im Jahr 2000 verwendete Fragebogen sollte soweit notwendig den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden (Behördenstruktur, Rechtsänderungen).
2. Die Änderungen sollten so gering wie möglich gehalten werden, um eine Vergleichbarkeit der Befragungsergebnisse zu ermöglichen.

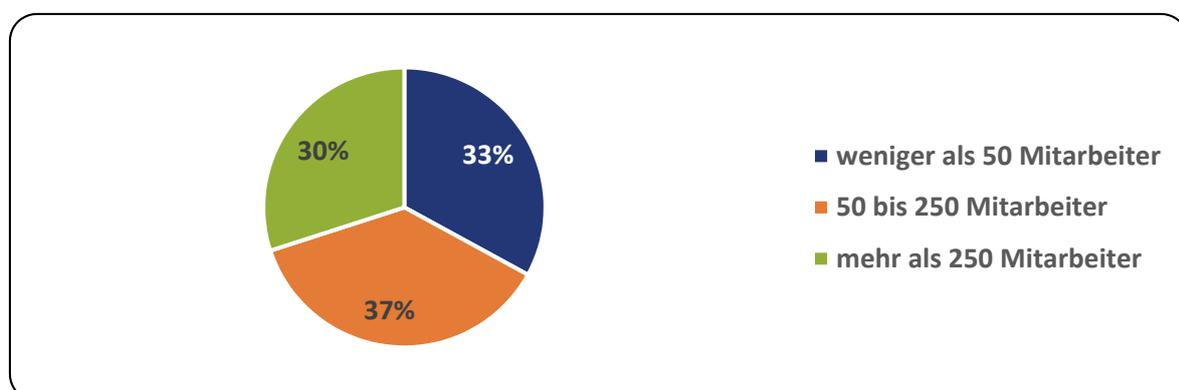
Der Fragebogen wurde in fachlicher Abstimmung mit dem Referat „Anlagenbezogener Immissionsschutz“ des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) erarbeitet, um eine Akzeptanz der Ergebnisse auf beiden Seiten sicher zu stellen. Der Originalfragebogen befindet sich in der Anlage.

Wegen der zeitlichen Eingrenzung auf Genehmigungsverfahren nach dem Jahr 2008 ist die Anzahl der Betroffenen und damit auch die Anzahl der auswertbaren Fälle allerdings deutlich geringer als im Jahr 2000, als 321 ausgefüllte Fragebögen in die Auswertung eingingen.

2.2 Charakterisierung der Antragsteller

Im Rahmen der aktuellen Umfrage wurden alle 627 Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen angeschrieben, die seit 2008 eine Neu- oder Änderungsgenehmigung nach BImSchG durchlaufen haben. Sie verteilten sich wie folgt auf die IHK-Bezirke: Chemnitz 227, Dresden 209, Leipzig 146. In der Folge gab es einen Rücklauf von 98 ausgefüllten Fragebögen (Chemnitz 31, Dresden 40, Leipzig 27), das entspricht einer Rücklaufquote von 17 %. Alle Prozentangaben im nachfolgenden Text beziehen sich auf gültige Antworten.

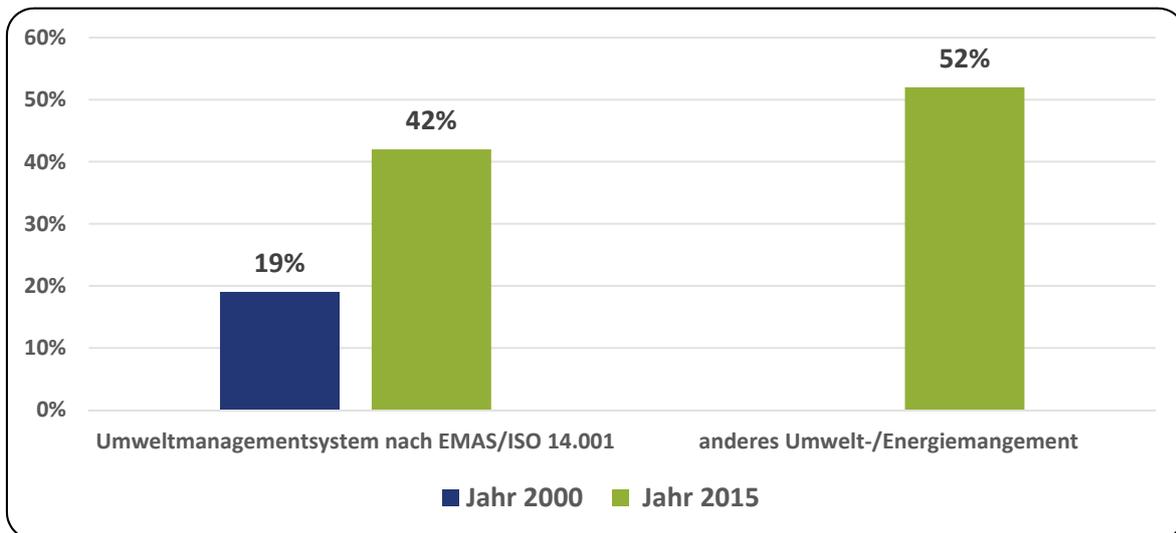
Bild 1: Charakterisierung der Antragsteller nach der Betriebsgröße



In die Auswertung gingen sowohl Neu- als auch Änderungsgenehmigungen ein. Bei den Neuanlagen wurden 56 % nach vereinfachtem Verfahren und 41 % nach förmlichen Verfahren genehmigt, 3 % waren IED-Anlagen. Von den Änderungsgenehmigungen liefen 79 % nach vereinfachtem und 11 % nach förmlichem Verfahren, 10 % waren IED-Anlagen.

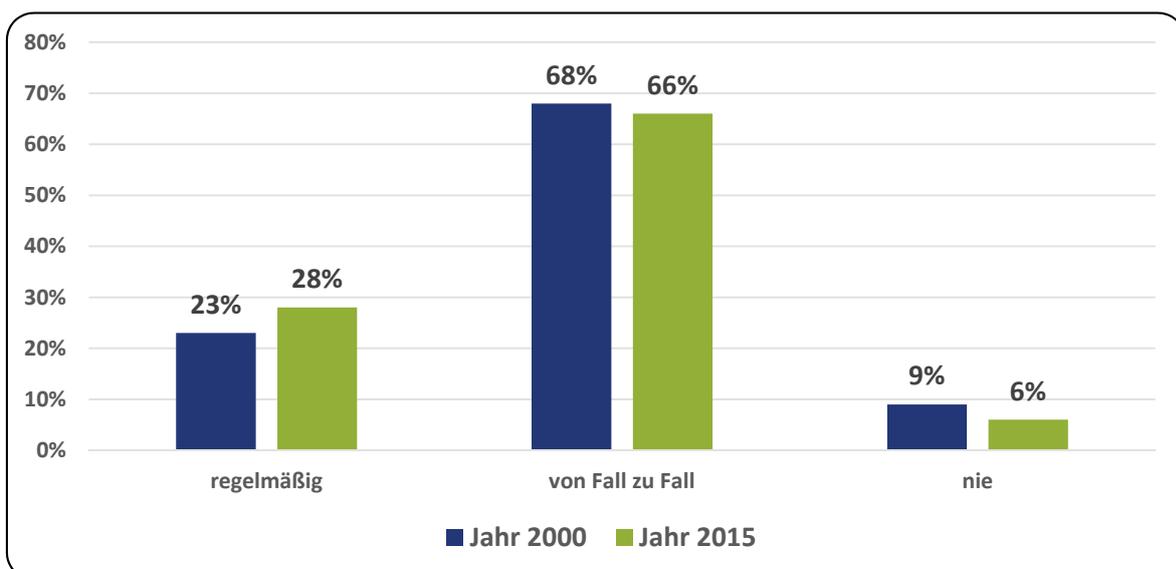
42 % der Antragsteller verfügen über ein Umweltmanagementsystem nach ISO 14.001 oder EMAS. 52 % betreiben andere Umwelt- oder Energiemanagementsysteme oder -ansätze, wie z. B. ISO 50.001, Ökoprotit oder DIN 16247. Hier hat eine starke Entwicklung stattgefunden; im Jahr 2000 beschäftigten sich nur 19 % der Betriebe mit dem Thema Umwelt- bzw. Energiemanagement.

Bild 2: Charakterisierung der Antragsteller nach der Nutzung von Umwelt-/Energiemanagement



Seit 2000 hat sich der Anteil der Unternehmen erhöht, die externen Sachverstand zu Fragen des betrieblichen Umweltschutzes hinzuziehen.

Bild 3: Charakterisierung der Antragsteller nach der Nutzung externen Sachverstandes

