

Abfrage Bundeskanzleramt zur geplanten Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Unternehmen / Branche: Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. und Arbeitgebervereinigung Nahrung und Genuss e.V. /

Ernährungsindustrie

Stand: 14.07.2023

- **Teilen Sie die Einschätzung, dass es einen Mangel an Gutachtern gibt und dass dies Verfahren in die Länge zieht?**

Die Unternehmen der Ernährungsindustrie bewerten die Verfahrenslänge von Genehmigungsprozessen als zu lang. Ein Mangel an Gutachtern erwarten die Unternehmen vor allem in der Zukunft, da der demografische Wandel das Angebot an Gutachtern reduzieren wird. Personelle Engpässe werden aber auch in den Behörden festgestellt. Zudem scheint es regionale Unterschiede zu geben.

Aktuelle Engpässe an Gutachtern zeigen sich vor allem in den Bereichen: Lärm, Kälte, Staubemissionen, Brandschutz, Explosionsschutz, Sicherheitstechnik, Immissionschutz/BImschV, AwSV, Umweltgutachten bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie deren Vorprüfung, aber auch Gutachten zum Artenschutz und sicherheitstechnische Untersuchungen (z. B. Ammoniak-Kälteanlagen). Auch Gutachten die nur saisonal (bspw. in bestimmten Vegetationsperioden, Brut- oder Setzzeiten) durchführbar sind führen zeitweise zu einer hohen Auslastung von Gutachtern.

Eine unverhältnismäßig lange Verfahrenslänge wird aber auch durch andere Faktoren bedingt. So wird festgestellt, dass die zuständigen Behörden ihre Entscheidungen mitunter auf Gutachter auslagern und dadurch immer mehr Gutachten erforderlich werden oder Gutachten nicht schnell genug bearbeiten können aufgrund von Personalmangel. Die Entscheidungskompetenz der Behörden aber auch ihre personelle Auslastung sollte daher gestärkt werden.

Im Bereich der Baugenehmigungen führen zusätzlich speziell die langen Bearbeitungszeiten von Prüfstatiken für Bauanträge zu Verzögerungen. Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung erfordern zusätzlichen Zeitaufwand.

Teilweise werden Gutachten verlangt, die bei Einhaltung der gängigen Vorschriften nicht nötig sind. z. B. Vorlage von Brandschutznachweisen obwohl keine Abweichung von gültigen Vorschriften bestehen.

Aufgrund der steigenden Nachfrage erwarten die Unternehmen, dass die Vorlaufzeiten für Gutachten und Genehmigungsverfahren stark ansteigen werden, was die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an Marktveränderungen sehr einschränkt.

Besonders kritisch wird auch bewertet, dass der Umfang von Gutachten in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Als Beispiel führt ein mittelständisches Unternehmen an, dass für die

Erweiterung des Bebauungsplanes das erforderliche Lärmgutachten im Umfang und Preis von 2010 gegenüber 2022 um das Fünffache gestiegen sind.

Als weiteres Investitionsrisiko in Bezug auf die Verfahrenslänge schätzen viele Unternehmen das Verbandsklagerecht ein, da dieses für Unternehmen wie für Behörden die Rechtsunsicherheit verstärkt hat.

- **Hatten Sie in den letzten Jahren Probleme, geeignete Gutachter zu finden?**

Es gibt eine Großzahl an Unternehmen in der Ernährungsindustrie die bereits Schwierigkeiten hatten Gutachter zu finden oder diese nur unter Beachtung langer Vorlaufzeiten finden konnten. Die Auslastung der Gutachter wird als sehr hoch eingeschätzt.

