

UfU e. V. Greifswalder Straße 4 · 10405 Berlin

An den
Ausschuss für Inneres und Heimat
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Hauptgeschäftsstelle Berlin

Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
T +49 (0)30 42 84 99 3-0
F +49 (0)30 42 84 99 3-59
www.ufu.de
mail@ufu.de

Stellungnahme

**zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwal-
tungsverfahrensrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG)
BT-Drucksache 20/8299**

**Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat am
16 Oktober 2023**

Das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) bedankt sich für die Ein-
ladung zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat und
nimmt gerne die Möglichkeit wahr, zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur
Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG),
BT-Drucksache 20/8299 (im Folgenden Gesetzesentwurf) schriftlich Stellung
zu nehmen. Die sehr kurzfristige Möglichkeit der Stellungnahme machte die
Konzentration auf verfahrensrechtliche Aspekte im Kontext der Öffentlich-
keitsbeteiligung notwendig.

1. Verfahrensrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen

Die Digitalisierung der Tätigkeit der Verwaltung in Deutschland, zumal in einem föderalen Staat ist allein schon eine extreme Herausforderung. Will man dadurch Verbesserungen für die Allgemeinheit bei Wahrung der Sicherheitsstandards und möglichst noch Beschleunigungseffekte von Verfahrensabläufen erreichen, kann es passieren, dass man einzelne Ziele aus den Augen verliert.

Die Relevanz der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖBT) ist spätestens durch die Ereignisse um den Bahnhofsbau in Stuttgart 2010 und die anschließende bundesweite Diskussion zur Verbesserung der Einbeziehung der Bevölkerung in Infrastrukturplanungen deutlich geworden. Die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel drückte es so aus:

„Bürger sollen bei Großprojekten besser eingebunden werden. Das ist aufwendig, aber lohnend. Die Kosten und die Zeitverzögerung, die man in Kauf nimmt, wenn es größere Widerstände gibt, sind gravierender, als wenn man auf die Menschen zugeht, die eventuell Bedenken haben. Damit kann man viel erreichen. ... Wir wollen eine bessere Bürgerbeteiligung, die auch wirklich hilft, die Belange der Menschen zu berücksichtigen.“

Merkel, A., Bundeskanzlerin, Stuttgarter Zeitung (StV) v. 22.2.2011: Interview: “Man muss die ganze Wahrheit sagen“.

Die Lehren aus Stuttgart waren, die Öffentlichkeit sollte umfassender, frühzeitiger und effektiver in Verwaltungsverfahren eingebunden werden.

Die Digitalisierung stellt nunmehr auch die ÖBT vor eine neue Herausforderung. Bis 2020 wurde sie zwar programmatisch sehr stark vorangetrieben, aber praktisch passierte auf Bundesebene relativ wenig.

Das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) aus dem Mai 2020 hat dann plötzlich die Digitalisierung der ÖBT in insgesamt 24 Zulassungsverfahren vorgesehen. Um die Zulassungsregime während der Covid-Pandemie sicherzustellen, brauchte es ein einheitliches deutschlandweit gültiges Gesetz. Dieses wurde rasch verabschiedet und seitdem mehrmals verlängert. Damit war auch ein Standard gesetzt: In einem bundesweit einheitlichen Gesetz wurden alle relevanten Normen für die ÖBT vorgesehen. Naturgemäß konnte das PlanSiG die digitale ÖBT noch nicht wirklich voranbringen. Mit dem PlanSiG als **Notgesetz** ging es seinerzeit um die Aufrechterhaltung der Verfahren unter starken Einschränkungen auch der ÖBT (siehe auch Evaluation PlanSiG vom Oktober 2022).

Das ist nun, drei Jahre später, anders. Die Bundesregierung kann die digitale ÖBT erstmals und unter Bezugnahme auf die Erfahrungen mit dem PlanSiG zukunftsgerichtet auszugestalten und einen neuen Standard setzen. Die digitale ÖBT sollte nunmehr durch das Verwaltungsverfahrensgesetz ermöglicht, vorgebracht und gestärkt werden, um die ÖBT umfassender, frühzeitiger und effektiver durchzuführen. Die derzeit im Bund und in den Ländern oftmals noch unzureichenden Standards (siehe u.a. § 18 EGovG NRW; § 14 EGovG Bln in den Bundesländern) sollen mutiger in den digitalen Raum übertragen und an die spezifisch neuen Möglichkeiten angepasst werden, ohne die etablierten Verfahrensstandards der analogen ÖBT zu senken. Dies wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht gelingen. Dieser ist zu zögerlich und schöpft den heute schon vorhandenen Werkzeugkasten der digitalen ÖBT nicht ansatzweise aus.

Der Gesetzesentwurf schreibt in Bezug auf die digitale ÖBT im Wesentlichen das PlanSiG fort und wird der grundlegenden Herausforderung, eine wirksame ÖBT im digitalen Raum sicherzustellen, nicht gerecht. Es droht sogar, dass sich die etablierten Beteiligungsstandards in Deutschland zurückentwickeln, weil die vorgeschlagenen Standards für elektronische Beteiligung mit einem Rückschritt in der Beteiligung einhergehen würden.

Es ist zwar zu begrüßen, dass der im Hinblick auf die digitale ÖBT zunehmenden Rechtszersplitterung in den Fachgesetzen allgemeine Regelungen im VwVfG entgegengesetzt werden. Dass diese aufgrund der föderalen Struktur der BRD, die eine Überführung in die Landes-VwVfG erforderlich macht, zu kurz greift, ist nachvollziehbar. Dennoch sollte der Gesetzgeber die föderalen Besonderheiten nicht zum Anlass nehmen, um sich auf solche Regelungen zu beschränken, die im VwVfG möglich sind. Stattdessen sollte ein mutiges Gesetz für digitale ÖBT die im Ansatz zu begrüßenden, jedoch viel zu rudimentär ausgestalteten Regelungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes ersetzen und die digitale ÖBT praxisgerecht und zeitgemäß ausgestalten. Dies gilt umso mehr angesichts des Änderungsantrages der Koalition vom 09.10.2023, mit dem das PlanSiG ohnehin teilweise um ein weiteres Jahr verlängert werden soll.

