

# **Coronabedingte Gesetzgebung und ihre Auswirkungen auf Beteiligung und Umweltrechtsschutz**

**Prof. Dr. Eike Albrecht**

Brandenburgische Technische Universität Cottbus-  
Senftenberg (BTU)

Lehrstuhl für öffentliches Recht, insbesondere  
Umwelt- und Planungsrecht

Fakultät 5 – Wirtschaft, Recht und Gesellschaft

## I. Beteiligung in der Pandemie – Beispielsfall

Stellen Sie sich vor, es ist ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren im Gange, der Erörterungstermin geplant und plötzlich ist Corona. Der bekannteste Fall ist sicher der folgende:

### Die TESLA-Gigafactory in Grünheide

## I. Beteiligung in der Pandemie – Beispielsfall

### 1. Erörterungstermin ursprünglich geplant für 18.3.2020.

- Problem 1: Zusammenkommen von z.T. mehreren Hundert bis Tausend Personen, was unter Corona-Bedingungen nicht zulässig (Kontaktsperre) oder nicht praktikabel (Abstandsvorschriften, u.ä.) war
- Problem 2: Auch dem Einwender, der aus Gründen des eigenen Gesundheitsschutzes nicht teilnehmen wollte, kann eine Nichtteilnahme angesichts der Apelle der Politik an die Öffentlichkeit auch nicht vorgeworfen werden

### 2. Frage, ob der Erörterungstermin – da fakultativ (siehe §§ 10 Abs. 6 BImSchG, 14 Abs. 1 der 9. BImSchV) – ausfallen kann?

- Antwort: nein; ob der Erörterungstermin durchgeführt wird, liegt zwar im Ermessen der Behörde (§ 10 Abs. 6 BImSchG), aber gebunden, siehe § 16 Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV: Kein Erörterungstermin, wenn „die erhobenen Einwendungen nach Einschätzung der Behörde keiner Erörterung bedürfen.“

- I. Beteiligung in der Pandemie – Beispielsfall
  
3. Aussetzen des (Genehmigungs-)Verfahrens bis nach der Pandemie?
  - Nein, ganz grundsätzlich: § 10 Abs. 1 Satz 2 VwVfG; und speziell im BImSchG-Verfahren ist die Entscheidung „unverzüglich“ zu treffen (§ 20 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV). Unverzüglich = „ohne schuldhaftes Zögern“ (§ 121 Abs. 1 Satz 1 BGB; anders: G. Schabowski, 9.11.1989, s. etwa [https://www.youtube.com/watch?v=aTki1Xj\\_k2Q](https://www.youtube.com/watch?v=aTki1Xj_k2Q))
  - § 10 Abs. 6a Satz 1 BImSchG: Entscheidung im förmlichen Verfahren spätestens nach sieben, im vereinfachten Verfahren nach drei Monaten; Möglichkeit, nach Satz 2 um drei Monate zu verlängern, aber mehr nicht. Und die Verlängerungsgründe betreffen entweder tatsächliche Schwierigkeiten oder den Antragsteller, nicht aber äußere Gründe

- I. Corona-bedingte Gesetzgebung und Öffentlichkeitsbeteiligung
  
4. Weitere Probleme im Zusammenhang mit der Beteiligung der Öffentlichkeit in der Pandemie:
  - Öffentliche Auslegung von Unterlagen
    - Problem 1: Schließung von Behörden
    - Problem 2: Gründe des eigenen Gesundheitsschutzes
    - Problem 3: Umfang der auszulegenden Unterlagen; an sich regelmäßig Auslage aller Unterlagen, aber erforderlich ist nach § 10 Abs. 1 Satz 1 der 9. BImSchV an sich nur, dass neben dem Antrag nur diejenigen Antragsunterlagen auszulegen sind, „die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten“ (sog. „Anstoßwirkung“, siehe OVG Magdeburg, Urt. v. 28.11.2013, Az.: 2 L 157/12, BeckRS 2014, 45818; VGH Mannheim, Beschl. v. 01.03.2007, Az.: 3 S 129/06, NJOZ 2007, 2630, 2636) → trotz alledem sind diese Unterlagen auszulegen

