

STELLUNGNAHME

11.05.2020

**Gesetz zur Sicherstellung
ordnungsgemäßer Planungs- und
Genehmigungsverfahren während
der COVID-19-Pandemie
(Planungssicherstellungsgesetz)
(BT-Drs. 19/18965)**

Inhalt

A. Vorbemerkungen	2
B. Executive Summary.....	3
C. Allgemeine und besondere Ausführungen	4
I. Allgemein	4
II. Im Einzelnen	4
1. Anmerkungen zum Gesetzentwurf	4
a) § 3 Abs. 3 Planungssicherstellungsgesetz – Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen	5
b) § 4 Planungssicherstellungsgesetz - Erklärungen zur Niederschrift.....	5
c) § 5 Planungssicherstellungsgesetz - Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen, Antragskonferenzen	5
d) § 7 Abs. 2 Planungssicherstellungsgesetz - Außerkrafttreten.....	5
2. Digitalisierung der Akteneinsicht.....	6
3. Langfristige und umfassende Digitalisierung	6

A. Vorbemerkungen

Der Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA) e.V., Spitzenverband der Immobilienwirtschaft, nimmt gerne die Möglichkeit wahr, kurzfristig zum Planungssicherstellungsgesetz Stellung nehmen zu können. Der ZIA bildet in seiner Mitgliedschaft die gesamte Wertschöpfungskette der deutschen Immobilienwirtschaft ab. Durch seine Mitglieder, darunter 28 Verbände, vertritt der ZIA aktuell rund 37.000 Unternehmen aus der gesamten Immobilienwirtschaft.

Grundsätzlich schätzt der ZIA den vorliegenden Gesetzesentwurf wie folgt ein:

- Planungs- und Baubeschleunigung ist überfällig und vor allem in der Covid-19-Krise essentiell wichtig
- Verwaltung bleibt während der Covid-19-Pandemie durch Digitalisierung handlungs- und Bauwirtschaft arbeitsfähig, da Planungsverfahren weitergeführt werden können, ohne Beteiligte einer erhöhten Ansteckungsgefahr auszusetzen
- Planungssicherstellungsgesetz sollte als Testlauf für einen grundlegenden Digitalisierungsschub der deutschen Bauverwaltung angesehen, in sechs Monaten evaluiert und anschließend fortgeschrieben werden
- Elektronische Akteneinsicht für alle Verfahrensbeteiligten muss zu Standard werden
- Chancen der mit dem Onlinezugangsgesetz vorgesehenen Digitalisierung der Verwaltung bis Ende 2022 und Erfahrungen aus der Anwendung des Planungssicherstellungsgesetzes sollten genutzt werden
- Bund sollte Kommunen bei der Beschaffung leistungsfähiger IT unterstützen
- Der ZIA regt folgende Ergänzungen/Klarstellungen am konkreten Gesetzesentwurf an:
 - Digitale Dokumentation ermöglichen, Manipulationsmöglichkeiten ausschließen
 - Möglichkeiten, Anmerkungen zur Niederschrift abzugeben, nicht gänzlich ausschließen, um auch Menschen mit Beeinträchtigung (z.B. Blinde) und Bürger ohne geeigneten Internetanschluss beteiligen zu können

B. Executive Summary

Der ZIA begrüßt das geplante Planungssicherstellungsgesetz im Grundsatz. Mit den Regelungsvorschlägen will der Gesetzgeber den durch Covid-19-bedingten besonderen Hürden bei den in vielen Bereichen notwendigen Öffentlichkeitsbeteiligungen begegnen.

Die Herausforderungen der COVID-19-Pandemie belegen, dass die Digitalisierung der Verwaltung nicht nur notwendig ist, um Bauen schneller und effektiver zu machen. Die Digitalisierung gewährleistet vielmehr auch das Funktionieren staatlicher Planung und Bauverwaltung in Krisenzeiten. Damit wird die dringend notwendige Vorsorge getroffen, dass das Verwaltungsverfahren die volkswirtschaftliche Bewältigung der Krise nicht behindert, sondern unter Wahrung der rechtsstaatlichen Standards die schnelle Bewältigung erleichtert.

Konkrete Änderungsbitten am vorliegenden Gesetzestext haben wir ab Seite 4 erläutert. Wichtig wäre zudem, im Rahmen der Bundeskompetenz im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens auch eine entsprechende Erleichterung der elektronischen Einsicht in die Verfahrensakten vorzusehen.

Auch über den konkreten Anlass der COVID-19-Pandemie hinaus ist der Entwurf eines Planungssicherstellungsgesetzes ein überfälliger erster Schritt zur Digitalisierung der Bauleitplanung-, der Planfeststellungs- und der Baugenehmigungsverfahren. Wir sprechen uns bereits seit längerem dafür aus, Planungsverfahren zu beschleunigen und die Möglichkeiten der Digitalisierung verstärkt zu nutzen ohne dabei Mitbestimmungsrechte der Verfahrensbeteiligten zu beschneiden.

