



Planungs-, Genehmigungs- und Verwaltungsgerichtsverfahren in Zeiten von Corona

02. April 2020



Die andauernde Corona-Pandemie (Covid-19) stellt die Beteiligten an Planungs- und Genehmigungsprozessen vor bislang unbekannte Herausforderungen. In unterschiedlichen Konstellationen stehen die Beteiligten vor der Frage, ob Fristen zwingend eingehalten werden müssen oder ob sie verlängert werden können. Auch ist zu klären, ob verfahrensrechtlich vorgesehene persönliche Termine und mündliche Verhandlungen zwingend durchgeführt werden müssen oder ob sie entfallen können. Hier beleuchten wir die wichtigsten Konstellationen für Sie:

1. Fristen in Genehmigungs- und Planungsverfahren

Gesetzliche Verfahrensfristen **bleiben verbindlich** und sind weiter zu beachten.

Genehmigungsbehörden stellt die Einhaltung einschlägiger Fristen insbesondere dann vor Herausforderungen, wenn das einschlägige Verfahrensrecht unmittelbare Folgen an das Verstreichen gesetzlicher Fristen knüpft, insbesondere bei **Genehmigungsfiktionen**. In der Berliner Bauordnung ist etwa geregelt, dass die Baugenehmigung als erteilt gilt, wenn die Bauaufsichtsbehörde über den vollständigen Bauantrag nicht innerhalb eines Monats entscheidet (vgl. § 69 Abs. 2 u. Abs. 3 BauO Bln). In Bayern gilt in bestimmten Fällen eine **Genehmigungsfreistellung**, wenn die Gemeinde nicht innerhalb eines Monats nach Vorlage der erforderlichen Unterlagen die Durchführung eines Genehmigungsvorhabens verlangt (Art. 58 Abs. 3 BayBO).

Für **Nachbarn und sonstige Äußerungsberechtigte** ist das Verstreichenlassen von Stellungnahmenfristen problematisch, da mit Ablauf der Stellungnahmefrist grundsätzlich sämtliche Einwendungen gegen das Vorhaben für das Zulassungsverfahren ausgeschlossen sind (vgl. z.B. § 10 Abs. 3 BlmSchG, § 73 Abs. 4 VwVfG, § 55 Abs. 2 LBO BW). Auch diese Fristen bleiben verbindlich.

Auch für **Vorhabenträger und Projektentwickler** kann sich der unveränderte gesetzliche Fristenlauf derzeit als schwierig erweisen. **Baugenehmigungen können z.B. erlöschen**, wenn nicht innerhalb bestimmter gesetzlicher Fristen nach ihrer Erteilung mit der Bauausführung begonnen wurde (z.B. in NRW: drei Jahre, in Berlin: zwei Jahre), die Bauausführung für eine bestimmte Dauer unterbrochen worden ist (z.B. in NRW: ein Jahr) oder das Vorhaben nicht innerhalb bestimmter Fristen nach Erteilung der Baugenehmigung fertig gestellt wurde (z.B. in Berlin: sechs Jahre). Die Bauordnungen der Länder sehen diesbezüglich die Möglichkeit der Fristverlängerung vor, die vorsorglich beantragt werden sollte. Die Fristen können grundsätzlich auch rückwirkend verlängert werden, wenn der Antrag vor Fristablauf bei der Bauaufsichtsbehörde eingegangen ist. Im Einzelfall sind jedoch stets die Besonderheiten unterschiedlicher Regelungen der Bauordnungen der Länder zu beachten.

Wurden Fristen coronabedingt versäumt, kommt im Einzelfall eine **Wiedereinsetzung in den vorigen Stand** in Betracht. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass bei außergewöhnlichen Umständen, insbesondere in **Fällen höherer Gewalt**, ein Anspruch auf Wiedereinsetzung in die versäumte Frist bestehen kann. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) hat in seinem Erlass vom 23.03.2020 zu Regelungen zu bauvertraglichen Fragestellungen an seinen nachgeordneten Bereich bereits verlautbaren lassen, dass die Corona-Pandemie grundsätzlich geeignet ist, den Tatbestand der höheren Gewalt i.S.d. § 6 Abs. 2 Nr. 1 lit. c VOB/B zu begründen. Auch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) hat bereits am 20.03.2020 mitgeteilt, dass Fristversäumnisse wegen der Auswirkungen der Corona-Pandemie als höhere Gewalt gewertet werden. Bei einem Fristversäumnis müssen die coronabedingten Hinderungsgründe **dokumentiert** und die erforderlichen Handlungen **unverzüglich nachgeholt** werden, da sonst eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand abzulehnen ist.

2. Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Bestimmte Zulassungsverfahren, z.B. immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, Planfeststellungsverfahren und unter besonderen Voraussetzungen auch Baugenehmigungsverfahren, sehen die Durchführung einer **obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung** vor. Bei der **Auslegung** von Plan- und Antragsunterlagen ist ein effektiver und zumutbarer Zugang zu den Unterlagen zu gewährleisten, was die Zulassungsbehörden angesichts der **hohen Anforderungen** der Rechtsprechung an die Beteiligung derzeit vor besondere Anforderungen stellt. Danach darf die Offenlage nicht unzumutbar beeinträchtigt werden, insbesondere dürfen keine unangemessenen zeitlichen, örtlichen oder psychisch hemmenden Hindernisse bestehen. Eine **unzumutbare Beeinträchtigung** liegt vor allem dann vor, wenn überhaupt kein Zugang zu den Unterlagen besteht. Bereits **kurzzeitige Zugangsvereitelungen** von etwa nur einem Tag oder die Beschränkung der Einsichtnahmemöglichkeit auf wenige Stunden täglich sind geeignet, den Grundsatz der Öffentlichkeit der Auslegung zu verletzen. Eine ausschließliche Zugänglichmachung der **Unterlagen im Internet** ist gesetzlich nicht vorgesehen. Angesichts der vielfach für den Publikumsverkehr geschlossenen Rathäuser und Verwaltungsgebäude stellt sich daher vielfach die Frage, wie laufende Beteiligungsverfahren ordnungsgemäß zu Ende geführt und die für die kommenden Wochen und Monate angesetzte Beteiligungsverfahren rechtssicher gestaltet werden können.

In laufenden Beteiligungsverfahren sollte zunächst geprüft werden, ob es bereits zu maßgeblichen Einschränkungen gekommen ist bzw. gekommen sein könnte. Falls dies anzunehmen ist, lassen sich diese **Fehler** regelmäßig dadurch **heilen**, indem die Öffentlichkeitsbeteiligung um einen entsprechenden Zeitraum verlängert und auf die Verlängerung in üblicher Weise (durch Aushang, Bekanntmachung) hingewiesen wird. Denkbar und rechtlich grundsätzlich zulässig ist eine **Separierung des Orts der Einsichtnahme** (z.B. in verfügbaren Räumlichkeiten anderer Gebäude oder in Containern), wobei Sorge zu tragen ist, dass die dortige Zugänglichkeit uneingeschränkt beschränkt besteht und die Unterlagen vollständig sind. Beschränkungen aufgrund der Einhaltung der behördlichen verfügten „Abstandsgebote“ dürften zumutbar sein. Auch eine **Voranmeldung oder Terminvergabe** scheint angesichts der Umstände vertretbar, da es nach der Rechtsprechung des BVerwG in bestimmten Fällen zumutbar sein kann, sich zur Einsichtnahme fernmündlich mit einem Ansprechpartner derjenigen Stelle vorab in Verbindung zu setzen. Generell bedarf jede Abweichung von den üblichen Abläufen eines **Hinweises in den Bekanntmachungstexten**, die unter diesem Gesichtspunkt besonders sorgfältig geprüft werden sollten. Im Ergebnis dürfte der derzeitige rechtliche Rahmen jedenfalls hinreichend Spielraum bieten, um die Auslegungsverfahren rechtssicher zu handhaben.

Wie allerdings gesetzlich obligatorisch durchzuführende **Erörterungstermine** angesichts der regelmäßig erheblichen Anzahl an Teilnehmern derzeit stattfinden können, erscheint fraglich. Solange keine Gesetzesänderung die rein digitale Beteiligungsform ermöglicht (wie im

Aktienrecht für Hauptversammlungen durch Art. 2 des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht), bleibt derzeit wohl nur die organisatorische Vorbereitung einer **baldmöglichst Nachholung**.

3. Laufende Genehmigungsverfahren und Bauvorhaben

Aktuell sind viele Bauaufsichtsämter nicht vollständig besetzt, sodass nur ein Notbetrieb gewährleistet ist. Dies kann sowohl Auswirkungen auf die Dauer laufender Genehmigungsverfahren wie auch auf bereits in der Ausführung befindliche Bauvorhaben haben.