## I. Beteiligung in der Pandemie – Beispielsfall

- Öffentliche Auslegung von Unterlagen (Forts.)
  - Problem 4: elektronische Beteiligungsmöglichkeiten; Gebot einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung verbietet alleinige Auslage im Internet (nicht alle Bürger haben Zugang zum Internet; Ausschluss nicht technik-affiner Teile der Bevölkerung; ...) → Lediglich ergänzend vorgesehen, etwa § 10 Abs. 3 Satz 1 BImSchG, § 4a Abs. 4 BauGB oder § 27a VwVfG;
  - aber Tendenz (?) in der Rechtsprechung, dass das ausreichen könnte, siehe VGH Mannheim, Beschluss vom 07.03.2019 (Az.: 10 S 2025/18, NVwZ-RR 2019, 713 ff.), wonach Bekanntmachung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung im Internet ausreichend ist, wenn darauf zugleich in örtlichen Tageszeitungen hingewiesen wurde („Anstoßwirkung“)

## I. Beteiligung in der Pandemie – Beispielsfall

- Öffentliche Auslegung von Unterlagen (Forts.)
  - Auch internationales Recht (Aarhus Übereinkommen) oder EU-Recht stehen dem m.E. nicht entgegen, im Gegenteil: nach UVP-Änderungsrichtlinie (2014/52/EU) ist die Zugänglichmachung des Umweltberichts gerade (auch) über das Internet verpflichtend vorgeschrieben.
  - Verlängerung der Auslegungsfristen und sei es nur zur Entzerrung; möglich, da § 10 Abs. 3 Satz 2 BImSchG lediglich Mindestfristen regelt; aber Gebot der zügigen Verfahrensdurchführung ist beachten

Zwischenergebnis: Pandemie und Beteiligung der Öffentlichkeit sind unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen schwierig zu vereinbaren

→ Gesetzgeber musste reagieren

## II. Corona-bedingte Gesetzgebung – Überblick



Brandenburgische  
Technische Universität  
Cottbus

### 1. Bundesgesetze (Liste aus Wikipedia)

- (1) Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung der Insolvenzantragspflicht und des Anfechtungsschutzes für pandemiebedingte Stundungen sowie zur Verlängerung der Steuererklärungsfrist in beratenen Fällen und der zinsfreien Karenzzeit für den Veranlagungszeitraum 2019 vom 15. Februar 2021 (BGBl. I S. 237)
- (2) Gesetz über eine einmalige Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie an Besoldungs- und Wehrsoldempfänger vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136)
- (3) Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2691)
- (4) Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397)
- (5) Verordnung zur Umsetzung pandemiebedingter und weiterer Anpassungen in Rechtsverordnungen auf Grundlage des Energiewirtschaftsgesetzes vom 30. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2269)
- (6) Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 28. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2264)
- (7) Gesetz für ein Zukunftsprogramm Krankenhäuser (Krankenhauszukunftsgesetz) vom 23. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2208)
- (8) Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2072)
- (9) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048)
- (10) Gesetz zur Änderung des COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetzes vom 25. September 2020 (BGBl. I S. 2016)
- (11) Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Umsetzung des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1683)
- (12) Gesetz über die Feststellung eines Zweiten Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 14. Juli 2020 (BGBl. I S. 1669)



## II. Corona-bedingte Gesetzgebung – Überblick



Brandenburgische  
Technische Universität  
Cottbus

### 1. Bundesgesetze (Forts.)

(13) Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Pauschalreisevertragsrecht und zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Kammern im Bereich der Bundesrechtsanwaltsordnung, der Bundesnotarordnung, der Wirtschaftsprüferordnung und des Steuerberatungsgesetzes während der COVID-19-Pandemie vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1643) enthält:

