

Kurz-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD für ein Gesetz zur Verlängerung der Geltungsdauer des Planungssicherungsgesetzes – PlanSiG

BT-Drs. 19/26174 v. 26.01.2021



des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V. (UfU)

des Deutschen Naturschutzrings (DNR)

der Deutschen Umwelthilfe (DUH) sowie

von Green Legal Impact e.V. (GLI)

vom 18. Februar 2021

Der vorliegende Gesetzentwurf betrifft die Fortführung der rechtssicheren Öffentlichkeitsbeteiligung für Zulassungs- und Genehmigungsverfahren unter den Bedingungen der Corona-Pandemie.

1. Problem und Ziel

Die Sicherstellung der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Zulassungsverfahren während der Corona-Pandemie war im Frühjahr 2020 grundsätzlich zu begrüßen. Knapp ein Jahr später wissen wir aber nicht wirklich, ob die im Gesetzentwurf zur Verlängerung des Covid-Gesetzes geäußerte Aussage, die Planungs- und Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung würden „ordnungsgemäß“ durchgeführt, tatsächlich stimmt. Ein Praxisbericht zu den Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung während der Pandemie zwischen März 2020 und Februar 2021 liegt nicht vor. Es ist überhaupt nicht ersichtlich, ob Erörterungstermine mittels Web-Konferenz-Systemen wie Zoom, Big Blue Button, Teams, Web Ex etc. durchgeführt werden oder nur als Austausch durch wechselseitige schriftliche Stellungnahmen bzw. über Online-Plattformen zur Sammlung von Einwendungen, wie es in § 5 Abs. 4 Sätze 1-3 PlanSiG ermöglicht wird. Die nur schriftliche Austauschmöglichkeit würde den Sinn eines Erörterungstermins deutlich verfehlen. Erste Erfahrungen zur Praxis des PlanSiG legen nahe, dass seit März 2020 im Wesentlichen nur das schriftliche Verfahren zum Einsatz gekommen ist und ansonsten während der Sommermonate auch Präsenzveranstaltungen mit entsprechenden Hygienekonzepten. Das ist aufgrund der akuten Überforderung der Zulassungsbehörden auch nicht anders zu erwarten gewesen. Allerdings sollte sich das nun, ein Jahr später, allmählich ändern. Denn pro Jahr betrifft diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung potentiell etwa 2000 Verfahren.¹

¹ Siehe UfU, Monitoringreport Öffentlichkeitsbeteiligung 2018, <https://www.ufu.de/projekt/monitoringreport-oeffentlichkeitsbeteiligung/> (18.02.2021).

Und nur wenige Zulassungsbehörden verzichteten bislang auf Erörterungstermine (Befund bezieht sich auf die Zeit vor März 2020), obwohl sie schon damals überwiegend durch gesetzliche Kannbestimmungen (BImSchG/Planfeststellungsverfahren) in das Ermessen der Behörden gestellt waren.

Die Aussagen zum Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaft sowie die Verwaltung im vorliegenden Gesetzentwurf treffen daher nicht zu. Zumindest dann nicht, wenn der Erörterungstermin als webbasierte Konferenz und Online-Veranstaltung durchgeführt würde. Die Erfahrungen aller Akteur*innen, die statt Präsenzveranstaltungen in 2020 Online-Veranstaltungen zu organisieren hatten, waren davon gekennzeichnet, dass der Aufwand für die webbasierten Online-Formate zunächst höher zu veranschlagen war, als für vergleichbare Präsenzveranstaltungen.

