



Wortprotokoll der 54. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 16. Oktober 2023, 16:30 Uhr
Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 600

Vorsitz: Uli Grötsch, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung ver- waltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG)

BT-Drucksache 20/8299

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Rechtsausschuss
Ausschuss für Digitales

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Dunja Kreiser [SPD]
Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]
Abg. Lukas Benner [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
Abg. Manuel Höferlin [FDP]
Abg. Dr. Christian Wirth [AfD]
Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	27
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Tom Witschas , Unabhängiges Institut für Umweltfragen, Berlin (UfU)	20(4)315 A 27
Dr. Barbara Weiser , Caritasverband für die Diözese Osnabrück e. V.	20(4)315 B 44
Dr. Robert Seegmüller , Richter am Bundesverwaltungsgericht, Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin	20(4)315 C 56
Prof. Dr. Alexander Tischbirek , Universität Regensburg	20(4)315 D 61
Dr. Gisela Meister-Scheufelen , Universität Potsdam	20(4)315 E 66
Dr. Katharina Goldberg , Helmut-Schmidt-Universität, Universität der Bundeswehr Hamburg	20(4)315 F 69
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände , Berlin	20(4)315 G 76
Verena Wolf , Verband der Chemischen Industrie e. V., Düsseldorf (VCI)	20(4)315 H 80
<u>Unangeforderte Stellungnahme</u>	
Bundesrechtsanwaltskammer Berlin (BRAK)	20(4)272 177



Anwesende Mitglieder des Ausschusses

Fraktion	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
SPD	Grötsch, Uli Kreiser, Dunja Lindh, Helge	
CDU/CSU	Amthor, Philipp Oster, Josef	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		Benner, Lukas
FDP	Höferlin, Manuel	
AfD		Perterka, Tobias
DIE LINKE	Renner, Martina	
fraktionslos		



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 16. Oktober 2023, 16.30 Uhr
„Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften“

Dr. Katharina Goldberg³⁾

Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Dr. Gisela Meister-Scheufelen²⁾

Dozentin an der Universität Potsdam

Ehemalige Vorsitzende des Normenkontrollrates Baden-Württemberg

Dr. Klaus Ritgen⁵⁾

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Berlin

Dr. Robert Seegmüller²⁾

Richter am Bundesverwaltungsgericht

Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin

Prof. Dr. Alexander Tischbirek³⁾

Universität Regensburg

Dr. Barbara Weiser¹⁾

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Osnabrück

Tom Witschas⁴⁾

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V., Berlin

Verena Wolf²⁾

Verband der Chemischen Industrie

Landesverband Nord e.V., Laatzen

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Jan Ziekow¹⁾

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer (Foev)

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag DIE LINKE.

5) Gemäß § 69a Abs. 3 GO-BT



Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften
(5. VwVfÄndG)**

BT-Drucksache 20/8299

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Wir starten, um keine Zeit zu verlieren. Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich darf Sie sehr herzlich begrüßen und eröffne hiermit die 54. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat. Mein Name ist Uli Grötsch. Ich vertrete hier als eines der dienstältesten Mitglieder, wie wir eben besprochen hatten, den eigentlichen Vorsitzenden, Professor Dr. Castellucci. Ich danke Ihnen, sehr geehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind und uns mit Ihrer Expertise heute zur Verfügung stehen, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Ausschuss für Inneres und Heimat und die der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Ich begrüße daher zunächst die von den Fraktionen benannten und hier anwesenden Sachverständigen: Das ist Frau Dr. Katharina Goldberg, Herr Dr. Robert Seegmüller, Frau Dr. Barbara Weiser, Herr Tom Witschas, Frau Verena Wolf, sowie Professor Dr. Dr. Jan Ziekow und Herr Dr. Klaus Ritgen für die Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände. Dann begrüße ich noch hier per Videokonferenz zugeschaltet die Sachverständigen Frau Dr. Gisela Meister-Scheufelen und Herrn Professor Dr. Alexander Tischbirek. Herzlich willkommen Ihnen allen. Auch per Videokonferenz zugeschaltet sind meines Wissens noch die Abgeordneten Mechthilde Wittmann und Konstantin Kuhle. Und ich freue mich und darf begrüßen für die Bundesregierung Herrn Ministerialdirigent Dr. Andreas Mom aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat. Wie immer wird die Sitzung live auf Stream 6 auf der Homepage des Deutschen Bundestages übertragen und ab morgen über die Mediathek für die Öffentlichkeit zum Abruf bereitgestellt. Wir hatten wie immer um schriftliche Stellungnahmen gebeten. Für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind an die Ausschussmitglieder verteilt worden und werden dem Protokoll über diese Sitzung selbstverständlich beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur Durchführung der öf-

fentlichen Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Ich sehe keine Widerrede. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll erstellt und Ihnen zur Korrektur übersandt. Im Anschreiben werden Ihnen Details zur Behandlung mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen selbstverständlich auch ins Internet eingestellt. Ich denke, Sie wissen, für die Anhörung ist die Zeit von 16:30 Uhr bis 18:30 Uhr vorgesehen. Wie das bei Anhörungen hier üblich ist, möchte ich jedem Sachverständigen die Gelegenheit geben, in einer kurzen Einleitung, die bitte schön drei Minuten nicht überschreiten sollte, zum Beratungsgegenstand Stellung zu beziehen. Ich bitte Sie alle ausdrücklich, sich angesichts der Vielzahl von Sachverständigen an dieses Zeitfenster zu halten, auch wenn das Thema eigentlich viel mehr Raum einnehmen könnte, damit einfach ausreichend Zeit für die Fragen durch die Abgeordneten bereitsteht. Nach den Eingangsstatements werden wir, orientiert an Fraktionsrunden, mit der Befragung der Sachverständigen beginnen. Ich bitte, dass die Fragesteller diejenigen Sachverständigen ausdrücklich benennen, an die sie die Frage richten wollen. Zu den Frageregeln gilt: In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen oder je eine Frage an zwei Sachverständige richten. Für die Fragen gilt eine Zwei-Minuten-Zeitbegrenzung, die Auskunftsperson antwortet dann unmittelbar auf die Frage. Für die Antwort auf jede Frage stehen ebenfalls zwei Minuten zur Verfügung. In der zweiten Fraktionsrunde werde ich angesichts der fortgeschrittenen Zeit, so vermute ich, situativ entscheiden, ob das Zeitfenster weiterhin zwei oder nur noch eine Frage pro Fraktion zulässt. Und wenn Sie damit einverstanden sind, dann werden wir so verfahren. Ich sehe keine Widerrede, deshalb vielen Dank. Und entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich dann Frau Dr. Goldberg um ihr Eingangsstatement bitten. Frau Dr. Goldberg, Sie haben das Wort.

SV **Dr. Katharina Goldberg** (HSU): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Grötsch, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung sollen im Jahr 2020 während der Covid-19-Pandemie mit dem



Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) eingeführte Vorschriften dauerhaft in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) überführt werden. Es handelt sich um Vorschriften, die zuvor analoge Vorgänge in ein digitales Umfeld bringen. Die in vielen Verfahren vorgesehene öffentliche Bekanntmachung muss nun zwingend als Wirksamkeitsvoraussetzung im Internet erfolgen. Und zur Einsicht: Auszulegende Dokumente sind vorrangig über das Internet zugänglich zu machen, Video- und Telefonkonferenzen werden für Erörterungen, mündliche Verhandlungen und Antragskonferenzen grundsätzlich zugelassen.

Neben diesen aus dem Planungssicherstellungsgesetz übernommenen Vorschriften werden die Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes im Verwaltungsverfahren erweitert.

So werden auf dem sogenannten Hin-Kanal zu Behörden, also der Kanal, wo sich an eine Behörde gewendet wird, Erklärungen, die über das besondere elektronische Anwaltspostfach, Notarpostfach, Steuerberaterpostfach und Postfach der Berufsausübungsgesellschaften abgegeben werden, als schriftformersetzend anerkannt.

Auf dem sogenannten Rück-Kanal, also wenn die Behörde sich nach außen hin äußert, können Behörden zukünftig nicht nur die personengebundene, qualifizierte, elektronische Signatur, sondern auch das an eine juristische Person gebundene, qualifizierte, elektronische Siegel verwenden. Das Besondere an dem vorliegenden Gesetzentwurf ist, dass die Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes bereits in den letzten drei Jahren erprobt und in der Praxis für positiv befunden wurden. Insofern hat hier, bedingt durch den tatsächlichen Druck der Pandemiejahre, ein Prozess stattgefunden, der in rechtlichen Bereichen, die technische Vorgänge begleiten, häufig gefordert wird – Regulatory Sandboxes sind hier das Schlagwort. In solchen Sandboxes können in einem zeitlich isolierten Bereich, innerhalb dessen Maßnahmen keine Auswirkungen auf die äußere Umgebung haben, Vorschriften und Techniken erprobt werden. Solche Regulatory Sandboxes bieten neben der Möglichkeit der Erprobung außerdem Raum für Evaluationen und können schlussendlich, und so ist es hier auch geschehen, dazu führen, dass Gesetze maßgeblich verbessert werden. Die hier geplante Überführung erprobter digitaler Prozesse von einem zeitlich begrenzt geltenden Gesetz in das Verwaltungsverfahrensgesetz ist daher zu begrüßen.