Im Planungssicherstellungsgesetz kann damit eine große Chance liegen. Wenn sich die hierin beschriebenen Verfahren bewähren, sollten diese nun bis Ende März nächsten Jahres befristeten Maßnahmen auch nicht wieder abgeschafft werden. Darüber hinaus sollte bereits jetzt ein Außerkrafttreten nicht vor dem 31. Dezember 2021 vorgesehen werden, da jedenfalls nach derzeitigem Stand wohl mit einem längeren Andauern zumindest einiger Einschränkungen gerechnet werden muss.

Deshalb sollte zwingend eine Evaluation sechs Monate nach Inkrafttreten vorgesehen werden und die Regelungen - ggf. auch weiterentwickelt – weiter gelten. Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie können auf diesem Wege zu der längst notwendigen Digitalisierung der Planungs- und Bauverfahren einen wichtigen Beitrag leisten.

C. Allgemeine und besondere Ausführungen

I. Allgemein

Die Herausforderungen der COVID-19 Pandemie belegen, dass die Digitalisierung der Verwaltung nicht nur notwendig ist, um Bauen schneller und effektiver zu machen. Die Digitalisierung gewährleistet vielmehr auch das Funktionieren staatlicher Planung und Bauverwaltung in Krisenzeiten. Damit wird die dringend notwendige Vorsorge getroffen, dass Verwaltungsverfahren die volkswirtschaftliche Bewältigung der Krise nicht behindern, sondern unter Wahrung der rechtsstaatlichen Standards die schnelle Bewältigung erleichtern. Nur eine digitalisierte Verwaltung wird den Herausforderungen nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch im „Normalbetrieb“ gewachsen sein.

Daher ist aus unserer Sicht der Entwurf eines Planungssicherstellungsgesetzes auch über den konkreten Anlass der COVID-19 Epidemie hinaus ein überfälliger erster Schritt zur Digitalisierung der Bauleitplanung-, der Planfeststellungs- und der Baugenehmigungsverfahren. Nicht zuletzt im Positionspapier „Die Zukunft der Stadt und die Immobilienentwicklung – 18 Vorschläge des ZIA zur Baubeschleunigung bei Stadtentwicklung, Planung und Bau“ (Stand: 25. März 2020, s. Anlage) haben wir die Notwendigkeit einer schnellen und zukunftsorientierten Digitalisierung der Verfahren als eine zentrale Forderung für eine effektive und zukunftsorientierte Verwaltung angesprochen. Denn auch die Verwaltung kann auf diesem Wege leichter mobil arbeiten. Digitale Aktenführung – auch und vor allem im Baubereich – erleichtert den Mitarbeitern der Verwaltungen die Arbeit und gestaltet die Verwaltungszugänge bürgerfreundlicher. Im Rahmen der Umsetzung sollte in Betracht gezogen werden, dass der Bund die Kommunen gegebenenfalls dahingehend unterstützen sollte, die hierfür notwendige Hard- und Software zu beschaffen.

II. Im Einzelnen

Auch wenn aus unserer Sicht der vorgelegte Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz) grundsätzlich zu befürworten ist, regen wir insbesondere im Hinblick auf eine hinreichende Gewährleistung der Beteiligung der Betroffenen einzelne Änderungen an, die Regelungen um eine elektronische Akteneinsicht zu ergänzen sowie diese Regelung zum Anlass einer langfristigen und umfassenden Digitalisierung der Verwaltung zu nehmen.

1. Anmerkungen zum Gesetzentwurf

Zur Sicherung insbesondere der (verfassungsrechtlichen) Rechtssicherheit und der Akzeptanz der Regelungen ist entscheidend, dass die Beteiligung der Betroffenen hinreichend gewährleistet ist.

a) § 3 Abs. 3 Planungssicherstellungsgesetz – Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen

Zur Wahrung der Rechtssicherheit sollte ergänzt werden, dass das Dateiformat nicht nur „verkehrsüblich“ sein muss, sondern auch gegen Veränderungen in einer Weise gesichert ist, so dass es für die erforderliche Dokumentation geeignet ist. Darüber hinaus sollte die Regelung dahingehend ergänzt werden, dass die Auslegung in einer Weise – gegebenenfalls digital - protokolliert wird, die hinreichend gegen Manipulation gesichert ist und in die Verfahrensakten eingeht.

b) § 4 Planungssicherstellungsgesetz - Erklärungen zur Niederschrift

Auch wenn aus unserer Sicht eine fortschreitende Digitalisierung im Rahmen der Abgabe von Erklärungen zu befürworten ist, so sollte die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift nicht gänzlich ausgeschlossen werden: Weiterhin sollte insbesondere für Menschen mit einem Handicap (z.B. Blinde) oder Menschen ohne eigenen Zugang zum Internet eine vereinfachte Wahrnehmung ihrer Rechte gesichert sein.

c) § 5 Planungssicherstellungsgesetz - Erörterungstermine, mündliche Verhandlungen, Antragskonferenzen