Zu einzelnen Aspekten im Folgenden:

Bekanntmachung, Auslegung und Einwendungen

Digitale Bekanntmachung, Auslegung und Einwendung sollten standardisiert und in Form eines digitalen Beteiligungsportales angeboten werden, welches effizient in die bereits bestehenden UVP-Portale integriert werden müsste. Bereits jetzt werden aufgrund der UVP-RL viele Verfahrensunterlagen auf den UVP-Portalen (doppelt) bekannt gemacht und ausgelegt. Allerdings ist die Einreichung und Einsicht

von Stellungnahmen dort bislang nicht möglich, ein Manko, das gegenwärtig von zahlreichen Akteuren kritisiert wird. Außerdem verursacht das Monitoring diverser Behördenwebseiten und Portale bei anerkannten Umweltverbänden erheblichen Personalaufwand.

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein weiterer blinder Fleck des Gesetzesentwurfes betrifft die Digitalisierung der frühzeitigen ÖBT, welche unisono von Stakeholdern der Planungs- und Genehmigungsprozesse als sehr hilfreich und zentral für die Beschleunigung eingeschätzt wird. Zu einem Zeitpunkt, in dem die Entscheidung noch nicht verfestigt ist, lassen sich Widersprüche leichter auflösen und langwierige Rechtsstreitigkeiten damit aus dem Weg räumen. Besonders problematisch ist das Fehlen allgemeiner Bestimmungen für eine frühe digitale Beteiligung, insbesondere da in verschiedenen Fachgesetzen, wie beispielsweise dem NABEG oder dem BauGB, bereits spezielle Regelungen hierfür etabliert wurden. Es besteht die Gefahr einer Rechtszersplitterung mit unterschiedlichen Verwaltungsverfahren je nach anwendbarem Fachgesetz.

Die bisherige Praxis der digitalen ÖBT gemäß PlanSiG induziert eine Kommunikationsabnahme zwischen Behörden und Bürgern. Besonders bei der digitalen Auslegung kristallisiert sich ein Problem heraus, da den Einsichtnehmenden oftmals die erforderlichen Fachkenntnisse fehlen, um Unterlagen und Pläne vollumfänglich zu begreifen, was vermeidbare Missverständnisse nach sich zieht. Aufgrund der Anonymität des Internets wird es zudem für die Behörden schwieriger, Bedenken und Ängste der Beteiligten bezüglich des Vorhabens frühzeitig zu identifizieren. Daher gewinnt die Etablierung digitaler Formen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und die beworbene Veröffentlichung von Unterlagen im Internet, die sonst im digitalen Nirvana verschwinden könnten, umso mehr an Bedeutung.¹

Digitale Erörterung

Die vorgesehenen Regelungen zum digitalen Erörterungstermin würden eine effektive ÖBT paradoxerweise eher behindern, statt sie zu begünstigen, indem sie den vitalen Kern der ÖBT, den analogen Erörterungstermin, mit einer überaus zögerlichen und geradezu bedenkenbeladenen Haltung in die digitale Ära transferieren. Das Gebot der einstimmigen Zustimmung aller Beteiligten zur Durchführung von Video- oder Telefonkonferenzen aus datenschutzrechtlichen Gründen konterkariert praktisch dessen Umsetzung im realen Betrieb. Kaum eine Behörde wird den Aufwand betreiben, die Einwilligungen zur Datenverarbeitung von zahlreichen Ein-

¹ Ziekow et al., Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), Abschlussbericht, S. 29.

wendern einzuholen, besonders wenn der gesamte Arbeitsaufwand durch eine einzige Verweigerung der Zustimmung zunichte gemacht würde.² Zudem ist die datenschutzrechtliche Argumentation nicht schlüssig, wenn man bedenkt, dass mehrere andere EU-Länder – in denen die DSGVO ebenso direkt anwendbar ist wie in Deutschland – keine Zustimmungserfordernis bei der Durchführung eines digitalen Erörterungstermins vorsehen.

Die reduzierten Verfahrensstandards eines Notstandsgesetzes werden nun ohne Not in ein permanentes Recht überführt. Hierbei wird der etablierte analoge Erörterungstermin en passant und ohne öffentliche Diskussion unter dem Vorwand der Digitalisierung abgeschafft, ohne durch ein adäquates digitales Format ersetzt zu werden. Online-Konsultationen sowie Video- und Telefonkonferenzen werden entgegen den Ergebnissen der Evaluation des PlanSiG³ als „bewährte Formate“ zur elektronischen Substitution von Erörterungen, mündlichen Verhandlungen und Ähnlichem aus dem PlanSiG ins VwVfG transferiert. Der Notstand wird somit zur regulären Betriebsweise der Exekutive erhoben. Nur vor diesem Hintergrund lässt sich begreifen, warum digitale Erörterungsformate, wie Video- und Telefonkonferenzen, unter dem Vorbehalt der Zustimmung aller Beteiligten stehen können (§ 27c Abs. 1 Nr. 2 VwVfG-E) und warum die eigentlich intuitive, in der Evaluation des PlanSiG vorgeschlagene Lösung eines hybriden Erörterungstermins⁴ im Gesetzesentwurf gänzlich unerwähnt bleibt.