Sie dient der Zugänglichkeit von Informationen im digitalen Zeitalter, reduziert den technischen Aufwand und dient zusätzlich der Transparenz von Prozessen. Auch die erweiterten Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes, die im gerichtlichen Verfahren bereits erprobt wurden, können als positiv bewertet werden. Auch sie dienen der Erweiterung von Kommunikationswegen und damit dem besseren Zugang zu Behörden. Herzlichen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Frau Dr. Goldberg. Was für eine Punktlandung. Ich fahre fort und gebe das Wort an Frau Dr. Meister-Scheufelen. Bitte schön.

SV **Dr. Gisela Meister-Scheufelen** (Universität Potsdam): Vielen Dank, Herr Abgeordneter Grötsch. Auch von meiner Seite grundsätzlich zunächst einmal natürlich Anerkennung – der Entwurf geht genau in die richtige Richtung. Allerdings enthält er eine ganze Reihe von Qualitätsmängeln und die möchte ich ansprechen, es sind sieben Punkte. Erstens: Es ist nicht einzusehen, warum hier eine solche Eile an den Tag gelegt wurde. Auch wir als Sachverständige hatten nur wenige Tage Zeit. Jetzt liegt der Änderungsantrag der Regierungsfractionen vor, das Planungssicherstellungsgesetz, um ein weiteres Jahr bis Ende 2024 zu verlängern. Diese Zeit sollte genutzt werden, um auch die Qualitätsmängel dieses Entwurfs hier zu überwinden. Punkt zwei: Wir haben eine Widersprüchlichkeit innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes. § 37 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz stellt besondere Anforderungen an elektronische Dokumente. Danach muss das Zertifikat die erlassende Behörde erkennen lassen soll. Erwähnt wird, dass dies für die Signatur gilt. Dies wurde nicht überarbeitet, denn jetzt müsste ergänzt werden, dass sich dies auch auf das Behördensiegel bezieht. Das ist ein handwerklicher Fehler, der eigentlich nicht vorkommen sollte.

Als drittes: Wir haben eine hohe Rechtsunsicherheit zu erwarten, da die Bundesländer mit ihren 16 Landesverwaltungsverfahrensgesetzen nicht in der Lage sein werden, ab dem 2. Januar 2024 schon nachzuziehen. Dieser Gleichklang wäre aus Konkordanzgründen und aus Gründen der Revisibilität notwendig. Das heißt, es wird Monate dauern, bis die Bundesländer hier nachgezogen haben. Damit



haben wir eine hohe Rechtsunsicherheit – ausgerechnet bei einer notwendigen Verwaltungsdigitalisierung.

Viertens: Der Gesetzentwurf ist nicht systemverträglich, weil bei den elektronischen Dokumenten, die eine Signatur enthalten, zivilprozessual die Echtheitsvermutung vorliegt, nach geltendem Recht aber nicht bei den Dokumenten mit dem Behördensiegel. Auch hier ist die Anpassung, und zwar in § 371a Abs. 3 S. 2 ZPO, versäumt worden.

Fünftens: Wir haben eine Rechtszersplitterung, die gravierend und sicherlich auch nicht schnell auszuräumen ist. Der Gesetzgeber sollte sich Zeit nehmen, die wichtigsten Anpassungen vorzunehmen. Es kann nicht sein, dass in Fachgesetzen, die ebenfalls Verfahrensregeln enthalten und als *lex specialis* dem Verwaltungsverfahrensgesetz vorgehen, ein Digitalisierungsrückstand gegenüber der Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz besteht.

Sechstens: Der Gesetzentwurf verletzt nach meiner Auffassung auch das Qualitätsgebot der Regelungskonzentration.

Wir haben hier Redundanzen mit dem Onlinezugangsgesetz und mit dem E-Government-Gesetz. Und wie es so ist bei Redundanzen: Wir haben auch Widersprüche. Es ist nicht klar, was jetzt an Fortschritt in dem elektronischen Verkehr zwischen Bürger und Behörde gemeint ist – ob nur der Hin-Kanal vom Bürger zur Behörde, wie gerade eben schon erwähnt von meiner Vorrednerin, oder auch der Rück-Kanal von der Behörde zum Bürger verbessert werden soll.

Und siebtens: Es ist überhaupt nicht einzusehen, warum hier der Erfüllungsaufwand nicht ausgerechnet wurde. Nach der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sind die Ministerien verpflichtet, ihn auszurechnen. Wir haben drei Jahre Erfahrung allein mit dem Planungssicherstellungsgesetz. Also das ist leistbar und sollte hier auch passieren, übrigens auch im Interesse der Bundesregierung. Denn wir haben hier sicherlich mehr *Entlastung* als *Belastung*.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Frau Meister-Scheufelen. Es geht weiter mit Herrn Dr. Ritgen.

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Kommunale Spitzenverbände): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete. Aus Sicht der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände, für die ich heute hier sprechen

darf, ist zunächst darauf hinzuweisen und an Sie die Bitte zu richten, auch in diesem Fall wieder zu einem geordneten Gesetzgebungsverfahren zurückzukehren! Wir haben den ursprünglichen Referentenentwurf mit einer Frist von einer Woche bekommen, Ihre Einladung hat uns mit einer Frist von wenigen Stunden erreicht. Es ist völlig klar, dass innerhalb einer solche Frist eine Einbindung der kommunalen Familien nicht möglich ist – das wäre aber ganz wichtig, um die Qualität der Gesetzgebung sicherzustellen. In der Sache, und deswegen ist es in dem Fall nicht so tragisch, ist darauf hinzuweisen, dass wir den vorliegenden Entwurf als Beitrag zur weiteren Beförderung der Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung grundsätzlich begrüßen.

Es gibt aber auch durchaus einige kritische Punkte, auf die ich mich im Folgenden konzentrieren. Ersten: Die vorgeschlagenen Änderungen in § 3a VwVfG, bei der aus unserer Wahrnehmung heraus der Bürger zu wenig in den Blick genommen wird. Es wird zu wenig dafür getan, dass auch der Bürger besser als bisher elektronisch mit den Behörden kommunizieren kann.

Aus Sicht der Praxis würde es in vielen Fällen ausreichen, wenn man ein Dokument mit einer eingescannten handschriftlichen Unterschrift verwendet. Dann haben wir den Ersatz der elektronischen Signatur durch das elektronische Siegel. Eine sehr gute Regelung. Aber wie gerade schon von einem Vorredner betont: auch wir würden uns dafür aussprechen, hier nicht auf halbem Weg stehenzubleiben, sondern die volle Gleichstellung mit der elektronischen Signatur einzuführen, insbesondere, was die Beweiswirkung angeht.

Vollständig entfallen können aus unserer Sicht dagegen die Regelungen zur DE-Mail. Das Instrument hat sich nicht bewährt, sorgt in der Praxis eher für Unwillen und ist überflüssig.

Zweiter Punkt: Die Bekanntmachung durch Veröffentlichung im Internet. Die Regelung des § 27a VwVfG zur verpflichtenden Veröffentlichung auch im Internet können wir grundsätzlich mittragen, bitten aber darum, und der Punkt wurde soeben ebenfalls bereits angesprochen, auch die notwendigen Folgeanpassungen im Fachrecht nachzuvollziehen, damit wir hier eine Harmonisierung haben. Vielleicht müsste man auch noch überlegen, ob man für sehr kleine Gemeinden eine Übergangsregelung oder eine Ausnahmenvorschrift vorsehen könnte.



Drittens: In § 27b VwVfG sollte klargestellt werden, wie es auch der Bundesrat gefordert hat, dass nicht nur auf der Homepage der für die Auslegung zuständigen Behörde, sondern auch auf der Homepage derjenigen Behörde, die die Auslegung veranlasst hat, also etwa zum Beispiel der Planfeststellungsbehörde, die Zugänglichmachung erfolgen kann. Die Bundesregierung hat in ihrer Rückäußerung zur Stellungnahme des Bundesrats darauf hingewiesen, dass das jetzt schon möglich ist. Das mag sein, aber es sollte jedenfalls im Wortlaut auch klargestellt werden.

Viertens: Was die digitalen Erörterungsformate in § 27 angeht, so könnten wir uns gut vorstellen, dass die nicht von der Einwilligung aller Teilnehmenden abhängig gemacht wird, weil das für die Praxis ein großes Hindernis darstellen wird.

Schließlich zum Thema Erfüllungsaufwand, das ebenfalls bereits angesprochen wurde. Auch aus unserer Sicht ist völlig unverständlich, dass es dazu an Angaben fehlt. Um ein Beispiel zu nennen: Die Einführung oder die Nutzung des besonderen Anwaltspostfachs wird durchaus auch Erfüllungsaufwand auf der kommunalen Ebene verursachen, schlicht durch die dann möglicherweise höhere Zahl der Nutzer. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank auch Ihnen, Herr Dr. Ritgen. Es geht weiter mit Herrn Dr. Seegmüller.