Auch im Hinblick auf die Online-Konsultation regen wir an, diese in einer Weise - gegebenenfalls digital – zu protokollieren, die hinreichend gegen Manipulation schützt. Bislang ist dies lediglich in § 5 Abs. 6 Planungssicherstellungsgesetz für den Fall vorgesehen, dass die Online-Konsultation durch eine Telefon- oder Videokonferenz ersetzt wird. Dies ist aus unserer Sicht sinnvoll, es erklärt sich aber nicht, warum dies für die Online-Konsultation selbst nicht gelten sollte. Erfolgt die Vorgabe bereits in § 3 Abs. 3 Planungssicherstellungsgesetz, genügt der entsprechende Verweis in 5 Abs. 6 Planungssicherstellungsgesetz.

d) § 7 Abs. 2 Planungssicherstellungsgesetz - Außerkrafttreten

Das in § 7 Abs. 2 Planungssicherstellungsgesetz vorgesehene Außerkrafttreten zum 31. März 2021 sollte mindestens auf den 31. Dezember 2021 ausgedehnt werden. Bislang ist nicht absehbar, wann es einen Impfstoff in ausreichender Menge geben wird, so dass wieder ein „normales“ Leben möglich sein wird. Um hier jedenfalls das Funktionieren der Planungs- und Genehmigungsverfahren sicher zu stellen, sollte ein Außerkrafttreten des Gesetzes nicht vor dem 31. Dezember 2021 bereits jetzt in das Gesetz aufgenommen werden.

Darüber hinaus regen wir, wie unten unter 3. näher ausgeführt, an, die Chancen dieses Gesetzentwurfs für langfristige gesetzliche Regelungen und eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung zu nutzen.

2. Digitalisierung der Akteneinsicht

Über die vorgelegten Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes hinaus möchten wir anregen, auch eine entsprechende Erleichterung der elektronischen Einsicht in die Verfahrensakten vorzusehen.

Im Zuge der Reaktion der Verwaltungen auf die Herausforderungen der COVID-19 Pandemie wurden die Möglichkeiten der Beteiligten, Einsicht in Verwaltungsakten zu nehmen, erheblich erschwert. Teilweise kann von manchen Behörden wegen des Kontaktverbots eine Akteneinsicht nicht gewährt werden, da weder eine elektronische Akteneinsicht noch der Versand an Bevollmächtigte oder arbeitsfähige öffentliche Stellen in der Nähe des Beteiligten de facto möglich ist.

3. Langfristige und umfassende Digitalisierung

Das Planungssicherstellungsgesetz muss neben der Bewältigung der Herausforderungen an die Verwaltung durch die gegenwärtige COVID-19 Pandemie ein erster Schritt sein auf dem notwendigen Weg der schnellen nachhaltigen Digitalisierung der Verwaltung.

Deshalb fordern wir, § 7 Abs. 2 des vorgelegten Planungssicherstellungsgesetzes zu ändern und eine Perpetuierungsoption über den konkreten Anlass der COVID-19 Pandemie hinaus vorzusehen. Bereits in diesem Gesetzentwurf sollte eine Begleitung und Evaluierung nach sechs Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes festgeschrieben werden, um die Fortschreibung der vorgesehenen digitalen Erleichterungen für die Verwaltungsverfahren zu erlauben.

Darüber hinaus sollte auch über diesen Gesetzentwurf hinaus über eine umfassende Digitalisierung der Verwaltung nachgedacht werden. Gerade in der Verwaltung kann Digitalisierung dazu dienen, Anträge schnell und effizient zu bearbeiten. Und auch nur hierdurch wird die Verwaltung in die Lage versetzt, gegebenenfalls auch umfassend aus dem Homeoffice arbeiten zu können. Hierzu gehört beispielsweise auch, die Antragsstellen für staatliche Förderung (Bundesagentur für Arbeit, KfW, Finanzverwaltung etc.) als echte Service-Center auszugestalten. Die Chancen der mit dem Onlinezugangsgesetz vorgesehenen Digitalisierung der Verwaltung sollten genutzt und bei der Umsetzung praktische Erfahrungen aus der Anwendung des Planungssicherstellungsgesetzes einbezogen werden. Mit diesem Onlinezugangsgesetz wurde bereits 2017 die Basis für eine zügige Digitalisierung gelegt, 575 Verwaltungsdienstleitungen sollen bis Ende 2022 digital nutzbar sein. Allerdings ist die bisherige Bilanz ernüchternd: Zum Stichtag am 1. März 2020 konnten man 17 dieser Leistungen online ausfüllen, lediglich drei Leistungen auch online abschicken und keine dieser Leistungen vollständig digital nutzen. Wie die aktuelle Corona-Krise und als direkte Umsetzung auch der Entwurf des Planungssicherstellungsgesetzes zeigen, muss das Thema Digitalisierung der Verwaltung jedoch weiter beschleunigt und mit Nachdruck angegangen werden.