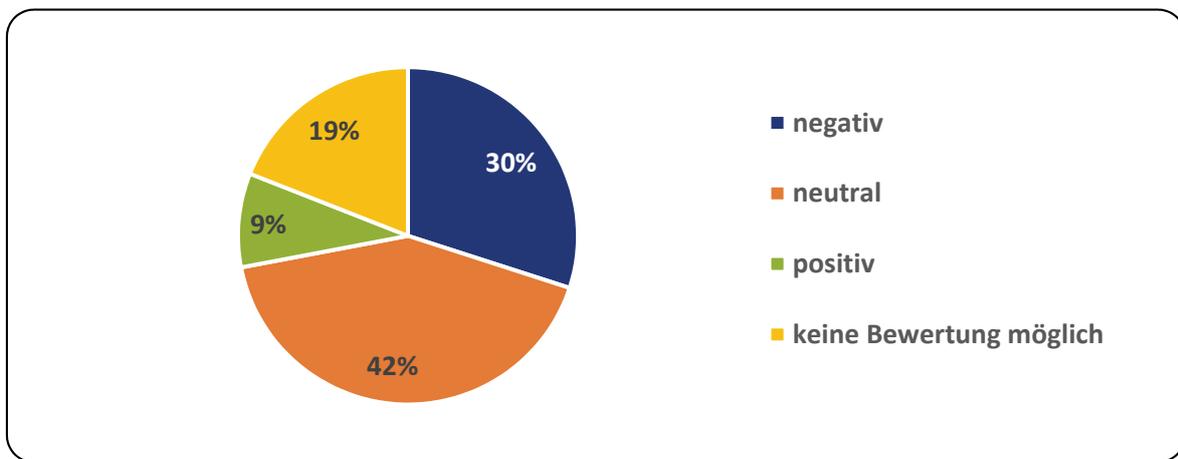


3 Auswirkungen der Reform der Umweltverwaltung

3.1 Verlagerung der Zuständigkeiten

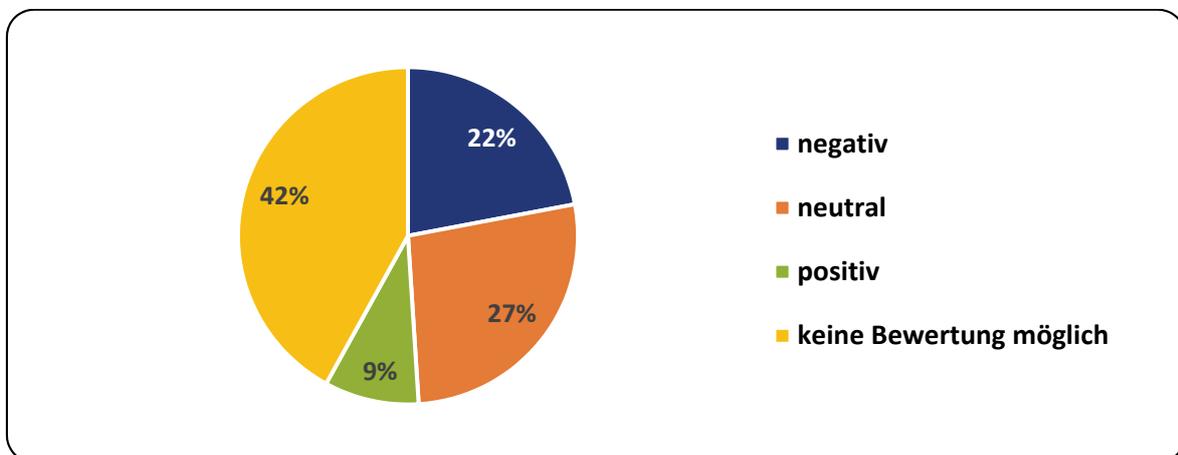
Im Jahr 2008 wurde die Zuständigkeit für Genehmigungsverfahren nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) überwiegend auf die unteren Behörden verlagert (Landratsämter, kreisfreie Stadtverwaltungen). Die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Genehmigungsverfahren bewerten nur 9 % der Unternehmen positiv. Mehr als drei Mal so viele Unternehmen geben negative Auswirkungen an.

Bild 4: Bewertung der Verlagerung der Zuständigkeit auf die unteren Behörden



Seit dem Jahr 2008 ist die Landesdirektion Sachsen nur noch für Anlagen nach Treibhausgas-Emissionshandels-Gesetz (TEHG) und nach Störfallverordnung (StörfallV) zuständig. Die Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Genehmigungsverfahren werden von 9 % der Betroffenen positiv bewertet. Rund doppelt so viele Unternehmen geben negative Auswirkungen an.

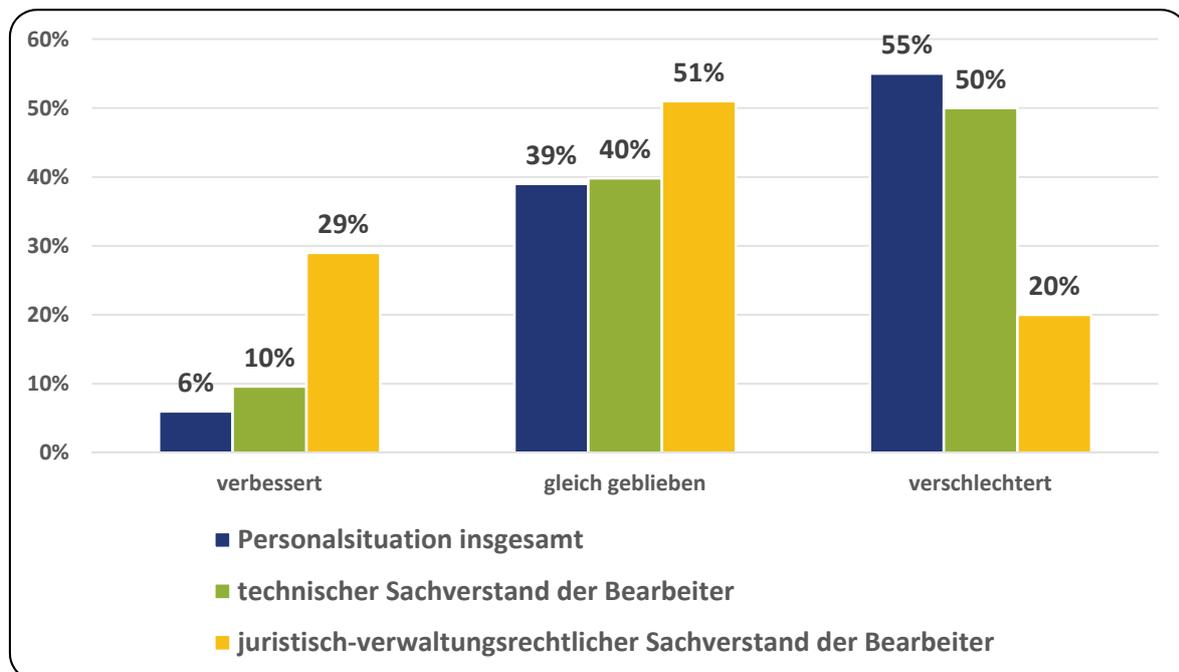
Bild 5: Bewertung der Verlagerung der Zuständigkeit für TEHG- und Störfall-Anlagen auf die LDS



3.2 Veränderung der Personalsituation

Im Vergleich der Situation im Jahr 2008 und danach zeigt sich bezüglich der Bewertung der Personalsituation in den Behörden eine deutlich kritische Einschätzung. Jeweils mehr als die Hälfte der an der Umfrage beteiligten Unternehmen sehen eine Verschlechterung der generellen personellen Situation sowie rückläufigen technischen Sachverstand in den Behörden.

Bild 6: Veränderung der Personalsituation in den Genehmigungsbehörden seit 2008



4 Ablauf der Genehmigungsverfahren

4.1 Verhalten der Antragsteller

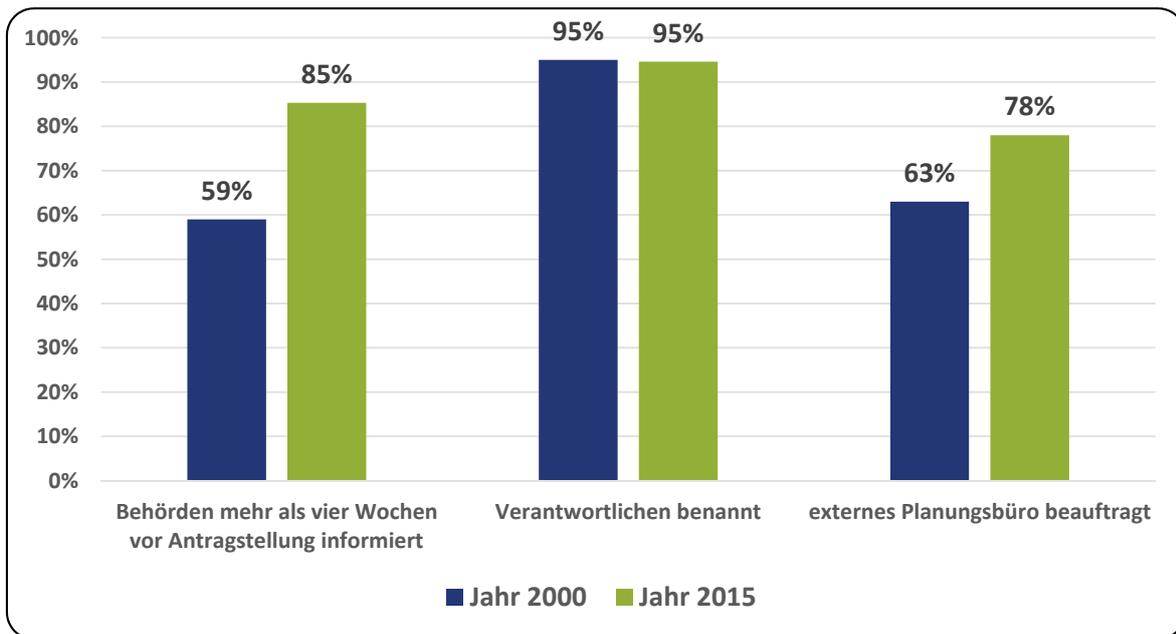
Beim Verhalten der Antragsteller bietet sich ein Vergleich mit den Befragungsergebnissen aus dem Jahr 2000 an, da damals die gleichen Fragen gestellt wurden.

90 % der Antragsteller informierten die Behörden vorab über ihr Projekt – im Mittel bereits 17 Wochen vorher. In 85 % der Fälle wussten die Behörden länger als einen Monat vor Einreichung des Antrags von dem geplanten Projekt - im Jahr 2000 lag diese Quote noch bei 59 %.

Wie im Jahr 2000 benannten 95 % der Antragsteller der Behörde einen Verantwortlichen, der als Kontaktperson zur Verfügung stand und das Verfahren von der Seite des Unternehmens her koordinierte.

78 % der Antragsteller beauftragten ein externes, sachkundiges Planungsbüro das bei der Erstellung der Antragsunterlagen sowie bei den Kontakten zu den Umweltbehörden Unterstützung gab. Im Jahr 2000 hatten im Mittel nur 63 % der Antragsteller derartige externe Hilfestellung in Anspruch genommen.

Bild 7: Veränderungen im Verhalten der Antragsteller



63 % der Unternehmen beobachten eine zunehmende Komplexität der Antragsunterlagen, 37 % finden, die Antragsunterlagen seien gleich geblieben, keiner hat eine verringerte Komplexität festgestellt. Diese Entwicklung spiegelt sich auch in den erheblichen Kosten für die Erarbeitung der Antragsunterlagen wieder.