SV **Dr. Robert Seegmüller** (Richter am Bundesverwaltungsgericht): Der Gesetzentwurf soll, wie wir schon gehört haben, Vorstellungen des Planungssicherungsgesetzes in Dauerrecht überführen, die Möglichkeiten der elektronischen Übermittlung von Erklärungen an Behörden erweitern und darüber hinaus den Ländern helfen – bis sie selbst ihre VwVfGs geändert haben – von den Regelungen des Planungssicherungsgesetzes weiterhin Gebrauch zu machen.

Die gute Nachricht vorweg ist: Der Gesetzentwurf erreicht sein Ziel, mehr und kontinuierlichere Kommunikation mit den Behörden zu ermöglichen, grundsätzlich.

Der Nachteil ist allerdings: Er leidet vor allem daran, dass es sich lediglich um eine weitere Insellösung für einen Teilbereich des Rechts handelt. Er wird den Herausforderungen, welche die Digitalisierung für den Rechtsverkehr bedeuten, nur eingeschränkt gerecht.

Im Einzelnen: Der Gesetzentwurf nimmt nur die Kommunikation mit Behörden in Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz in den Blick. Die Regelungen zur Kommunikation mit Behörden in Sozialverwaltungsverfahren, in Steuerverwaltungsverfahren bleiben unverändert und weichen damit zukünftig erst einmal von den Regelungen des VwVfG ab. Der Gesetzentwurf erreicht auch keinen vollständigen Gleichlauf der Vorschriften für die Kommunikation mit Behörden im allgemeinen Verwaltungsverfahren und für die Kommunikation mit den Gerichten. Der Gesetzentwurf nimmt weiterhin hin, dass das Verwaltungsverfahren in den Ländern für einen nicht unerheblichen Zeitraum hinsichtlich der Regelungen zur elektronischen Kommunikation von den Bundesregelungen abweicht. Das ist der eine Kritikpunkt.

Der zweite ist: Der Gesetzentwurf hält fest an § 3a Absatz 1 VwVfG und letztlich danach an der relativ komplizierten Regelung, dass die Übermittlung elektronischer Dokumente nur zulässig ist, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Demgegenüber sieht § 55d VwGO ja bereits seit dem 1. Januar 2022 vor, dass Kommunikation professioneller Einreicher, vor allem Rechtsanwälte, von den Verwaltungsgerichten grundsätzlich elektronisch abzuwickeln ist – diese Zurückhaltung in § 3a Absatz 1 VwVfG ist eigentlich unverständlich.

Was ist die Lösung? Der Gesetzentwurf sollte sich im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zunächst darauf beschränken, die Geltungsdauer des Planungssicherungsgesetzes insgesamt um einen gewissen Zeitraum zu verlängern. Die gewonnene Zeit sollte der Entwicklung und Umsetzung eines klaren, einfachen, für alle Bereiche des Rechts geltenden digitalen Kommunikationskonzepts dienen.

Dieses Konzept sollte folgenden Grundsätzen dienen: Elektronische Kommunikation ist in allen Bereichen des Rechts der Regelfall. Das wäre der erste Punkt, der wichtig ist. Papierhafte Kommunikation soll nur noch dort stattfinden, wo elektronische Kommunikation nicht möglich ist.

Zweiter Punkt: Elektronische Kommunikation muss in allen Bereichen des Rechts nach denselben Regeln erfolgen. Es kann nicht sein, dass ich jedes Mal in irgendeine Verfahrensordnung gucken muss, ehe ich irgendein elektronisches Dokument verschicken kann.

Dritter Punkt: Der Zugang zu den elektronischen



Kommunikationsmöglichkeiten soll einfach zu erlangen sein. Denkbar wäre es, die Übersendung eines handschriftlich unterzeichneten Dokuments im PDF-Format stets ausreichen zu lassen. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank Ihnen, Herr Dr. Seegmüller. Wir wechseln wieder in die Videokonferenz. Das Wort hat Professor Dr. Tischbirek. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Alexander Tischbirek** (Universität Regensburg): Vielen Dank, sehr geehrte Ausschussmitglieder. Ich bedanke mich herzlich für die Einladung. Ich möchte aus meiner Stellungnahme vier Punkte aufgreifen.

Erstens: Es ist zu begrüßen, dass mit dem Gesetzentwurf Sondervorschriften des Rechts der Digitalisierung in die hergebrachten Verwaltungsgesetze überführt werden, denn das digitale und das analoge Handeln der Verwaltung sind heute eng miteinander verquickt. Ein Auslagern des Rechts der Digitalisierung in Sondergesetze ist somit weder sachangemessen, noch fördert es die rechtliche Transparenz. Zukünftige Reformschritte sollten diese Integration des Verwaltungs-Digitalisierungsrechts vertiefen. So wären beispielsweise die Vorschriften des OZG, etwa der geplante § 9a oder des E-Government-Gesetzes auf eine entsprechende Überführung zu prüfen.

Zweitens: Es erscheint folgerichtig, dass der Entwurf die angesprochene Konsolidierung des Verwaltungs-Digitalisierungsrechts im VwVfG vornehmen will – die erprobten und positiv evaluierten Regelungen des Planungssicherungsgesetzes passen in den dortigen Regelungskontext. Der Entwurf greift jedoch in Teilen zu kurz, wenn er sich allein auf eine Reform des VwVfG beschränkt. Parallelregelungen etwa zu den Schriftformersatzmöglichkeiten sollten neben § 3a VwVfG auch in § 36a SGB I und § 87a der Abgabenordnung vorgenommen werden.

Entsprechendes gilt etwa für die beweisrechtlichen Implikationen des qualifizierten elektronischen Behördenriegels, auch das haben meine Vorrednerinnen und Vorredner ja bereits erwähnt.

Es ist zu begrüßen, wenn auch die Länder ihr Verwaltungsverfahrenrecht parallel anpassen, angesichts der Kürze der Zeit erscheint hier die vorgesehene Verlängerung des Planungssicherungsgesetzes für die einzelnen Länder ohne dynamische

Verweisung sinnvoll. Die wenigen Diskrepanzen zwischen dem hiesigen Gesetzentwurf und dem Recht des Planungssicherungsgesetzes können insoweit hingenommen werden, meines Erachtens.

Drittens: Der Entwurf sichert und stärkt das digitale Verwaltungshandeln, etwa wenn wie im neuen § 27a VwVfG die Internetbekanntmachung zur Regel erhoben wird. Dies erleichtert generell den Zugang zur Verwaltung. Zugleich ist es richtig, dass der Entwurf zusätzlich, aber immer auch die analoge Alternative zulässt. Dies ermöglicht der Verwaltung eine einzelfallsensible Verfahrensgestaltung, die auch Rücksicht auf den Teil der Bevölkerung nehmen lässt, der die digitalen Kommunikationsmittel nicht nutzen kann oder will.

Viertens: Der Entwurf schreibt im Wesentlichen den Status quo fort. Dies ist zu begrüßen, macht weitere Reformanstrengungen bei der Verwaltungsdigitalisierung jedoch nicht obsolet. Die für das Frühjahr angekündigte KI-Verordnung der Europäischen Union wird auch Implikationen für das Verwaltungsverfahren zeigen. Die deutsche Verwaltung darf sich Künstlicher Intelligenz nicht verschließen. Dies gilt auch im Bereich von Beurteilungsermächtigungen und Ermessensentscheidungen. Die Vorschrift des § 35a VwVfG erscheint vor diesem Hintergrund nicht mehr überzeugend und sollte ebenfalls neu gefasst werden. Diesbezüglich erlaube ich mir, auf meine schriftliche Stellungnahme zu verweisen. Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke schön, Professor Dr. Tischbirek. Es geht weiter mit Frau Dr. Weiser, Sie haben das Wort.