Die Aussagen zum Erfüllungsaufwand lassen gegenwärtig nur einen Schluss zu: die Bundesregierung geht davon aus, dass die Zulassungsbehörden im Wesentlichen unter Online-Konsultationen die Möglichkeit verstehen, nur nochmal schriftlich Einwendungen austauschen zu können, wie es gegenwärtig in § 5 Abs. 4 Sätze 1-3 PlanSiG vorgesehen ist. Blicke das so, würde das Gesetz den eigentlichen Zweck des Erörterungstermins nicht erfüllen. Denn der Kernzweck eines Erörterungstermins ist der Dialog. Der kann durch schriftliche Austauschrunden nicht erreicht werden, die daher nur in zeitlich eng begrenzten Zeiträumen als vertretbar anzusehen sind. Es bedarf vor diesem Hintergrund nicht nur einer zeitlichen Verlängerung des PlanSiG, sondern in erster Linie einer inhaltlichen Überarbeitung in Richtung hybrid oder digital durchzuführender Erörterungstermine. Diese Anforderung steht ohnehin durch die Digitalisierung für Deutschland im Raum. Insofern sollten alle Anstrengungen unternommen werden, das PlanSiG nach einem Jahr Pandemie nun in einer Art zweiten Stufe inhaltlich nachzubessern und zu qualifizieren, um webbasierte Konferenzen zu nutzen und Erörterungstermine bestmöglich in digitale Formate zu übersetzen. Das PlanSiG sollte nicht einfach verlängert, sondern muss weiterentwickelt werden. Sein Zweck sollte dahingehend erweitert werden, strukturiert Erfahrungen zu generieren und die Entwicklung von Formaten zur bestmöglichen Übertragung physischer Erörterungstermine in digitale Formate zu ermöglichen. Leider ist hierzu im Verlängerungsgesetz derzeit nichts zu finden.

2. Inhalt

§ 2 Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen

Der Hinweis auf das Internet ist zu unspezifisch. Mit den UVP-Plattformen steht seit 2017 ein digitaler bundesweiter Kanal zur Verfügung (www.uvp-verbund.de). Dieser kann genutzt und ggf. erweitert werden.² Hier können, was bislang so kaum passiert, auch Antragsunterlagen eingestellt oder Hinweise zum elektronischen Auffinden von Antragsunterlagen mitgeteilt werden.

Zumindest muss die für das Verfahren zuständige Behörde im Gesetz adressiert werden.

² Siehe auch Verordnung zum Erlass einer Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, zur Änderung der Verordnung über das Genehmigungsverfahren und zur Änderung der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung v. 11. November 2020 (diese tritt erst am 1.11.2021 in Kraft!)

§ 2 Abs.1 PlanSiG: „(1) Ist in Verfahren nach den in § 1 genannten Gesetzen eine ortsübliche oder öffentliche Bekanntmachung angeordnet und ist nach den dafür geltenden Vorschriften der Anschlag an einer Amtstafel oder die Auslegung zur Einsichtnahme vorgesehen, so können der Anschlag oder die Auslegung durch eine Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung im Internet auf dem Portal der Zulassungsbehörde, bei einem UVP-pflichtigen Vorhaben auf einem gemäß § 20 UVPg zentralen Internetportal ersetzt werden, wenn die jeweilige Bekanntmachungsfrist spätestens mit Ablauf des 31. März 2021 endet...“

Die in den UVP-Portalen bislang eingetragenen Verfahren betreten seit 2017 Neuland und es kommt nicht zuletzt deshalb noch zu Mängeln, die in den nächsten Jahren schrittweise abgebaut werden sollten:

Viele UVP-Portaleinträge (beispielsweise im Jahr 2018) sind zu unübersichtlich. Besonders unübersichtlich ist, dass unter Antragsunterlagen häufig sehr viele einzelne Dokumente hochgeladen oder verlinkt sind. Die Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr hat zu einem Verkehrsvorhaben zum Beispiel 693 Einzeldokumente zu den Antragsunterlagen hinterlegt. Vereinzelt sind Daten oder Dokumente an falscher Stelle hochgeladen oder die gewählten Überschriften stimmen nicht mit den Inhalten überein. Beispielsweise laden Behörden Zulassungsentscheidungen unter die Antragsunterlagen hoch oder ein Bescheid versteckt sich hinter einer Entscheidungsbekanntmachung.

Überschriften und hochgeladene oder verlinkte Dokumente tragen kryptische Bezeichnungen oder enthalten für Laien unbekannt Abkürzungen. Sehr häufig fehlen klar bezeichnete und intuitive Beschriftungen oder Nummerierungen von Antragsunterlagen. Nichttechnische Zusammenfassungen sind selten den UVP-Unterlagen als gesonderte Datei vorangestellt. Hochgeladene Dokumente liegen nicht immer als PDF-Datei vor, sondern häufig auch als docx-Datei oder als datenreiche zip-Ordner, die herunterzuladen sind. Darüber hinaus fehlen bei den allermeisten Einträgen konkrete behördliche Ansprechpartner*innen, an die sich die Bürger*innen und Umweltverbände wenden können. Eine Auflistung aller beteiligten Behörden fehlt ebenfalls bei den Einträgen in den UVP-Portalen.