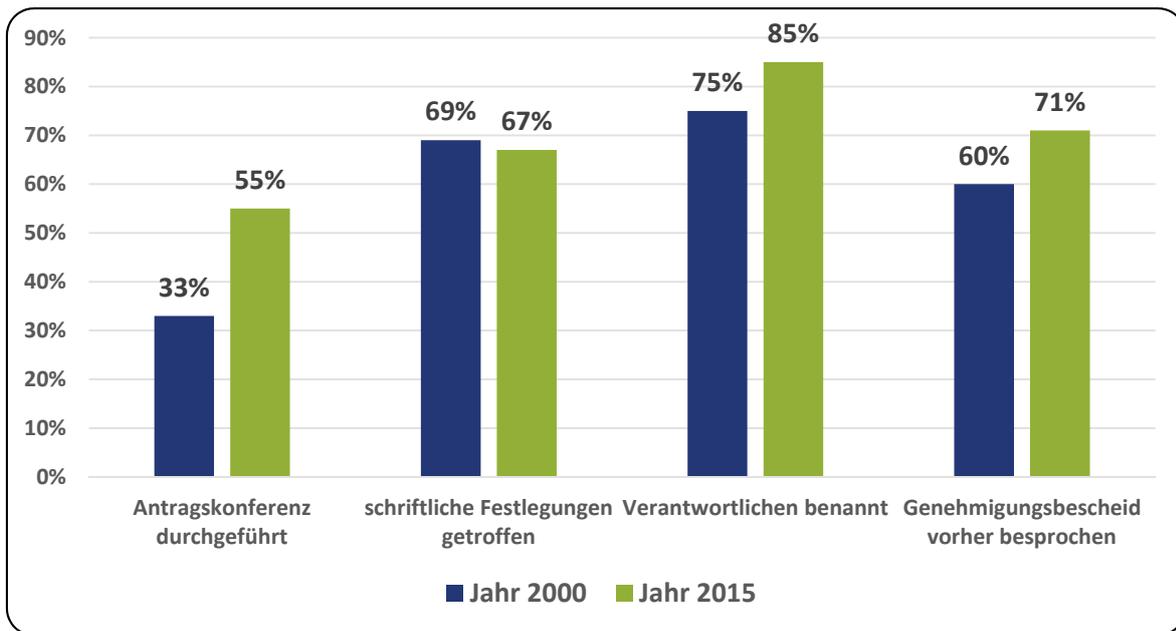
4.2 Verhalten der Behörden

Eine Antragskonferenz fand in 55 % der Fälle statt, im Jahr 2000 waren es nur 33 % - hier hat sich eine Verbesserung bei der Nutzung dieses wichtigen Instrumentes ergeben, auch wenn weiteres Potential erkennbar ist.

Die Genehmigungsbehörde benannte in 85 % der Fälle einen Verantwortlichen für das Verfahren, im Jahr 2000 waren es noch 75 %. Aus den ergänzenden Äußerungen der Antragsteller wird allerdings deutlich, dass zwar die verfahrensführende Behörde einen Verantwortlichen benannt hat, die anderen beteiligten Behörden aber häufig vom Unternehmer selbst kontaktiert und z. T. auch koordiniert werden mussten.

In 67 % der Fälle gab es schriftliche Festlegungen der Behörde (z. B. Besprechungsprotokolle, Vollständigkeitserklärung), auf die man sich im Zweifelsfall berufen konnte, im Jahr 2000 waren es noch 69 %. In 71 % der Fälle wurde der Entwurf des Genehmigungsbescheides vorab mit dem Antragsteller besprochen, im Jahr 2000 waren es nur 60 %. 67 % der Antragsteller fanden die Nebenbestimmungen angemessen, 33 % waren nicht dieser Meinung.

Bild 8: Veränderungen im Verhalten der Behörden



4.3 Genehmigungszeiten

Bei der Frage nach den Genehmigungszeiten zeigt sich ein deutlich negativer Trend gegenüber der Umfrage im Jahr 2000. Aktuell sind 60 % der Unternehmen mit dem Zeitbedarf unzufrieden, 36 % finden die Genehmigungsdauer angemessen, 4 % sind positiv überrascht. Im Jahr 2000 waren 48 % unzufrieden, auch damals war in dieser Hinsicht schon Handlungsbedarf gegeben.

Bild 9: Bewertung der erforderlichen Zeiten für Genehmigungsverfahren in Sachsen

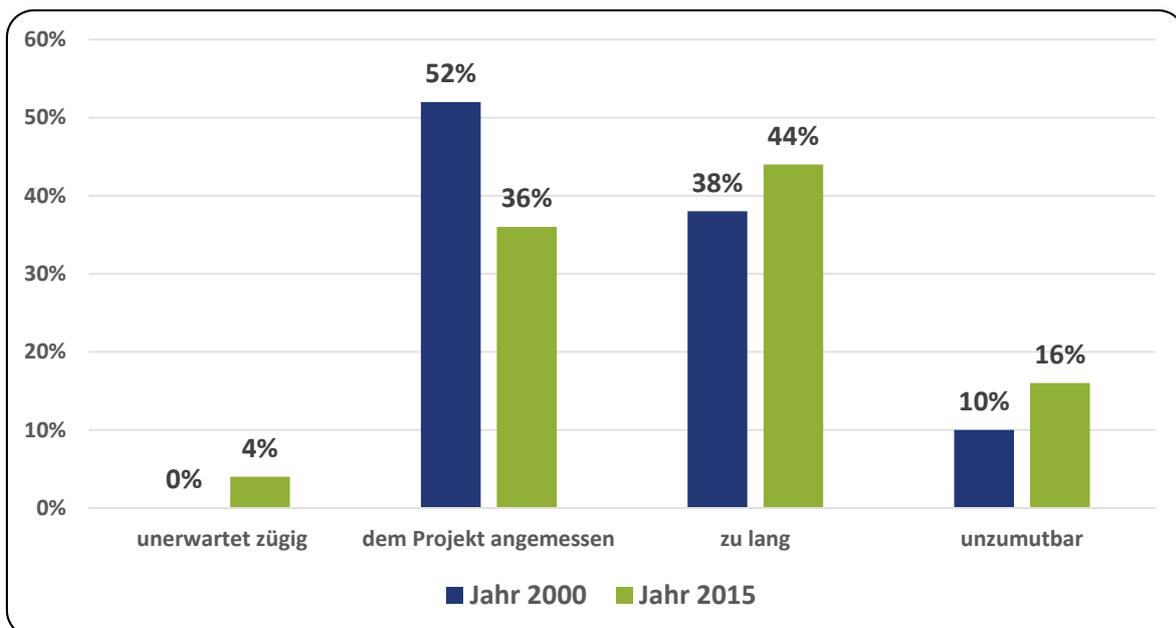
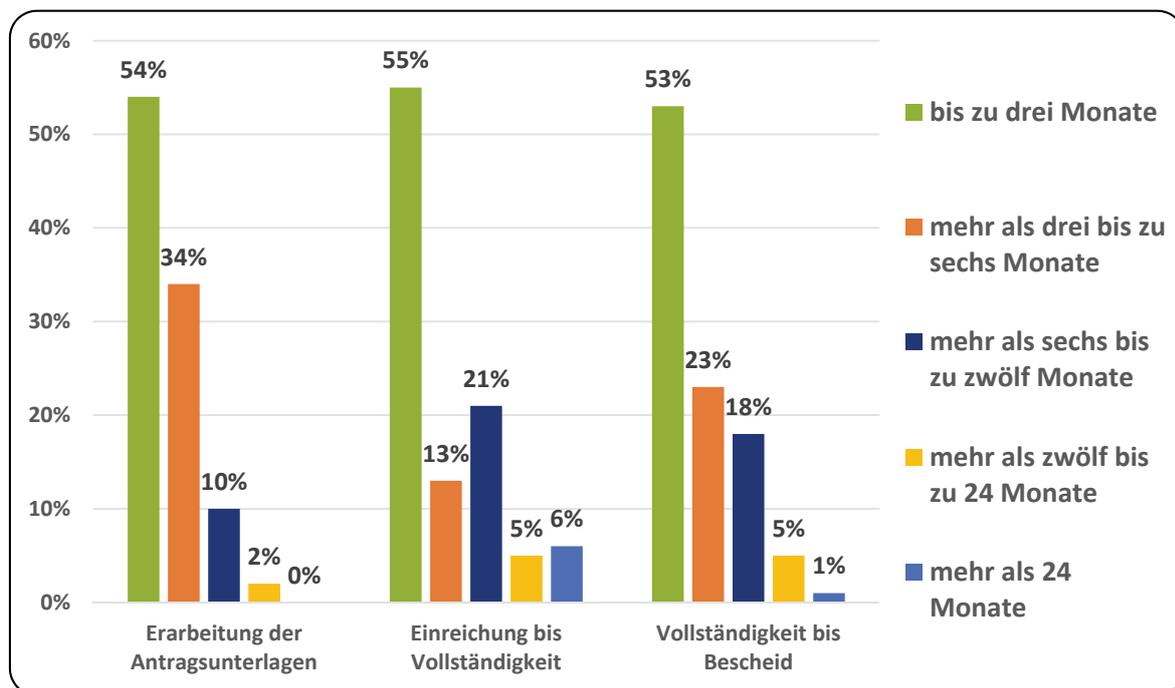


Bild 10: Dauer ausgewählter Verfahrensschritte



In 88 % der Fälle werden die Antragsunterlagen innerhalb von sechs Monaten fertiggestellt, die Prüfung der Vollständigkeit gelingt nur in 68 % der Fälle im gleichen Zeitraum. Eine Ursache könnte sein, dass die Entscheidung über die formale Vollständigkeit nicht durch den Verfahrensführer anhand eines Exemplars getroffen wird, wie es z. B. in Bayern und Baden-Württemberg üblich ist. Antragsteller und Ingenieurbüros in Sachsen beklagen, dass zu früh in die materielle Prüfung eingestiegen wird und technische Details als Grund für die Verweigerung der Feststellung der Vollständigkeit herangezogen werden.