- **Wenn ja, welche Genehmigungsverfahren/ Rechtsbereiche betrifft dies insbesondere?**

Als schwierig erachten die Unternehmen vermehrt den Mangel an Gutachtern in nachfolgenden Bereichen:

- Baurecht und -genehmigungen, Prüfstatiken, Nachweis für die Bebaubarkeit von Grundstücken, Bodengutachten
 - BImSch-Genehmigungen, immissionsschutzrechtliche Änderungsgenehmigungsverfahren
 - BetrSichV (Druckkessel, Explosionsschutz, Brandschutz)
 - Nachweis der Einhaltung von Nebenbestimmungen (nicht ausreichend Termine für Emissionsmessungen)
 - Nachhaltigkeit
 - VDS-Prüfungen
 - Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bzw. deren Vorprüfungen
 - sicherheitstechnische Untersuchungen (z.B. Ammoniak Kälteanlagen)
 - Umweltrecht/Wasserrecht/Entsorgung (AZV, AwSV, Einleitung, Entnahme, Errichtung), Wasserhaushalt, WHG
 - Naturschutz, Artenschutz, Bodenschutz
 - Brandschutznachweise, Prüfung der Brandmeldeanlagen, Explosionsschutz
 - Lärmschutz, Staubschutz
 - Inbetriebnahme PV Anlagen
 - Gutachten zu neueren Anforderungen, bspw. fuel-switch Projekte
 - kurzfristige Projekte
- **Welche materiellrechtlichen Verpflichtungen zur Beibringung von Gutachten gibt es in den jeweiligen Planungs- und Genehmigungsverfahren?**

Je nach Größe des Planungs- und Genehmigungsverfahren gibt es eine besonders für KMU schwer zu überschauende Anzahl von Verpflichtungen. Für die Unternehmen der Ernährungsindustrie ergeben sich insbesondere in den Verfahren für Baugenehmigung/ Bebauungsplanverfahren/ Flächennutzungsplan Verfahren/ Änderung des Regionalplans, Umweltrecht und Immissionsschutz bspw. im Rahmen von Kapazitätserweiterungen zahlreiche Verpflichtungen zur Beibringung von Gutachten, so wurden genannt:

- Lärmimmissionsprognosen
- Staubausbreitung und -emission

- Luftimmissionsprognosen / Gutachten zu Luftschadstoffen (insbesondere für Wärme-, Heizungs-, Dampfanlagen sowie BHKWs)
- Sicherheitstechnische Gutachten (insbesondere für Dampfkesselanlage und Ammoniak-Kälteanlagen)
- Kühlwasserverordnung
- Stickstoffemissionen und Einwirkungen auf Habitate
- Schornsteinhöhenberechnungen
- Ausbreitungsberechnungen
- Ausgangszustandsberichte
- Artenschutzprüfungen, Umsiedlungsstrategien
- FFH Prüfungen
- Gewässerökologische Gutachten
- Einleitergenehmigung und –gutachten
- Explosionsschutzgutachten
- Brandschutzgutachten
- Umweltverträglichkeitsprüfungen und Umweltverträglichkeitsvorprüfungen
- Geruchsgutachten
- Schallgutachten/Schallkataster
- Blendgutachten
- wasserwirtschaftliche Gutachten
- Statik, Bauteileprüfung
- Verkehrsgutachten
- Bodengutachten
- Prüfungen nach AwSV
- Photovoltaikanlagen
- Prüfungen nach Betriebssicherheitsverordnung

Unternehmen die ein eigenes Wasserwerk betreiben, müssen beispielsweise auch im Rahmen der Beweissicherung jährliche Gutachten erstellen. Erschwerend wirken die Forderungen von vielfachen Ausfertigungen in Print-, und Digitalform sowie die unterschiedliche Handhabung von Zeichnungen/ Plänen in geforderten nicht einheitlichen Maßstäben.

- **Gibt es Verpflichtungen zum Beibringen von Gutachten, die aus Ihrer Sicht redundant sind, weil sich die abgefragten Informationen doppeln?**

Teilweise wurde von den Unternehmen der Ernährungsindustrie bestätigt, dass es zu Doppelungen bei den in Gutachten abgefragten Informationen kommt. So gibt es Redundanzen in den Verfahren für Baugenehmigungen und nach BImSchG. Bei Untersuchungen im Rahmen der Erstellung des Ausgangszustandsberichts werden die wassergefährdenden Stoffe sowie der Umgang und die Sicherheitsvorrichtungen untersucht. Für die Antragsunterlagen eines immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens müssen im Grunde dieselben Angaben in einem eigenen Kapitel angegeben werden. Hierfür müssen gesonderte Formulare ausgefüllt werden. Aber auch bei der sicherheitstechnischen Prüfung nach §29 a BImSchG in Verbindung mit der Prüfung nach Betriebssicherheitsverordnung gibt es Redundanzen, als ein Beispiel wurde im Bereich NH₃-Kälteanlagen eine Dopplung in den Bereichen BImSchG, TRAS 110, BetrSichV, AwSV und Brandschutz genannt. Weiter gibt es auch Redundanzen bei Bodengutachten zusätzlich zum Ausgangszustandsbericht.