(14) COVID-19-Gesetz zur Funktionsfähigkeit der Kammern

(15) Gesetz zur Gewährleistungsübernahme im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken infolge des COVID-19-Ausbruchs und zur Änderung des Stabilisierungsfondsgesetzes und des Wirtschaftsstabilisierungsbeschleunigungsgesetzes sowie erforderliche Folgeänderungen vom 10. Juli 2020 (BGBl. I S. 1633) enthält:

(16) SURE-Gewährleistungsgesetz

(17) Zweites Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Zweites Corona-Steuerhilfegesetz) vom 29. Juni 2020 (BGBl. I S. 1512)

(18) Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfegesetz) vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385)

(19) Gesetz zur Aussetzung des Anpassungsverfahrens gemäß Paragraph 11 Absatz 4 des Abgeordnetengesetzes für das Jahr 2020 sowie zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Anpassungsverfahrensaussetzungsgesetz 2020) (BGBl. I S. 1161)

(20) Gesetz zur Unterstützung von Wissenschaft und Studierenden aufgrund der COVID-19-Pandemie Wissenschafts- und Studierendenunterstützungsgesetz vom 25. Mai 2020 (BGBl. I S. 1073)

(21) Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Wettbewerbsrecht und für den Bereich der Selbstverwaltungsorganisationen der gewerblichen Wirtschaft vom 25. Mai 2020 (BGBl. I S. 1067)

(22) Zweites Gesetz zur Änderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 25. Mai 2020 (BGBl. I S. 1063)

(23) Gesetz für Maßnahmen im Elterngeld aus Anlass der Covid-19-Pandemie vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1061)

(24) Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-Paket II) vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1055)

## II. Corona-bedingte Gesetzgebung – Überblick



### 1. Bundesgesetze (Forts.)

- (25) Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz) vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041)
- (26) Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020 (BGBl. I S. 1018)
- (27) Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Veranstaltungsvertragsrecht und im Recht der Europäischen Gesellschaft (SE) und der Europäischen Genossenschaft (SCE) vom 15. Mai 2020 (BGBl. I S. 948)
- (28) Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587)
- (29) Gesetz zum Ausgleich COVID-19 bedingter finanzieller Belastungen der Krankenhäuser und weiterer Gesundheitseinrichtungen (COVID-19-Krankenhausentlastungsgesetz) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 580)
- (30) Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 575), enthält:
- (31) Sozialdienstleister-Einsatzgesetz
- (32) Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 569)[1][2]
- (33) COVID-19-Insolvenzaussetzungsgesetz[1]
- (34) Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie[1]
- (35) Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2020 (Nachtragshaushaltsgesetz 2020) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 556)
- (36) Gesetz zur Errichtung eines Wirtschaftsstabilisierungsfonds (Wirtschaftsstabilisierungsfondsgesetz) vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 543)
- (37) Gesetz zur befristeten krisenbedingten Verbesserung der Regelungen für das Kurzarbeitergeld vom 13. März 2020 (BGBl. I S. 493)

## II. Corona-bedingte Gesetzgebung – Überblick

### 2. Weitere Regelungen

- 51 Bundesverordnungen, wobei z.T. schon wieder außer Kraft
- Vielzahl von Landesgesetzen
- Unzählige Landesverordnung,

aber – soweit ersichtlich – nur eine Regelung mit Relevanz für Beteiligung und Umweltrechtsschutz, nämlich:

Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz) vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041); zuletzt geändert durch Artikel 7 G. v. 03.12.2020 BGBl. I S. 2694