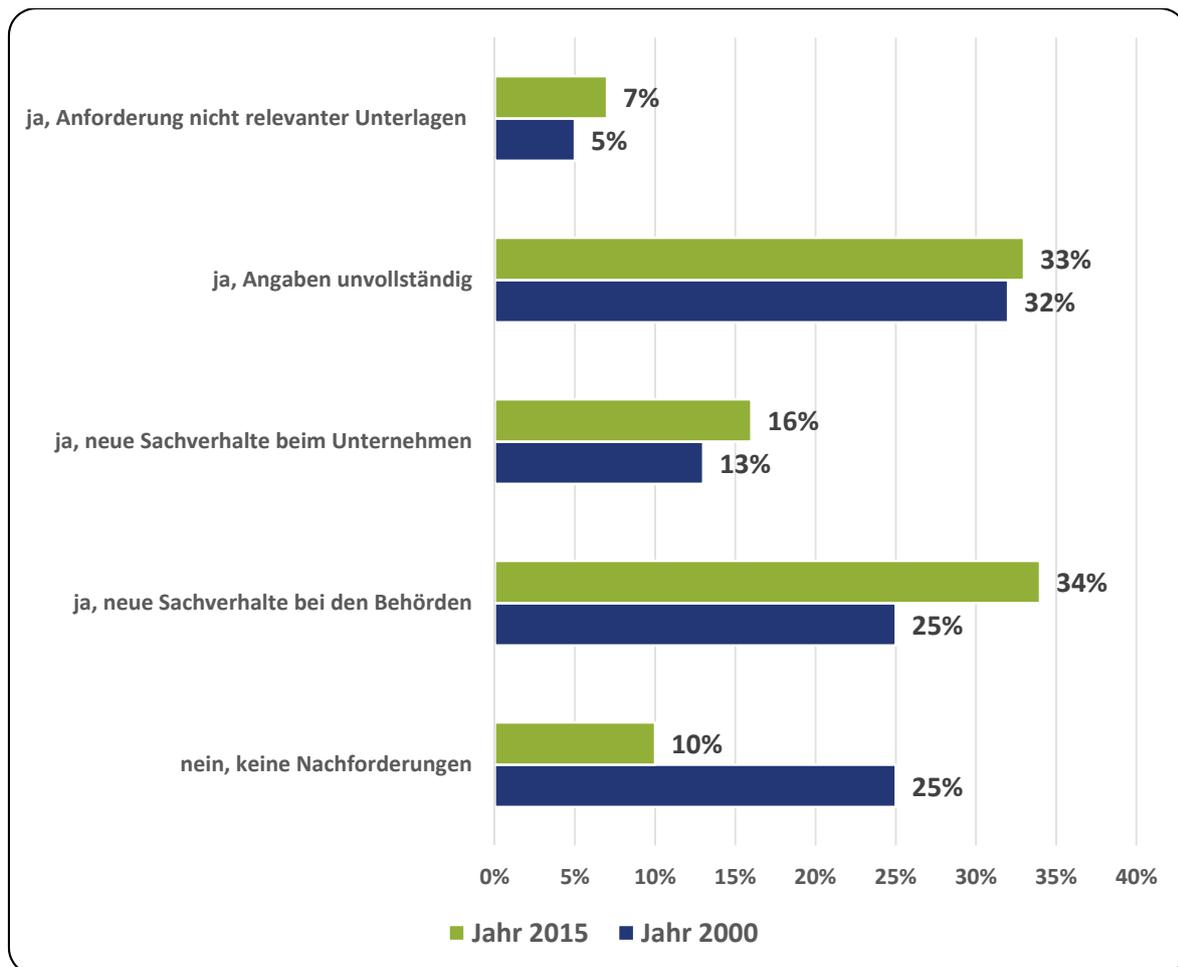
Während im Jahr 2000 noch 17 % der Antragsteller gegen den Bescheid in Widerspruch gingen, sind es aktuell nur noch 9 %.

4.4 Verzögerungen im Verfahren

In 90 % aller Genehmigungsverfahren wurden nach Einreichung des Antrages Ergänzungen zu den vorgelegten Unterlagen angefordert; die Ursachen dafür sind vielfältig.

Im Vergleich zum Jahr 2000 wird deutlich, dass es damals in 25 % der Fälle ohne Nachforderung von Unterlagen direkt in das Verfahren ging. Aktuell läuft es deutlich schlechter – dafür ist nicht die Steigerung des Anteils unvollständiger Unterlagen ursächlich, obwohl dieser noch immer hoch ist. Der Grund für die negative Tendenz liegt überwiegend darin, dass sich bei den Behörden neue Sachverhalte ergeben haben.

Bild 11: Wurden durch die Behörden Ergänzungen zu den eingereichten Unterlagen gefordert?

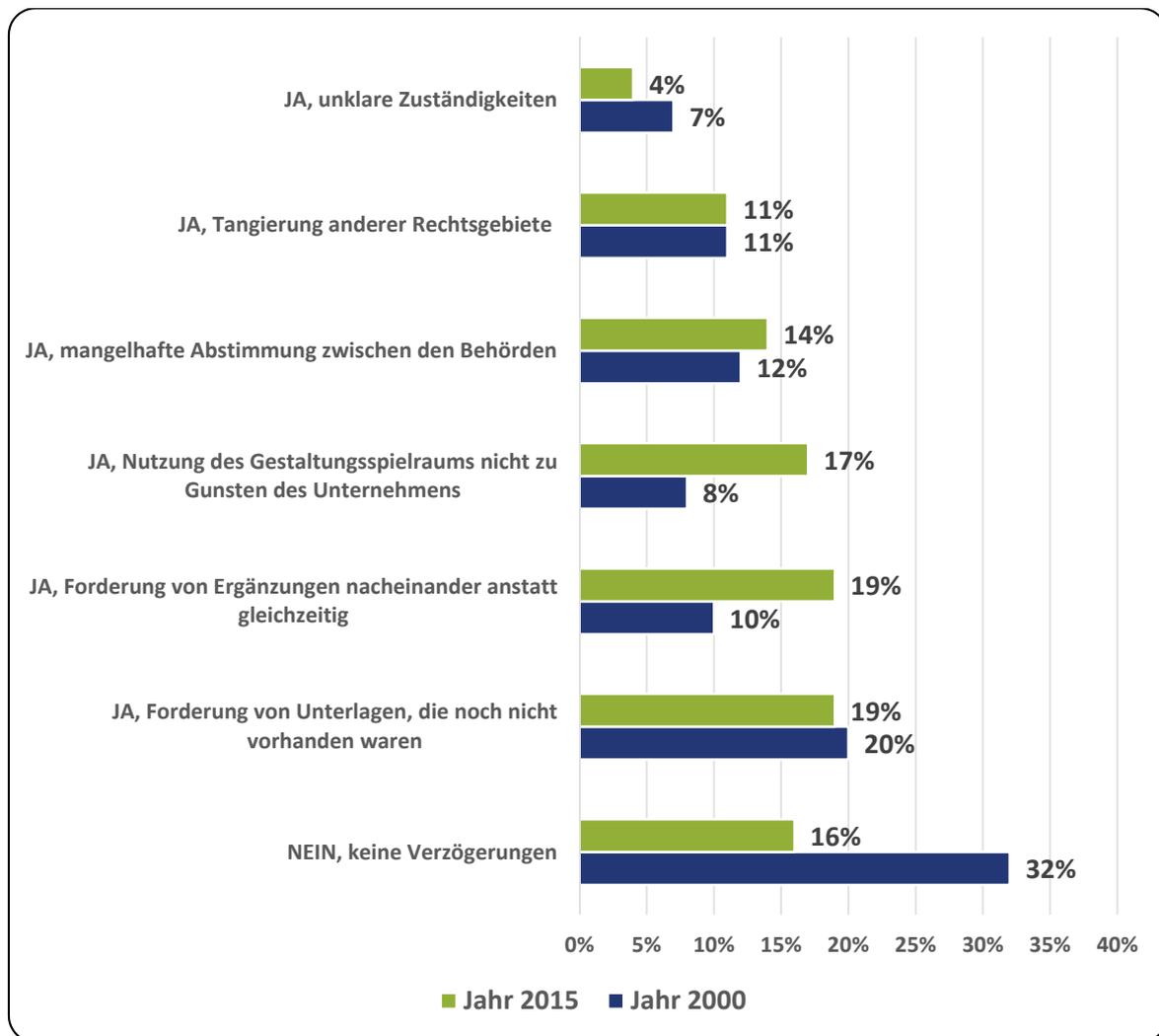


Insgesamt liefen nur 16 % aller Verfahren ohne wesentliche Verzögerungen ab. Bei 84 % der Fälle gab es Stockungen, die ihre Ursachen vor allem in der Art und Weise der Nachforderung von Unterlagen und im mangelhaften Verständnis der Behördenmitarbeiter für unternehmerische Belange hatten.

Im Vergleich zum Jahr 2000 fällt insbesondere auf, dass damals 32 % aller Verfahren – und damit doppelt so viele wie aktuell – ohne Verzögerungen abliefen.

Vor 15 Jahren wurde der Gestaltungsspielraum der Genehmigungsbehörde nur in 8 % der Fälle nicht zu Gunsten des Unternehmens genutzt, heute passiert das mehr als doppelt so oft. Die Forderung von Ergänzungen nacheinander anstatt gleichzeitig kam im Jahr 2000 nur in 10 % der Fälle vor, heute sind es fast doppelt so viele. Verbesserungen sind nur in den Bereichen unklare Zuständigkeiten sowie Forderungen von noch nicht vorhandenen Unterlagen zu verzeichnen.

Bild 12: Gab es Verzögerungen im Genehmigungsverfahren?

