



UfU-Paper 01a/2024

Maike Reichert, Luisa Schneider, Theresa Seidel,
Franziska Sperfeld, Michael Zschiesche

Aarhus-Strong

Elektronische Beteiligungsrechte im Umweltschutz
in der Europäischen Union stärken

Länderbericht zum Stand der digitalen
Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland

Impressum

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

T +49 (0)30 42 84 99 3-0
F +49 (0)30 42 84 99 3-59
info@ufu.de
www.ufu.de
www.instagram.com/ufu.berlin/
twitter.com/UfUberlin

Autor*innen:

Maike Reichert, Luisa Schneider, Theresa Seidel, Franziska Sperfeld, Michael Zschiesche

02 | 2024

Februar 2024

Dieses Projekt ist Teil der Europäischen Umweltinitiative (EURENI) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Alle Rechte vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung vor und nach der COVID-19-Pandemie: Auswirkungen auf die rechtliche Situation und die Praxis	6
2.1 Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung vor der COVID-19-Pandemie	6
2.2 Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung nach der COVID-19 Pandemie	7
3. Evaluation des UVP-Portals und der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung.....	10
3.1 Bundes- und Länderportal.....	10
3.2 Aufbau und Inhalt der UVP-Portale	10
3.3 Kommunikationskanäle und Möglichkeiten der digitalen Beteiligung	12
3.4 Anzahl der im Portal veröffentlichten Projekte	13
4. Fazit und Handlungsempfehlungen	14
5. Referenzen	16

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das UVP-Portal des Bundes bietet einen Überblick über alle auf der Website veröffentlichten föderalen Projekte11
 Abbildung 2: Diese Seite gibt einen Überblick über die im UVP-Portal des Bundes verfügbaren Einträge.....11
 Abbildung 3: Projektseite für den Bahnhof Wiederitzsch in Sachsen12

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
EU	Europäische Union
OZG	Onlinezugangsgesetz
PlanSiG	Planungssicherstellungsgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPPortV	UVP-Portale-Verordnung
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

1. Einleitung

Die digitale Beteiligung der Öffentlichkeit in Umweltfragen ist ein wesentliches Element der modernen Demokratie. Es ist erwiesen, dass eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in der Aarhus-Konvention¹ und in der EU-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung² gefordert wird, zu informierteren Entscheidungen führt, die den Umweltschutz stärken. Sie kann auch Kosten durch die Vermeidung von Planungsfehlern sparen, rechtliche Schritte verhindern und zu einer größeren Akzeptanz von Projekten in der Öffentlichkeit beitragen. Die Anforderungen der Digitalisierung und die neuen Möglichkeiten der elektronischen Beteiligung werden derzeit in den Beteiligungsprozessen auf internationaler und europäischer Ebene nur ansatzweise berücksichtigt. Ziel des Aarhus-Strong Projekts ist es daher, die elektronische Beteiligungspraxis der Behörden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu stärken. Um die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz neu zu kalibrieren, ist es notwendig, digitale Kompetenzen und Kapazitäten innerhalb der Regulierungsbehörden aufzubauen. Viele Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten sind mit einer UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) verbunden, wie sie im Recht der EU (Europäische Union) vorgeschrieben ist. Die Behörden sind verpflichtet, Informationen über geplante Projekte, für die eine UVP erforderlich ist, zu veröffentlichen und Online-Portale für die UVP oder andere leicht zugängliche elektronische Zugangspunkte anzubieten. Die Umsetzung der UVP-Portale in der EU ist jedoch uneinheitlich.

Mitte März 2020 befand sich Europa im Epizentrum der COVID-19-Pandemie, was in einigen Ländern zu ernsthaften Problemen bei der wirksamen Beteiligung der Öffentlichkeit führte. Die besonderen Herausforderungen der Corona-Krise erforderten rasche gesetzgeberische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, um auf die drastisch veränderten Umstände angemessen zu reagieren. Die COVID- oder Notfallgesetzgebung erstreckte sich auch auf das innerstaatliche Planungs- und Genehmigungsrecht und wirkte sich in einigen Fällen auf den Online-Zugang zu Informationen, Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung oder Erörterungsterminen in Umweltangelegenheiten aus.

Um den Status quo der rechtlichen Situation und der Praxis der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland besser zu verstehen, werden in diesem Bericht der Einfluss der COVID-19-Pandemie auf die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung und die Ausgestaltung des UVP-Portals untersucht. Der Bericht ist Teil des Aarhus-Strong Projekts, in dem vergleichbare Länderberichte für die EU-Mitgliedstaaten Estland, Ungarn, Slowenien und Spanien entstanden. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf den nationalen UVP-Portalen und der nationalen Rechtslage in Bezug auf die elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. In Deutschland war die COVID-19-Pandemie ein Katalysator für den Ausbau der E-Partizipation. Nach einer Beschreibung der Rechtslage vor und nach der COVID-19-Pandemie wird das UVP-Portal bewertet. Abschließend findet sich eine Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen für den deutschen Kontext.