SV **Dr. Barbara Weiser** (Caritas): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete. Bei meiner Stellungnahme beschränke ich mich auf die ebenfalls im Gesetzentwurf enthaltene Entfristung der Beschäftigungsduldung – diese Regelung würde sonst Ende des Jahres auslaufen. Die Beschäftigungsduldung dient dazu, den Aufenthalt von Personen zu sichern, die hier seit längerem mindestens 35 Wochenstunden erwerbstätig sind und zahlreiche weitere Voraussetzungen erfüllen. Der Diözesancaritasverband Osnabrück begrüßt die vorgeschlagene Entfristung ausdrücklich, da die Beschäftigungsduldung verhindern kann, dass Personen, die sich hier erfolgreich in den Arbeitsmarkt



integriert haben, ausreisen müssen. Nach der Gesetzesbegründung sollen allerdings noch weitere gesetzliche Änderungen bei den Erteilungsvoraussetzungen zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen, um die Regelung, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen realistischer und praxistauglicher zu fassen. Das ist auch dringend erforderlich, da die gegenwärtige Fassung hohe Barrieren aufbaut. Erleichterte Erteilungsvoraussetzungen fördern eine langfristige und nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Sie nützen nicht nur den Betroffenen selbst, sondern auch den sie beschäftigenden Unternehmen, sie leisten damit auch einen Beitrag zur Deckung des bestehenden Fach- und Arbeitskräftebedarfs. Bislang setzt die Erteilung der Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden spätestens am 1. August 2018 eingereist sind. Auf die Nennung eines Einreisestichtages sollte verzichtet werden. Anders als bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis muss für die Beschäftigungsduldung die Identität nicht nur zum Antragszeitpunkt geklärt sein, sondern bereits zu bestimmten Stichtagen in der Vergangenheit. Diese kompliziert gefasste und zeitlich überholte Stichtagsregelung sollte gestrichen werden. Ist die Klärung der Identität weder durch einen Pass- oder Passersatz oder durch andere Unterlagen zumutbar möglich, sollte dem Koalitionsvertrag entsprechend die Identitätsklärung durch Abgabe einer Versicherung an Eides statt eingeführt werden. Nach der gegenwärtigen Regelung müssen die Antragstellenden seit mindestens 18 Monaten in der Regel mit einer Arbeitszeit von 35 Wochenstunden gearbeitet haben und seit einem Jahr ihren Lebensunterhalt dadurch sichern können. Diese starre Regelung stellt eine unnötig hohe Hürde dar. Deswegen sollte künftig ausreichen, dass die Antragstellenden gegenwärtig eine lebensunterhaltssichernde Beschäftigung ausüben, wobei bei Alleinerziehenden etwa ein ergänzender Leistungsbezug unproblematisch sein müsste. Die aktuelle Regelung beinhaltet auch eine im Aufenthaltsrecht einmalige Kollektivhaftung: Eine Beschäftigungsduldung wird nicht erteilt, wenn die Ehepartner*innen bestimmte Versagungsgründe erfüllen, etwa den Integrationskurs nicht erfolgreich abgeschlossen haben. Das ist im Hinblick auf den grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie auch verfassungsrechtlich problematisch, da hierdurch eine Schlechterstellung von Familien gegenüber Alleinerstehenden erfolgt. Dies sollte beendet werden. Herzlichen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Wir haben zu danken, Frau Dr. Weiser. Es geht weiter mit Herrn Witschas. Bitte schön.

SV **Tom Witschas** (UfU): Vielen Dank. Sehr geehrter Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich bedanke mich für die Möglichkeit, hier im Namen des unabhängigen Instituts für Umweltfragen Stellung zum vorliegenden Gesetzentwurf zu nehmen. Unser Institut engagiert sich seit über drei Jahrzehnten auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsbeteiligung, weshalb ich ausschließlich zu den Themen der Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen werde. Wir haben in der sehr kurzen Zeit eine umfangreiche Stellungnahme vorgelegt und ich möchte nur drei wichtige Themen an dieser Stelle herausgreifen. Das erste Thema ist die Notwendigkeit eines mutigen Gesetzes zur Regelung der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung: Durch die Konkordanz-Gesetzgebung, die wurde hier schon angesprochen, haben wir einen stark beschränkten Entwurf vorliegen. Das zeigt auch der Änderungsantrag der Koalition, der aus diesem Grund das PlanSiG für die Verwaltungsverfahren der Länder um ein weiteres Jahr verlängert. Das ist schade, denn die Überführung der Regeln des PlanSiG in das VwVfG ist aus unserer Sicht viel zu wenig. Es droht hier die schon angesprochene Rechtszersplitterung mit den digitalen Regeln für die Fachgesetze, aber das Wichtigste ist, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung einfach viel zu wichtig ist, als dass man sie in drei Vorschriften im VwVfG unterbringen könnte. Öffentlichkeitsbeteiligung braucht man in einem demokratischen Gemeinwesen und die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine völlig neue und spannende Herausforderung – hierfür lohnt es sich daher, ein eigenes Gesetz zu verabschieden. Der NABU und der BUND haben im Frühjahr dieses Jahres einen sehr guten Gesetzentwurf vorgelegt. Ich lade daher alle Abgeordneten des Ausschusses ein, sich diesen Gesetzentwurf einmal anzusehen. Schließlich ist das PlanSiG ja auch ein eigenes Gesetz gewesen.

Dann komme ich zum § 27c VwVfG: So, wie diese Vorschrift im Entwurf konzipiert ist, steht es ja im Ermessen der Behörde, ob sie entweder einen analogen Erörterungstermin oder eine Online-Konsultation durchführt. Die Videokonferenz steht zwar als Alternative im Gesetz, kommt aufgrund der erforderlichen Zustimmung aller Beteiligten jedoch so gut wie nie zum Einsatz. Will die Behörde ein



digitales Verfahren durchführen, bleibt ja als Regelfall daher nur die Online-Konsultation. Dabei handelt es sich um ein indirektes, schriftliches Verfahren. Das heißt, es erfolgt überhaupt kein direkter Austausch mehr zwischen den Beteiligten, keine wörtliche Rede. Die Folge ist, dass mit dieser Vorschrift in vielen Fällen die Erörterung abgeschafft wird. Der Notstand wird zum Standard der Exekutive erklärt. Diese Vorschrift sollte dringend verbessert werden. Zum Schluss komme ich noch kurz zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung: Weder im PlanSiG noch im Gesetzentwurf sind Regelungen für diese enthalten. Obwohl dieses Instrument vom Vorhabenträger über die Behörden bis zu den Umweltverbänden als sehr hilfreich und zentral für die Beschleunigung von Verfahren geschätzt wird, weil zu einem Zeitpunkt, wo der Vorhabenplan noch nicht geronnen ist, noch nicht verfestigt ist, sich Widersprüche leichter auflösen und langwierige Rechtsstreitigkeiten verhindern, aus dem Weg räumen lassen. Darum besteht dringend Nachbesserungsbedarf. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Herr Witschas. Ich gebe das Wort an Frau Wolf, bitte schön.

SV **Verena Wolf** (VCI): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung in den Ausschuss. Wir sprechen über die Digitalisierung der Verwaltungsverfahren. Lassen Sie mich zu Beginn betonen, dass die deutsche Industrie, allen voran die chemisch-pharmazeutische Industrie, dies ausdrücklich begrüßt, schon seit Längerem – sie ist ein wichtiger Baustein, um Prozesse zu beschleunigen. Und ich glaube, das brauchen wir dringender denn je, weil die deutsche Industrie, die chemisch-pharmazeutische Industrie vor nie gekannten Herausforderungen steht, Stichworte Transformation der Wirtschaft, Klimaneutralität, Kreislaufwirtschaft. Und genau deshalb brauchen wir gute, rechtssichere Prozesse, gute Entscheidungen, um genau das zu leisten. Und hier fangen die Schwierigkeiten an bei den Regelungen, die wir hier diskutieren. Die Mehrzahl unserer Projekte unterliegt dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Auch kleinere Anlagen, gerade aus dem Mittelstand, fallen unter das Bundes-Immissionsschutzgesetz mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Und die ist wichtig! Wir wollen

eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Transparenz, gut erklären, was wir an den Standorten tun. Wenn wir uns aber nun streiten, ob das Fachrecht vorgeht – unsere Unternehmen würden sagen, das Bundes-Immissionsschutzgesetz geht nach wie vor vor mit den Verfahrensregelungen, dergestalt, dass die Antragsunterlagen noch physisch ausgelegt werden können, und zwar aus einem wichtigen Punkt: Es geht um den Schutz sensibler Daten. Wenn wir das nämlich in Zukunft digital machen, was wir ja alle wollen, müssen wir uns die Frage stellen: Wie schützen wir sensible Daten? Überlassen wir den Beteiligten vor Ort die Kennzeichnung der Betriebsgeheimnisse? Sie wissen, auch der Verfassungsschutz warnt bereits davor, dass zu viele sensible Daten in die Öffentlichkeit gelangen. Wir haben eine erhöhte Anzahl an Cyberangriffen. Und wenn wir uns vor Ort unterhalten, was ein Betriebsgeheimnis ist, das ist nicht trivial: Bei einer Baustatik streiten wir uns bereits im Vollzug, ob das ein Betriebsgeheimnis ist. Maschinenaufstellungspläne, Lagepläne. Und deshalb wollen wir hier ein gutes System schaffen, um einerseits Transparenz zu informieren über Auswirkungen eines Verfahrens auf die betroffene Öffentlichkeit und gleichzeitig den Schutz sensibler Daten zu gewährleisten. Hier haben wir auch Vorschläge gemacht, wie das gehen kann. Und ich lade Sie ein, schauen Sie sich das nochmal an, diskutieren Sie das noch einmal mit uns, aber auch mit Praktikern aus dem Vollzug, denn es ist wirklich äußerst wichtig, dass wir hier genau ein System fassen, wo auch die Daten geschützt sind und wir nicht quasi, wie wenn wir ein Tresor schützen, aber den Code auf den Tresor legen. Und wir brauchen eine resiliente Wirtschaft, wir brauchen eine starke Wirtschaft, weil sie ist Basis für die Herausforderungen, die wir alle meistern, für den Klimawandel, aber auch für sozialen Frieden. Und deshalb ist es wichtig, dass wir hier ein gutes, verlässliches, vor allem rechtssicheres und klares Regelwerk haben für die Beteiligten vor Ort und das nicht nur allein im Vollzug wichtigen Auslegungsfragen überlassen. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Frau Wolf. Und ich gebe das Wort weiter an den Professor Dr. Dr. Ziekow. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Dr. Jan Ziekow** (FoeV): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, vielen



Dank für die Gelegenheit, hier Stellung zu nehmen. Es ist ja kein Geheimnis, dass ich der Leiter der Evaluation des Planungssicherungsgesetzes war. Ich bleibe deshalb auch in dieser Rolle und konzentriere mich auf die Vorschriften, die wir evaluiert haben.