Der digitale Erörterungstermin wirft zudem grundlegende Verfahrensfragen auf, die der Gesetzesentwurf sträflich vernachlässigt. Beispielsweise bleibt unklar, wer im Rahmen eines digitalen Erörterungstermins das Hausrecht ausübt und damit etwa in der Lage ist, einen Redebeitrag zu unterbrechen oder stummzuschalten, sollte zum Beispiel die Redezeit überschritten werden.

Die Charakterisierung von Online-Konsultationen sowie Video- und Telefonkonferenzen als bewährte Formate zur Ersetzung von Erörterungen ist schwer nachvollziehbar. Die Ergebnisse der Evaluation des PlanSiG zeichnen ein konträres Bild. Primär leidet die digitale ÖBT unter einer adäquaten IT-Ausstattung der Behörden:

„Insbesondere das Fehlen einer ausreichenden Internetanbindung, von Zugängen zu relevanten Programmen und entsprechender Hardware-Ausstattung verhindere eine flächendeckende Anwendung der PlanSiG-Instrumente. Teilweise sei von Behördenmitarbeitern im Home-Office gearbeitet worden, da hier, anders als in den Behörden selbst, eine entsprechende Ausstattung vorhanden gewesen sei.“⁵

² ebd. S. 38.

³ ebd. S. 38ff.

⁴ ebd. S. 65.

⁵ ebd. S. 60.

In vielen Fällen wurde das PlanSiG nicht oder nur vereinzelt angewendet. Frühe Erörterungen in Verfahren der Bauleitplanung wurden zum Beispiel ohne Rückgriff auf alternative Erörterungen gemäß § 5 PlanSiG durchgeführt, da das PlanSiG auf frühe Beteiligungsverfahren nicht anwendbar war und weiterhin nicht ist.

In den Fällen, in denen das PlanSiG zur Anwendung kam, verhinderte das Erfordernis der Zustimmung aller Beteiligten in vielen Fällen die Durchführung von Videokonferenzen; Telefonkonferenzen fanden überhaupt nicht statt.⁶ Diese Situation ist auf die gemäß § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG vorgeschriebene Zustimmungspflicht der zur Teilnahme Berechtigten bei der Implementierung von Telefon- und Videokonferenzen zurückzuführen, welche nun mit § 27c Abs. 1 Nr. 2 VwVfG-E in ständiges Recht überführt werden soll:

*„Zur Erklärung des Umstands, dass in vielen Fällen das Instrument der Online-Konsultation dem der Telefon- und Videokonferenz vorgezogen wurde, wurde seitens der betreffenden Teilnehmer v. a. auf die nach § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG geltende **Zustimmungspflicht** der zur Teilnahme Berechtigten bei der Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen verwiesen. Gerade in Verfahren mit einem großen Einwenderkreis erzeuge die Einholung und Dokumentation der Zustimmung einen unverhältnismäßig großen Mehraufwand aufseiten der verfahrensführenden Behörden. Zudem bestünde das Risiko, dass zur Teilnahme Berechtigte im Vorfeld einer Videokonferenz ihre Zustimmung widerrufen könnten, was ggf. eine Verzögerung der Verfahren zur Folge hätte. Fernerhin wurde von Teilnehmern angeführt, dass das Instrument der Telefon- und Videokonferenz für Erörterungen mit einem größeren Einwender- bzw. Teilnehmerkreis schlicht nicht praktikabel sei, vor allem im Hinblick auf die Gewährleistung eines technisch störungsfreien Ablaufs.“⁷*

(Hervorhebungen durch Unterzeichner)

Auch die maßgeblich durchgeführten Online-Konsultationen stoßen in der Praxis auf Kritik. Die Evaluation des hat weder auf einen signifikanten Rückgang personeller, zeitlicher noch finanzieller Aufwände der Verfahrensbeteiligten durch die Ersetzung analoger Erörterungstermine durch Online-Konsultationen hingewiesen.⁸ Zudem konnte keine gesteigerte Teilnahmebereitschaft trotz der niedrigschwelligen und flexiblen Möglichkeiten im Vergleich zu analogen Erörterungsterminen festgestellt werden.⁹ Obwohl viele Teilnehmer in der Evaluation des PlanSiG einen sachlicheren und weniger emotionalen Austausch betonten und die Möglichkeit, bei Online-Konsultationen unsachliche oder emotionale Beiträge stummschalten oder

⁶ ebd. S. 38.

⁷ ebd. S. 38.

⁸ ebd. S. 40ff.

⁹ ebd. S. 44.

löschen zu können, hervorheben, ist dies kein Vorteil der Online-Konsultation. Vielmehr verweist es auf einen erheblichen Nachteil des Beteiligungsinstruments: es trägt nicht in ausreichendem Maße zur Beruhigung der Verfahren bei und leistet keinen adäquaten Beitrag zur Ermittlung entscheidungsrelevanter Sachverhalte.¹⁰

Obwohl Erörterungstermine in der Praxis nicht immer einen direkten Mehrwert für die Qualität von Planfeststellungs- oder Genehmigungsbescheiden erbringen, fungieren sie dennoch als wesentliche Plattform für den sachlichen Austausch von Widersprüchen, die ansonsten keine angemessene Ausdrucksform finden würden. Wenn der Staat diese Austauschmöglichkeit den Bürgern verwehrt, riskiert er, dass sich der Widerspruch auf alternative Weisen Bahn bricht.

2. Kommentare zum Gesetzentwurf im Besonderen

Was in der Novelle fehlt:

Zentrale Beteiligungsportale

Der Zugang zu digitalen Beteiligungsverfahren sollte über zentrale Beteiligungsportale gewährleistet werden, die zweckmäßig an die bestehenden UVP-Portale angebunden werden können. Eine passende Regelung könnte beispielsweise wie folgt formuliert werden:

„1) Für die Zugänglichmachung von Bekanntmachung und Auslegung nach den §§ 27a und 27b VwVfG richten Bund und Länder zentrale Beteiligungsportale ein. Die Zugänglichmachung erfolgt im Beteiligungsportal des Bundes, wenn die Zulassungsbehörde eine Bundesbehörde ist. Die zentralen Beteiligungsportale werden in die Internetportale nach § 20 UVPG integriert. Die zentralen Beteiligungsportale gewährleisten auch den Zugang zu digitalen Stellungnahmeverfahren sowie zu digitalen Erörterungsterminen.