Ziel der Studie ist es, eine solide Grundlage für die Entwicklung digitaler Kompetenzen und Kapazitäten von Regulierungsbehörden zu schaffen und einen innovativen, praktischen Beteiligungsleitfaden für europäische Umweltbehörden im weiteren Verlauf des Aarhus Strong-Projekts zu entwickeln. In allen fünf Studienländern

¹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25 Juni 1998 (Aarhus-Konvention), abrufbar [hier](#).

² Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, abrufbar [hier](#).

sind positive Entwicklungen bei der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung zu beobachten. Allerdings gibt es in jedem Fall Raum für Verbesserungen.³

2. Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung vor und nach der COVID-19-Pandemie: Auswirkungen auf die rechtliche Situation und die Praxis

2.1 Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung vor der COVID-19-Pandemie

Im Folgenden werden die Regelungen zur elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland dargestellt, wie sie sich aus internationalen Vorgaben (Aarhus und EU) ergeben. Die Erläuterungen beziehen sich auf den Zeitraum seit 2006 und beschreiben die Situation im Jahr 2019. Die Verpflichtungen, die sich aus der Aarhus-Konvention und der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie ergeben, wurden in der Zeit vor der Pandemie durch die folgenden Regelungen zu den Pflichten bei der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung in deutsches Recht umgesetzt:

- 1) das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, das u.a. das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, (UVPG) und das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ändert
- 2) Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

Beide Rechtsakte traten am 15. Dezember 2006 in Kraft.

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist eine der wichtigsten Quellen zur Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten. Die §§ 18 ff. UVPG setzen Art. 6 der Aarhus-Konvention um. § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG sowie die §§ 5 bis 7 und 73 Abs. 3 S. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) regeln das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Danach hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit bei der Prüfung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens zu beteiligen. Diejenigen, die von diesen Auswirkungen betroffen sind, erhalten im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die Möglichkeit, ihre Meinung zu äußern. Rechtzeitig erhobene Einwendungen gegen den Plan werden im Rahmen eines öffentlichen Erörterungstermins diskutiert. Die Bekanntmachung und der Aushang der einschlägigen Unterlagen erfolgen in der Regel in öffentlich zugänglichen Verwaltungsgebäuden und können von den Betroffenen während der Öffnungszeiten eingesehen werden. § 20 Abs. 1 und 2 UVPG regeln ausdrücklich die Einrichtung von zentralen Internetportalen. Über diese Portale sollen die relevanten Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus regelt § 27a VwVfG als zentrale allgemeine Verwaltungsvorschrift die öffentliche oder örtliche Bekanntmachung des Vorhabens. Danach hat die Behörde den Inhalt der Bekanntmachung auf ihrer eigenen Internetseite zu veröffentlichen. Dies gilt auch für zugehörige Unterlagen, die zur Einsichtnahme zur Verfügung gestellt werden sollen.

Im Rahmen der Beschleunigung von Planungsprozessen wurde mit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich 2018 die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich der Straßen, Schienenwege und Wasserstraßen weiter gestärkt. Bereits vor der COVID-19-Pandemie war die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung in sektoralen Gesetzen enthalten, die Vorhabenträger*innen dazu verpflichteten, die digitale Beteiligung zu ermöglichen, beispielsweise im § 18f des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, im § 17 des Bundeswasserstraßengesetzes und im § 17g des Bundesfernstraßengesetzes. Diese Veröffentlichungspflicht dient jedoch in erster Linie der Information der Öffentlichkeit und stellt keine

³ Die vollständige Studie mit vergleichenden Länderberichten aus Estland, Ungarn, Slowenien, Spanien und Deutschland finden Sie [hier](#) (in englischer Sprache).

vertiefte Öffentlichkeitsbeteiligung sicher. Außerdem ersetzt sie nicht die analoge Bekanntmachung. Darüber hinaus bleibt die vor Ort ausgelegte Version maßgeblich. Die Vollständigkeit der Unterlagen ist daher nur für die analogen, nicht aber für die digital zur Verfügung gestellten Unterlagen zu gewährleisten.

Initiativen zur Stärkung der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den deutschen Gesetzgeber seit 2006

Seit 2006 wurde die elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung vom deutschen Gesetzgeber nur sehr begrenzt vorangetrieben, obwohl die öffentliche Debatte um den Bau des Stuttgarter Hauptbahnhofs zu verstärkten Forderungen der Umweltverbände nach elektronischer Beteiligung geführt hat. Allerdings hat der Bundesgesetzgeber mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren von 2013 einige Details der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung gestärkt. So musste die Bekanntmachung von Vorhaben möglichst im Internet veröffentlicht werden (§ 27a VwVfG) und die Planunterlagen mussten elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Für die Vollständigkeit der Unterlagen waren jedoch weiterhin die vor Ort ausliegenden Unterlagen maßgeblich (siehe auch § 27a VwVfG).

Darüber hinaus haben in den letzten Jahren vor der Pandemie allgemeine Bemühungen um eine stärkere Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung das Thema der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung berührt. Im Jahr 2017 wurde das Onlinezugangsgesetz (OZG) verabschiedet. Es verpflichtet große Teile der öffentlichen Verwaltung, ihre Verwaltungsleistungen ab 2023 auch digital anzubieten. Ziel ist es vor allem, Verwaltungsabläufe transparenter zu machen. Allerdings waren bis 2023 nur wenige Projekte zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland abgeschlossen.