In Verkehrsgutachten, die in einem Gewerbegebiet doppelt gemacht werden müssen, müssen z.B. die Trassenführungen bei verschiedenen Behörden separat geklärt werden (städtische Straßen, Landstraßen, Autobahnen – zum Teil mit unterschiedlichen Rechtsinterpretation). Auch können Doppelungen aufgrund unterschiedlicher Betrachtungs- und Herangehensweisen entstehen, z.B. Brandschutz: Brandschutzsachverständiger/Prüfingenieur für Brandschutz, Belange der Feuerwehr, Bauordnungsbehörde und Versicherung.

Doppelungen gibt es auch bei Gesundheitsgutachten bspw. bei LKW-Fahrern, die bei Erwerb der Fahrmodule und dann noch doppelt vom Betriebsarzt bei der Einstellungsuntersuchung auf Gesundheit geprüft werden.

Zum Teil werden Gutachten aber auch als überflüssig bewertet, sofern sie ausschließlich auf anderen Gutachten beruhen. Bei der Vorprüfung der Umweltverträglichkeit im Einzelfall werden im Grund die bereits durchgeführten Untersuchungen und Gutachten zusammengefasst. In der Praxis gibt es im Rahmen dieser Untersuchung in der Regel keine neuen Erkenntnisse oder Schlussfolgerungen. Mitunter gibt es auch keine Anerkennung älterer Prüfungen/Gutachten (Bsp. 1: Nachweis bei Entsorgung, dass Betonabbruch frei von Asbest ist, obwohl historisch belegt kein Asbest enthalten sein kann / Bsp. 2: Kampfmittelnachweis - historischer Schriftverkehr von Behörden belegt Kampfmittelfreiheit, aber heutige Behörde verlangt erneute Prüfung)

Auch werden Gutachten mitunter unverhältnismäßig oft doppelt abgesichert, bspw. wird bei der Erstellung einer Prüfstatik ein Statiker beauftragt, der mit vierfacher Sicherheit rechnet, das Bauamt prüft das Ergebnis dann auf Plausibilität und ein vom Bundesland zugelassener Statikprüfer überprüft nochmals die Ergebnisse des Statikers.

- **Können Sie bei bestimmten Verfahren schon auf vorhandene Daten, z. B. aus alten Gutachten oder öffentlichen Daten zurückgreifen und „spart“ dies die Erstellung eines Gutachtens?**

Es kann bei der Erstellung auf vorhandene Daten/ Gutachten zurückgegriffen werden, sofern die Gegebenheiten gleich sind. Die Unterlagen sind ihm Rahmen der Genehmigungsverfahren in der Regel aber trotzdem um neue Gutachten bzw. aktuelle Daten zu ergänzen. Mitunter dürfen Daten nicht älter als 12 Monate sein. Teilweise sind die Daten aus alten Gutachten aber häufig nicht genau passend für die jeweiligen Fragestellungen oder nur Teilberechnungen können verwendet werden (z.B. bei Ausbreitungsrechnungen bzgl. Geruch sowie Lärm oder Bodenanalysen), so dass sich Unternehmen damit nur selten ein ganzes Gutachten ersparen. Eine Zeitersparnis ergibt sich für die Unternehmen nicht. In manchen Fällen verlangt die Genehmigungsbehörde auch eine gutachterliche Stellungnahme zum Vorhaben und kein neues Gutachten. Selten werden alte Gutachten anerkannt bei genehmigungsbedürftigen technischen Anlagen und Bauten (bspw. alte Statiken).