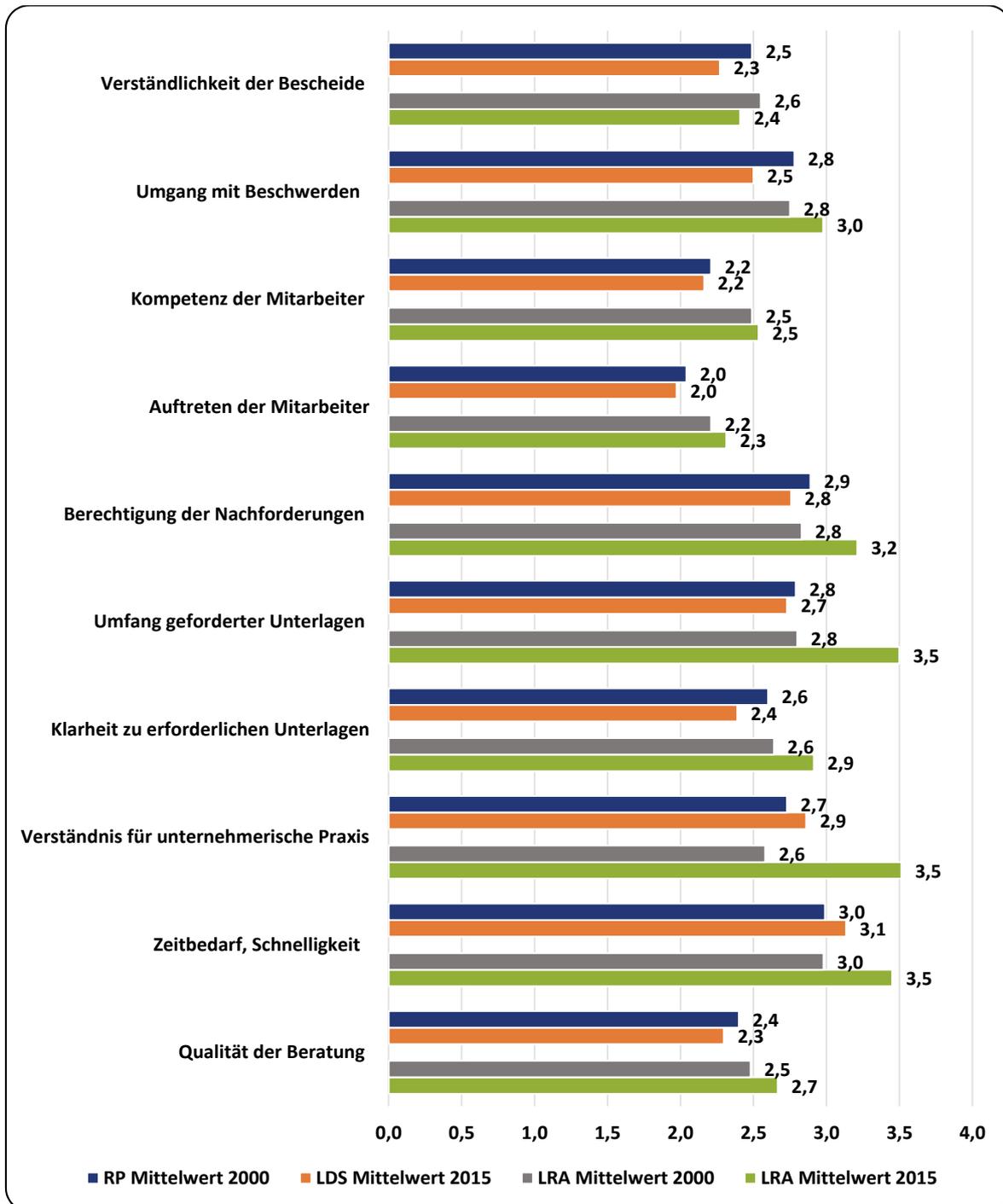


Es sollte selbstverständlich sein, dass der Vollzug eines Bundesgesetzes wie des BImSchG bundeseinheitlich erfolgt. Dass das nicht der Fall ist, wird vor allem von den Antragstellern beklagt, die Anlagen in mehreren Bundesländern betreiben. 87 % der Antragsteller würden es begrüßen, wenn sich die Bundesländer in Bezug auf Genehmigungsverfahren enger abstimmen und einheitliche Formulare und Verfahren anwenden.

5 Beurteilung der Genehmigungsbehörden

Die Kriterien für eine Beurteilung der Genehmigungsbehörden aus der Sicht der befragten Unternehmer lehnen sich an die Umfrage aus dem Jahr 2000 an, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten und Trends aufzuzeigen. Unterschieden nach Zuständigkeit zwischen Landesdirektion Sachsen (LDS)/ehemals Regierungspräsidium (RP) oder Landratsamt/kreisfreie Stadtverwaltung (LRA) wurde die Beurteilung nach einem Notensystem (1=sehr gut; 2=gut; 3=befriedigend; 4=ausreichend; 5=ungenügend; 6=unzumutbar) abgefragt. Unterschieden wurde insgesamt nach zehn Kriterien; die Ergebnisse sind als Mittelwerte dargestellt.

Bild 13: Beurteilung der Arbeit der Behörden im Vergleich zwischen den Jahren 2000 und 2015

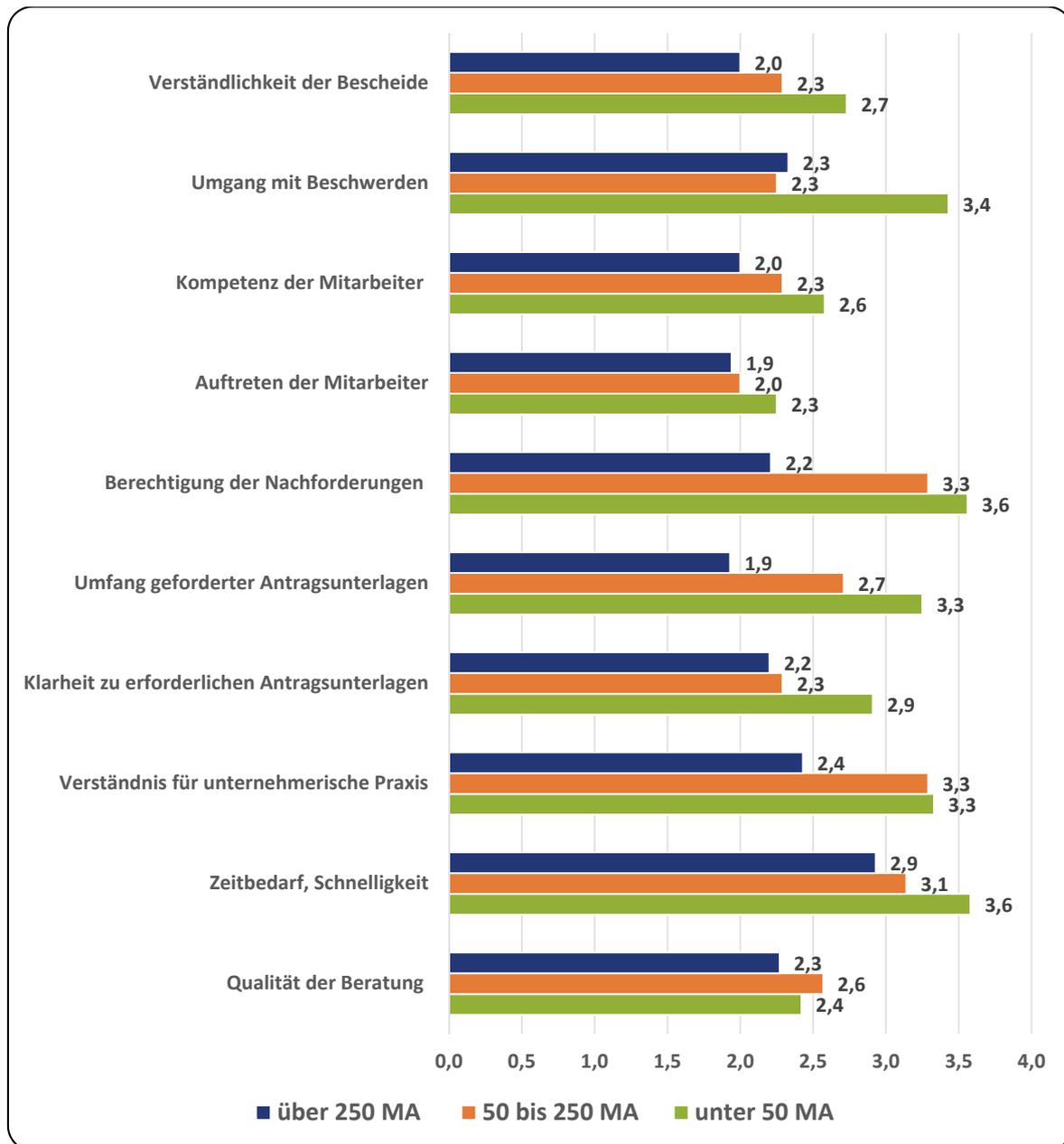


Je länger die Säulen, desto schlechter im Schnitt die Bewertung. Es wird deutlich, dass im Jahr 2015 in allen Kriterien die Arbeit der LDS positiver wahrgenommen wird als die der Landratsämter und kreisfreien Stadtverwaltungen.

Im Vergleich mit den Umfragewerten aus dem Jahr 2000 fällt die mittlere Einschätzung im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit der **Landesdirektion Sachsen** überwiegend gleichbleibend oder leicht positiver aus. Ausnahmen bilden die Kriterien „Verständnis für unternehmerische Praxis“ und „Schnelligkeit, Zeitbedarf“ – hier ist die Bewertung schlechter geworden.