Außerdem haben einige deutsche Bundesländer Aktivitäten zur Stärkung der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung gestartet. In Baden-Württemberg zum Beispiel wurde am 1. Januar 2015 das Umweltverwaltungsgesetz verabschiedet. Es vereinheitlicht die Regeln für die elektronische Beteiligung in der Region. Das Landesverwaltungsverfahrensgesetz desselben Bundeslandes enthält entsprechende Regelungen zur Nutzung elektronischer Dokumente und teilweise auch zur digitalen Beteiligung (§§ 3a, 25).

Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2016 ein Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung, das E-Government-Gesetz NRW, eingeführt. Paragraph 18 regelt die elektronische Beteiligung. Danach können Behörden elektronische Informationstechnologien für die Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen und insbesondere die Möglichkeit der Online-Beteiligung eröffnen. Nach § 18 Abs. 2 E-Government-Gesetz sollen die Ergebnisse der Beteiligung online öffentlich bekannt gemacht werden. Zu diesem Zweck stellt das Land das Online-Beteiligungsportal "Beteiligung NRW" zur Verfügung.

Das Land Berlin hat im Mai 2016 das E-Government-Gesetz Berlin verabschiedet, das die Möglichkeit schafft, elektronische Beteiligungsverfahren durchzuführen. § 14 des E-Government-Gesetzes regelt die elektronischen Beteiligungsverfahren. In dessen Absatz 2 heißt es: "Die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren sind öffentlich bekannt zu machen. Der Zugang zu den elektronischen Beteiligungsverfahren und die Bereitstellung der Ergebnisse erfolgt im Rahmen des elektronischen Stadtinformationssystems des Landes Berlin."

2.2 Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung nach der COVID-19 Pandemie

Die COVID-19-Infektionsschutzmaßnahmen wie Ausgangssperren und Kontaktverbote ab März 2020 haben die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren maßgeblich beeinflusst. So wurden mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) erstmals einheitliche Regelungen für die Umsetzung optionaler

digitaler Verfahrensschritte in der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren erlassen.

Das PlanSiG ist Ende Mai 2020 in Kraft getreten und war ursprünglich bis Ende März 2021 befristet. Es wurde mehrfach verlängert, zuletzt bis Ende 2023. Um dem Bedürfnis nach einer pandemiesicheren Öffentlichkeitsbeteiligung gerecht zu werden und um Verstöße gegen Beteiligungsvorschriften insbesondere bei UVP-pflichtigen Vorhaben zu vermeiden, mussten rechtssichere Alternativen für die Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen werden. Mit dem PlanSiG wurde die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung teilweise in den digitalen Raum verlagert. Ziel war nicht die Änderung von Beteiligungsvorschriften in Fachgesetzen, sondern die Schaffung von Regelungen in einem allgemeinen Gesetz zu alternativen Teilnahmeverfahren, die für die jeweiligen Fachplanungs- und Genehmigungsverfahren gelten, die im Katalog des § 1 des Gesetzes geregelt sind. So gilt das PlanSiG für UVP-pflichtige Vorhaben und für viele Verfahren, wie etwa das Planungsregime für Stromnetze und Verkehrsinfrastruktur. Insgesamt erlaubt das PlanSiG eine weitgehende Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Gesetz ermöglicht unter anderem die Digitalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und öffentlichen Erörterungsterminen und enthält Vorschriften für die digitale Auslegung von Dokumenten.

Nach § 2 Abs. 1 PlanSiG steht es im Ermessen der Behörde, die gesetzlich regelmäßig vorgeschriebene öffentliche Bekanntmachung eines Vorhabens zu Beginn des Verfahrens durch eine Online-Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung zu ersetzen. Entscheidet sich die Behörde für diesen Weg, muss jedoch weiterhin mindestens eine Bekanntmachung in einem Amtsblatt oder in einer örtlichen Tageszeitung erfolgen. Die obligatorische Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen der Behörde über das Vorhaben, wie z.B. die Genehmigung, kann auch durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden (§ 3 Abs. 1 PlanSiG). Auch bei der Internetveröffentlichung verzichtet das Gesetz nicht vollständig auf die physische Veröffentlichung. Vielmehr soll sie, soweit es nach den Umständen möglich ist, "zusätzliche Informationen" liefern (§ 3 Abs. 2 Satz 1 PlanSiG). An dieser Stelle verweist das PlanSiG auf die völker- und europarechtlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, wonach kein Teil der Öffentlichkeit ausgeschlossen werden darf. Auch müssen alternative Zugangsmöglichkeiten geschaffen werden; das Gesetz nennt öffentlich zugängliche Lesegeräte und in begründeten Fällen sogar die Übersendung von Dokumenten per Post (§ 3 Abs. 2 Satz 1 PlanSiG).