Zum einen die ortsübliche beziehungsweise öffentliche Bekanntmachung: Dazu hatten wir zum einen empfohlen, die elektronische Bekanntmachung obligatorisch zu machen. Das ist durch den neuen § 27a Verwaltungsverfahrensgesetz auch so vorgesehen, und zwar als Wirksamkeitsvoraussetzung, was ich glaube, das sollte man nicht unterschätzen, ein wirklich bedeutsamer Schub ist für die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren. Wir hatten zusätzlich auch darauf hingewiesen, mit Blick auf den Digital Gap, noch nicht auf analoge Bekanntmachungsformen zu verzichten.

Das hat der Gesetzentwurf, wie es auch in der Logik des Verwaltungsverfahrensgesetzes liegt, nun auf die Ebene des Orts- und Fachrechts verlagert. Das halten wir nach wie vor für eine sinnvolle und auch gebotene Lösung. Mit Blick auf die Auslegung von Unterlagen im Internet oder die Zugänglichmachung war es auch schon vor dem Planungssicherungsgesetz so, dass das häufig von den Behörden genutzt worden ist. Wir haben empfohlen, das obligatorisch zu machen, haben aber zusätzlich empfohlen, dass zur Gewährleistung der Erreichung auch von Bevölkerungsteilen, die entweder ohne digitale Zugänge, oder selbst nicht digital affin sind, eine physische Auslegung geschaffen wird mit einer Beschränkung auf ein bis zwei Auslegungsorte. Auch dem folgt der Gesetzentwurf, so dass ein barrierefreier Zugang weiterhin für alle ermöglicht wird.

Zweitens: Einsatz digitaler Lösungen zur Durchführung von Erörterungsterminen. Hierzu haben wir empfohlen, dass die drei im PlanSiG vorgesehenen Instrumente übernommen werden und die Auswahl in das Ermessen der Behörde gesetzt wird. Wir hatten dies allerdings ergänzt mit einem Vorschlag, ermessensleitende Kriterien für die Auswahl der entsprechenden Formate vorzugeben. Das ist nun nicht erfolgt, wäre vielleicht auch besser in einer Verwaltungsvorschrift aufgehoben. Fragen wie die Konflikthaftigkeit des jeweiligen Vorhabens sind ohnehin Kriterien, die bei jeder Ermessensentscheidung berücksichtigt werden müssen. In der Gesamtbewertung würde ich sagen, dass der Digita-

lisierungsschub, der mit dem Planungssicherungsgesetz eingetreten ist, durch den Gesetzentwurf klug und mit Augenmaß umgesetzt wird sowie Regelungen bringt, die in der Praxis gut umsetzbar sind. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Herr Professor Dr. Dr. Ziekow. Ich danke Ihnen, den Sachverständigen, für Ihre Eingangsstatements und bevor wir jetzt in die Fragerunde eintreten, möchte ich den Modus noch einmal zu Ihrer Orientierung bekannt geben: Wie eingangs schon gesagt, wir machen das in Form von Fraktionsrunden. In der ersten Fraktionsrunde kann jeder Fragesteller entweder zwei Fragen an einen Sachverständigen stellen oder eben eine Frage an zwei Sachverständige richten. Für die Fragestellung durch die Abgeordneten gilt eine Zeitbegrenzung von zwei Minuten und die angesprochenen, die gefragten Sachverständigen antworten unmittelbar auf die Fragen der Abgeordneten und haben hierfür ebenso zwei Minuten Zeit. Um solche nicht weiter zu verlieren, steigen wir direkt ein und beginnen für die Sozialdemokratie mit Frau Kreiser.

Abg. **Dunja Kreiser** (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender Grötsch, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, herzlichen Dank, dass Sie uns auch in dieser Kürze der Zeit unterstützen können. Ich begrüße natürlich auch, dass wir jetzt auch dieses Planungssicherungsgesetz als eines und die Veränderungen in dem Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz als anderes voranbringen können und möchte auch nochmal nennen, dass wir natürlich auch noch weitere Fachgesetze haben, wie das zum Beispiel das Onlinezugangsgesetz, wo eben auch Siegestleistung und Signatur noch einmal beraten wird. Meine Frage geht an Herrn Professor Ziekow, was die Erfahrung mit der Evaluation des Planungssicherungsgesetzes anbelangt: Sehen Sie, dass die Regelungen des fünften Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz sicherstellen, dass auch Menschen, die nicht über digitale Zugänge verfügen oder diese nicht nutzen, teilhaben können an der Öffentlichkeitsbeteiligung der Verwaltungsverfahren? Welche Auswirkungen sehen Sie darüber hinaus auf diese Teilhabemöglichkeiten und wie beurteilen Sie, dass die Regelung des Gesetzentwurfes bei der Wahl der letzten anzuwendenden Beteiligungsfirmen an vielen Stellen auf das Ermessen der Behörden abstellen? Welche Erfahrungen



haben Sie im Rahmen der Evaluation zum Verhalten der Behörden bei der Ausübung dieser Ermessungsmöglichkeiten gesammelt? Danke.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke. Herr Ziekow direkt dazu.

SV **Prof. Dr. Dr. Jan Ziekow** (FoeV): Zum einen zur Barrierefreiheit: In dieser Anhörung ist ja bereits die Befürchtung formuliert worden ist, dass möglicherweise die elektronischen Formate zu einer Reduzierung des Diskurses führen. Ich darf insoweit ergänzen, dass das Forschungsinstitut nicht nur das Planungssicherstellungsgesetz, sondern begleitend während der Pandemie auch die Digitalisierung von kommunalen Ratssitzungen evaluiert haben, sodass wir diesbezügliche relativ valide Daten haben. Zum einen ist es in der Tat so, da würde ich dem Kollegen Witschas recht geben, dass die Online-Konsultation eines der Instrumente ist, das zu einer Reduzierung von Teilhabe in dem Sinne der Diskursteilnahme führt. In letzter Konsequenz ist es allerdings eine Frage der Ermessensausübung, denn die Alternative besteht ja nicht darin, entweder eine Online-Konsultation oder gar keine Beteiligung durchzuführen. Vielmehr besteht - wenn keine Zustimmung beispielsweise zu Videokonferenzen vorliegt - immer noch die Möglichkeit, eine Öffentlichkeitsbeteiligung in Präsenz durchzuführen. Ich sehe insoweit jetzt kein wirkliches Abgehängtsein von Personen, die nicht digitalaffin sind. Voraussetzung ist natürlich, dass das behördliche Verfahrensermessen entsprechend sachgerecht gehandhabt wird. Das war der Grund, weshalb wir ermessensleitende Kriterien empfohlen haben. Andererseits eröffnet die digitale Beteiligung eine bedeutende Erweiterung des Kreises von Beteiligung, insbesondere von Personen, die sich sonst etwa aus Zeitgründen nicht an Präsenz-Beteiligungen beteiligen können. Das sind zum einen in der Mobilität eingeschränkte Personen, es sind berufstätige Personen und es sind Personen mit Betreuungspflichten, was meistens dann Frauen betrifft. In der letzten Konsequenz würde ich sagen, das hält sich, wenn das Verfahrensermessen der Behörden dementsprechend ausgestaltet worden ist, die Waage.

Ich sehe keine anderen Möglichkeiten offen gestanden, als die Entscheidung für oder gegen eine elektronische Beteiligung und die Auswahl des Beteili-

gungsformats in das Ermessen der Behörde zu stellen. Denn die Behörde ist derjenige Verfahrensakteur, in dessen Hand die Verfahrensausgestaltung und -herrschaft liegen. Die Angst vor einer Flucht der Behörden aus der Öffentlichkeitsbeteiligung in analoger Form in digitale Formate, um Öffentlichkeitsbeteiligung zu entfunktionalisieren, halte ich für unbegründet. Die Chance, die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Befriedung, zur Klärung von Fragen, zur Ausräumung von Akzeptanzschwierigkeiten in mündlichen Diskursen zu nutzen, wird von den Behörden sehr wohl erkannt und genutzt. Ein bisschen Vertrauen gegenüber den Behörden darf man schon haben.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Herr Ziekow. Wir kommen zur CDU/CSU-Fraktion, Herr Amthor.

Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Liebe Kolleginnen und Kollegen und vor allem meine Damen und Herren Sachverständige, vielen Dank, dass Sie in der Kurzfristigkeit jetzt zu diesem Verfahren Stellung nehmen und ich will, bevor ich Herrn Seegmüller und Frau Meister-Scheufelen befrage, schon auch vorab noch sagen: Das ist ein gegenüber den Sachverständigen, aber auch gegenüber dem Parlament nicht zumutbares Verfahren! Das lässt die notwendige Sachlichkeit wirklich vermissen und es ist auch eigentlich ein weiteres Beispiel für diese Verfahrensweisen, die wir richtigerweise in einem Hauptsacheverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht überprüfen. Wir halten das für eine völlig unzulässige Verkürzung und vor allem auch sachlich unnötige Verkürzung der parlamentarischen Verfahren und ich will vor allem – es gehört der Form halber glaube ich dazu, dass wir es auch in dieser Runde noch einmal sagen – wir haben es auch im Ältestenrat in aller drastischen Klarheit besprochen, es ist ein inakzeptabler Zustand, diese Anhörung nicht nur so kurzfristig zu machen, sondern sie auch parallel neben den Vorstandsgremien der allermeisten Bundestagsfraktionen zu terminieren, das halte ich für grundlegend falsch! Wir werden jetzt nicht die Gelegenheit haben, beispielsweise in unserem Vorstand dieses Gesetz zu thematisieren, die Auswirkungen der Anhörung. Das halte ich für einen großen Fehler. Das sollten wir in Zukunft so nicht mehr machen.

Aber zum Inhalt: Die Verlängerung des Planungssicherstellungsgesetzes, das können Sie sofort und



ohne Theater machen. Sie haben das ja alles, weil Sie selbst sehen, das passt alles nicht zusammen, da ist kein rundes Bild entstanden. Deswegen haben Sie ja selbst beantragt, das Planungssicherungsgesetz noch einmal um ein Jahr zu verlängern. Das finden wir richtig, das können wir mitmachen. Was aber nicht geht, ist diese Integration mit allen knirschenden Widersprüchlichkeiten in das VwVfG und das würde ich gerne an Herrn Seegmüller und Frau Meister-Scheufelen fragen: Sie haben es in den Stellungnahmen vertieft. Wir haben jetzt Ungleichheiten zwischen VwVfG, OZG und E-Government-Gesetz. Wir haben ein anderes Verfahrensrecht im SGB X, in der Abgabenordnung, als im Verwaltungsverfahrensgesetz. Frau Wolf hat eindrücklich beschrieben, wie die Wirtschaft das sieht im Verhältnis des Anwendungsverhältnisses von VwVfG und BImSchG. Und jetzt fragt man sich doch: Was heißt das jetzt für die Bürger praktisch? Was sind die Konsequenzen, die da drohen in dieser Rechtszersplitterung? Ich finde, wir sollten ohne Not das Parlament und die Gesellschaft davor bewahren, jetzt hier so einen Schnellschuss zu machen, sondern wir sollten das Planungssicherungsgesetz verlängern und sollten uns dann für diese Integration ins VwVfG Zeit nehmen. Wenn Sie da noch praktische Beispiele nennen könnten, wäre ich Ihnen dankbar.

SV Dr. Robert Seegmüller (Bundesverwaltungsgericht): Vielen Dank. Ich fange gerne an. Der wesentliche Punkt ist ja eigentlich auch schon angesprochen worden hier: Es geht um die Frage der Zugänglichkeit für digital affine Menschen/ für nicht digital affine Menschen. Nicht digital affine Menschen tun sich sowieso schwer, aber selbst digital affine Menschen werden sich mit der jetzt entstehenden Rechtslage schwertun. Generell entsteht eine Situation, die einfach sehr kompliziert ist. Und wenn ich als Rechtsanwalt zum Beispiel, der ja durchaus mit diesen Dingen vertraut sein sollte, jedes Mal in eine andere Verfahrensordnung gucken und mit überlegen muss, welche Kautel muss ich eigentlich im konkreten Einzelfall einhalten, um einen formwirksamen Antrag zu stellen, dann stellt sich mir schon die Frage, ob das wirklich die Digitalisierung in dem vom Parlament gewünschten und für unser Land wichtigen Punkt voranbringt oder ob es nicht sogar mehr hindert, also ob nicht mehr sozusagen wäre einfach den aktuellen Rechtszustand, an den wir irgendwie alle gewöhnt

sind, noch ein bisschen zu perpetuieren und dann, wie ich es schon letztlich in meinem Eingangsstatement vorgeschlagen habe, eben zu sagen, okay, wir machen jetzt sozusagen eine Regelung für alles, wo man einfach weiß, so geht es, so kann ich mich an jede Behörde wenden, an die Steuerverwaltung, an die Sozialverwaltung, an jede andere Behörde auch, ohne dass ich groß lange nachdenken muss, ist das jetzt formwirksam oder nicht. Das wäre sozusagen ein wichtiger Punkt.

Der zweite Punkt, der mir auch ganz wichtig ist: Das ist alles viel zu kompliziert. Wenn man sich anschaut, die Vorschrift des 3a VwVfG, die regelt mit bewegten Worten etwas, was letztlich so ähnlich im 55a VwGO auch schon drinsteht, aber nicht in denselben Worten. Und dann fragt man sich natürlich, warum verwendet der Gesetzgeber jetzt im einen Gesetz die einen Worte und warum im anderen Gesetz die anderen Worte? Was will er uns damit sagen und warum sind es nicht dieselben? Es tritt große Verwirrung ein.

Und letzter Punkt, ehe meine Zeit zu Ende ist: Ich habe mit Begeisterung vernommen, dass es die Möglichkeit gibt, jetzt ein Justizpostfach zu haben. Ich dachte mir, meine Prozesse kann ich zukünftig digital führen, auch als Privatperson. Ich habe dann auf der Zugfahrt von Leipzig nach Berlin versucht, mir ein solches Postfach zuzulegen. Ich muss Ihnen sagen, ich bin gescheitert – ich bin gescheitert an der Komplexität der Vorgänge, die ich da machen musste. Es war keine schlechte Verbindung im ICE, sondern es waren einfach so viele Dinge, die man machen musste. Es ist zu kompliziert! Machen Sie es einfacher, damit die Digitalisierung auch vorangehen kann! Danke schön.

AVors. Uli Grötsch (SPD): Danke schön. Frau Dr. Meister-Scheufelen.

SV Dr. Gisela Meister-Scheufelen (Universität Potsdam): Ich kann mich dem nur anschließen. Das Kernproblem ist, dass wir mit der Regulierung Bürgerinnen und Bürger, aber insbesondere unsere Verwaltung selbst überfordern. Wir haben, wie alle wissen, einen Fachkräftemangel, auch insbesondere in der öffentlichen Verwaltung. Die 11 000 Kommunen und die 16 Bundesländer vollziehen 80 % des Bundesrechts. Und mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz haben wir eine zentrale Gesetzgebung. Ich bin sehr viel in Kommunen unterwegs.



Die Kommunalverwaltungen sind durch die Vielzahl der Vorschriften, durch die Regeldichte, durch die Regelungstiefe und jetzt, und darum geht es ja heute, auch noch durch eine immer stärkere Rechtsunklarheit, durch Widersprüche und durch Redundanzen einfach überfordert.

Wenn man wenigstens offenkundige Qualitätsmängel vermeiden kann, dann sollte man dies vermeiden. Denn diese Überforderung der Kommunalverwaltungen und der Landesverwaltungen, die das Bundesrecht vollziehen, überträgt sich auf die gesamte Stimmungslage. Die Bürgerinnen und Bürger und auch die kommunal Verantwortlichen sind sich inzwischen darüber einig, dass es so nicht weitergehen kann. Sie sehen ja, es gibt Brandbriefe von den Kommunalen Spitzenverbänden. Es ist ein Ausnahmezustand, dass die Verwaltung selbst einen Hilfeschrei und die Erklärung, dass sie eigentlich kapituliert, von sich gibt.

Deshalb die herzliche Bitte: Ich kann eigentlich nur im Interesse der Gesamtsituation sagen, wenn wir die Chance haben, bessere Gesetze zu machen, und die hätten wir hier, weil Sie Zeit gewonnen haben – dank des Regierungsfraktionsänderungsantrags mit der Verschiebung des Planungssicherungsgesetzes – wenn wir die Zeit haben, sollten wir sie unbedingt nutzen, um bessere Gesetze zu machen, klarer, verständlicher, nicht redundant und nicht widersprüchlich und systemgerecht. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke Ihnen, Frau Dr. Meister-Scheufelen. Es geht weiter mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Herr Benner.