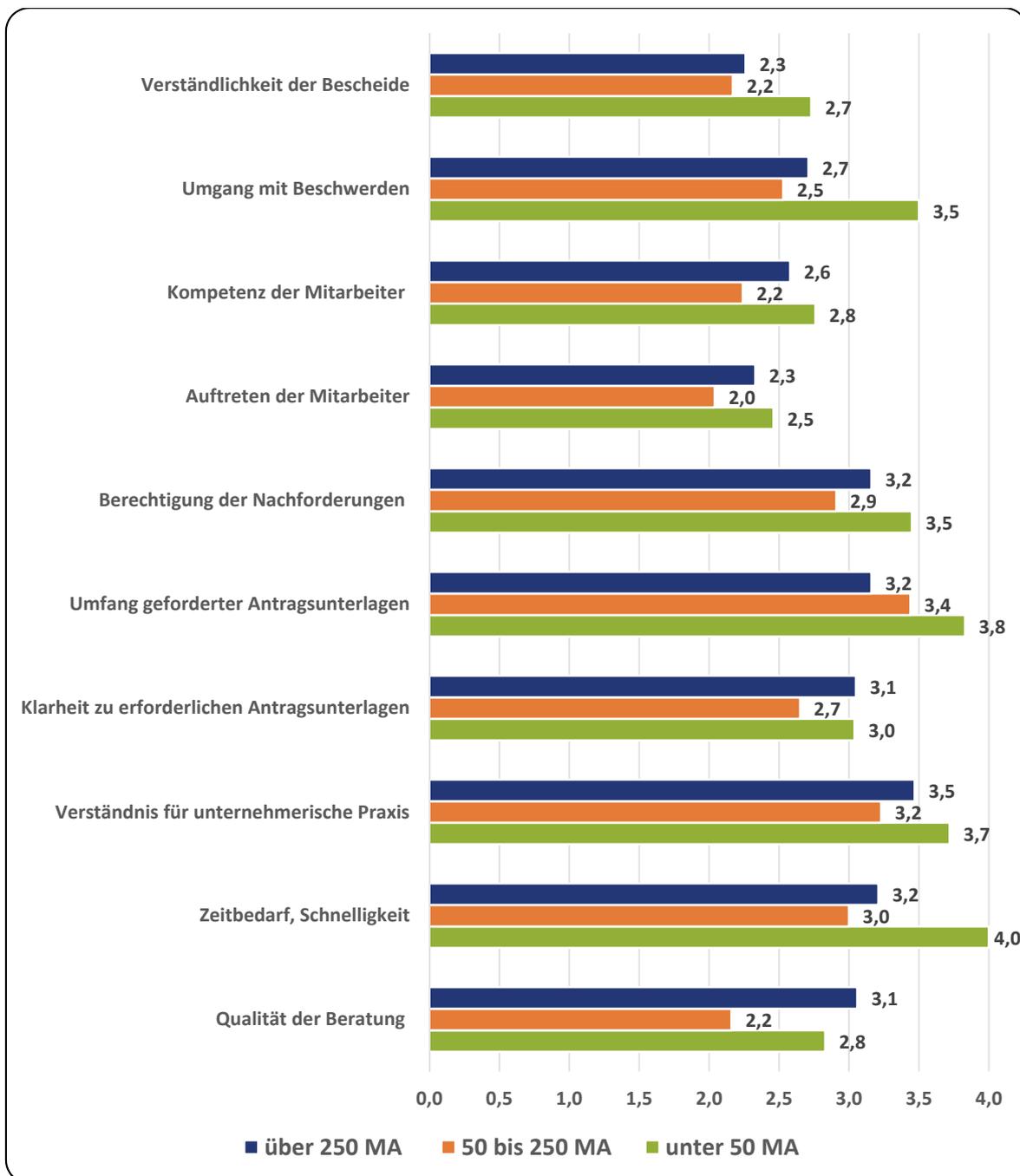
Die Beurteilung der Zusammenarbeit mit den **Landratsämtern/kreisfreien Stadtverwaltungen** ist im Vergleich zum Jahr 2000 in neun von zehn Kriterien kritischer. Das gilt insbesondere für alle Kriterien, die die Antragsunterlagen betreffen sowie für „Verständnis für die unternehmerische Praxis“, „Zeitbedarf, Schnelligkeit“ und „Qualität der Beratung“.

Bild 14: Beurteilung der Arbeit der LDS in Abhängigkeit von der Betriebsgröße des Antragstellers



Je länger die Säulen, desto schlechter im Schnitt die Bewertung. In acht von zehn Kriterien fällt die Beurteilung der Arbeit der LDS umso günstiger aus, je größer das Unternehmen ist. Ausnahmen sind nur die Qualität der Beratung (mittlere Unternehmen mit schlechtesten Bewertung) und der Umgang mit Beschwerden (mittlere Unternehmen mit bester Bewertung).

Bild 15: Beurteilung der Arbeit der Landratsämter bzw. kreisfreien Stadtverwaltungen in Abhängigkeit von der Betriebsgröße des Antragstellers



Je länger die Säulen, desto schlechter im Schnitt die Bewertung. In neun von zehn Kriterien fällt die Beurteilung der Arbeit der Landratsämter/kreisfreien Stadtverwaltungen bei mittleren Unternehmen am günstigsten aus. Die einzige Ausnahme ist der Umfang der geforderten Antragsunterlagen. Kleine Unternehmen sind in Bezug auf die unteren Behörden mehrheitlich am unzufriedensten, wobei auch die Bewertung großer Unternehmen überwiegend schlechter als Schulnote 3 ausfällt.

6 Meinungsbild der Unternehmerschaft

Behördlicher Ermessensspielraum

- "Der Gestaltungsspielraum der Behördenvertreter sollte zu Gunsten einer umweltfreundlichen und effektiven Produktion genutzt werden und nicht zur bloßen 'Gesetzeskonformitätsprüfung' verkommen."
- "Die allgemeine Ablehnung der Behörde gegenüber solchen Projekten ist deutlich spürbar und wurde auch zum Ausdruck gebracht. Die Verfahren laufen nach Schema F ab und werden nicht dem Vorhaben angepasst."

Personal in den Behörden

- "Die Bearbeiter sollten sich vor Ort mal alles anschauen."
- "Aufstockung des Personals in den Behörden, ideal mit Erfahrungen in der Praxis, dadurch weniger externe Gutachten erforderlich, Zeit und Kosten sparend."
- "Wir haben den Eindruck, die Behörden bestehen nur noch aus Juristen."
- "Es besteht ein sehr gutes Verhältnis zur Behörde und den verantwortlichen Personen. Sie zeichnen sich durch ein hohes Maß an Kompetenz aus."

Antragsunterlagen

- "Es werden völlig unnötige Gutachten gefordert, die für das Projekt gar nicht relevant sind."
- "Bei Verwendung von EliA in Brandenburg ist die Menge der Antragsexemplare deutlich geringer."
- "Die Aktualität der Formularsätze ist z. T. nicht gegeben."
- "Anzahl der Nachforderungen einschränken, Ergänzungen sollten gleichzeitig und nicht nacheinander gefordert werden."

Kommunikation

- "Nutzung kurzer Kommunikationswege (Telefon, E-Mail) statt Briefe schreiben."
- "Möglichkeit, die Genehmigungsunterlagen auf elektronischem Weg einzureichen."
- "Zeitlicher Verzug durch 'schwierige' Behördenstruktur und lange Dienst- und Postwege Dresden-Chemnitz."

Behördenstruktur

- "Die Kompetenzen der Bearbeiter und die Verfahrensführung sollten wieder in der Landesdirektion gebündelt werden. Die Aufteilung auf die Landratsämter ist ein großer Rückschritt in der effizienten und kompetenten Bearbeitung der Verfahren."
- "Schaffung einer Behörde in Sachsen mit Mitarbeitern, welche Sachverstand besitzen und im Sinne des Unternehmens entscheiden."

7 Zusammenfassung und Ausblick

7.1 Expertenworkshop zur Interpretation der Ergebnisse

Die Interpretation der Ergebnisse einer Umfrage ist ein schwieriger Prozess; leicht kann der eigene Blickwinkel die Ergebnisse verfälschen. Deshalb wurde am 12.01.2016 in der IHK Dresden ein Expertenworkshop durchgeführt, der die verschiedenen Sichtweisen auf den Komplex der immissionsrechtlichen Genehmigungsverfahren zusammenbringen sollte. An dieser Diskussion waren Vertreter der sächsischen IHKs und von Verbänden, der Umweltverwaltung aller Ebenen und Sachverständige für Immissionsschutz beteiligt.

7.2 Zusammenfassung der Ergebnisse, Forderungen der Wirtschaft

1. Bedeutung zügiger Genehmigungsverfahren für den Investitionsstandort erkennen!

60 % der Unternehmen bewerten den Zeitbedarf für das Genehmigungsverfahren als zu lang oder sogar als unzumutbar. Nur 36 % finden, sie seien dem Projekt angemessen, 4 % waren vom unerwartet zügigen Verlauf überrascht. Die Beratungserfahrungen der IHK-Umweltreferenten, die Ergebnisse der Umfrage und die Diskussion im Expertenworkshop zeigen übereinstimmend, dass Sachsen zunehmend ins Hintertreffen gerät. Konstatiert wird eine generelle und immer weiter wachsende Unzufriedenheit mit den Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen. Das betrifft alle Beteiligten: Antragsteller, Behördenmitarbeiter und Ingenieurbüros, die als externe Sachverständige die Genehmigungsverfahren begleiten. Das Vorgehen bei politisch bedeutsamen Ansiedlungen könnte Vorbild sein. Diese Verfahren, bei denen vorhandenes know-how gebündelt wird und ein aktiver Wille zur Lösungsfindung vorherrscht, sind im Moment aber die Ausnahme und ziehen Kapazitäten von „weniger wichtigen“ Verfahren ab.

Die Ergebnisse der Umfrage sind ein Warnsignal. Es ist dringend geboten, mit der entsprechend hohen Aufmerksamkeit zu reagieren, da mittelfristig die Gefahr der Handlungsunfähigkeit der Umweltverwaltung und einer weitreichenden Schädigung des Investitionsstandortes besteht. Der Freistaat Sachsen muss die Bedeutung zügiger und rechtssicherer Genehmigungsverfahren für Neuansiedlungen und Investitionen vor allem im Mittelstand erkennen und sich entsprechend aufstellen.

2. Bedarfsgerechte Personalausstattung in den Genehmigungsbehörden sicherstellen!

Im Vergleich zur Lage vor 2008 schätzen 55 % der befragten Unternehmen ein, dass sich die Personalsituation in der zuständigen Behörde verschlechtert hat; in 50 % der Fälle wird abnehmender technischer Sachverstand der Behördenmitarbeiter festgestellt. Am kritischsten bewertet werden die

Kriterien „Verständnis für die unternehmerische Praxis“, „Berechtigung und Umfang von Nachforderungen zu den Antragsunterlagen“ sowie „Zeitbedarf/Schnelligkeit“.

