



Gesetzentwurf

der Staatsregierung

zur Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften

A) Problem

Bayerisches Immissionsschutzgesetz

Gemäß Art. 2 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b Bayerisches Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) sind die Regierungen für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen nach § 47 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) zuständig. Erfahrungen im praktischen Vollzug zeigen jedoch, dass große kreisfreie Gemeinden als untere staatliche Verwaltungsbehörden aufgrund ihrer Sachnähe und Ortskunde im Plangebiet selbst über die erforderliche hohe fachliche Kompetenz verfügen, um die Luftreinhalteplanung in eigener Zuständigkeit durchzuführen.

Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz

Gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG) bedarf der bayerische Abfallwirtschaftsplan, dessen Aufstellung durch die Staatsregierung unter umfassender Beteiligung der Betroffenen zu erfolgen hat, der Zustimmung des Landtags. Diese Regelung war der großen politischen Bedeutung, die der erstmaligen Aufstellung eines bayerischen Abfallwirtschaftsplans zukam, angemessen. Mittlerweile ist in Bayern langfristige Entsorgungssicherheit auf hohem Umweltniveau gewährleistet. Für die in Zukunft anstehenden Regelfortschreibungen dieser reinen Fachplanung, deren Inhalte zunehmend von der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union und dem darauf fußenden Kreislaufwirtschaftsgesetz des Bundes bestimmt werden, genügt der Erlass durch das zuständige Ressort. Dies entspricht der Rechtslage in anderen Bundesländern und dient der Vereinfachung und Straffung des Fortschreibungsverfahrens.

Gemäß Art. 25 Abs. 1 BayAbfG sind die Regierungen u. a. zuständige Behörden im Sinn der Verordnungen der Europäischen Union im Bereich der Abfallwirtschaft und im Sinn des Abfallverbringungsgesetzes. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat im Beschluss vom 27. März 2017 – 20 CS 16.2404 daraus die Zuständigkeit der Regierungen für Maßnahmen und Anordnungen zur Verwertung oder Beseitigung von illegal nach Bayern verbrachten Abfällen hergeleitet. Damit entsteht eine Aufspaltung der Zuständigkeit, denn für nicht verbrachte Abfälle liegt die Anordnungsbefugnis bei illegalen Ablagerungen bei den Kreisverwaltungsbehörden. Sind – wie im entschiedenen Fall – illegal verbrachte mit anderen Abfällen vermischt unzulässig abgelagert, ergibt sich eine die effektive Gefahrenabwehr beeinträchtigende Unklarheit der Behördenzuständigkeit. Darüber hinaus ist die räumliche Nähe und Ortskunde der Kreisverwaltungsbehörde für die kontinuierliche Überwachung der ordnungsgemäßen Beseitigung auch bei der Ablagerung illegal verbrachter Abfälle unverzichtbar.

Bayerisches Naturschutzgesetz

Zur Sicherheit der Naturschutzwächter ist eine Einschränkung ihrer Ausweispflicht erforderlich. Die Ausweise der Naturschutzwächter enthalten personenbezogene Daten (Name und Unterschrift). In Konfliktsituationen muss es den Naturschutzwächtern, nach dem Vorbild der Regelungen für die Fischereiaufseher (Art. 72 Abs. 7 Bayerisches Fischereigesetz – BayFiG) und die Jagdaufseher (Art. 41 Abs. 6 Bayerisches Jagdgesetz – BayJG), möglich sein, von einer Offenbarung ihrer personenbezogenen Daten abzusehen.

Die übrigen Änderungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG) sind redaktioneller Natur.

B) Lösung

Große kreisfreie Gemeinden ab 100 000 Einwohnern sind künftig als untere staatliche Verwaltungsbehörde für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen in ihrem Plangebiet zuständig. Im Übrigen bleibt die Regierung weiterhin zuständig. Die Zuständigkeit des Landesamts für Umwelt (LfU) für die Luftgütemessungen mit dem Lufthygienischen Landesüberwachungssystem Bayern (LÜB) bleibt unberührt.

Der bayerische Abfallwirtschaftsplan bedarf zukünftig nicht mehr der Zustimmung des Landtags. Die Unterrichtung des Landtags über die Fortschreibung des Abfallwirtschaftsplans durch den zuständigen Staatsminister bleibt davon unberührt.