Sollte eine beantragte Genehmigung aufgrund der Einstellung oder Reduzierung der Tätigkeit der Bauaufsichtsbehörde nicht (rechtzeitig) erteilt werden, greift grundsätzlich das herkömmliche gesetzliche Verfahren: Die Bauordnungen stufen die Erteilung von Baugenehmigungen (und auch von Vorbescheiden) grundsätzlich als sog. gebundene Entscheidungen ein (vgl. etwa § 74 BauO NRW). Sofern einem beantragten Vorhaben also keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, besteht ein Anspruch des Antragstellers auf Erteilung der Genehmigung. Dieser Anspruch ist nach Ablauf der gesetzlich geregelten Bearbeitungsfristen nötigenfalls auch gerichtlich mittels einer sog. Untätigkeitsklage durchsetzbar. In der Praxis ist diese Klagemöglichkeit jedoch ein relativ stumpfes Schwert, da bei den Verwaltungsgerichten schon ohne etwaige Auswirkungen der Corona-Pandemie Verfahrenslaufzeiten von mehr als einem Jahr die Regel sind. Vor diesem Hintergrund sollte in solchen Fällen vorrangig eine einvernehmliche und pragmatische Lösung mit der Behörde gesucht werden. Denkbar wäre bspw. die Erteilung einer Teilbaugenehmigung, damit auch bereits vor einer abschließenden Prüfung des Bauantrags mit einzelnen Errichtungsschritten begonnen werden kann.

Probleme kann es aktuell auch bei der Inbetriebnahme von bereits fertiggestellten Bauvorhaben geben. Denn nach den Bauordnungen der Länder ist die Inbetriebnahme grundsätzlich erst nach einer vorherigen Anzeige an die Behörde und ggfls. einer Bauzustandsbesichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde zulässig. Aktuell führen viele Behörden allerdings wenn überhaupt nur sehr reduziert Außentermine durch. Es kann sich also die Situation ergeben, dass ein Bauvorhaben zwar unmittelbar vor der Fertigstellung steht, die Behörde aber eine Bauzustandsbesichtigung als erforderlich ansieht und daher mangels Außentermin formal die Nutzung nicht aufgenommen werden kann.

In diesen Fällen empfiehlt sich die Stellung eines Antrags auf Gestattung einer vorzeitigen Inbetriebnahme (vgl. § 84 Abs. 8 S. 3 BauO NRW). Reagiert die Behörde auch auf einen solchen Antrag nicht fristgerecht bzw. macht auch die Erteilung dieser Erlaubnis von einer vorherigen Bauzustandsbesichtigung abhängig, könnte in der letzten Konsequenz erwogen werden, auch ohne die Gestattung der vorzeitigen Nutzungsaufnahme den Betrieb aufzunehmen. Da eine solche Vorgehensweise aber nicht von den gesetzlichen Regelungen gedeckt ist, erfolgt der Betrieb insoweit auf eigenes Risiko des Bauherrn, sodass ein solcher Schritt gut abgewogen

werden sollte. Es besteht das zumindest theoretische Risiko einer Nutzungsuntersagung sowie eines Bußgeldverfahrens. Sollte es überdies bei der Nutzung des Gebäudes zu einem (Personen-)Schaden kommen, könnten sich auch haftungs- bzw. versicherungsrechtliche Probleme für den Bauherrn ergeben. Es empfiehlt sich daher, im Falle einer solchen vorzeitigen Nutzungsaufnahme zumindest alle noch ausstehenden Sachverständigen-Bescheinigungen bei der Behörde einzureichen.

4. Verwaltungsgerichtliche Verfahren

Ebenso wie die gesetzlichen Fristen in den Verwaltungsverfahren bleiben auch die gerichtlichen **Antrags- und Klagefristen** gegen Bescheide, die während der Corona-Krise ergehen und mit Widerspruch oder Klage angegriffen werden sollen, **verbindlich**. Dies gilt grundsätzlich auch für **Klagebegründungsfristen**; in sämtlichen umweltrechtlichen Verfahren – einschließlich baurechtlicher Verfahren mit Umweltbezug – bleibt es im Grundsatz bei der zehnwöchigen Klagebegründungsfrist. Bei coronabedingten Fristversäumnissen kommt auch in Rechtsmittelverfahren im Einzelfall die **Wiedereinsetzung in die versäumte Frist** in Betracht.

Viele Verwaltungsgerichte arbeiten derzeit im **Notbetrieb**, in dem grundsätzlich keine Hauptsacheverfahren, sondern nur unaufschiebbare Eilsachen bearbeitet werden. In Eilverfahren kann grundsätzlich ohne mündliche Verhandlung entschieden werden. In Hauptsacheverfahren besteht die Möglichkeit, mit Zustimmung der Parteien auf eine mündliche Verhandlung zu verzichten und auf diese Weise eine **Entscheidung im schriftlichen Verfahren** zu ermöglichen. Auch von der Möglichkeit der gerichtlichen Entscheidung durch **Gerichtsbescheid** kann in einfach gelagerten Fällen Gebrauch gemacht und – sofern geeignet – gegenüber dem Verwaltungsgericht angeregt werden. Der Gerichtsbescheid ergeht ohne mündliche Verhandlung und steht einem Urteil gleich.

Bei Fragen berät Sie unsere [Praxisgruppe Öffentliches Recht](#) gerne!