



Hess. Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Postfach 31 09 · D-65021 Wiesbaden

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit
Stresemannstraße 128 - 130
10117 Berlin

Per E-Mail

Geschäftszeichen (*Bitte bei Antwort angeben*)
II 6a- 53a 06.01.06/ 53a 12.19.06

Dst. Nr.: 1400
Bearbeiter/in:
Durchwahl:
E-Mail:

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Datum: 27 . April 2020

**BMU-BMI-Entwurf für ein Corona-Planungssicherheitsgesetz
Stellungnahme des Landes Hessen im Rahmen der Länderanhörung**

E-Mail des BMU vom 24.04.2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit E-Mail vom 24.04.2020 haben Sie den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (Bearbeitungsstand: 22.04.2020) zur kurzfristigen Stellungnahme übermittelt. Nach Durchsicht und Befassung mit dem Gesetzentwurf wird hierzu wie folgt Stellung genommen:

Generell sind die Regelungen des Gesetzentwurfs so formuliert, dass ungeachtet ihrer temporären Geltung auch das bisher geltende Verfahrensrecht für das jeweilige Genehmigungsverfahren weiterhin angewendet werden kann. Formulierungen wie „genügt eine Veröffentlichung im Internet/Online-Konsultation“, „können Anschlag oder Auslegung ersetzt werden“ sowie die Ermessensregelung in § 5 Abs. 1 legen dies jedenfalls nahe. Grundsätzlich wird diesseits die Auffassung vertreten, dass auch unter den gegenwärtigen Randbedingungen der derzeitigen Covid-19-Pandemie eine Auslegung der Antragsunterlagen in Papierform sowie die Durchführung eines Erörterungstermins als zentrale Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung prinzipiell weiterhin möglich sind und auf diese Elemente auch aus Gründen der Rechtssicherheit nicht verzichtet werden kann und sollte. Der vorgelegte Gesetzentwurf mit seinen vorgeblichen Erleichterungen ist dagegen nicht geeignet, hier praxismgerechte, vollzugstaugliche und im Ergebnis rechtssichere Lösungen zu schaffen.



Nachfolgend ist zu den beabsichtigten neuen Regelungen im Einzelnen anzumerken:

§ 2 (Ortsübliche Bekanntmachung)

Abs. 1 der Vorschrift enthält eine „kann“-Regelung, wonach der Anschlag an einer Amtstafel (oder die Auslegung) durch eine Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung im Internet ersetzt werden kann, wenn die jeweilige Bekanntmachungsfrist spätestens mit Ablauf des 31.12.2020 endet. Damit soll der temporäre Charakter des Gesetzes unterstrichen werden. Im Prinzip handelt es sich zwar um eine unkritische Regelung, weil nach Absatz 1 Satz 2 zusätzlich eine Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder in Tageszeitungen erfolgt und damit auch diejenigen natürlichen Personen erreicht werden, die über keinen Internetanschluss verfügen. Dennoch ist diese Regelung der Sache nach überflüssig, weil die Bekanntmachung durch Veröffentlichung des Vorhabens im Staatsanzeiger bzw. in den Tageszeitungen durch die Corona-Pandemie völlig unberührt bleibt.

§ 3 (Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen)

Es besteht nach diesseitiger Auffassung keine Notwendigkeit, hier - wenn auch zeitlich befristet - einen Paradigmenwechsel vorzunehmen, die Veröffentlichung im Internet als das Mittel der Wahl in den Vordergrund zu rücken und die angeordnete Auslegung in Papierform lediglich als "zusätzliches Informationsangebot" zu betrachten, "soweit dies den Umständen nach möglich ist", so wie es Absatz 2 der Vorschrift bestimmt.

Im Bund-Länder-Ausschuss „Rechtsfragen, Umsetzung und Vollzug“ (RUV) wurde bereits im Januar 2020 (TOP 10) unter Beteiligung des BMU für den Bereich des Immissionsschutzes diskutiert, dass man auf die Auslegung in Papierform generell nicht verzichten kann, weil nicht jeder einen Internet-Anschluss besitzt oder generell mit elektronischen Medien vertraut ist. An dieser Situation würden die in Absatz 2 Satz 2 ersatzweise genannten "öffentlich zugänglichen Lesegeräte" nicht viel ändern. Diesbezüglich stellen sich auch praktische Fragen nach dem möglichen Standort dieser Geräte, deren Organisation, Betreuung und Logistik. In "begründeten Fällen" sollen die Unterlagen auch versendet werden können. Dies ist angesichts des möglichen Umfangs der Antragsunterlagen im Einzelfall eine eher praxisferne Lösung.