§ 5 PlanSiG enthält Bestimmungen über die Durchführung von öffentlichen Erörterungsterminen, mündlichen Verhandlungen und Antragskonferenzen, die die Anwesenheit der Beteiligten erfordern. Das Gesetz stellt zunächst klar, dass die Auswirkungen und Gefahren der COVID-19-Pandemie bei der Ermessensausübung berücksichtigt werden können (§ 5 Abs. 1 PlanSiG). Auf öffentliche Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen kann aber auch nach § 5 Abs. 2 PlanSiG verzichtet werden, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben sind, was bei UVP-pflichtigen Verfahren der Fall ist. Anstelle des gesetzlich vorgesehenen Vor-Ort-Termins kann eine sogenannte "Online-Konsultation" durchgeführt werden, § 5 Abs. 4 PlanSiG. Die Behörde muss die entsprechenden Informationen zur Verfügung stellen. Den Betroffenen muss dann die Möglichkeit gegeben werden, sich innerhalb einer angemessenen Frist schriftlich oder elektronisch zu äußern.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Online-Konsultation eine Möglichkeit ist, der Behörde per E-Mail oder über eine Website Kommentare zu übermitteln und eine Gegenstellungnahme zu erhalten. Die Online-Konsultation ist daher kein adäquater Ersatz für ein dialogisches Austauschformat wie ein öffentlicher Erörterungstermin. Die Abweichungen von den Zielen der gesetzlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren sind daher bei der Online-Konsultation am größten. Nach § 5 Abs. 5 PlanSiG kann dieses schriftliche Verfahren jedoch durch eine Telefon- oder Videokonferenz ersetzt werden, wenn alle Teilnahmeberechtigten diesem Verfahren zuvor zugestimmt haben. Es erwies sich jedoch als schwierig, diese einstimmige Zustimmung aller

Teilnehmenden zu erhalten, sodass selbst gut ausgestattete Behörden daran gehindert wurden, solche Formate während der Pandemie zu organisieren. Dieses Erfordernis stellt daher ein großes Hindernis für digitale Erörterungstermine dar.

Politisch sollte das PlanSiG relevante Erkenntnisse zur "bürgerfreundlichen Digitalisierung der Verwaltung" liefern. Nicht zuletzt die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung formulierten Ziele zur Beschleunigung und Digitalisierung der Verwaltung zeigen, dass eine digitale Öffentlichkeitsbeteiligung auch unabhängig vom Pandemienotstand notwendig ist. Der von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Abschlussbericht zur Evaluation von PlanSiG wurde im Oktober 2022 veröffentlicht.⁴ Die Evaluierung kommt zu dem Schluss, dass das Hauptziel des Gesetzes, nämlich die rechtssichere Durchführung und Fortführung von Verwaltungsverfahren während der COVID-19-Pandemie mit digitalen Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten, weitgehend erreicht worden ist. Die Evaluierung zeigt jedoch, dass die Hindernisse für den Einsatz von Video- und Telefonkonferenzen als Ersatz für öffentliche Erörterungstermine überarbeitet werden müssen. Darüber hinaus ist das Instrument der Online-Konsultation mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet.

Im Zusammenhang mit der Debatte um eine beschleunigte Infrastrukturplanung und der Energiekrise haben Digitalisierungsanforderungen auch in anderen Fachgesetzen Einzug gehalten. Die folgenden Gesetze enthalten Gesetzesänderungen, die vor allem im Zuge der Energiekrise vorgenommen wurden und bereits eine digitale Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben:

Materie	Gesetz
Netzausbau	<u>Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz</u>
Genehmigung von Energieanlagen	<u>Energiewirtschaftsgesetz</u>
Offshore-Ausbau von Windkraftanlagen	<u>Windenergie-auf-See-Gesetz</u>
Raumordnungsverfahren	<u>Raumordnungsgesetz</u>
Bauplanung	<u>Baugesetzbuch</u>

Dieser Prozess hat zu einer rechtlichen Zersplitterung der Bestimmungen zur Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedene Fachgesetze geführt. Weitere Gesetze mit spezifischen Regelungen zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung sind vom deutschen Gesetzgeber in Vorbereitung. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat jedoch im Juli 2023 einen Entwurf zur Novellierung des VwVfG veröffentlicht, der diese Rechtszersplitterung zu beheben versucht, indem wesentliche Bestimmungen des PlanSiG in dieses Gesetz, das allgemeine Verwaltungsvorschriften für die Bundesbehörden enthält, aufgenommen werden. In dem Gesetzentwurf heißt es, dass sich "insbesondere die digitalen Möglichkeiten der Bekanntmachung, der Auslegung von Dokumenten und der in verschiedenen Verfahrensstadien erforderlichen Erörterung" bewährt haben und "außerhalb von Krisensituationen dauerhaft und rechtssicher zur Verfügung stehen sollten".⁵ Die Regelungen traten am 1. Januar 2024 in Kraft. Die Nutzung des Internets

⁴ Ziekow et al., Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), Abschlussbericht, [hier verfügbar](#).

⁵ Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG), [hier verfügbar](#).

für Bekanntmachungen und für die Auslegung von Dokumenten wird zwingend vorgeschrieben. Die Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen wird jedoch weiterhin durch die Notwendigkeit erschwert, die Zustimmung aller Teilnahmeberechtigten einzuholen.