2) Zentrale Beteiligungsportale sind so aufgebaut, dass eine Kategorisierung und Auswahl der Verfahren zumindest nach Datum der Einleitung des Verfahrens, Verfahrensstand, Verfahrensgegenstand, Fachgesetz, Gebietskörperschaft und zuständiger Behörde möglich sind. Bürgerinnen und Bürger sowie anerkannte Umweltvereinigungen können sich in den zentralen Beteiligungsportalen unter Angabe von Namen und elektronischer Kontaktadresse kostenfrei registrieren. Registrierte Nutzerinnen und Nutzer werden auf eine entsprechende Auswahl im Registrierungsbereich über Bekanntmachungen in einer oder mehreren der Kategorien nach Satz 1 informiert.

¹⁰ ebd. S. 46ff.

3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorgaben zur näheren Ausgestaltung der Zugänglichkeit nach den Absätzen 1 und 2 über zentrale Beteiligungsportale zu machen.“

Begründung

Zentrale Beteiligungsportale können sinnvoll an die bereits etablierten UVP-Portale angeschlossen werden und sollten universell für alle Verwaltungsverfahren anwendbar sein. Darüber hinaus sollte der Zugang zu digitalen Stellungnahme- und Erörterungsverfahren über die Portale schrittweise sichergestellt werden. Die Portale gewährleisten nur einen weiteren (zentralen) Zugang zu digitalen Beteiligungsverfahren (Verlinkung). In diesem Zusammenhang sind die Beschlüsse des IT-Planungsrates zu beachten und zu integrieren.

Hierbei ist vorgesehen, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr bis Ende 2022 ein Fachplanungportal konstruieren sollte, welches sich auf die Digitalisierung von Antrags- und Beteiligungsverfahren in den Bereichen Schiene, Straße, Wasserstraße sowie Offshore-Windenergieanlagen konzentriert und auf dem die Fachbehörden der Länder und Kommunen online ihre Stellungnahmen abgeben können. Ab dem Jahr 2023 ist eine Erweiterung des Fachportals um ein Einwendungsmanagementsystem projektiert.

Die Pflichten der zuständigen Behörden bestehen fort; sie sind weiterhin für die Durchführung der digitalen Beteiligung und die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben verantwortlich.

Im Hinblick auf den Aufbau des Portals stellt Absatz 2 Satz 1 Mindestanforderungen dar, die eine vereinfachte Suche und Auswahl von Verfahren ermöglichen sollen. Die aufgelisteten Kategorisierungen spielen regelmäßig eine wesentliche Rolle bei der Suche nach spezifischen Verfahren. Die Verfahren werden mit dem Start des Planungsverfahrens bzw. dem Genehmigungsantrag des Vorhabenträgers eingeleitet; der Verfahrensstand bezieht sich mindestens auf die Verfahrensschritte nach diesem Gesetz, der Verfahrensgegenstand auf die jeweils begehrte Genehmigung bzw. den zu erlassenden Plan.

Absatz 2 Sätze 2 und 3 betonen, dass für Nutzer:innen eine kostenfreie Registrierung ermöglicht werden muss, wobei die Hinterlegung einer elektronischen Kontaktadresse notwendig ist. Insbesondere besteht nach der Registrierung die Möglichkeit, sich für eine aktive Benachrichtigung von Vorhaben anzumelden, entweder für alle oder für einzelne der in Satz 1 genannten Vorhaben.

Absatz 3 enthält eine Verordnungsermächtigung, vergleichbar mit der in § 20 Absatz 4 UVPG.

Digitale Stellungnahmeverfahren

Die digitale Einreichung von Stellungnahmen soll als neuer Standard eingeführt werden. Bisherige, analoge Möglichkeiten können für einen Übergangszeitraum bis 2030 bestehen bleiben, um der noch nicht flächendeckenden Verbreitung digitaler Kompetenzen von Bürger:innen sowie dem bislang unzureichenden Ausbau leistungsfähiger Internetanschlüsse Rechnung zu tragen. Die Vorschrift könnte wie folgt gefasst werden:

„Ist in einem Verfahren ein Stellungnahmeverfahren durchzuführen, so können entsprechende Stellungnahmen und Einwendungen elektronisch, schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde unter Angabe einer eindeutigen, vorzugsweise elektronischen Kontaktadresse eingereicht werden. Soweit eine elektronische Kontaktadresse angegeben wurde, ist über den Eingang eine elektronische Empfangsbestätigung zu erteilen.“