Eine rechtssichere und dem Einzelfall angemessene Nutzung des Ermessensspielraumes ist nur fachlich gut qualifizierten und praxiserfahrenen Behördenmitarbeitern möglich. Unsicherheiten in der Auslegung führen zur formalen, schematischen Abarbeitung und zur Forderung nach externen Gutachten, die kostenintensiv, verfahrensverzögernd und z. T. auch unnötig sind. Die aktuell zu beobachtende Tendenz, personelle und fachliche Defizite in den Behörden durch externe Gutachten zu kompensieren, wird äußerst kritisch gesehen. Zwar stimmen die Antragsteller dieser Verfahrensweise häufig zu, weil ansonsten weitere Verzögerungen im Verfahren drohen. Es ist aber nicht akzeptabel, dass die am Investitionswert orientierte Genehmigungsgebühr in voller Höhe fällig wird und die Kosten für die externen Gutachten zusätzlich auf den Antragsteller überwältzt werden.

Um eine Verbesserung der Abläufe zu erreichen, muss sich die Stellenzahl in den Genehmigungsbehörden an den gesetzlich vorgegebenen Aufgaben orientieren. Notwendig ist die Einstellung von jüngeren Fachexperten, um der drohenden Überalterung des Personals entgegen zu wirken und das umfangreiche Erfahrungswissen weitergeben zu können. Dabei ist bei der Auswahl und Qualifizierung von Mitarbeitern auf ein ausgewogenes Verhältnis von juristisch-verwaltungsrechtlichem und technischem Sachverstand mit Praxiserfahrungen in der Wirtschaft zu achten. Behördenmitarbeiter müssen deutlich öfter als bisher Gelegenheit haben, sich vor Ort ein Bild zu machen und die Belange des Antragstellers zu verstehen - bei personeller Unterbesetzung kommt dieser Aspekt immer zu kurz.

3. Branchenbezogene, technisch-praxisorientierte Fachkompetenz bündeln!

In engem Bezug zur kritischen Einschätzung der Entwicklung der Personalsituation und der technischen Fachkompetenz in den Genehmigungsbehörden wird deutlich, dass es einer Bündelung des regional ungleich verteilten technisch-praxisorientierten und branchenbezogenen Sachverstandes bedarf. Die im Zuge der Übertragung der Zuständigkeiten vorhandene Hoffnung, dass sich die unteren Behörden in diesem Bereich gegenseitig unterstützen, hat sich nicht erfüllt. Im Gegenteil, es zeigt sich eine regional und personenabhängig unterschiedliche Bewertung und Abwicklung der Genehmigungsverfahren.

Deshalb wird vorgeschlagen, die Zuständigkeit für Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu bündeln und in die Landesdirektion zurückzuführen. In den letzten Jahren sehen sich sowohl Unternehmen als auch Behörden einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit sowie erweiterter Klagebefugnisse von Umweltverbänden gegenüber; diese Entwicklung wird sich weiter verschärfen. Die Führung eines solchen Verfahrens erfordert vom Behördenmitarbeiter hohe Kommunikationskompetenzen und umfangreiche Erfahrungen. Beides kann nicht vorhanden sein, wenn Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nur selten bearbeitet werden müssen.

Alternativ wird vorgeschlagen, die fachlichen Kompetenzen zu bündeln (z. B. in der Landesdirektion) und die Genehmigungs- und Vollzugsaufgaben in den Landkreisen zu belassen. Das setzt entsprechende Kapazitäten, den Ausbau der zentral verfügbaren Fachkompetenzen, eine enge Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden sowie die Qualifikation von Verfahrensführern für schwierige Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung voraus.

4. Kommunikation zwischen Genehmigungsbehörden und Antragstellern verbessern!

In 90 % aller Fälle wurden von den Behörden Ergänzungen zu den eingereichten Unterlagen gefordert (Umfrage im Jahr 2000: 75 %), in 84 % kam es zu Verzögerungen im Genehmigungsverfahren (Umfrage im Jahr 2000: 68 %). Die Situation hat sich deutlich verschlechtert, es besteht dringender Handlungsbedarf. Schnelle und rechtssichere Verfahren sind ein Standortvorteil; sie müssen als gemeinsame Aufgabe und gemeinsames Ziel der Verfahrensbeteiligten begriffen werden.

In 45 % aller Verfahren gibt es keine Antragskonferenz, in 33 % keine schriftlichen Festlegungen. Das kann zu Informationsverlusten und Missverständnissen führen. Die Unternehmen erwarten von den Genehmigungsbehörden professionelles Verfahrensmanagement, kompetente und praxisbezogene Beratung, eine Antragskonferenz mit schriftlichen Festlegungen, zügige Prüfung und Bestätigung der formellen Vollständigkeit der Antragsunterlagen, alle notwendigen Nachforderungen zum gleichen Zeitpunkt sowie Konzentration auf das Wesentliche des Einzelfalls.

5. Antragsformulare und Verfahrensabläufe zügig vereinheitlichen und digitalisieren!

87 % der Antragsteller würden es begrüßen, wenn sich die Bundesländer in Bezug auf Genehmigungsverfahren enger abstimmen und einheitliche Formulare und Verfahren anwenden. Das betrifft vor allem Unternehmen, die Anlagen in mehreren Bundesländern betreiben. 63 % der Unternehmen beklagen die zunehmende Komplexität der Antragsunterlagen, die auch den Behördenmitarbeitern die Arbeit erschwert. Daher besteht nach wie vor die Grundforderung nach Entbürokratisierung und Vereinfachung.

Einheitliche, digital verfügbare Antragsformulare mit intelligenten, praxisorientierten Ausfüllhilfen und der Möglichkeit der digitalen Übermittlung sowie bundesweit einheitliche Verfahren können zu Beschleunigungen führen und sind deshalb das Gebot der Stunde.

Da die Ansiedlung und Erweiterung von industriellen Anlagen in Sachsen hohe Priorität genießen sollte, regen wir die Aufnahme dieses Projektes in die „Digitale Strategie Sachsen“ an.

7.3. Angebote der Industrie- und Handelskammern

85 % der Unternehmen informieren die Behörden mindestens vier Wochen vor Antragstellung von dem geplanten Projekt, 95 % benennen einen Verantwortlichen, 78 % beauftragen ein externes, fachkundiges Planungsbüro. Trotzdem kommt es immer wieder zu Schwierigkeiten in der Kommunikation, weil juristischer und fachlicher Sachverstand bei Behörde und Unternehmen z. T. stark voneinander abweichen, so dass eine Verständigung auf Augenhöhe nur eingeschränkt möglich ist. Hier sehen die Industrie- und Handelskammern einen Sensibilisierungs- und Beratungsauftrag, dem sie in der Vergangenheit bereits nachgekommen sind, der aber weiter ausgebaut werden muss.

Genehmigungsberatung

Die Genehmigungsbehörden beklagen immer wieder, dass

- den Antragstellern Grundkenntnisse zum Immissionsschutzrecht fehlen,
- die Antragsunterlagen mangelhaft sind,
- die Antragsteller zu selten die Möglichkeit nutzen, in einem Vorgespräch mit der Genehmigungsbehörde wichtige Fragen zu klären.

Bereits in der Anfangsphase des Genehmigungsverfahrens werde damit der Grundstein für spätere Verfahrensverzögerungen gelegt.

Hilfestellung bei den ersten Schritten im Genehmigungsverfahren bekommen Unternehmer von den Umweltreferenten der sächsischen Industrie- und Handelskammern. Sie sind erster Ansprechpartner für Investoren, die erstmalig oder nur selten Anlagen mit besonderen Umweltauswirkungen errichten. Die IHK-Umweltreferenten beraten den Antragsteller zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und bereiten ihn auf den Erstkontakt mit der zuständigen Umweltbehörde vor.

Der IHK-Umweltreferent

- klärt gemeinsam mit dem Antragsteller die grundsätzliche Genehmigungsbedürftigkeit des Vorhabens,
- informiert über die immissionsschutzrechtlichen Verfahrensarten (Neugenehmigung, Änderungsgenehmigung, Anzeige),
- hilft, mögliche Probleme frühzeitig zu erkennen (Bebauungsplan, Schutzgebiete, Bürgerproteste).

Der IHK-Umweltreferent unterstützt den Antragsteller bis zum Vorgespräch bei der zuständigen Umweltbehörde. Die Erstellung der Antragsunterlagen und die Begleitung durch das Genehmigungsverfahren sind nicht Bestandteil der Beratungstätigkeit. Hierfür sollten Ingenieur- bzw. Planungsbüros zu Rate gezogen werden. Kontakte zu derartigen Fachexperten vermitteln die IHK-Umweltreferenten auf der Basis des IHK-Umweltfirmen-Informationssystems UMFIS (www.umfis.de).

IHK-Informationsveranstaltungen

Die raschen Entwicklungen im Umweltbereich beeinflussen die Geschäftstätigkeit vieler Unternehmen. Da es schwer fällt, mit der Vielzahl an Neuerungen Schritt zu halten, besteht der Bedarf nach kompakter und kontinuierlicher Information über aktuelle umweltrelevante Themen.

Die sächsischen Industrie- und Handelskammern laden deshalb einmal im Jahr zum IHK-Umweltforum ein. Darüber hinaus finden mehrmals im Jahr IHK-Praxisseminare statt, in denen jeweils ein aktuelles Thema intensiver behandelt wird. Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen ist ein regelmäßig behandeltes Themengebiet.

Neben Informationen über neue oder veränderte Anforderungen und deren Konsequenzen für betroffene Unternehmen bieten beide Veranstaltungsformate ein hervorragendes Forum zum Erfahrungsaustausch mit anderen Betroffenen und den kompetenten Referenten.

IHK-Umweltfirmen-Informationssystem (UMFIS)

Mehr als 750 sächsische Unternehmen, die im Umweltschutz-Sektor engagiert sind, präsentieren in der UMFIS-Datenbank ihre Produktpalette und ihr Leistungsangebot, etwa 10.000 Firmen sind es bundesweit. Dabei handelt es sich um:

- Hersteller und Händler von Anlagen oder Produkten für den Umweltschutz,
- Beratende Dienstleister (Forschung, Entwicklung, Gutachten, Messungen, Beratung, Analytik, Planung, Überwachung),
- Ausführende Dienstleister (Verwerter, Entsorger und Transporteure von Abfällen, Altlastensanierer, Reiniger).