Das Hessische Umweltministerium hat mit Erlass vom 26.03.2020 gegenüber den hessischen Regierungspräsidien klar geregelt, dass sich prinzipiell auch in Zeiten der Corona-Pandemie mit recht einfachen Mitteln zur Einhaltung von Hygienestandards eine Auslegung rechtskonform auf der Basis des geltenden Verfahrensrechts gewährleisten lässt:

- Zutritt für Dritte zum Dienstgebäude nur für eine beschränkte Personenzahl, nach vorheriger Anmeldung und Erfassung der Anschrift
- Bereitstellung der Unterlagen in Räumlichkeiten im jeweiligen Dienstgebäude, welche möglichst wenig Kontakt mit anderen Personen ermöglichen
- Treffen der erforderlichen hygienerechtlichen Maßnahmen (Bereithaltung von Desinfektionsmitteln, Masken)
- Eigenes Personal zur Beaufsichtigung bereitstellen

Abgesehen von diesen praktischen Aspekten schließen auch die jeweiligen geltenden landesrechtlichen Regelungen zu Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, die man hier im Blick haben muss, eine Auslegung der Antragsunterlagen in Papierform und Einsichtnahme vor Ort durch Dritte ausdrücklich nicht aus.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die geplante Veröffentlichung von Antragsunterlagen und sensiblen Daten im Internet gegen den Willen des jeweiligen Vorhabenträgers rechtlich problematisch ist. Der Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI) hat hierzu in seiner Stellungnahme vom 22.04.2020, die ich als **Anlage** meinem Schreiben beigelegt habe, einem solchen Vorgehen eine klare Absage erteilt unter Hinweis auf den gefährdeten Schutz von Firmen-Know-how (Stichwort: Produktpiraterie) sowie den Schutz der Öffentlichkeit vor Terrorismusgefahren und Sabotage (Stichwort: Cyber-Kriminalität, Hackerangriffe). Die in der Stellungnahme des VCI geäußerten Bedenken werden vor den mit Cyberkriminalität/Hackerangriffen und Produktpiraterie gemachten Erfahrungen als absolut nachvollziehbar angesehen. Dies gilt insbesondere für die hessischen Schlüsselbranchen der Chemie- und Pharmaproduktion, ist aber genauso übertragbar auf andere Produktionsbereiche.

Wenn also überhaupt eine Veröffentlichung im Internet in Betracht gezogen wird, sollte die entsprechende Regelung so ausgestaltet sein, dass eine Veröffentlichung mit dem Einverständnis des Antragstellers erfolgt, wie an folgendem Beispiel verdeutlicht wird:

Im Verfahren zur Stilllegung des Kernkraftwerks Biblis hatte das Hessische Umweltministerium (HMUKLV) als zuständige Genehmigungsbehörde im Jahr 2014 als zusätzliches Angebot zur erforderlichen Auslegung in Papierform die Antragsunterlagen - mit Einverständnis des Vorhabenträgers und Betreibers RWE – auch auf der Homepage des Ministeriums eingestellt. Die Unterlagen lagen in Papierform für die Frist von 2 Monaten beim HMUKLV als Genehmigungsbehörde und am Standort Biblis bei der Gemeinde aus. In diesem Großverfahren gingen seinerzeit 49 Einzeleinwendungen und drei Sammeleinwendungen mit über 1000 Unterschriften ein. Im Ministerium

wollte nicht eine Person Einsicht in die Antragsunterlagen nehmen, in Biblis selbst waren es weniger als 10. Beim Erörterungstermin waren dennoch die Einwender mit mehreren Leitz-Ordnern erschienen, weil diese in der Mehrzahl die Unterlagen als Download von der HMKLV-Seite komplett ausgedruckt hatten.

Mit dieser Verfahrensweise, bei der man das Internet zusätzlich nutzt, wird das geltende Verfahrensrecht nicht auf den Kopf gestellt, sämtliche potentielle Einwendergruppen (nicht Internet-affine Menschen als auch Internetnutzer) haben Zugang zu den Unterlagen, und man erreicht dennoch eine Steuerung und Kanalisierung derart, dass die Behörden nicht von einer Vielzahl Einsicht begehrender Menschen aufgesucht werden. Wie oben ausgeführt, war die Anzahl der Einsicht begehrenden Personen bzw. Einwender selbst im Großverfahren zur Stilllegung des KKW Biblis überschaubar. Das galt im Übrigen auch für die Teilnahme am Erörterungstermin im November 2014, wo die Einwender in der Spitze mit ca. 20-25 Personen vertreten waren.