Abg. **Lukas Benner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen. Wenn die Pandemie ein Gutes hatte, dann finde ich, ist es tatsächlich das Planungssicherungsgesetz, eins der Gesetze, die man positiv herausnehmen kann, wo Ihnen, und das muss ich auch anerkennend sagen, Kollegen von der Union, gelungen ist, gemeinsam die Verwaltung auf die Pandemie anzupassen und auch die Planerhaltung und weitere Planungsverfahren möglich zu machen. Das war ein progressiver Schritt von Ihnen. Das muss ich hier an der Stelle anerkennen. Aber die Frage ist eben: Wie machen wir damit jetzt weiter? Und deswegen würde ich gerne eine Frage an Sie, Frau Dr. Goldberg, und dieselbe eben auch an Herrn Professor Dr. Tischbirek stellen. Ob

Sie uns noch einmal aus Ihrer Perspektive ausführen könnten, inwieweit diese fünfte Verwaltungsverfahrensgesetzänderung jetzt an der Stelle eine wichtige und richtige Umsetzung des Planungssicherungsgesetzes ins Verwaltungsverfahrensgesetz ist, insbesondere mit Blick darauf, dass wir die groß angelegte Evaluation hatten, dass wir an vielen Stellen auch gesehen haben, wo man vielleicht etwas nachjustieren muss, gerade auch mit Blick auf das, was Herr Professor Dr. Dr. Ziekow schon angesprochen hat, die Frage von Menschen, die sich in der digitalen Welt noch nicht so gut auskennen, ob Sie hier noch einmal ausführen können, inwieweit das eine schlüssige Anpassung des Planungssicherungsgesetzes ins Verwaltungsverfahrensgesetz ist? Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Herr Tischbirek, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Alexander Tischbirek** (Universität Regensburg): Vielen Dank. Ich denke, das ist eher ein minimalinvasives Gesetzesvorhaben, weil doch irgendwie fast alles aus dem PlanSiG jetzt überführt wurde. Insofern bin ich mir auch nicht sicher, ob wirklich die Rechtszersplitterung zugenommen hat. Auch unter dem PlanSiG war ja sozusagen das Regime des Sozialgesetzbuches und der Abgabenordnung ein anderes. Also es wird etwas fortgeführt. Wenige Regelungen sind nicht überführt worden. Da fällt vor allem der § 4 ins Auge, wo es ja um die Möglichkeit geht, Erklärungen zur Niederschrift erstmal zu stoppen.

Das hat einen sehr pandemiespezifischen Hintergrund gehabt, dass man den persönlichen Kontakt an der Stelle nicht wollte. Insofern macht es meines Erachtens absolut Sinn, diese einzelne Vorschrift jetzt nicht zu überführen. Sonst hat man ja wirklich nur geringfügige Modifikationen vorgenommen, Stichwort Betriebsgeheimnisse im § 3 Absatz 1, da fällt was weg. Allerdings haben wir dafür auf der anderen Seite den § 30 VwVfG und die Spezialregelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz, dort vor allem § 10 Absatz 2 und § 27 Absatz 3. Insofern denke ich, ist das eine schlüssige Fortführung der Regelungen gewesen, die sich bewährt haben. In der Tat, ich würde auch sehen, weitere Harmonisierungsmaßnahmen mit dem SGB, mit der Abgabenordnung, mit der ZPO sollten stattfinden. Nur, das ist auch schon unter dem PlanSiG nicht anders gewesen, also insofern keine



Verschlimmerung, sondern eine Verstetigung der Lage und vielleicht sogar ein bisschen mehr Transparenz, weil jetzt die entscheidenden Vorschriften im VwVfG einsortiert worden sind, wo man sie auch suchen würde, nämlich zum Beispiel die Schriftform bei § 3a et cetera. Danke.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke schön. Frau Dr. Goldberg.

SV **Dr. Katharina Goldberg** (HSU): Vielleicht zuerst einmal zu den überführten Vorschriften und dann zur Vorschrift, die nicht überführt wurde. Die überführten Vorschriften aus dem PlanSiG in das Verwaltungsverfahrensgesetz haben durchweg den Charakter, dass sie eben die Digitalisierung fördern, dass sie Behördengänge zugänglicher machen in beide Richtungen, dass sie eben für sichere, digitale Kontaktmöglichkeiten sorgen. Die große Befürchtung, dass „nichtdigitale Bürger“ in diesem Moment abgehängt werden könnten, die teile ich nicht, denn mit jeder Möglichkeit, die jetzt im Digitalen geschaffen wurde oder jetzt eben übernommen wird, wurde zugleich eine Möglichkeit geschaffen, eben nicht digital auch noch mit Behörden zu kommunizieren. So haben wir auf dem Hin-Kanal zu Behörden die Schriftform als Kommunikationsweg erhalten, bei der öffentlichen und ortsüblichen Bekanntmachung erfolgt diese sowohl auf einer Internetseite der Behörde als auch zusätzlich in anderer Form, der Fristbeginn ist zwar zukünftig auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung im Internet von einer Regelung gelegt, aber auch dieser Fristbeginn kann anderweitig an anderer Stelle kommuniziert werden, nämlich dort, wo dieses Dokument an anderer Stelle sowieso zur Verfügung gestellt werden muss. Und bei der Möglichkeit, mündliche Verhandlungen, Antragskonferenzen und Online-Konsultationen als Video- und Telefonkonferenzen durchzuführen, handelt es sich um eine Ermessensvorschrift, die soweit im Ermessen auch noch gestärkt und gefördert wird, als dass vorher immer eine Anhörungspflicht des Betroffenen besteht, der da eben auch seine Bedürfnisse äußern kann.

Als Letztes ganz kurz zur Vorschrift, die nicht übernommen wurde, der § 4 des PlanSiG, der eben vorgesehen hat, dass Erklärungen nicht mehr zur Niederschrift bei der Behörde abgegeben werden können. Das war eben den pandemiebedingten Gesundheitsgefährdungen geschuldet. Herr Tischbirek

hat das eben schon angesprochen. Und das ist deswegen auch sinnvoll, dass es nicht übernommen wird, weil eben diese Gefährdungslage, diese gesundheitliche Gefährdungslage nicht mehr besteht und deswegen die Zugänglichkeit für alle, eben auch die, die sich nicht schriftlich oder elektronisch gegenüber Behörden äußern können, durch die Möglichkeit, Erklärungen zur Niederschrift bei der Behörde abzugeben, weiterhin gewahrt wird. Danke schön.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke, Frau Dr. Goldberg. Als nächstes Herr Peterka für die AfD.

Abg. **Tobias Matthias Peterka** (AfD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Danke auch an die Sachverständigen, die zumindest zum Teil sehr kurzfristig hier zur Verfügung stehen. Ich möchte natürlich auch die überfallartige Verfahrensweise kritisieren, dass hier quasi zwischen Tür und Angel die Dinge vorgelegt wurden. Zum Hauptinhalt des Gesetzentwurfs wurde schon einiges gesagt. Ich möchte aber zwei Fragen an Frau Dr. Weiser stellen zur Beschäftigungsduldung. Natürlich ist solch eine Möglichkeit durchaus anzudenken, dass man Einzelfallgerechtigkeit mit so etwas herstellt, das verkennen auch wir nicht. Aber gerade bei Ihren Ausführungen lese ich heraus, dass Sie das Instrument schlussendlich quasi grenzenlos angewendet sehen wollen. Deswegen als allgemeine Frage: Haben Sie denn bei dieser Bewertung Ihrerseits überhaupt die Auswirkung in Form von Pull-Faktoren in alle Welt gewichtet? Oder hat das für Sie gar kein Gewicht bei der Abwägung?

Und als konkretere Frage: Haben Sie auch gemeint, bei der Identitätsfeststellung sollte eine eidesstattliche Versicherung ausreichend sein? Das halte ich natürlich für extrem kritisch. Ist denn diese eidesstattliche Versicherung dann noch Objekt späterer Ermittlungen, also kann diese dann vielleicht im Nachhinein falsifiziert werden? Oder ist sie dann als sakrosankt anzusehen, von Ihrer Seite zumindest? Vielen Dank.

SV **Dr. Barbara Weiser** (Caritas): Vielleicht zunächst zu der letzten Frage der Identitätsklärung: Das geht auch aus dem Papier hervor. Die Abgabe einer Versicherung an Eides statt ist ja für den Fall gemeint, dass es mir nicht möglich oder auch nicht zumutbar ist, einen Pass oder einen Passersatz vorzulegen oder andere Dokumente, durch die ich



meine Identität klären kann. Also die Möglichkeit, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, ist erst dann eröffnet, wenn ich sozusagen, ohne es vertreten zu können und zu müssen, meine Identität nicht klären kann. Daraus wird, glaube ich, eine hinreichende Sicherung geboten, das ist keine Sache für alle Fälle. Die Möglichkeit ist auch im Koalitionsvertrag angedacht. Und es ist aus unserer Sicht auch sehr sinnvoll, das einzuführen, eben für Menschen, denen die Identitätsklärung auf andere Weise unverschuldet nicht möglich ist.

Zu der Frage, ob wir uns die Beschäftigungsduldung völlig voraussetzungsfrei vorstellen: Das geht aus unserer Stellungnahme so nicht hervor. Es knüpft ja an eine Erwerbstätigkeit in einem bestimmten Umfang an, eine Vollzeittätigkeit, die auch lebensunterhaltssichernd ist. Das bleibt nach wie vor voraussetzungsvoll.