Nr. 25 in der o.g. Liste; Geltung ab 29.05.2020

### III. Planungssicherstellungsgesetz

#### 1. Anwendungsbereich

- Geregelt in § 1 PlanSiG: insgesamt inzwischen 24 Fachgesetze, für deren gesetzlich geregelte Beteiligungsverfahren eine Beteiligung der Öffentlichkeit nach den Regelungen der §§ 2 ff. PlanSiG erfolgen kann; besonders relevant:
  - gemäß § 1 Nr. 1 PlanSiG das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG);
  - gemäß § 1 Nr. 2 PlanSiG das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
  - Gemäß § 1 Nr. 3 PlanSiG das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)
  - Gemäß § 1 Nr. 4 PlanSiG das Baugesetzbuch (BauGB)
  - Gemäß § 1 Nr. 5 PlanSiG das Raumordnungsgesetz (ROG)
  - Gemäß § 1 Nr. 10 PlanSiG das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)
  - Gemäß § 1 Nr. 11 PlanSiG das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)
  - Gemäß § 1 Nr. 14 PlanSiG das Bundes-Naturschutzgesetz (BNatSchG)

### III. Planungssicherstellungsgesetz

#### 2. Öffentliche Bekanntmachung

- § 2 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG: Ersetzung der ortsübliche Bekanntmachung oder die Auslegung zur Einsichtnahme durch eine Bekanntmachung im Internet
- Dazu: eine Veröffentlichung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung (§ 2 Abs. 1 Satz 2 PlanSiG)

#### 3. Auslegung der Antragsunterlagen

- Ersetzung durch Veröffentlichung im Internet (§ 3 Abs. 1 Satz 1 PlanSiG);
- Dazu: 3 Abs. 2 PlanSiG: danach „soll“ daneben die angeordnete Auslegung als zusätzliches Informationsangebot erfolgen, soweit dies den Umständen nach möglich ist
- Oder, wenn nicht möglich: § 3 Abs. 2 Satz 2 PlanSiG: andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten (z.B. öffentlich zugängliche elektronische Lesegeräte; Versendung von Unterlagen „in begründeten Fällen“)

### III. Planungssicherstellungsgesetz

#### 4. Erklärungen zur Niederschrift

- wo relevant (z.B. § 21 Abs. 1, 2. Alt. UVPG) § 4 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 PlanSiG: Bereithaltung eines Zugangs für die Abgabe von elektronischen Erklärungen

#### 5. Erörterung von Einwendungen

- Wo fakultativ, § 5 Abs. 1 PlanSiG; etwa bei § 10 Abs. 6 BImSchG: Ermessensentscheidung über die (Nicht-)Durchführung des Termins können die Umstände der Pandemie berücksichtigt werden → Wegfall ist möglich; ist aber nicht unproblematisch; die Argumente von Folie 3 bleiben; wenn die Behörde die Einwendung als erörterungsbedürftig ansieht, dann Online-Konsultation
- Wo obligatorisch, § 5 Abs. 2 PlanSiG; etwa § 10 Abs. 1 NABEG: statt der Erörterung Online-Konsultation
- Online-Konsultation als wechselseitige schriftliche Austausch über den Verfahrensgegenstand als Ersatz für den entfallenden (Präsenz-) Erörterungstermin

### III. Planungssicherstellungsgesetz

#### 5. Erörterung von Einwendungen(Forts.)

- Oder § 5 Abs. 5 PlanSiG: Ersetzung der Online-Konsultation mit Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten durch eine Telefon- oder Videokonferenz
- In der Praxis aber nur bei einem vergleichsweise kleinen Einwenderkreis denkbar

#### 6. Ergebnis:

- Die Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes ermöglichen auch unter den besonderen Bedingungen der Covid-19-Pandemie eine Beteiligung der Öffentlichkeit, die dem (europarechtlichen) Gebot einer effektiven Beteiligung noch hinreichend gerecht wird
- Folgerichtig: Verlängerung der Geltungsdauer (mit Kabinettsbeschluss vom 20.01.2021 bis zum 31.12.2022 beschlossen; inzwischen Gesetzesentwurf, s. BT-Drs. 19/26174 v. 26.01.2021; Beschluss des BT am 25.2.2021)
- Oder völlige Entfristung der Regelungen des PlanSiG; das hängt aber wohl von den Vor- und Nachteilen ab; dazu müssten die Erfahrungen ausgewertet werden.