Bundesbeauftragter für Öffentlichkeitsbeteiligung

Um der besonderen Bedeutung der ÖBT für Planungs- und Genehmigungsverfahren und den Herausforderungen bei ihrer Übertragung in den digitalen Raum vor allem im Lichte der koalitionsvertraglich statuierten Beschleunigungs- und Digitalisierungsbestrebungen Rechnung zu tragen, sollte eine oder ein Bundesbeauftragte (-r) für Öffentlichkeitsbeteiligung auf Bundesebene gemäß § 21 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung benannt werden. Wegen der ressortübergreifenden Bedeutung der ÖBT sollte der oder die Beauftragte beim Kanzleramt angesiedelt werden. Der oder die Bundesbeauftragte soll in erster Linie eine Informations-, Koordinations- und Beratungsfunktion, sowohl gegenüber der Verwaltung als auch gegenüber Bürger:innen und Umweltverbänden erfüllen. Ein Fokus soll dabei auf der Unterstützung der Digitalisierung der ÖBT liegen. Der oder die Beauftragte soll dabei auch als Ansprechperson und Berater:in für die konkrete Umsetzung der geltenden Barrierefreiheits- und Inklusionsregelungen fungieren. Aus kompetenzrechtlichen Gründen würden sich die Aufgaben auf Planungs- und Zulassungsverfahren des Bundes beschränken. Zudem wäre der oder die Bundesbeauftragte für Öffentlichkeitsbeteiligung für die Anerkennung sowie die Aus- und Weiterbildung von Moderator:innen für insbesondere hybride und digitale Erörterungstermine zuständig. Die Einzelheiten wären durch Rechtsverordnung zu regeln, die wegen der Bedeutung der Anerkennung für Verwaltungsverfahren (Erörterungstermine) der Länder der Zustimmung des Bundesrates bedürfte. Der oder die Bundesbeauftragte für Öffentlichkeitsbeteiligung sollte ferner zur Berichterstattung über die Durchführung der digitalen ÖBT verpflichtet werden. Ein Schwerpunkt der Berichterstattung sollte dabei auf den digitalen Formaten liegen, deren obligatorische Durchführung die wesentliche Neuerung wären. Die Vorschrift könnte wie folgt gefasst werden:

„(1) Der Bund benennt einen oder eine Bundesbeauftragte für Öffentlichkeitsbeteiligung. Der oder die Bundesbeauftragte für Öffentlichkeitsbeteiligung ist dem Kanzleramt zugeordnet. Er oder sie ist bei der Aufgabenwahrnehmung unabhängig und nicht weisungsgebunden.

(2) Der oder die Bundesbeauftragte für Öffentlichkeitsbeteiligung hat insbesondere die folgenden Aufgaben:

- 1. Koordination und Beratung der zuständigen Behörden bei der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren des Bundes;*
- 2. Unterstützung der zuständigen Behörden bei der Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren des Bundes;*
- 3. Ansprechstelle für die Öffentlichkeit bei Planungs- und Zulassungsverfahren des Bundes;*
- 4. Anerkennung sowie Aus- und Weiterbildung unabhängiger Moderatorinnen und Moderatoren zur Durchführung insbesondere digitaler und hybrider Erörterungstermine. Die Bundesregierung legt die Einzelheiten von Anerkennungs- sowie Aus- und Weiterbildungsverfahren durch Rechtsverordnung fest. Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates“*

Nunmehr Anmerkungen zu einzelnen Aspekten des vorliegenden Gesetzentwurfs

Zu Artikel 1 Nummer 3 (§27a Abs. 1 VwVfG-E):

Anstelle des im § 27a Abs. 1 Satz 1 VwVfG-E vorgesehenen Wahlrechts für Behörden bezüglich der Veröffentlichungsplattform – ob auf der Webseite der Behörden oder des Verwaltungsträgers – sollte die Veröffentlichung stets auf der Webseite der zuständigen Behörde stattfinden. Des Weiteren ist es erforderlich, die Veröffentlichung mit den zentralen Beteiligungsportalen zu verlinken. Darüber hinaus müssen klare Richtlinien für eine strukturierte Bereitstellung von Dateien vom Gesetzgeber festgelegt werden, wobei diese aufgrund des dynamischen Prozesses in einer Rechtsverordnung konkretisiert werden sollten. Anerkannte Umweltverbände sollten aktiv informiert werden. Zusätzlich sollte auch weiterhin die Möglichkeit zur analogen Beteiligung bestehen.

Die Vorschrift könnte wie folgt gefasst werden:

„(1) Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, erfolgt diese auch auf einer Internetseite der zuständigen Behörde; soweit dies technisch nicht möglich ist, kann die Veröffentli-

chung auf einer Internetseite des Verwaltungsträgers erfolgen. Die zu erstellenden Pfadnamen sind kurz zu halten. Weiterhin erfolgt die Veröffentlichung über die zentralen Beteiligungsportale von Bund und Ländern. Bereits bestehende Pflichten zur Zugänglichmachung der Bekanntmachung über zentrale Internetportale bleiben unberührt

(2) Die Bekanntmachung erfolgt durch die übersichtlich strukturierte Bereitstellung eindeutig bezeichneter Dateien in verkehrsüblichen Formaten zum Download sowie zur Direktansicht auf der Internetseite. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Näheres zu den Einzelheiten der Bereitstellung der zu regeln. Die für die Bekanntmachung zuständigen Behörden benachrichtigen die im jeweiligen Bundesland sowie die vom Bund anerkannten Umweltvereinigungen elektronisch von der Bekanntmachung, wenn sie zu diesem Zweck eine elektronische Kontaktadresse bei der für die Anerkennung zuständige Bundes- oder Landesbehörde hinterlegt haben; mit der Benachrichtigung wird der Bekanntmachungstext und ein Link zur Bekanntmachungsseite übersandt.

Zusätzlich hat zumindest eine Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes verbreitet sind, zu erfolgen. Die Internetseiten und Beteiligungsportale nach Absatz 1 Sätze 2 und 3 sind dabei anzugeben. Zusätzlich soll die Angabe mittels eines gängigen Code-Systems oder ähnlichen Vereinfachungsmöglichkeiten erfolgen.“

Begründung

Die Behörde tritt gegenüber den Bürger:innen in Erscheinung, weshalb die Bekanntmachung auf der Website der Behörde im Gesetz die Regel darstellen sollte. Nur wenn die Verpflichtung im Einzelfall einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten würde, kann auch eine Seite des Verwaltungsträgers genutzt werden. Die Verhältnismäßigkeit richtet sich insbesondere nach der Größe und Ausstattung der Behörde sowie danach, wie viele Planungs- oder Zulassungsverfahren anhängig sind bzw. prognostisch erwartet werden. Damit ist die Ausnahmemöglichkeit vor allem für kleine Behörden mit wenigen Verfahren relevant. Da die Bekanntgabe auch analog erfolgt, sollten zudem die Pfadnamen kurzgehalten werden, um dem fehleranfälligen Abtippen langer Pfadnamen vorzubeugen.