3. Evaluation des UVP-Portals und der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung

3.1 Bundes- und Länderportal

In Deutschland kann sich die Öffentlichkeit, insbesondere Bürger*innen sowie Umweltverbände, über UVP-Portale über laufende Genehmigungsverfahren für Infrastrukturprojekte und über Verfahren mit bereits abgeschlossener UVP informieren. Seit Mai 2017 sind Bund und Länder verpflichtet, Infrastrukturprojekte über Internetportale zu veröffentlichen. Aufgrund der verzögerten Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU wurde diese Verpflichtung erst 2018 in nationales Recht umgesetzt. Im März 2020 bestätigte die Bundesregierung, dass "das Potenzial zentraler UVP-Internetportale zur Verbesserung der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit" genutzt werden soll.⁶ Da sich Bund und Länder nicht auf ein einziges Portal einigen konnten, gibt es ein UVP-Bundesportal und ein gemeinsames Länderportal (jedes der 16 Bundesländer hat eine Unterseite im Länderportal). Das Bundesportal für die UVP wird vom Umweltbundesamt betrieben.

Nach den §§ 19 und 20 UVPG sind die Genehmigungsbehörden verpflichtet, die Öffentlichkeit durch öffentliche Bekanntmachungen über das Beteiligungsverfahren zu informieren und die entsprechenden Informationen auf den zentralen Internetportalen des Bundes und der Länder zu veröffentlichen. Dazu gehören neben der Bekanntmachung auch die Antragsunterlagen der Vorhabenträger*innen, der UVP-Bericht und andere entscheidungsrelevante Berichte sowie der Bescheid der Behörde. Im Falle einer Genehmigung ist der positive Bescheid zu veröffentlichen.

3.2 Aufbau und Inhalt der UVP-Portale

Zugang zum Portal

Seit November 2020 regelt die Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPPortV) die Art und Weise, wie die entsprechenden Inhalte von den Behörden zur Verfügung gestellt werden müssen. Nach § 3 UVPPortV sind die zentralen Internetportale von der portalbetreibenden Behörde so einzurichten und zu betreiben, dass ein einfacher Zugriff auf die Daten durch folgende Funktionen ermöglicht wird:

- Kostenloser und registrierungsfreier Zugang
- Interaktive Kartenansicht zur Visualisierung der Projekte
- Listenansicht aller Projekte, in der Informationen zu jedem Projekt angezeigt werden
- Allgemein verständliche Bezeichnung des Projekts
- Kurzbeschreibung des Projekts
- Such- und Filterfunktion, mit der Projekte nach der Projektbezeichnung gesucht und gefiltert werden können
- Kontaktdaten der zuständigen Behörde

⁶ Ergebnisse des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020, [verfügbar hier](#).

Außerdem müssen die Daten so zugänglich gemacht werden und zugänglich bleiben, dass sie von den Nutzenden des zentralen Internetportals gespeichert und ausgedruckt werden können, § 4 Abs. 1 UVPPortV. § 1 UVPPortV sieht vor, dass die Daten bis zum Abschluss des Zulassungsverfahrens öffentlich zugänglich sein müssen, danach werden die Daten häufig gelöscht.

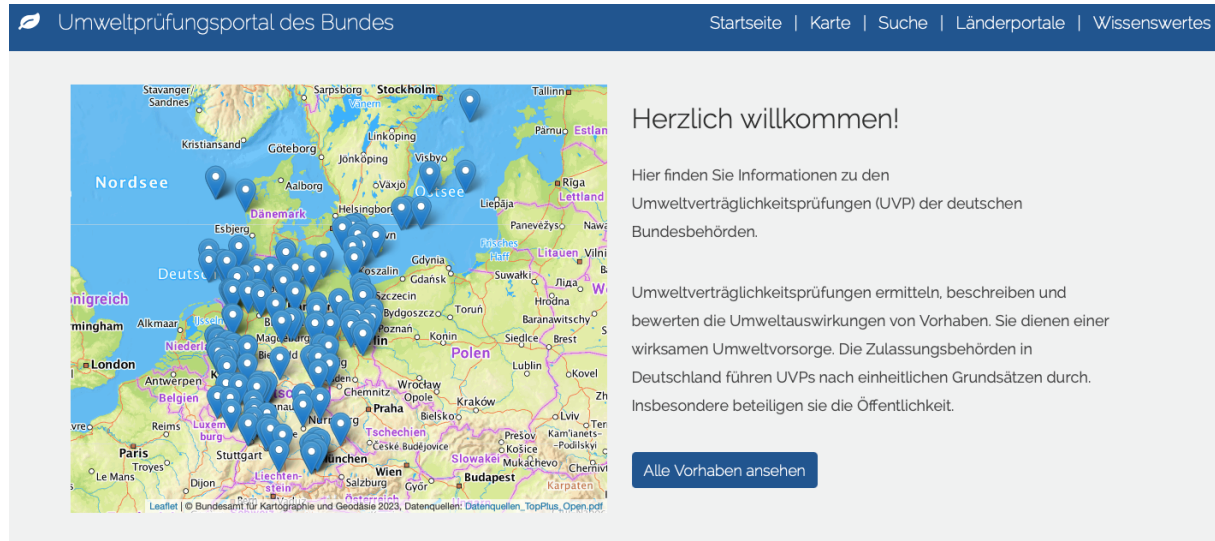


Abbildung 1: Das UVP-Portal des Bundes bietet einen Überblick über alle auf der Website veröffentlichten föderalen Projekte