Teilweise werden Gutachten auch in einem unverhältnismäßigen kleinen Zeitraum gefordert (z.B. Schallgutachten mit Zweijahresfrist) ohne wesentlicher Änderung des Betriebszustandes bzw. gesetzlichen Änderungen.

- **Gibt es in Ihrem Bereich bereits öffentliche Datenpools, auf die man zugreifen kann, die hilfreich für die Beantragung sind?**

Die Mehrheit der Unternehmen der Ernährungsindustrie bewertet den Zugang zu öffentlichen Datenpools als sehr schwierig oder unbekannt. Öffentliche Daten stehen daher nur in geringem Umfang oder nur Gutachtern zur Verfügung. Einen Zugang würden die Unternehmen aber als hilfreich bewerten. Allein wurde in Einzelfällen genannt, dass Daten aus Lärmkatastern, Katasterämtern, Bebauungspläne, Wasserleitungspläne, Umweltkarten (TIM-Online, GeoViewer), BVT-Merkblätter beim Umweltbundesamt und der EU, Internetseiten der Bezirksregierungen und Genehmigungsbehörden mit den stets aktuellen Formularen zum Genehmigungsantrag, Datenbank Rigoletto für wassergefährdende Stoffe, die Datenbank für Sachverständige ReSyMeSa und Informationen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LIA) (www.lia-immissionsschutz.de) bekannt seien. Dort wo regional in Einzelfällen ein Zugang zu öffentlichen Daten besteht, wird auf eine notwendige Digitalisierung hingewiesen.

- **Was wären aus Ihrer Sicht geeignete Maßnahmen, um Abhilfe zu schaffen?**

Eine grundsätzliche Erleichterung wäre die Harmonisierung von Rechtsvorschriften und Normen, um Überschneidungen zu reduzieren und gegebenenfalls abweichenden Anforderungen vorzubeugen. Die Unternehmen der Ernährungsindustrie sprechen sich zusätzlich für eine Reduzierung der Anforderungen und der Detailtiefe der erforderlichen Gutachten aus, da zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung in der Regel noch keine Detailplanung der Anlagen vorliegt. Vor der Verabschiedung von Gesetzen sollte geprüft werden, ob es genügend Gutachter zur Kontrolle der neuen Anforderungen gibt. Gesetzliche Anforderungen müssen zudem in realistischen Fristen gestellt werden. Es sollte auch überprüft werden, ob die Zahl der genehmigungsfreien Vorhaben erhöht werden kann, bzw. ob Genehmigungsverfahren durch Anzeigen ersetzt werden können. Auch mehr integrierte, gebündelte Genehmigungsverfahren wären eine Erleichterung. Zudem müssen KMUs besser unterstützt werden.

Eine Erleichterung würden nach Ansicht der Unternehmen öffentliche Referenzgutachten darstellen, die als Mustergutachten verwendet werden können. Eine verbesserte behördliche bzw. fachgebietsbezogene Zusammenarbeit mit einheitlicher Daten- und Ausgangslage wäre hilfreich. Zu den entsprechenden Genehmigungsverfahren sollten die nachzuweisenden Quellen besser verortet werden. Die Sicherstellung der Akzeptanz für Fachgutachten seitens der Behörden ist notwendig.

Die Entscheidungskompetenz, Personal- und Ressourcenausstattung der Behörden sollte gestärkt werden. Auf Kommunal- und Landesebene sollte es zudem eine stärkere Vernetzung und Abstimmungsfähigkeit zwischen der Genehmigungs- und Überwachungsbehörden geben. Die doppelte Beteiligung der TÖB im B-Plan Verfahren sollte abgeschafft werden, da die vorzeitige Beteiligung zu einer redundanten Schleife führt. Ähnlich ist es im F-Plan Verfahren.

Die Digitalisierung der vorhandenen Gutachten und die Bereitstellung über Onlinedatenbanken, würde den Genehmigungsprozess weiter vereinfachen und beschleunigen. So sollte es z.B. eine konsequentere Veröffentlichung von Bebauungsplänen im Internet, eine digitale Akteneinsicht, über Bundesländer hinweg vereinheitlichte Antragsformulare sowie digitale Antragsformulare geben.