Künftig sollten die verschiedenen „Orte“ der Internet-Veröffentlichung über zentrale Internetportale für Bund und Länder zusammengeführt (Verlinkung) werden (siehe oben). Daher enthält die Vorschrift einen entsprechenden Verweis. Weiterhin wird klargestellt, dass bereits bestehende Pflichten zur Veröffentlichung auf Portalen (vgl. § 20 UVPG) unberührt bleiben.

Eine übersichtliche Bereitstellung von Dateien ist für das Gelingen der digitalen ÖBT elementar und schon auf Ebene der Bekanntgabe zentral: Es sollten sowohl

eine übersichtliche Struktur der Unterlagen, als auch deren eindeutige Bezeichnung vorgegeben werden. Hierfür kann auf die Beschlüsse des IT-Planungsrates und die Umsetzung der Digitalstrategie Deutschland Bezug zurückgegriffen werden. Insbesondere sind im Bau- und Planungsbereich bis Ende Februar 2023 verbindlich von Bund und Ländern die Standards XBau und XPlanung zu nutzen.

Absatz 2 Satz 3 verbessert den Zugang zu Bekanntmachungen für anerkannte Umweltverbände, indem insoweit eine aktive Informationspflicht der für die Bekanntmachung zuständigen Behörden eingeführt wird. Die aktive Informationspflicht trägt dem Umstand Rechnung, dass die Umweltverbände eine besondere Expertise in die Verfahren einbringen und in aller Regel die häufigsten Stellungnahmen bereitstellen, aufgrund derer Konflikte frühzeitig erkannt und vermieden werden können. Voraussetzung für die Informationspflicht ist, dass die Umweltverbände eine hierfür vorgesehene elektronische Kontaktadresse bei der Anerkennungsbehörde des jeweiligen Landes bzw. des Bundes angeben. Die Anerkennungsbehörden verfügen über Listen der von ihnen anerkannten Verbände, sodass die Integration der elektronischen Kontaktadresse keinen erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht; gleichermaßen ist der Aufwand für die zuständigen Behörden überschaubar, da diese lediglich Einsicht in die von der Anerkennungsbehörde geführten Listen nehmen müssen. Mit Einführung der digitalen Beteiligungsportale (siehe oben) wird auch eine ausdifferenzierte, auf bestimmte Regionen oder Vorhaben bezogene Benachrichtigung möglich.

Absatz 3 entspricht § 2 Absatz 1 Satz 2 PlanSiG. Durch die weiterhin verpflichtend vorgesehene zusätzliche Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung haben auch Menschen ohne Internetzugang oder ausreichende digitale Kompetenzen eine niedrighschwellige Möglichkeit, von den betreffenden Vorhaben Kenntnis zu erlangen.

Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 27b Abs. 1 - 3 VwVfG-E)

Die Auslegung sollte grundsätzlich auf der Website der Behörde und nur ausnahmsweise auf der Website des Vorhabenträgers erfolgen. Auf den Veröffentlichungsort der Auslegung ist in der Bekanntgabe hinzuweisen. Wie bei der Bekanntmachung sind Pfadnamen kurz zu halten. Die Veröffentlichung erfolgt zudem auch über die zentralen Beteiligungsportale von Bund und Ländern sowie in übersichtlicher und strukturierter Form. Die Zugänglichmachung auf eine andere Weise ist sicherzustellen:

„(1) Ist in Verfahren eine Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen angeordnet, so erfolgt die Auslegung durch eine Veröffentlichung im Internet. Die Veröffentlichung erfolgt auf einer Internetseite der zuständigen Behörde; soweit dies zu einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führt, kann die Veröffentlichung im Einzelfall auf einer Internetseite des Ver-

waltungsträgers erfolgen. In der Bekanntmachung der ist darauf hinzuweisen, wo die Veröffentlichung im Internet erfolgt. Die dabei zu erstellenden Pfadnamen sind kurz zu halten. Zusätzlich erfolgt die Veröffentlichung auch über die zentralen Beteiligungsportale von Bund und Länder. Bereits bestehende Pflichten zur Zugänglichmachung der Unterlagen über zentrale Internetportale bleiben unberührt.

(2) Die Auslegung erfolgt durch die übersichtlich strukturierte Bereitstellung eindeutig bezeichneter Dateien in verkehrsüblichen Formaten zum Download sowie zur Direktansicht auf der Internetseite. Den Dateien ist auf der Internetseite ein Inhaltsverzeichnis voranzustellen. Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Näheres zu den Einzelheiten der Bereitstellung der Dateien und Gestaltung des Inhaltsverzeichnisses zu regeln.

(3) Die Unterlagen sind bei der Genehmigungsbehörde oder bei einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens mittels geeigneter Lesegeräte öffentlich zugänglich zu machen. Die Zugänglichkeit der Unterlagen ist wenigstens während der Geschäftszeiten der Behörde sowie an zumindest einem Tag bis 20 Uhr zu gewährleisten. Auf Antrag stellt die zuständige Behörde anerkannten Umweltvereinigungen eine schriftliche Ausfertigung der ausgelegten Unterlagen durch Versendung zur Verfügung.“