Informationen im Portal

Die folgenden Informationen können über eine Such- und Filterfunktion gefiltert werden:

- Allgemeiner Suchbegriff
- Ist das Projekt UVP-pflichtig oder nicht?
- UVP-Vorhabenkategorie (z.B. Verkehrsvorhaben)
- SUP-Planungskategorie
- Behörde
- Status (laufend oder abgeschlossen)
- Filterung nach Datum der Änderung oder ID des Projekts

Suchbegriff:

Umweltprüfungspflicht:
 UVP-pflichtige Vorhaben ▾

UVP-Vorhabenkategorie:
 Verkehrsvorhaben ▾

SUP-Planungskategorie:
 - Alle - ▾

Behörde:
 - Alle - ▾

Status:
 Laufend ▾

Sortieren nach:
 Änderungsdatum ▾

[Suchen](#)

Abbildung 2: Diese Seite gibt einen Überblick über die im UVP-Portal des Bundes verfügbaren Einträge

Beispielhaft werden die o.g. Informationen gemäß § 3 UVPPortV anhand eines UVP-pflichtigen Vorhabens zur Planfeststellung für den Umbau des Bahnhofs Wiederitzsch (Sachsen) dargestellt. Die zugehörige Projektseite enthält eine Kurzbeschreibung des Vorhabens, die Lage des Vorhabens anhand einer interaktiven Karte,

Angaben zum Zeitpunkt des Eingangs der Antragsunterlagen, die Art des Genehmigungsverfahrens, die UVP-Kategorie, die zuständige Behörde, die*der Vorhabenträger*in und Informationen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Außerdem gibt es einen Link, der zur Seite der zuständigen Behörde führt, wo weitere Verfahrensinformationen sowie die Verfahrensunterlagen zu finden sind.

UVP-PFLICHTIGES VORHABEN

Planfeststellung Komplex Umbau Bahnhof Wiederitzsch

ID: 3222

Änderungsdatum: 25.04.2023

UVP-Vorhabenkategorie: Verkehrsvorhaben

Zuständige Behörde: Eisenbahn-Bundesamt (Außenstelle Dresden)

Vorhabenträger: DB Netz AG

Status: Laufend




Abbildung 3: [Projektseite](#) für den Bahnhof Wiederitzsch in Sachsen

Klarheit der Informationen

Im Prinzip zeigt das Beispiel, dass die relevanten Informationen nach UVPPortV online verfügbar sind. Allerdings gibt es in vielen Fällen noch Verbesserungsbedarf. Insbesondere die hochgeladenen Dokumente enthalten oft keine klaren und anwendungsfreundlichen Informationen. Die Dokumente haben zum Teil unverständliche Titel oder enthalten Abkürzungen, die für Laien ungewohnt sind. Klare und intuitive Beschriftungen und Nummerierungen der Dokumente fehlen oft, da es kein vordefiniertes Ablagesystem zur Identifizierung der Dokumente gibt. Hochgeladene Dokumente liegen oft nicht als pdf-Dateien vor, sondern als .docx-Dateien oder als datenreiche Zip-Ordner, die heruntergeladen werden müssen. Bei vielen Projekten ist die Anzahl der Dokumente so groß, dass es lange dauert, bis sich Nutzende durch sie durchgeklickt haben. Ein Verkehrsprojekt in Niedersachsen beispielsweise, bei dem 757 Dateien hochgeladen wurden, erwies sich nur als die Spitze des Eisbergs. Außerdem können Nutzende nicht feststellen, ob die hochgeladenen Dokumente tatsächlich vollständig sind und mit der Papierversion vor Ort übereinstimmen. Außerdem werden die Informationen in der Regel unmittelbar nach dem Ende der Öffentlichkeitsbeteiligung gelöscht.

3.3 Kommunikationskanäle und Möglichkeiten der digitalen Beteiligung

Kommunikationskanäle

Weder Kommentare noch Einwände von Bürger*innen zu den Verfahren können auf den Portalen veröffentlicht werden. Es gibt keinen Kommunikationskanal auf dem Portal. Oftmals ist die einzige Möglichkeit, Stellungnahmen an die Behörden zu übermitteln, der Weg per E-Mail oder per Post. Neben E-Mails sind auch Telefonanrufe möglich, wenn eine Telefonnummer angegeben ist. Es sollte jedoch die Möglichkeit bestehen, der Öffentlichkeit einen leichteren und barrierefreien Zugang zu den Beteiligungsverfahren zu ermöglichen.

In Deutschland geben die Behörden keine Rückmeldung zu Einwendungen und Stellungnahmen. Auf einzelne Einwendungen wird in der Regel nicht eingegangen, zumindest ist dies nicht vorgeschrieben. Schriftliche Einwendungen werden jedoch gesammelt, zusammengefasst und damit im Genehmigungsbescheid bearbeitet und beantwortet. Eine gesammelte "Bearbeitung" zeigt daher nur manchmal, wie die

Genehmigungsbehörde den Sachverhalt im Hinblick auf die konkrete Einwendung bewertet hat. Die Antwort auf die gesammelten und bearbeiteten Einwendungen wird zwar im Genehmigungsbescheid veröffentlicht, aber dies ist die einzige Information, die die Öffentlichkeit über die Argumentation der Behörde erhält, da keine individuellen Einwendungen beantwortet werden.