Diese von den Industrie- und Handelskammern betriebene Datenbank (www.umfis.de) ist eine gute Informationsquelle, um erfahrene Beratungsbüros zu finden, die ein Genehmigungsverfahren extern begleiten können. Zwar fallen für eine solche kompetente Beratung zusätzliche Kosten an, die allerdings durch die umfangreiche Erfahrung mit Antragsunterlagen, die guten Kontakte in die Genehmigungsbehörden und den Blick von außen mehr als aufgewogen werden.

Segeln gegen den Wind – Leitfaden für den Umgang mit einer kritischen Öffentlichkeit

Rechtlich betrachtet ist das Genehmigungsverfahren jener Prozess, in dem alle Einwände vorgebracht und abgewogen werden. Mit der Genehmigung sollte der Investor die Sicherheit bekommen, sein Vorhaben reibungslos umsetzen zu können.

Doch die Praxis sieht häufig anders aus: Vor, während und nach dem Verfahren werden Interessen und Proteste auf verschiedenste Art und Weise artikuliert. In der Öffentlichkeit stoßen industrielle Projekte oder Infrastrukturvorhaben zunehmend auf Ablehnung. Betroffene Anwohner und Umweltverbände können Widerspruch einlegen und damit Projekte verzögern oder ganz zunichtemachen. Die Medien greifen kontrovers diskutierte Themen gern auf und heizen die Stimmung zuweilen noch an.

Die Auseinandersetzung mit Vertretern von Verwaltung, Politik und Medien ist für Unternehmer nicht das tägliche Brot. Deshalb ist es wichtig zu wissen, welche unterschiedlichen Ziele verfolgt werden bzw. welche Interessen hinter den Handelnden stehen. Intelligente Kommunikationsstrategien helfen, Missverständnissen vorzubeugen und falsche Informationen aus der Welt zu schaffen.

Mit der Broschüre "Segeln gegen den Wind" geben die IHKs Investoren Anregungen für ihr Informationsmanagement. Anhand vielfältiger und anschaulicher Beispiele aus der Praxis wird gezeigt, wo Stolperstellen liegen und wie diese vermieden werden können.

Die Broschüre kann von den [Internetseiten](#) der sächsischen Industrie- und Handelskammern heruntergeladen werden.

UMFRAGE

der sächsischen Industrie- und Handelskammern, August 2015

Immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren in Sachsen – Übersicht der gestellten Fragen:

1. Unternehmen

1.1 Wieviel **Mitarbeiter** beschäftigen Sie?

- weniger als 50 50 bis 250 mehr als 250

1.2 Haben Sie ein **Umweltmanagementsystem** nach EMAS oder ISO 14001 eingeführt?

- ja nein

1.3 Betreiben Sie andere **Umwelt- oder Energiemanagementsysteme** oder -ansätze?

(z. B. ISO 50.001, Ökoprofit, QuB, LEEN, DIN 16247, mari:e)

- ja nein

Wenn ja, welche:

1.4 Ziehen Sie bei Fragen zum betrieblichen Umweltschutz **externen Sachverstand** hinzu?

- ja, regelmäßig ja, von Fall zu Fall nein
-

2. Behördenstruktur

2.1 Wer ist Ihre **zuständige Genehmigungsbehörde**?

- kreisfreie Stadtverwaltung bzw. Landratsamt:
- Landesdirektion Sachsen, Dienststelle:

2.2 Im Jahr 2008 wurde die **Zuständigkeit für die Genehmigungsverfahren** überwiegend auf die unteren Behörden verlagert (Landratsämter, kreisfreie Stadtverwaltungen).

Wie bewerten Sie die **Auswirkungen** dieser Veränderung auf die Genehmigungsverfahren?

- negativ neutral positiv keine Bewertung möglich

2.3 Seit dem Jahr 2008 ist die Landesdirektion Sachsen nur noch für **THG- und Störfallanlagen** zuständig.

Wie bewerten Sie die **Auswirkungen** dieser Veränderung auf die Genehmigungsverfahren?

- negativ neutral positiv keine Bewertung möglich
-

3. Genehmigungszeiten

3.1 Wie bewerten Sie die erforderlichen **Zeiten für Genehmigungsverfahren** in Sachsen?

- unzumutbar zu lang dem Projekt angemessen unerwartet zügig

3.2 Wann haben Sie **zuletzt** eine wichtige **Neu- oder Änderungsgenehmigung** nach BImSchG beantragt?

	Neugenehmigung	Änderungsgenehmigung
Jahr		
Anlagenart gemäß Anhang 1 der 4. BImSchV		
Verfahrensart nach BImSchG		
vereinfachtes Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung (V)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung (G)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verfahren für IED-Anlagen (E)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

BITTE BEACHTEN - ALLE FOLGENDEN FRAGEN BEZIEHEN SICH AUF DIESEN ZULETZT BEANTRAGTEN FALL!

3.3 Wie hoch war der **Investitionswert**? ca. Tausend Euro (T€)

3.4 Wie lange dauerten die einzelnen Verfahrensschritte ?	Dauer in Monaten
Erarbeitung der Antragsunterlagen	
von der Einreichung des Antrages bis zur Vollständigkeit der Unterlagen	
von der Vollständigkeit der Unterlagen bis zum Erhalt des Genehmigungsbescheids	
vom Erhalt des Genehmigungsbescheids bis zur Bestandskräftigkeit	

4. Genehmigungsverfahren

4.1 Haben Sie die Behörden vor der **Einreichung des Antrages** über Ihr Projekt informiert?

ja, Wochen vorher nein

4.2 Wurde der Antrag von einem externen, sachkundigen **Planungsbüro** erarbeitet? ja nein

4.3 Können Sie Ihre **Kosten zur Erarbeitung** der Antragsunterlagen beziffern?

ja, Euro nein

4.4 Fand eine **Antragskonferenz** statt? ja nein

4.5 Wurde Ihnen ein **Gesamtverantwortlicher in der Behörde** benannt? ja nein

4.6 Haben Sie der Behörde einen **Verantwortlichen** benannt? ja nein

4.7 Wurden durch die Behörde zu den eingereichten Unterlagen **Ergänzungen** gefordert?

(Mehrfachantwort möglich)

nein

ja, Angaben in den Antragsunterlagen waren unvollständig

ja, es hatten sich neue Sachverhalte bei den Behörden ergeben

ja, es hatten sich neue Sachverhalte im Unternehmen ergeben

ja, Unterlagen waren aber für das Genehmigungsverfahren nicht relevant

4.8 Gab es während des Genehmigungsverfahrens **schriftliche Festlegungen** der Behörde

(z. B. Besprechungsprotokolle, Vollständigkeitserklärung)? ja nein

4.9 Gab es **Verzögerungen** im Genehmigungsverfahren? (Mehrfachantwort möglich)

- nein
- ja, unklare Zuständigkeiten
- ja, mangelhafte Abstimmung zwischen den Behörden
- ja, es wurden Unterlagen / Angaben gefordert, die bei Antragstellung noch nicht vorhanden / bekannt waren
- ja, Ergänzungen, die nacheinander gefordert wurden, anstatt gleichzeitig
- ja, Behördenmitarbeiter, die ihren Gestaltungsspielraum nicht zu Gunsten des Unternehmens ausnutzten
- ja, durch Tangierung anderer Rechtsgebiete (bitte nennen):
- sonstige Hindernisse (bitte nennen):

- 4.10 Wurde der **Genehmigungsbescheid** vorher mit Ihnen besprochen? ja nein
- 4.11 Fanden Sie Art und Umfang der **Nebenbestimmungen** angemessen? ja nein
- 4.12 Haben Sie gegen den Genehmigungsbescheid **Widerspruch** eingelegt? ja nein
- 4.13 Wurde durch einen Dritten **Widerspruch** eingelegt? ja nein
- 4.14 Haben Sie sofortige **Vollziehung beantragt**? ja nein
- 4.15 Wurde der sofortigen **Vollziehung zugestimmt**? ja nein
- 4.16 Gab es über die Genehmigung eine **gerichtliche Auseinandersetzung**? ja nein
- 4.17 Wer hat **geklagt**? (Mehrfachantwort möglich)

- Sie selbst
- Nachbarn
- Konkurrenten
- ein Verband

5. Behördenverhalten

5.1 Welche **Note** würden Sie den für Sie **zuständigen Behörden** im Einzelnen erteilen?

1=sehr gut; 2=gut; 3=befriedigend; 4=ausreichend; 5=ungenügend; 6=unzumutbar

Bei fehlendem Kontakt zu einer Behörde bitte frei lassen.	kreisfreie Stadtverwaltung bzw. Landratsamt	Landesdirektion Sachsen
Qualität der Beratung		
Zeitbedarf, Schnelligkeit		
Verständnis für unternehmerische Praxis		
Klarheit zu erforderlichen Antragsunterlagen		
Umfang geforderter Antragsunterlagen		
Berechtigung der Nachforderungen		
Auftreten der Mitarbeiter		
Kompetenz der Mitarbeiter		
Umgang mit Beschwerden		
Verständlichkeit der Bescheide		

Impressum

Herausgeber:

Industrie- und Handelskammer Chemnitz
Straße der Nationen 25 | 09111 Chemnitz
Telefon: 0371 6900-0
Internet: www.chemnitz.ihk.de

Industrie- und Handelskammer Dresden
Langer Weg 4 | 01239 Dresden
Telefon: 0351 2802-0
Internet: www.dresden.ihk.de

Industrie- und Handelskammer zu Leipzig
Goedelerring 5 | 04109 Leipzig
Telefon: 0341 1267-0
Internet: www.leipzig.ihk.de

Ihre IHK-Ansprechpartner:

Monique Thalheim
Telefon: 0371 6900-1230
monique.thalheim@chemnitz.ihk.de

Dr. Cornelia Ritter
Telefon: 0351 2802-130
ritter.cornelia@dresden.ihk.de

Olaf Lehmann
Telefon: 0341 1267-1262
lehmann@leipzig.ihk.de

Stand:

Januar 2016

Fotonachweis Titelbilder:

© shutterstock.com - Bacho | alphspirit
© fotolia.com - Pleasure Image | industrieblick | kasto