Begründung

Die Modalitäten der Auslegung entsprechen denen der weiter oben beschriebenen Bekanntmachung. Kumulativ erforderlich ist die strukturierte Bereitstellung und die eindeutige Bezeichnung von Unterlagen. Eine strukturierte Bereitstellung erfordert beispielsweise eine sinnvolle Abfolge und Zusammenstellung von Unterlagen, damit einerseits Dokumente zu einzelnen Aspekten isoliert eingesehen und heruntergeladen werden können und andererseits eine unnötige Vielzahl von Dateien vermieden wird. Die Bezeichnung der Dateien muss deren Inhalt überschrifts- bzw. schlagwortartig zutreffend wiedergeben. Die zusätzliche Anforderung, ein Inhaltsverzeichnis voranzustellen, vereinfacht das Auffinden konkreter Dokumente in den teils sehr umfangreichen Unterlagen. Auf eine zusätzliche analoge Auslage der Antragsunterlagen wird zugunsten der nicht zuletzt koalitionsvertraglich festgelegten Ziele der Beschleunigung und Digitalisierung, sowie des Grundsatzes der Sparsamkeit und des Ressourcenschutzes verzichtet. Ehrenamtliches Engagement soll jedoch bestmöglich unterstützt werden. Absatz 3 stellt daher das behördliche Erfordernis auf, die Einsicht der Unterlagen mittels geeigneter und öffentlich zugänglicher Lesegeräte zu ermöglichen. Damit wird die Beteiligungsmöglichkeit auch für Bürgerinnen und Bürger gewährleistet, die keinen oder keinen ausreichenden Zugang zum Internet haben. Zudem sind Karten und Pläne an verkehrsüblichen Endgeräten häufig schwer auswertbar. Der Behörde bleibt es grundsätzlich freigestellt, einzelne Unterlagen, insbesondere Karten und Pläne, weiterhin physisch auszule-

gen. Dauer und Modalitäten der Auslegung richten sich grundsätzlich nach den einschlägigen fachgesetzlichen Grundlagen, darüber hinaus sind die geltenden Regelungen zur Barrierefreiheit und Inklusion zu berücksichtigen. Für Zeit und Ort der Auslegung macht die Vorschrift übergreifende Mindestvorgaben. Für anerkannte Umweltverbände besteht die Möglichkeit, die Unterlagen auf entsprechenden Antrag auf dem Postweg zugesendet zu bekommen. Der Antrag ist auf ein konkretes Vorhaben zu beziehen.

Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 27b Abs. 4Nr. 2 VwVfG-E)

§ 27b Abs. 4Nr. 2 VwVfG-E ist nicht bestimmt genug und sollte daher näher konkretisiert werden. Insbesondere ist fraglich, was mit dem Inhalt der betreffenden Teile die womöglich dem Geheimnisschutz unterfallen, gemeint ist. Die Vorschrift könnte wie folgt formuliert werden:

„Die Inhaltsdarstellung muss so ausführlich sein, dass Dritten die Beurteilung ermöglicht wird, ob und in welchem Umfang sie oder die Umwelt von den Auswirkungen des Vorhabens betroffen sein können. Die zuständige Behörde überprüft die Geheimhaltungsbedürftigkeit der Unterlagen; geheimhaltungsbedürftige Unterlagen sind bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung zu ersetzen.“

Begründung

Die vom Vorhabenträger bereitzustellende inhaltliche Zusammenfassung muss eine Einschätzung sämtlicher potenzieller Auswirkungen des Vorhabens auf subjektive Rechte und die Umwelt ermöglichen. Auch dies ist behördlich zu prüfen, bei Bedarf ist eine Nachbesserung der Zusammenfassung einzufordern. Dies alles entspricht den Grundsätzen, die auch für die physische Auslegung gelten. Die in § 3 Absatz 1 Sätze 5-7 PlanSiG geregelten weitergehenden Widerspruchsbefugnisse und Einschätzungsprärogative des Vorhabenträgers für eine Veröffentlichung im Internet sollten hingegen nicht beibehalten werden. Ein Bedarf für einen derart weitgehenden Geheimnisschutz, der auf bloßen Einschätzungen des Vorhabenträgers beruht, ist nicht erkennbar und auch mit der besonderen Verbreitungswirkung des Internets¹¹ nicht zu begründen, zumal der Vorhabenträger gegen fehlerhafte behördliche Einschätzungen um Rechtsschutz nachsuchen kann.

Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 27 c Abs. 1 VwVfG-E)

Der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme zu Recht darauf hin, dass der aktuelle Wortlaut des § 27 c Abs. 1 VwVfG-E nicht klar erkennen lässt, ob auch fakultative Erörterungen gemäß § 10 Abs. 6 BImSchG von seinem Wortlaut umfasst sind.¹² Der

¹¹ BT-Drs. 19/18965, S. 13.

¹² BR-Drs. 369/23, S. 7.

Wortlaut sollte daher um Erörterungen, die in das Ermessen der Behörde gestellt sind, ergänzt werden.

Ungeachtet dessen sollte der analoge Erörterungstermin weiterhin die Regel bleiben, während die Regeln zur digitalen Erörterung einen gleichberechtigten, verbindlichen Standard auf- und eine wirksame ÖBT im digitalen Raum sicherstellen. Um eine niedrigschwellige und inklusive Beteiligung zu ermöglichen, soll der Erörterungstermin sowohl physisch als auch digital durchgeführt werden können. Da sich der persönliche Austausch zwischen den beteiligten Behörden, den Vorhabenträgern, den Betroffenen und denjenigen, die Einwendungen und Stellungnahmen abgegeben haben in zahlreichen Verfahren als wertvoll und konstruktiv erwiesen hat, sollte dieser als Möglichkeit beibehalten werden. Außerdem sollte der Teilnehmerkreis im Gesetz festgelegt werden. Absatz 1 der Vorschrift könnte wie folgt gefasst werden:

„(1) Ist in einem Planungs- und Zulassungsverfahren nach § 1 die Durchführung eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung angeordnet oder in das Ermessen der Behörde gestellt, ist die Teilnahme sowohl analog als auch digital zu gewährleisten (hybrider Erörterungstermin). Für die Berechtigung zur Teilnahme gilt § 73 Absatz 6 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.“