Zeitlicher Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt mit der Bekanntmachung des Vorhabens durch die zuständige Behörde. Die Bekanntmachung erfolgt jedoch erst, nachdem der Vorhabenträger*innen eine Standortprüfung durchgeführt und umfangreiche Antragsunterlagen erstellt hat, was in der Regel ein bis zwei Jahre dauert (je nach Art des Verfahrens und Größe des Vorhabens). Im Gegensatz dazu beginnt die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung viel früher und bezieht die Öffentlichkeit bereits ein, bevor viele Entscheidungen getroffen und zeit- und kostenintensive Unterlagen erstellt worden sind. Bei der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung kann die Öffentlichkeit daher oft mehr Einfluss auf die Genehmigungsentscheidung nehmen. Darüber hinaus ist die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nicht so stark reglementiert wie die formelle Beteiligung und ermöglicht daher verschiedene Formen der digitalen Beteiligung. Es kann sehr effektiv sein, im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung mehr über die Interessen der Öffentlichkeit und der Umweltverbände herauszufinden und sie in die Projekte einzubinden. In Deutschland hat der Verein Deutscher Ingenieure (VDI) eine Richtlinie zum Umgang mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten erarbeitet (VDI 7000). Unternehmen und Projektentwickler*innen nutzen dieses untergesetzliche Regelwerk zunehmend, um die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten zu erhöhen.

Soziale Medien

Viele Fachbehörden sind zwar in den sozialen Medien präsent, veröffentlichen aber keine Informationen über laufende UVP-Verfahren. Es ist auch möglich, dass die UVP in der Masse der Posts untergehen. Eine Ausnahme ist die Bundesnetzagentur, die vor allem für den Ausbau des Stromnetzes zuständig ist. Die Agentur informiert regelmäßig auf Twitter, Mastodon und Facebook über laufende Verfahren. Einige lokale Behörden wie Städte und Landratsämter veröffentlichen ebenfalls Informationen zu UVP. Es ist unklar, wie viele lokale Behörden dies tun.

3.4 Anzahl der im Portal veröffentlichten Projekte

Nach den Angaben auf www.uvp-verbund.de wurden im Jahr 2022 insgesamt 3.793 UVP-Vorhaben von den Bundesländern bearbeitet. Recherchen des UfUs für die Jahre 2018 und 2019 haben gezeigt, dass die in den Portalen eingetragenen Verfahren bei weitem nicht der Anzahl der tatsächlich stattgefundenen Planungsverfahren im Infrastrukturbereich in Deutschland entsprechen.⁷ Ein Vergleich der Daten mit denen der Umweltverbände zeigte, dass viel mehr Verfahren in den UVP-Portalen hätten eingetragen werden müssen. Im Jahr 2018 wurden 190 Verfahren in die UVP-Portale des Bundes und der Länder eingetragen, während rund 2.000 nicht registrierte Beteiligungsverfahren für Infrastrukturprojekte ermittelt wurden. Im Jahr 2019 wurden bereits deutlich mehr Verfahren in die Portale eingestellt (409 registrierte im Vergleich zu ca. 1.900 nicht registrierten). Obwohl die Zahl der registrierten Verfahren gestiegen ist, ist weiterhin davon auszugehen, dass nicht alle für die Öffentlichkeit relevanten Beteiligungsverfahren in den Portalen registriert sind.

⁷ https://www.ufu.de/wp-content/uploads/2022/07/MOeB2019_Ausfuhrlicher-Bericht_final_mit_PDF_V2.pdf.

4. Fazit und Handlungsempfehlungen

Abschließend werden die wichtigsten Erkenntnisse über den Stand der elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland kurz zusammengefasst. Darüber hinaus werden rechtliche und politische Empfehlungen für eine effektivere und effizientere elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben.

Zusammenfassung

In Deutschland hatte die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor der COVID-19-Pandemie Eingang in einige sektorale Gesetze und in einigen Bundesländern gefunden. Diese Regelungen dienten jedoch eher der Information der Öffentlichkeit als der Sicherstellung einer breiteren Öffentlichkeitsbeteiligung. Erst im Zuge der COVID-19-Pandemie wurde mit dem PlanSiG begonnen, die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in größerem Umfang zu ermöglichen. Dieses Gesetz führte erstmals einheitliche Regelungen für die Umsetzung optionaler digitaler Verfahrensschritte in der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren ein. Da die Regierung die Notwendigkeit der Digitalisierung unabhängig von der Pandemie sah, wurde das PlanSiG mehrfach verlängert, zuletzt bis Ende 2023. Ab 2024 werden seine wesentlichen Regelungen in das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen.