Für Maßnahmen und Anordnungen zur sicheren Lagerung, Verwertung oder Beseitigung von Abfällen aus einer erwiesenen illegalen Verbringung nach Bayern wird die Zuständigkeit der Kreisverwaltungsbehörden, die dem Subsidiaritätsprinzip entspricht, ausdrücklich gesetzlich klargestellt. Im Übrigen bleiben die Regierungen weiterhin für den Vollzug des Abfallverbringungsgesetzes und der einschlägigen Vorschriften des Unionsrechts zuständig.

Zum Schutz der Naturschutzwächter muss eine Ausnahme von der Ausweisungspflicht gelten, wenn die Ausweisung aus Sicherheitsgründen nicht zugemutet werden kann.

C) Alternativen

Keine

D) Kosten der öffentlichen Haushalte und sonstige Kosten**Bayerisches Immissionsschutzgesetz**

Das Gesetz hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Bürger oder die Wirtschaft.

Die Änderung der Zuständigkeit im BayImSchG berührt das Konnexitätsprinzip nach Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung (BV). Die Mehrbelastung der großen kreisfreien Städte ist jedoch nicht wesentlich. Insbesondere die Zuständigkeit des LfU für die Messung und fachliche Beurteilung der Luftgüte bleibt unberührt. Auch den großen kreisfreien Städten stehen weiterhin die Daten des LÜB und – bei Bedarf – orientierender Messungen (insbesondere Passivsammlermessungen) des LfU zur Verfügung und sie können auf die Fachkunde des Landesamts für Prognosen und Wirkungsanalysen für die Maßnahmenplanung sowie in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu Luftreinhalteplänen zurückgreifen.

Die Inhalte der Luftreinhaltepläne dominieren Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität, die schon bisher von den großen kreisfreien Städten als Selbstverwaltungskörperschaften und Straßenverkehrsbehörden eigenverantwortlich erarbeitet wurden (z. B. Verstärkung des ÖPNV, verkehrslenkende Maßnahmen).

Zusätzlicher Aufwand entsteht der großen kreisfreien Stadt mit der Durchführung des förmlichen Verfahrens zur Planfortschreibung. Ein Fortschreibungsverfahren ist im bayerischen Durchschnitt ca. alle 6 Jahre erforderlich, wobei der Fortschreibungsbedarf als tendenziell rückläufig angesehen werden kann. Mit Blick auf die Erfahrungen und Daten zum Personaleinsatz der Regierungen für diesen Bereich kann der Verfahrensaufwand mit einem Stellenbruchteil im Jahr der Fortschreibung veranschlagt werden. Kein neuer zusätzlicher Aufwand entsteht den großen kreisfreien Städten durch Verwaltungsstreitigkeiten zur Luftreinhalteplanung. Sie sind schon bisher im Wege der Beiladung an den Hauptsacheverfahren beteiligt und haben ihre Stellung als Beigeladene auch aktiv ausgeübt.

Die in Ausführung der Konsultationsvereinbarung vom 21. Mai 2004 (GVBl. S. 218 – BayRS 1102-11-S) geführten Abstimmungsgespräche zur Kostenfolgenabschätzung ergaben, dass der Bayerische Städtetag der Abschätzung der Staatsregierung nicht zustimmt. Die für die Aufgabenwahrnehmung bei den Regierungen angesetzten Personalkosten werden als nicht ausreichend erachtet, freiwilliges Engagement der Städte habe deren Engpässe bisher kompensiert. Die Spitzenlast infolge einer Fortschreibung und damit auch der durchschnittliche jährliche Personalaufwand sei wesentlich höher anzusetzen. Ferner ist nach Ansicht des Bayerischen Städtetags nicht auszuschließen, dass künftige Entwicklungen (insbesondere Grenzwertabsenkungen, lufthygienische Auswirkungen innerstädtischer Maßnahmen und Gegebenheiten auf das Umland, Kapazitäten des LfU) die von der Staatsregierung getroffenen Annahmen widerlegen könnten.

Bayerisches Abfallwirtschaftsgesetz

Die Klarstellung der Zuständigkeit der Kreisverwaltungsbehörden für Anordnungen und Maßnahmen gegen unzulässiges Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen, auch wenn diese aus erwiesener illegaler Verbringung stammen, berührt das Konnexitätsprinzip nicht.

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften

§ 1

Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes

Dem Art. 2 des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes (BayImSchG) vom 10. Dezember 2019 (GVBl. S. 686, BayRS 2129-1-1-U), das durch Art. 11a Abs. 1 des Gesetzes vom 10. Dezember 2019 (GVBl. S. 686) geändert worden ist, wird folgender Abs. 8 angefügt:

„(8) Abweichend von Abs. 2 Nr. 2 Buchst. b sind kreisfreie Gemeinden zuständig, wenn deren Einwohnerzahl 100 000 übersteigt.“

§ 2

Änderung des Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes

Das Bayerische Abfallwirtschaftsgesetz (BayAbfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. August 1996 (GVBl. S. 396, 449, BayRS 2129-2-1-U), das zuletzt durch Art. 9b Abs. 4 des Gesetzes vom 23. November 2020 (GVBl. S. 598) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 11 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 werden die Wörter „mit Zustimmung des Landtags“ gestrichen.
 - b) Nach Satz 1 wird folgender Satz 2 eingefügt:

„²Die Staatsregierung kann die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf das zuständige Staatsministerium übertragen.“
 - c) Die bisherigen Sätze 2 bis 5 werden die Sätze 3 bis 6.
2. Art. 25 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Die Kreisverwaltungsbehörde ist zuständig für Anordnungen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der sicheren Lagerung, Verwertung oder Beseitigung unzulässig behandelter, gelagerter oder abgelagerter Abfälle aus einer illegalen Verbringung nach Art. 2 Nr. 35 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006.“

§ 3

Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes

Das Bayerische Naturschutzgesetz (BayNatSchG) vom 23. Februar 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), das zuletzt durch Art. 9b Abs. 2 des Gesetzes vom 23. November 2020 (GVBl. S. 598) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Art. 46 Nr. 9 wird vor dem Wort „Akademie“ das Wort „Bayerischen“ eingefügt.

2. Art. 47 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Art. 47
Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege“.
 - b) In Abs. 1 wird vor dem Wort „Akademie“ das Wort „Bayerische“ eingefügt.
3. Art. 49 Abs. 4 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Dies gilt nicht, wenn die Ausweisung aus Sicherheitsgründen nicht zugemutet werden kann“.
4. In Art. 56 Satz 2 werden nach dem Wort „Verboten“ die Wörter „des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1,“ eingefügt.

§ 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

A) Allgemeines

Die großen kreisfreien Gemeinden verfügen über die erforderlichen personellen und organisatorischen Ressourcen für die Durchführung der Luftreinhalteplanung sowie aufgrund ihrer Sachnähe und Ortskunde über hohe fachliche Kompetenz, um die gesundheitlichen Anforderungen an die Luftqualität für die in der Stadt lebenden Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass ihnen aus der umfangreichen Gestaltungs- und Umsetzungskompetenz schon heute im Planungsprozess für die Inhalte des Plans oder seiner Fortschreibung eine Schlüsselrolle zukommt. Die bewährte Stadt-Umland-Zusammenarbeit gerade im Verkehrsbereich, insbesondere dem ÖPNV, trägt zu dieser Schlüsselrolle erheblich bei. Es drängt sich daher auf, die Gestaltung der Maßnahmen mit dem förmlichen Planungsprozess für die Luftreinhaltung und der anschließenden Umsetzung bei den großen kreisfreien Gemeinden zu bündeln. Durch Überführung der Aufgabe in den übertragenen Wirkungsbereich von Kommunen, die über die hinreichende Kompetenz zur Aufgabenerfüllung verfügen, wird auch dem Prinzip der Subsidiarität Rechnung getragen.

Die in Zukunft anstehenden Regelfortschreibungen des bayerischen Abfallwirtschaftsplans werden verfahrensmäßig vereinfacht und ergehen nach umfassender Anhörung der betroffenen Kreise als Fachplanung des zuständigen Ressorts ohne Beteiligung des Landtags.

Für Anordnungen und Maßnahmen zur Beseitigung oder Verwertung erwiesen illegal verbrachter Abfälle wird die Zuständigkeit bei den unteren Verwaltungsbehörden klar gestellt und eine im Zweifel nicht nachvollziehbare Aufspaltung der Behördenzuständigkeit nach Herkunft der Abfälle vermieden.

Zum Schutz der Naturschutzwächter muss eine Ausnahme von der Ausweispflicht gesetzlich ermöglicht werden.

B) Zwingende Notwendigkeit

Die Änderung des BayImSchG unterfällt nicht der Paragraphenbremse, da nach Art. 77 Abs. 1 BV die Zuständigkeit der Behörden durch Gesetz zu bestimmen ist. Die Änderungen des BayAbfG führen zu einer deutlichen Vereinfachung im Verfahren zur Fort-

schreibung des Abfallwirtschaftsplans und zur Klarstellung von Zuständigkeiten. Die Lockerung der Ausweispflicht im BayNatSchG ist dringend geboten, um die ehrenamtlich tätigen Naturschutzwächter vor Übergriffen zu schützen.

C) Besonderer Teil

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu § 1 Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes

In Luftreinhalteplänen werden insbesondere den Verkehr betreffende Maßnahmen festgesetzt, wie beispielsweise verkehrlenkende Maßnahmen, der Ausbau des ÖPNV oder der Elektromobilität. Um die konkrete Maßnahmenplanung im Luftreinhalteplan erfolgreich gestalten zu können, ist die Expertise der Straßenverkehrsbehörde der kreisfreien Gemeinden unabdingbar.

Die Zuständigkeitsbündelung bewirkt zugleich eine deutliche Beschleunigung der Entscheidungsprozesse, da der in § 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG vorgeschriebene Abstimmungsprozess zwischen Immissionsschutzbehörde und Straßenverkehrsbehörde („Werden in Plänen nach Absatz 1 oder 2 Maßnahmen im Straßenverkehr erforderlich, sind diese im Einvernehmen mit den zuständigen Straßenbau- und Straßenverkehrsbehörden festzulegen.“) auf derselben Verwaltungsebene zusammengeführt wird.

Nicht berührt wird von der Gesetzesänderung die Zuständigkeit für die Luftgütemessungen. Das nach § 44 BImSchG erforderliche und gemäß den Anforderungen der 39. BImSchV ausgelegte LÜB wird weiterhin vom LfU betrieben. Auch den großen kreisfreien Städten stehen weiterhin die Daten des LÜB und – bei Bedarf – orientierender Messungen (insbesondere Passivsammlermessungen) des LfU zur Verfügung und sie können auf die Fachkunde des Landesamts für Prognosen und Wirkungsanalysen für die Maßnahmenplanung sowie in verwaltungsgerichtlichen Verfahren zu Luftreinhalteplänen zurückgreifen. Allen Kommunen steht es dabei auch künftig frei, mit eigenen Messeinrichtungen ergänzend Daten zur eigenen Auswertung und Maßnahmenprüfung zu sammeln.

In Bayern sind nur wenige große kreisfreie Städte und auch diese nur auf bestimmten, längenmäßig sehr überschaubaren innerstädtischen Straßenabschnitten von Grenzwertüberschreitungen, die Anlass für eine Luftreinhalteplanung geben, betroffen. Die direkten Auswirkungen der in Luftreinhalteplänen vorgesehenen Maßnahmen, die von den Städten selbst vorgeschlagen oder von der zuständigen Planungsbehörde mit diesen abgestimmt werden, sind im Wesentlichen auf das Stadtgebiet beschränkt, wie beispielsweise die Umwidmung von Fahrspuren, der Einsatz von Elektrobussen im Straßenverkehr, Geschwindigkeitsbegrenzungen oder die Erneuerung des städtischen Fuhrparks. Folglich ist ein erhöhter Abstimmungsbedarf aufgrund möglicher Auswirkungen der verkehrlichen Maßnahmen über das Gebiet der kreisfreien Stadt hinaus auf das Umland nicht zu erwarten. Die Option, die Regierung in Stadt-Umland-Abstimmungen zur Verkehrslenkung moderierend einzubeziehen, sowie bestehende Strukturen der Zusammenarbeit (wie der Verkehrspakt für den Großraum München) bleiben im Übrigen unberührt.

Die Grenze von 100 000 Einwohnern findet bereits bei der Lärmaktionsplanung nach § 47d Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 47b Nr. 2 BImSchG eine gesetzliche Verankerung. Bei Ballungsräumen mit mehr als 100 000 Einwohnern sind die Gemeinden für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zuständig. Diese Grenze wird auch für die Zuständigkeit zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen für sachgerecht erachtet.

Da bei den kleinen kreisfreien Städten oftmals Maßnahmen in Betracht kommen dürften, die maßgeblich auch vom Umland beeinflusst sind (Bsp. Umgehungsstraßen), bleibt die Regierung hierfür weiterhin zuständig.

Zu § 2 Änderung des Bayerischen Abfallwirtschaftsgesetzes**Zu Nr. 1:**

Gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BayAbfG bedarf der bayerische Abfallwirtschaftsplan, dessen Aufstellung durch die Staatsregierung unter umfassender Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften, Verbände und der Öffentlichkeit zu erfolgen hat, bislang der Zustimmung des Landtags. Diese Regelung war der großen politischen Bedeutung, die der erstmaligen Aufstellung eines bayerischen Abfallwirtschaftsplans zukam, angemessen. Mittlerweile ist in Bayern langfristige Entsorgungssicherheit auf hohem Umweltniveau gewährleistet. Für die in Zukunft anstehenden Regelfortschreibungen dieser reinen Fachplanung, deren Inhalte zunehmend von der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union und dem darauf fußenden Kreislaufwirtschaftsgesetz des Bundes bestimmt werden, genügt der Erlass durch die Staatsregierung oder das von der Staatsregierung durch Verordnung ermächtigte Ressort, das – wie bisher – ein umfassendes Anhörungsverfahren gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 BayAbfG und die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 32 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) durchzuführen hat. Dies entspricht der Rechtslage in anderen Bundesländern und dient der Straffung des Fortschreibungsverfahrens.

Zu Nr. 2:

Für Anordnungen und Maßnahmen zur Beseitigung oder Verwertung illegal verbrachter Abfälle, die unzulässig behandelt, gelagert oder abgelagert werden, wird die Zuständigkeit der unteren Verwaltungsbehörden klargestellt und eine Aufspaltung der Behördenzuständigkeit nach Herkunft der Abfälle vermieden. Die Zuständigkeit der Regierungen gemäß Art. 25 Abs. 1 BayAbfG für den Vollzug des § 11 Abs. 4 Abfallverbringungsgesetz bleibt unberührt. Der neu eingefügte Satz 2 gilt erst ab einer feststehenden illegalen Verbringung im Sinne des Art. 2 Nr. 35 VO (EG) Nr. 1013/2006. In der Zeit zwischen Kenntnis von einem stichhaltigen Verdacht aufgrund einer Kontrolle im Sinne des Art. 2 Nr. 35a VO (EG) 1013/2006 bis zur endgültigen Klärung des Sachverhalts ist die Bezirksregierung zuständige Behörde, um die erforderlichen Maßnahmen zur sicheren Lagerung zu treffen. Die Zuständigkeit für Anordnungen für den unzulässigen oder illegalen Umgang mit Abfällen bei der unteren Verwaltungsbehörde entspricht dem Subsidiaritätsprinzip.

Zu § 3 Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes**Zu Nr. 1:**

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung. Die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) wurde als erste Naturschutzakademie in Deutschland gegründet. Als andere Bundesländer mit ähnlichen Akademien folgten, begann die ANL informell als „Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege“ zu firmieren. Im BayNatSchG und der ANL-Verordnung wurde dies aber bisher nie offiziell vollzogen. Dies soll nun nachgeholt werden.

Zu Nr. 2:

Folgeänderungen zu Nr. 1

Zu Nr. 3:

Vergleichbare Regelungen bestehen schon in Art. 41 Abs. 6 BayJG für Jagdaufseher und in Art. 72 Abs. 7 BayFiG für Fischereiaufseher. Sie dienen der Sicherheit der betreffenden Personen in Konfliktsituationen, da der Ausweis in der Regel persönliche Daten (Name und Unterschrift) enthält.

Zu Nr. 4:

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung. Es wird klargestellt, dass die unteren Naturschutzbehörden auch für die Erteilung von Befreiungen vom Verbot des Art. 3 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BayNatSchG zuständig sind. Dies ist bereits gängige Praxis im Vollzug.

Zu § 4 Inkrafttreten

§ 4 regelt das Inkrafttreten.