Zudem sollte die Möglichkeit einer Aufteilung der Erörterung in mehrere Einzeltermine vom Gesetz vorgegeben werden. Das ermöglicht es der Behörde, die Erörterungstermine insbesondere bei umfangreichen Verfahren besser zu koordinieren und thematisch zu entzerren und so eine bessere fachliche Beteiligungsmöglichkeit und Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Es ist nicht zwingend notwendig, die themenbezogenen Einzeltermine zeitgleich physisch und digital stattfinden zu lassen. Die dadurch gewonnene Flexibilität ermöglicht auch die Durchführung von Ortsbegehungen und gewährleistet eine im Einzelfall potentiell gebotene engere räumliche Bezugnahme. Absatz 2 der Vorschrift könnte wie folgt gefasst werden:

„(2) Wenn die zuständige Behörde es für zweckmäßig hält, kann die Erörterung in mehrere, themenbezogene Einzeltermine aufgeteilt werden.“

Um der digitalen Transformation Rechnung zu tragen, sollten elektronisch eingereichte Stellungnahmen durch eine proaktive Benachrichtigung durch die Behörde privilegiert werden. Der Nichtöffentliche Charakter von Erörterungsterminen und mündlichen Verhandlungen sollte durch eine Überführung der Bestimmungen aus § 5 Absatz 4 PlanSiG gesetzlich festgeschrieben werden. Absatz 3 und 4 könnten wie folgt gefasst werden:

„(3) Soweit sie im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens eine entsprechende elektronische Kontaktadresse angegeben haben, werden die Berechtigten auf elektronischem Postweg über den anberaumten, hybriden Erörterungstermin in Kenntnis gesetzt. Zusätzlich ist der Termin bekannt zu

geben; § 73 Absatz 6 Satz 2 bis 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes gilt entsprechend.

(4) Die zuständige Behörde hat geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass ausschließlich berechnigte und angemeldete Personen Zugang zur Erörterung erhalten.“

Um den zusätzlichen Herausforderungen, die mit der Durchführung von digitalen und hybriden Veranstaltungen einhergehen, gerecht werden und einen fachlich sowie koordinationsstechnisch reibungslosen Erörterungstermin gewährleisten zu können, sollte der Einsatz von geschulten Moderator:innen etabliert werden. Damit wird eine zusätzliche Arbeitsbelastung des für den Erörterungstermin zuständigen Verwaltungspersonals vermieden. Zudem sollte die ausreichende Dokumentation des Erörterungstermins durch Protokollierung und die verbindliche Zugänglichmachung des Protokolls im Internet sichergestellt werden. Absatz 5 und 6 könnten wie folgt gefasst werden:

„(5) Für die Durchführung und Koordination des Termins ist eine anerkannte Moderation zu bestellen.

(6) Über Ablauf und Ergebnisse des hybriden Erörterungstermins ist schriftlich Protokoll zu führen. Die Veröffentlichung des Protokolls erfolgt auf einer Internetseite der zuständigen Behörde und zeitnah über die zentralen Beteiligungsportale von Bund und Ländern“

Sollte bei Verfahren mit überregionalem Bezug und bundesweitem Interesse aus demokratiepraktischen ökonomischen Gesichtspunkten eine hybride Durchführung nicht geboten sein, muss die Möglichkeit eines rein digitalen Verfahrens eröffnet werden. Dies kann vor allem dann angenommen werden, wenn die im Planungsverfahren eingereichten Einwendungen überwiegend nicht von regionalen Akteur:innen eingereicht wurden, sondern aus dem Bundesgebiet stammen. Die Durchführung digitaler Erörterungstermine hat sich vor allem bei Bundesbehörden bereits als gängige Verwaltungspraxis etabliert und sollte vor dem Grundsatz der Effektivität des Verwaltungshandels beibehalten werden können. Zudem wird dadurch eine dauerhafte gesetzliche Grundlage statuiert, um während Pandemie- und Krisenzeiten oder sonstigen Ausnahmezuständen, in denen eine physische Zusammenkunft nicht möglich oder deutlich erschwert ist, entsprechend flexibel agieren zu können. Absatz 7 könnte wie folgt gefasst werden:

„(7) Soweit die Durchführung des hybriden Erörterungstermins nicht sachgerecht oder mit einem unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist, kann die Erörterung ausschließlich digital durchgeführt werden.“

Zudem sollte die Möglichkeit bestehen, bei Zustimmung aller Parteien einen ausschließlich digitalen oder physischen Termin anzuberaumen. Dadurch können die unterschiedlichen Bedürfnissen und Gepflogenheiten der örtlichen Akteur:innen –

insbesondere bei geringer ÖBT - berücksichtigt werden, ohne jedoch die durch dieses Gesetz etablierte Gewährleistung einer wirksamen digitalen ÖBT zu unterminieren. Um den Präferenzen der Teilnehmenden entgegenkommen zu können, sind sie bei der Anmeldung zum Termin obligatorisch abzufragen. Die Angabe einer Präferenz darf für die Teilnehmenden nicht verpflichtend sein. Absatz 8 könnte wie folgt gefasst werden:

„(8) Der Erörterungstermin kann mit Einverständnis aller der zur Teilnahme berechtigten und angemeldeten Personen gemäß Absatz 1 Satz 2 ausschließlich digital oder in Präsenz durchgeführt werden. Die Präferenz ist bei der Anmeldung zum Erörterungstermin abzufragen.“

Tom Witschas
Projektleiter UfU e.V.
tom.witschas@ufu.de

Dr. Michael Zschiesche
Fachgebietsleiter Umweltrecht & Partizipation UfU e.V.
michael.zschiesche@ufu.de

Berlin, den 14.10.2023