Es genügt damit völlig, am Grundsatz der Auslegung in Papierform festzuhalten und die Internetbasierte Auslegung mit Einverständnis des Antragstellers als zusätzliche rechtskonforme Art der Auslegung zu eröffnen. Eine solche Regelung könnte auch dauerhaft und nicht nur vorübergehend in das Verfahrensrecht integriert werden.

§ 5 (Erörterungstermin, mdl. Verhandlungen u. Antragskonferenzen)

Gemäß Abs. 1 der Vorschrift sollen jetzt auch bei der Ermessensentscheidung über die Durchführung des Erörterungstermins geltende Beschränkungen auf Grund der Corona-Pandemie und das Risiko der Ausbreitung des Virus berücksichtigt werden können. Damit wurden zwar die vom Land Hessen geäußerten rechtlichen Bedenken an dem BMU-Schreiben vom 03.04.2020 aufgegriffen, dennoch bleibt es im Kern dabei, dass dadurch die Verfahrensrechte der Einwender, dass ihre Einwendungen mündlich erörtert werden, wenn es für die Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen von Bedeutung sein kann (vgl. § 14 der 9. BImSchV), beschränkt werden. Diese Regelung ist rechtlich nicht unproblematisch und könnte Einwendern zu Klagen Anlass bieten, insbesondere dann, wenn ein Erörterungstermin bereits terminiert war und die Behörde somit eine Entscheidung über die Erforderlichkeit des Erörterungstermins getroffen hat.

In Verfahren, in denen auf die Durchführung des Erörterungstermins nicht verzichtet werden kann, soll gemäß Abs. 2 eine Online-Konsultation genügen, wenn die für die Durchführung geltende Frist mit Ablauf des 31.12.2020 endet und die Behörde festgestellt hat, dass innerhalb dieser Frist der Erörterungstermin nicht oder unter nur unzumutbaren Bedingungen stattfinden könnte.

Abs. 4 regelt dann die Einzelheiten zur Online-Konsultation: danach sind den zur Teilnahme Berechtigten (Vorhabenträger, Einwender) die sonst im Erörterungstermin zu behandelnden Informationen über das Internet zugänglich zu machen. Sie sollen ferner Gelegenheit haben, sich schriftlich/elektronisch zu äußern; im Anschluss macht die Behörde dann dem Personenkreis die vorgebrachten Äußerungen erneut zugänglich mit der Gelegenheit zu erneuter Stellungnahme. Stellungnahmen/Einwendungen natürlicher Personen sind bei der Zugänglichmachung im Internet auf deren Wunsch zu anonymisieren. Die Behörde hat ferner Vorkehrungen zu treffen, dass nur die Berechtigten Zugang zu der Online Konsultation haben.

Nach dem Wortlaut bleibt bezüglich des Verfahrens leider einiges unklar, so dass sich eine Reihe von Fragen stellen:

Die Behörde soll demnach via Internet einem beschränkten Personenkreis den Zugang zu einem speziell einzurichtenden Portal eröffnen. Gibt es dazu eine sichere Software, und wer beschafft und betreut diese?

Wie erreicht man damit auch Personen, die kein Internet haben? Dies dürfte zu verneinen sein.

Wann ist diese Online-Konsultation abgeschlossen, mit Äußerung und Gegen-Äußerung? Beim Erörterungstermin ist dazu durch das Verfahrensrecht eine klare Vorgabe gegeben. Danach beschließt der Verhandlungsleiter den Termin, wenn dessen Zweck erreicht wurde und die erhobenen Einwendungen erörtert wurden (vgl. bspw. § 18 Abs. 5 der 9. BImSchV oder auch § 12 Abs. 5 der AtVfV). Im Ergebnis bestehen daher große Zweifel, ob man damit den Erörterungstermin angemessen ersetzen kann, abgesehen von den unklaren Rechtsfragen.