Umweltverträglichkeitsprüfungen und deren Vorprüfungen sollten praxistauglicher geregelt werden. Eine bessere Kommunikation zwischen Unternehmen und Behörden zu den Anforderungen und geplanten Vorhaben ist hilfreich.

In Bezug auf Bauvorhaben sollten die Kriterienkataloge für Brandschutz und Statik überprüft werden, ab wann Prüfungen überhaupt erforderlich werden. Auch eine Anerkennung bestehender statischer Prüfungen von Gebäuden und Fundamenten bei Erweiterung, Aufstockung, Anbauten, Anlagenaufstellung, sollte erwogen werden, auch wenn sich normative Anforderungen geändert haben.

- **Würden Standards in Form von Verwaltungsvorschriften helfen, um die Inhalte der Gutachten klarer eingrenzen zu können?**

Standards in Form von bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften sowie die Nutzung von einheitlichen Begrifflichkeiten und Spezifikationen sowie Auslegungen können nach Einschätzung der Unternehmen helfen, die Inhalte von Gutachten klarer einzugrenzen. Auch durch die Digitalisierung können Vereinfachungen erreicht werden.

Grundsätzlich sollten aber vorhandene Verwaltungsvorschriften einfacher und schlanker gestaltet werden. Weitere Verwaltungsvorschriften führen im Gegenteil eher zu zusätzlicher Komplexität und einem Mehraufwand (z.B. Schornsteinhöhenberechnung TA-Luft 2021).

Als hilfreich erachten die Unternehmen klare Entscheidungsfristen zur Beschleunigung der Verfahren. Auch wäre für alle Bereiche der Behörden eine Fristsetzung von wenigen Wochen zur Bestätigung der Vollständigkeit von eingereichten Unterlagen essentiell (oft dauert es mehrere Monate, bis die Behörde meldet, dass die eingereichten Unterlagen nicht vollständig oder korrekt sind, was Projekte unnötig verzögert). Checklisten bzgl. Genehmigungsvoraussetzungen können zusätzlich helfen, um eine eigene Vorprüfung bzgl. Antragsfähigkeit durch die Unternehmen vornehmen zu können (Vergleich: Checklisten im Gefahrstoffrecht).

Sollten bereits Maßnahmen zur Verringerung der Umweltauswirkungen geplant sein, sodass keine negativen Auswirkungen stattfinden, sollte eine Anzeige statt einer Genehmigung ausreichen.

Genehmigungsrechtliche Zuständigkeiten der Verwaltung könnten weiter konzentriert werden. Die personelle Ausstattung in den Behörden und Gutachterstellen muss verbessert werden.

Die bessere Zusammenarbeit von Behörden und Unternehmen kann die Prozesse praxisnaher gestalten. KMUs müssen besser unterstützt werden.

Anmerkungen:

In der Ernährungsindustrie erwirtschaften rund 6.150 Betriebe einen jährlichen Umsatz von 186 Mrd. Euro. Mit über 638.000 Beschäftigten ist diese Branche der viertgrößte Industriezweig Deutschlands. Dabei ist die Branche klein- und mittelständisch geprägt: 90 Prozent der Unternehmen der deutschen Ernährungsindustrie gehören dem Mittelstand an. Die Exportquote von 35 Prozent zeigt, dass Kunden auf der ganzen Welt die Qualität deutscher Lebensmittel schätzen.

Bundesvereinigung der Deutschen



Arbeitgebervereinigung
Nahrung und Genuss e. V.

Die BVE ist der wirtschaftspolitische Spitzenverband der deutschen Ernährungsindustrie. In der BVE haben sich über Fachverbände und Unternehmen alle wichtigen Branchen der Ernährungsindustrie –

*von den Getränken, über die Fleisch- und Süßwaren, bis hin zu den kulinarischen Lebensmitteln -
zusammengeschlossen.*

*Die ANG ist der sozialpolitische Spitzenverband der Deutschen Ernährungsindustrie und als
Verbändeverband deren Arbeitgeberdachverband. Der ANG sind die neun Landesverbände der
Ernährungsindustrie und derzeit vier Fachverbände angeschlossen.*