Bei 45 Verfahrenseinträgen im Jahr 2018 sind weder Bekanntmachungen noch Unterlagen hochgeladen oder verlinkt. Auffällig ist auch, dass zu den Verfahrensschritten „Entscheidung über die Zulassung“ (Datum der Entscheidung und Entscheidung) und „Erörterungstermin“ (Zeitraum der Erörterung und Informationen zum Erörterungstermin) häufig Angaben fehlen.

Die Beispiele zeigen, dass es nicht reicht, die gesetzliche Anforderung zu normieren, die Verfahren ins Internet zu verlegen, sondern dass es für Antragsteller, Behörden und Bürger*innen um Lernen in und mit einem neuen Medium geht, welches Pilotprojekte, Austausch und Standardisierungsprozesse benötigt.

§ 3 Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen

In § 3 PlanSiG wird die Art und Weise des Zugänglichmachens der Unterlagen normiert. Bislang galt der Grundsatz, dass nur die physische Auslegung alle Unterlagen umfassen müsse (siehe Kopp/Ramsauer § 27 a Rn 10). Wie wird die Vollständigkeit sichergestellt, wenn die physische durch eine digitale Auslegung ersetzt wird? Es gibt auch im neuen Gesetzentwurf keine Bestimmung, die die Vollständigkeit der auszulegenden Unterlagen im Internet normiert. Auch die Barrierefreiheit ist nicht thematisiert.

Auch werden keine Anforderungen an die Auffindbarkeit der Unterlagen gestellt. Es sollten die im Internet ausgelegten Unterlagen mit einem Verzeichnis versehen sein und die eingestellten Dateien nach logischen und schnell auffindbaren Kriterien bezeichnet werden. Formate sollten einfach zu öffnen sein (z.B. pdf). Es sollten möglichst nur so viele Dateien wie nötig eingestellt werden. Es sollten nur gängige Dateiformate Verwendung finden.

Darüber hinaus kann man nicht erwarten, dass alle Bürger*innen die technischen Voraussetzungen privat besitzen, das umfangreiche Kartenmaterial digital herunterladen, lesen und verarbeiten zu können. Hierfür braucht es weiterhin auch eine physische Auslegung (am Ort der Zulassungsbehörde), um sich im Notfall dort die entsprechenden Informationen zu sichern.

§ 5 Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen und Antragskonferenzen

Erörterungstermine sind die einzige direkte Verständigungsmöglichkeit zwischen Einwender*innen, Vorhabenträgern und Zulassungsbehörden. Wie bereits erwähnt, wurden 2018 etwa 2000 Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland durchgeführt. Für einen Großteil dieser Verfahren wurden auch Erörterungstermine angesetzt. Es sollte auch während der Corona-Pandemie oberste Priorität haben, durch Umsetzung entsprechender Infektionsschutzkonzepte die physische Durchführung der Erörterungstermine zu gewährleisten, ggf. auch als hybride Veranstaltungen. Sollte dies nicht möglich sein, sollte einer webbasierten Konferenz der Vorzug vor einem lediglich schriftlichen Austausch gegeben werden. Diese Rangfolge sollte in § 5 Abs. 2 PlanSiG entsprechend ergänzt werden.

Die Nutzung einer landesweiten Online-Konsultationsplattform wie beispielsweise in NRW stellt keinen Ersatz für einen Erörterungstermin dar. Streng genommen handelt es sich hierbei nicht einmal um eine Konsultation, denn die Bürger*innen können über Maskeneinträge ihre Einwendungen lediglich wiederholen. Dies ist ein sehr reduzierter und einseitiger Kommunikationsprozess, der hinter den langjährigen Erfahrungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere nach den Erfahrungen mit Stuttgart 21, deutlich zurückbleibt. Der zusätzliche Erkenntnisgewinn für die Zulassungsbehörde dürfte bei dieser Art Durchführung entsprechend gering sein.

Berlin, den 18.2.2021



Dr. Michael Zschesche, Geschäftsführer, Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.



Florian Schöne, Geschäftsführer, Deutscher Naturschutzring



Sascha Müller-Krenner, Geschäftsführer, Deutsche Umwelthilfe e.V.



Henrike Lindemann, Geschäftsführerin, Green Legal Impact e.V.