Ein weiterer Aspekt soll an dieser Stelle noch aufgegriffen werden: Das jeweilige Verfahrensrecht ist bei der Frage, ob die Öffentlichkeit Zugang zum Erörterungstermin hat, heterogen. Während im immissionsschutzrechtlichen Verfahren gemäß § 18 Abs. 1 der 9. BImSchV der Erörterungstermin öffentlich ist (Satz 1) und nur im Einzelfall aus besonderen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann (Satz 2), ist nach § 12 der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung (AtVfV) der Erörterungstermin nicht öffentlich (so § 12 Abs.1 Satz 1). Nach § 12 Abs.1 Satz 2 AtVfV ist es in das Ermessen der Verhandlungsleitung gestellt, außer dem Antragsteller und den Einwendern auch weitere Personen zuzulassen. Das geltende Verfahrensrecht erlaubt also gegenwärtig in beiden Varianten bereits die Beschränkung der Teilnehmer an dem Erörterungstermin auf Behördenvertreter, Sachverständige, Vorhabenträger und Einwender, die rechtzeitig ihre Einwendungen erhoben haben, mithin einen überschaubaren, weil klar identifizierbaren Personenkreis.

Wie oben ausgeführt, macht nach den vorliegenden Erfahrungen auch in sog. Großverfahren die Anzahl der Einwender, die an dem Erörterungstermin tatsächlich teilnimmt, nur einen Bruchteil der

natürlichen Personen aus, die rechtzeitig Einwendungen erhoben haben. Somit würde es auch unter dem Eindruck der Corona-Pandemie ausreichen, wenn man sich für den angedachten Zeitraum darauf verständigt, das Verfahrensrecht derart einheitlich anzuwenden, dass nur der o.g. Personenkreis an dem Erörterungstermin teilnimmt. Ggf. könnte man noch das Verfahrensrecht mit dem vorliegenden Gesetzentwurf im Sinne einer Klarstellung harmonisieren.

Die Organisation eines Erörterungstermins lässt sich bei entsprechender Voranmeldung der Einwender zwecks Feststellung der Personenzahl und der Schaffung der notwendigen Sitzabstände, ggf. noch mit Vergabe bestimmter Zeitfenster für die jeweiligen Einwender, ebenso bewerkstelligen, wie es derzeit bei Sitzungen von Gremien oder (Stadt-) Parlamenten geschieht. Bei diesen hat auch noch niemand daran gedacht, deren Sitzungstermine ersatzlos zu streichen oder durch eine Online-Konsultation zu ersetzen.

Ein Festhalten am Verfahrensschritt des Erörterungstermins würde es im Ergebnis vermeiden, dass man überhaupt auf das fragwürdige Instrument der Online-Konsultation zurückgreifen muss.

Für den Fall, dass Sie ungeachtet der oben geäußerten Bedenken an dem Gesetzentwurf in der jetzigen Form grundsätzlich festhalten wollen, werden rein vorsorglich bereits jetzt folgende Änderungen an einzelnen Vorschriften vorgeschlagen:

Zu § 3 Abs. 1:

In § 3 Abs. 1 sollte ein neuer Satz 5 aufgenommen werden, um ein doppelte Zugänglichmachung im Internet und damit unnötigen Aufwand zu vermeiden:

"Sind die Unterlagen oder Entscheidungen, die einer Auslegung bedürfen, über ein zentrales Internetportal bereits vollständig zugänglich zu machen, ist die Veröffentlichung im Internet nach Satz 1 nicht erforderlich; Satz 3 gilt mit der Maßgabe, dass auch auf einer Internetseite der Behörde auf die Veröffentlichung über ein zentrales Internetportal hingewiesen wird."

Zu § 5 Abs. 4 Satz 1, 3:

In § 5 Abs. 4 Satz 1, 3 sollten Ergänzungen für den Fall erfolgen, dass Einwendungen von und Erörterungen mit Personen erfolgen, die keinen Zugang zum Internet haben (vgl. § 2 Abs. 1 und § 5 Abs. 4 S. 2 "schriftlich"), für die allerdings auch sichergestellt werden muss, dass sie an der Erörterung teilnehmen können.

§ 5 Abs. 4 Satz 1: "(...) über das Internet zugänglich zu machen oder in begründeten Fällen durch Versendung zur Verfügung zu stellen."

§ 5 Abs. 4 Satz 3: "(...) die vorgebrachten Äußerungen über das Internet zugänglich oder stellt sie in begründeten Fällen durch Versendung zur Verfügung und gibt (...) Frist Gelegenheit zur erneuten schriftlichen oder elektronischen Stellungnahme."

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

()

Anlage: VCI-Stellungnahme vom 22.04.2020