Das PlanSiG ermöglicht es, die öffentliche Bekanntmachung sowie die Unterlagen und Entscheidungen zu dem Vorhaben online zu veröffentlichen. Darüber hinaus können die Behörden anstelle einer persönlichen Anhörung der Öffentlichkeit eine "Online-Konsultation" durchführen, um die Stellungnahmen der Öffentlichkeit zu erörtern. Bei der Online-Konsultation handelt es sich um ein schriftliches Verfahren, bei dem die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der Umweltverbände über ein Portal oder per E-Mail ausgetauscht werden. Diese Form des Austauschs ersetzt ein dialogisches Austauschformat wie den öffentlichen Erörterungstermin nur unzureichend. Die Behörde kann eine Online-Konsultation nur dann durch eine Telefon- oder Videokonferenz ersetzen, wenn alle Beteiligten ihr Einverständnis gegeben haben. Dies ist ein Hindernis für eine effektive elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung.

In Deutschland gibt es ein UVP-Portal des Bundes und ein Portal für den Zugang zu allen UVP-Verfahren der 16 Bundesländer. Damit ist es leichter zugänglich als 16 einzelne Portale. Diese beiden UVP-Portale genügen nicht allen rechtlichen Anforderungen, insbesondere werden nicht alle Projekte auf den Portalen veröffentlicht. Der Digitalisierungsgrad ist eher gering. Die Portale werden nicht weiterentwickelt. Die Informationen werden in der Regel unmittelbar nach der Öffentlichkeitsbeteiligung gelöscht. Darüber hinaus gibt es keine Möglichkeit der Interaktion. So können beispielsweise keine Einwände auf den UVP-Portalen veröffentlicht werden. Ein weiteres großes Problem ist die Vollständigkeit und Identifizierung der Dokumente. Es gibt keine Möglichkeit für die Nutzenden, festzustellen, ob alle Dokumente hochgeladen wurden. Es gibt auch kein vordefiniertes Ablagesystem zur Identifizierung der Dokumente. In manchen Fällen werden viele Dateien mit kryptischen Namen hochgeladen. Nutzende muss sich mühsam durch die Dokumente klicken. Das Hauptproblem aber bleibt, dass in den letzten Jahren nur etwa 20 bis 40 Prozent der Projekte überhaupt auf den UVP-Portalen veröffentlicht wurden.

Allgemeine Handlungsempfehlungen

1. Die elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung muss vom Gesetzgeber stärker berücksichtigt werden. Es sollte in Erwägung gezogen werden, ein eigenes Gesetz zur elektronischen Öffentlichkeitsbeteiligung zu schaffen, um der komplexen Materie Rechnung zu tragen.
2. Die elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung sollte mindestens die Standards beinhalten, die bisher für die physische Öffentlichkeitsbeteiligung gelten. Dies ist in Deutschland derzeit nicht gewährleistet.

3. Darüber hinaus werden Förderprogramme und Pilotprojekte zur Erprobung elektronischer Öffentlichkeitsbeteiligungsformate benötigt. Derzeit gibt es kaum Voraussetzungen für Regierungsbehörden, elektronische Beteiligungsformate zu nutzen.
4. Nach § 27c Abs. 1 VwVfG kann anstelle einer Online-Konsultation eine Telefon- oder Videokonferenz durchgeführt werden, wenn alle teilnahmeberechtigten Personen eingewilligt haben. Da dies die Behörden von der Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen abhält, sollte die Vorschrift angepasst werden, um Telefon- und Videokonferenzen zu erleichtern.

Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des UVP-Portals

1. Die UVP-Portale müssen weiterentwickelt werden. Der Digitalisierungsgrad ist nicht mehr zeitgemäß. Insbesondere sollte die Möglichkeit geschaffen werden, auf dem Portal zu interagieren und Kommentare zu hinterlassen. Die zuständige Behörde sollte ein Feedback zu den Kommentaren im Portal geben.
2. Die Verwaltung der Dokumente in den Portalen sollte transparenter sein. Die Dokumente sollten in einem vordefinierten Ablagesystem mit leicht identifizierbaren Namen organisiert werden. Darüber hinaus sollte die Vollständigkeit der Verfahrensdokumente gewährleistet sein.
3. Die Informationen auf den UVP-Portalen werden zu schnell gelöscht. Die Informationen sollten auch nach Abschluss des Projekts für einen angemessenen Zeitraum auf den Portalen verfügbar bleiben. Idealerweise sollten die Fälle in einem Archiv organisiert werden.
4. Die zuständigen Behörden sollten die sozialen Medien stärker nutzen, um die elektronische Öffentlichkeitsbeteiligung und die UVP-Portale leichter zugänglich und bekannter zu machen.
5. Alle für die Öffentlichkeit relevanten Beteiligungsverfahren sollten in die UVP-Portale eingetragen werden. Obwohl die Zahl der registrierten Verfahren in den letzten Jahren gestiegen ist, gibt es immer noch eine erhebliche Anzahl von Verfahren, die fehlen.

5. Referenzen

Allgemeines Eisenbahngesetz

Bundesfernstraßengesetz

Bundeswasserstraßengesetz

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften

Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG –
Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie
2003/35/EG, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, UmwRG

Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche,
Erschütterungen und ähnliche Vorgänge – Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG

Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich

Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen - E-Government-Gesetz
Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Förderung des E-Government in Berlin

Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-
19-Pandemie - Planungssicherstellungsgesetz, PlanSiG

Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von
Planfeststellungsverfahren

Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz

Landesverwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg

Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg

Verordnung über zentrale Internetportale des Bundes und der Länder im Rahmen der
Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Portale-Verordnung - UVPPortV)

Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG