



Stellungnahme

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie

(in der Fassung vom 29.04.2020)

Grundsätzlich ist der Zweck des Gesetzentwurfs zu begrüßen. Es geht darum, die Risiken durch Covid-19 so gering wie möglich zu halten und deswegen für die Dauer der Pandemie möglichst zu vermeiden, dass Menschen

(1) Bekanntmachungen an bestimmten Orten lesen müssen,

(2) Unterlagen in Papierform an bestimmten Auslegungsorten einsehen müssen und

(3) zusammen mit (mehreren oder zahlreichen) anderen an Erörterungsterminen in geschlossenen Räumen ohne ausreichenden Abstand teilnehmen müssen.

Zu kritisieren ist allerdings grundsätzlich, **dass die geplanten Vorschriften bis zum 31. März 2021 gelten sollen** (§ 7 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfes). Da bereits jetzt darüber nachgedacht wird, die aktuellen Beschränkungen auf Grund der Covid-19 Pandemie nach und nach wieder zu lockern und erste Schritte in diese Richtung passieren, ist eine derart lange Dauer nicht angemessen. **Möglicherweise genügt für die Zwecke des Gesetzes auch jeweils der Stichtag 31. Oktober 2020.**

Unabhängig davon müsste geklärt werden, **inwieweit ein solches Gesetz wirklich nötig ist**. In den meisten Fällen müssen oder sollen die Behörden die öffentliche Bekanntmachung, die auszulegenden Unterlagen und die abschließende Entscheidung ja schon nach geltendem Recht ins Internet einstellen (für Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung: §§ 20, 27 Satz 2 UVPG; für bestimmte immissionsschutzrechtliche Verfahren: § 10 Abs. 8a BImSchG; im Übrigen: § 27a VwVfG). Insoweit „bringen“ die neuen Vorschriften nicht viel. Anders ist es allerdings bei § 5, vor allem in Bezug auf Erörterungstermine.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu § 3 (Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen):

Abs. 2 Satz 1 (Auslegung in Papierform regelmäßig erforderlich als „zusätzliches Informationsangebot“, soweit es nach Feststellung der Behörde möglich ist) widerspricht dem Zweck des Gesetzes. Soweit die Unterlagen nach Einschätzung der Behörde auch in Papierform ausgelegt werden können, braucht man § 3 nicht.

Wenn § 3 Abs. 2 dennoch beibehalten werden soll, müsste eine entsprechende Regelung auch in § 2 eingefügt werden, etwa als zusätzlicher § 2 Absatz 3:

„(3) Soweit es nach Feststellung der zuständigen Behörde den Umständen nach möglich ist, soll die Bekanntmachung daneben als zusätzliches Informationsangebot an einer Amtstafel angeschlagen oder zur Einsichtnahme ausgelegt werden.“

Zu § 5 (Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen und Antragskonferenzen):

Die Regelung ist generell änderungsbedürftig.

Absatz 1 ermöglicht der Behörde für Verfahren nach den in § 1 genannten Gesetzen, bei denen die Durchführung des Erörterungstermins in das Ermessen der Behörde gestellt ist, die mit der Covid-19-Pandemie verbundenen Probleme in die Ermessensentscheidung einzubeziehen und auf den Erörterungstermin auch aus diesen Gründen zu verzichten. Ein wichtiges Beispiel für eine Regelung, in der die Durchführung des Erörterungstermins in das Ermessen der Behörde gestellt ist, ist § 10 Abs. 6 BImSchG.

§ 10 Abs. 6 BImSchG und ähnliche Regelungen erwähnen keine Kriterien, die das Ermessen der Behörde einschränken. Die Behörde kann und muss deshalb (bereits nach geltendem Recht) alle Umstände berücksichtigen, die im Einzelfall eine Rolle spielen. Dazu gehört natürlich auch das Covid-19-Ansteckungsrisiko (und die dadurch ohnehin relativ geringe Bereitschaft von Betroffenen, am Termin teilzunehmen). Absatz 1 hat deshalb in seiner derzeitigen Fassung keine eigenständige Bedeutung.

Einen eigenständigen Regelungsgehalt erhält Absatz 1 jedoch dann, wenn er der Behörde die Möglichkeit eröffnet, statt eines Erörterungstermins eine Telefon- oder Videokonferenz (Abs. 4) oder eine „Online-Konsultation“ durchzuführen, wie sie in den Fällen vorgesehen ist, in denen ein Erörterungstermin zwingend vorgeschrieben ist (Abs. 2). Das sollte als Regelungsgehalt für Absatz 1 in Erwägung gezogen werden. Denkbar wäre etwa folgende Formulierung:

„(1) Ist in Verfahren nach den in § 1 genannten Gesetzen die Durchführung eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung in das Ermessen der Behörde gestellt, kann diese auch in Betracht ziehen, anstelle eines solchen Termins oder einer solchen Verhandlung eine Telefon- oder Videokonferenz oder eine Online-Konsultation durchzuführen.“

In Fällen, in denen Erörterungstermine zwingend vorgeschrieben sind, genügt eine „**Online-Konsultation**“, **Absatz 2.**

Die einzelnen Schritte der „Online-Konsultation“ werden in **Absatz 4** der Regelung erläutert:

1. Bekanntmachung der „sonst im Erörterungstermin oder der mündlichen Verhandlung zu behandelnden Informationen“, 2. Gelegenheit der Öffentlichkeit zur schriftlichen oder elektronischen Äußerung zu diesen Informationen.

Diese „Online-Konsultation“ besitzt nur dann einen Mehrwert gegenüber dem ohnehin vorgeschriebenen ersten Beteiligungsschritt (d.h. der Bekanntmachung des Vorhabens, der Auslegung der Unterlagen und der Möglichkeit der Öffentlichkeit zu Äußerungen), wenn die Formulierung „die sonst im Erörterungstermin oder der mündlichen Verhandlung zu behandelnden Informationen“ nicht allein die Angaben über das Vorhaben und dessen Umweltauswirkungen umfasst, sondern ebenfalls die Äußerungen von Seiten der Öffentlichkeit, die die Behörde in diesem ersten Schritt erhalten hat. Der Entwurf versteht diese Formulierung entsprechend weit (Begründung, S. 13). Um jedoch Anwendungsprobleme in der Praxis zu vermeiden, sollte der Gesetzestext insoweit **deutlicher gefasst** werden. In der Vorfassung des Entwurfs (mit Stand vom 22.04.2020) hieß es klarer:

„Die zuständige Behörde macht anschließend den zur Teilnahme Berechtigten die vorgebrachten Äußerungen zugänglich und gibt ihnen innerhalb einer vorher bekanntzugebenden angemessenen Frist Gelegenheit zur erneuten Stellungnahme.“

Selbstverständlich vermag eine solche „Online-Konsultation“ einen "richtigen" Erörterungstermin nicht zu ersetzen, weil dort auch die Behörde eine aktive Rolle spielen kann und die Betroffenen und Umweltverbände teilweise die Möglichkeit haben, Vereinbarungen mit der Behörde und/oder dem Vorhabenträger zu schließen (etwa in Bezug auf zusätzliche Schutzvorkehrungen oder Alternativen). Diese Möglichkeit gibt es in dem skizzierten Verfahren für die „Online-Konsultation“ nicht.

„Online-Konsultationen“ dürfen daher nur unter engen Voraussetzungen zulässig sein, nämlich dann, wenn es um Erörterungstermine mit einer großen Anzahl von Teilnehmenden geht und/oder wenn die Covid-19-Einschränkungen nicht eingehalten werden können.

Die strikten Kontaktbeschränkungen im Rahmen der Covid-19 Pandemie werden jetzt schon schrittweise gelockert. In den nächsten Wochen und Monaten wird wieder Unterricht in Schulklassen stattfinden und auch andere Veranstaltungen mit einer größeren Zahl von Teilnehmenden dürften wieder möglich sein. Dabei wird davon auszugehen sein, dass für eine gewisse Dauer noch die allgemeinen Einschränkungen – vor allem Abstandsregelungen und Einhaltung von strengen Hygienestandards – gelten.

Auch für Erörterungstermine wären solche Vorkehrungen grundsätzlich denkbar. An Erörterungsterminen nehmen – je nach Relevanz des betreffenden Vorhabens in der Öffentlichkeit – unterschiedlich viele Personen teil. Zumindest wenn es sich im Einzelfall nur um eine kleinere Anzahl an Personen handelt, sollte es möglich sein, die bereits geltenden Vorschriften über den Erörterungstermin unverändert beizubehalten, und es sollte genügen, die gegenwärtigen Covid-19-Einschränkungen (Abstand, Hygienevorschriften) zu beachten.

Zu Absatz 5: Die Möglichkeit, die Online-Konsultation nach Abs. 4 mit Einverständnis der Teilnahmeberechtigten durch eine **Telefon- oder Videokonferenz** zu ersetzen, ist **grundsätzlich positiv zu beurteilen**. Eine solche Konferenz ähnelt einem Erörterungstermin deutlich mehr als die „Online-Konsultation“, weil sie einen **Dialog** zwischen den Teilnehmenden **erlaubt**. Deswegen sollte allerdings der Ansatz des § 5 verändert werden. Hierfür gibt es zwei Varianten:

(1) Kann kein Erörterungstermin stattfinden, sollte es für die Behörde die **erste Priorität** sein, stattdessen eine **Telefon- oder Videokonferenz** abzuhalten, und erst die zweite Priorität (wenn auch eine derartige Konferenz nicht in Betracht kommt), eine „Online-Konsultation“ zu veranstalten.

(2) Kann kein Erörterungstermin stattfinden, sollte er **immer** durch eine Telefon- oder Videokonferenz ersetzt werden, **wenn die IT-technischen Voraussetzungen** hierfür gegeben sind; für die Teilnahmeberechtigten, die sich an dieser Konferenz nicht beteiligen, sollte **ergänzend** eine „Online-Konsultation“ möglich sein.

Unklar ist, weshalb § 5 Abs. 5 eine Telefon- oder Videokonferenz nur „mit Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten“ erlaubt. Für die „Online-Konsultation“ soll ein solches Zustimmungserfordernis zu Recht nicht gelten. Zur Teilnahme berechtigt sind (1) der Träger des Vorhabens, (2) Einwender*innen sowie Vereinigungen, die zu dem Vorhaben Stellung genommen haben, und (3) Behörden, die Stellung genommen haben. Die Behörde kann die Option „Telefon- oder Videokonferenz“ nach § 5 Abs. 5 schon dann nicht wählen, wenn nur eine dieser Personen, Vereinigungen oder Behörden ihr Einverständnis verweigert. Sie müsste außerdem das Einverständnis jedes Einzelnen dokumentieren. Im Übrigen ist unklar, welche Wirkung es hat, wenn ein Beteiligter später sein Einverständnis zurückzieht. Wegen der erheblichen Vorteile, die eine Telefon- oder Videokonferenz gegenüber der Online-Konsultation bietet, empfiehlt es sich, das **Erfordernis des Einverständnisses aller Teilnahmeberechtigten zu streichen**.

Zu § 7 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Zu Absatz 2 Satz 2:

Nach Absatz 2 Satz 1 treten „die §§ 1 bis 5 des Planungssicherstellungsgesetzes mit Ablauf des 31. März 2021 außer Kraft“. Insoweit ist die Vorschrift eindeutig, wenn auch kritikwürdig (siehe oben). Der anschließende **Satz 2** „Im Übrigen tritt das Gesetz mit Ablauf des 31. Dezember 2025 außer Kraft.“ ist jedoch unverständlich und **sollte gestrichen werden**. Die Begründung gibt hierzu an (S. 15):

„Absatz 2 Satz 2 bestimmt als Zeitpunkt des Ablaufs des gesamten Gesetzes den 31. Dezember 2025, weil anzunehmen ist, dass bis zu diesem Zeitpunkt alle während der Geltungsdauer der nach §§ 1 bis 5 begonnenen Verfahrensschritte abgeschlossen sein werden.“

Eine solche Regelung ist jedoch überflüssig. Die Verfahrensschritte, die während der Geltung der §§ 1 bis 5 des Gesetzes nach deren Vorgaben stattgefunden haben, bleiben selbstverständlich auch nach dem 31. März 2021 weiterhin rechtswirksam. Wann das jeweilige gesamte Planungs- und Zulassungsverfahren abgeschlossen ist, spielt insofern keine Rolle.

Absatz 2 Satz 2 kann zu dem Missverständnis führen, dass ein bis zum 31. März 2021 durchgeführter Verfahrensschritt, bei dem der Behörde Fehler unterlaufen sind und der deshalb später – z.B. aufgrund eines entsprechenden Gerichtsurteils – nachgeholt wird, dann erneut nach den §§ 1 bis 5 des Gesetzes ablaufen dürfte, obwohl die besonderen Einschränkungen durch die jetzige Covid-19-Situation nicht mehr bestehen. Wenn die Regelung in diesem Sinn verstanden würde, liefe das in solchen Fällen jedoch darauf hinaus, dass die §§ 1 bis 5 des Gesetzes – anders als dort festgelegt – bis zum 31. März 2025 gälten.

Für Rückfragen:

Dr. Cornelia Nicklas, Leiterin Recht Deutsche Umwelthilfe

030 / 2400867 18

nicklas@duh.de