Und bei der Frage der Pull-Faktoren: Da sind wir grundsätzlich anderer Meinung. Wir sind nicht der Auffassung, aber es ist wissenschaftlich erwiesen, dass die Regelungen zur Beschäftigungsduldung in Deutschland dazu führen, dass Menschen, die in verschiedenen Ländern der Welt, im globalen Süden vor Krieg, vor Vertreibung, vor politischer Verfolgung fliehen, jetzt sagen, jetzt komme ich nach Deutschland, weil jetzt kann ich da voraussetzungsfrei eine Beschäftigungsduldung bekommen. Das ist, aus unserer Sicht nicht zutreffend. Danke.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank. Dann kommen wir zu Herrn Höferlin, FDP. Bitte schön.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich freue mich, dass wir heute die Anhörung haben und zu den Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz auch ein Stück weit Digitalisierung in Deutschland voranbringen. Es gibt auch längst überfällige Regelungen im Verfahrensrecht, die wir da jetzt modernisieren können, und übernehmen auch, wie der Kollege auch schon gesagt hat, in der Pandemie bewährte Regelungen. Zum Beispiel schaffen wir elektronische Möglichkeiten des Schriftformersatzes und bei den Video- und Telefonkonferenzen. Wir sind dabei nicht am Ende, das ist, glaube ich, hier auch durchgeklungen. Ich finde aber, dass man, nur weil man ein großes Paket vielleicht am Ende beschließen möchte, das nicht auch in Stücke teilen kann. Und zu den Regelungen der Verwaltungsverfahren in den Ländern: Ja, die werden aber meistens im

Nachgang angepasst. Da gibt es natürlich Absprachen zwischen Bund und Ländern, aber es ist inzwischen durchaus üblich, denke ich, dass mit einem gewissen Zeitverzug Länder, Landesverfahrens-, Verwaltungsverfahrensgesetze angepasst werden.

Ich habe zwei Fragen an einen Sachverständigen, nämlich an Professor Ziekow, und zwar die Frage: Aus Ihrer Sicht, welche Vorteile und Potenziale hat das qualifizierte elektronische Siegel der Behörden und welche weiteren Anwendungsarten könnten Sie sich vorstellen, zum Beispiel vielleicht auch durch perspektivisch eine Gleichstellung mit der Schriftform? Und die zweite Frage: Ob es aus Ihrer Erfahrung, aus Ihrer Sicht weitere Regelungen aus dem Planungssicherungsstellungsgesetz gibt, die man als nächstes ins Verwaltungsverfahrensgesetz übernehmen sollte?

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke, Herr Höferlin. Herr Ziekow.

SV **Prof. Dr. Dr. Jan Ziekow** (FoeV): Das Thema elektronisches Siegel konnte von mir in der Kürze leider nicht aufbereitet werden. Zum Planungssicherungsrecht würde ich sagen, dass es die zentralen Regelungen enthält, um die es mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit durch digitale Lösungen für Planungs- und Genehmigungsverfahren gehen sollte. Die Regelungen zur Niederschrift der Behörde spielen ohnehin in der Praxis nicht die ganz große Rolle. Der Aufwand, hierfür eine digitale Äquivalenz zu schaffen, wäre übertrieben.

Der entscheidende Punkt ist, dass dieses Gesetz ein großes Augenmaß wahrt im Schritt der Digitalisierung, aber auch in der Barrierefreiheit gegenüber Personengruppen, die noch nicht so digital affin sind. Es ist sicherlich ein Zwischenschritt, für den man die mit ihm gemachten Erfahrungen auswerten und Lücken in Richtung der Volldigitalisierung schließt.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Wunderbar, vielen Dank. Und dann darf ich das Wort geben an Frau Renner.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Meine zwei Fragen gehen an Herrn Witschas. Beide Fragen betreffen Punkte, die Sie in Ihrem Eingangsstatement schon erwähnt haben, die ich aber gerne noch einmal etwas genauer erörtern würde: Stichwort Online-Konsultation. Sie haben



gesagt, das ist eine Anhörung ohne direkten Austausch, also weder Präsenz noch Telefon- oder Videokonferenz. Können Sie nochmal ein bisschen genauer schildern, wo die Defizite bei dieser Online-Konsultation liegen? Und was wäre aus Ihrer Sicht ein geeignetes Instrument? Gibt es von Ihnen einen Vorschlag, wie man das alternativ regeln könnte?

Die zweite Frage, das war auch schon Thema hier, ist die Frage nach einheitlichen Standards für die digitale Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie sprachen selbst angesichts der vielen Fachgesetze, die es gibt, von einer Rechtszersplitterung; Herr Tischbirek hat dem widersprochen. Deswegen noch einmal die Gelegenheit: Können Sie diese Rechtszersplitterung vielleicht noch an ein, zwei Beispielen darstellen? Welche Probleme sich daraus ergeben? Und auch hier die Frage, gibt es dafür auch einen Lösungsvorschlag? Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Herr Witschas.

SV **Tom Witschas** (UfU): Vielen Dank für die Fragen. Zunächst einmal zur Online-Konsultation. Ich bin auch bei dem Kollegen Ziekow. Das ist natürlich eine neue Möglichkeit für die Behörde, ergänzend zum analogen Erörterungstermin mit der Öffentlichkeitsbeteiligung umzugehen. Allerdings finde ich es schade, dass in dieser Ermessensvorschrift nicht die Möglichkeit besteht, zum Beispiel einen hybriden Erörterungstermin oder eine Videokonferenz durchzuführen. Es geht zwar, es steht im Gesetz, und da wurde meiner Meinung nach ein Fehler aus dem PlanSiG übernommen, das steht auch in der Evaluation, die Herr Ziekow geleitet hat. Die Videokonferenzen sind nur mit Zustimmung aller Beteiligten möglich. Das ist natürlich sehr aufwendig und unpraktikabel, weil die Behörde nicht vor großen Verfahren die Zustimmung von so vielen Beteiligten einholen wird, weil wenn nur einer widerspricht, war die ganze Arbeit umsonst, das liegt, denke ich, auf der Hand.

Zur Online-Konsultation selbst: Sie ist ein schriftliches Verfahren. Da gibt es teilweise Plattformen, teilweise kann man sich schriftlich an die Behörde wenden, teilweise per E-Mail. Der Vorhabenträger antwortet dann und es gibt sozusagen eine uneinheitliche Praxis. Manchmal gibt es die Möglichkeit, dass die Bürger darauf reagieren können, manchmal nicht. Der Hintergrund ist, dass dann ein ressourcenaufwendiges Stellungnahme-Ping-Pong

droht, was eher verlangsamend wirkt.

Dann würde ich sagen, müssen wir uns noch einmal die Frage stellen: Warum machen wir überhaupt die Öffentlichkeitsbeteiligung? Das ist ein großer Punkt auch, die Befriedungsfunktion, die das Erörtern mit sich bringt. Da verweise ich nochmal auf die Seiten 46 folgende Ihrer Evaluation. Da wird es sehr schön dargestellt, dass genau daran bei der Online-Konsultation ein großer Mangel besteht, nämlich dass die Bürger nicht in direkter Rede angehört werden, dass sie eher wie ein Facharzt oder ein Lexikon konsultiert werden. Es gibt keine informellen Gespräche, es gibt keine Kaffeepausen. Die Behörde hat einfach ein Problem, die tatsächliche Stimmungslage der betroffenen Öffentlichkeit überhaupt einzufangen. Deshalb würde ich sagen, öffnen wir doch der Behörde, ich hoffe, dass es hier auch ein Zwischenschritt ist, im nächsten Schritt doch die Möglichkeit, eben nicht nur zwischen diesem schriftlichen Verfahren und der analogen Erörterung zu wählen, sondern dass sie auch einen hybriden Erörterungstermin durchführen kann. Man könnte so die digital affinen Bürger mitnehmen und die nicht so digital affinen Bürger mitnehmen – indem man beides gleichzeitig anbietet. Das ist natürlich ein Lernprozess, das braucht natürlich auch Zeit und Evaluation.

Bei der Gelegenheit würde ich noch auf einen Punkt hinweisen: Es wird immer gesagt, dass das Zustimmungserfordernis in den Videokonferenzen aufgrund der DSGVO eingeführt wurde. Das kann ich ehrlich gesagt nicht nachvollziehen. Ich habe da mit mehreren Partnerorganisationen in anderen EU-Ländern Rücksprache gehalten, wo das nicht das Problem ist und da ist ja die DSGVO auch unmittelbar anwendbar.

Dann möchte ich noch kurz, Sie haben ja zur Zersplitterung in den Fachgesetzen noch eine Frage gestellt, sprechen. Ich kann es ja mal aufzählen: Wir hatten vor Corona die E-Government-Gesetze einiger Länder. Wir hatten das UVP-Gesetz mit den UVP-Portalen. Dann kamen jetzt mit der Energiekrise die ganzen Gesetze aus dem Energiebereich dazu, also NABEG, ENWG, Windseegesetz, LNG-Beschleunigungsgesetz. Dazu noch die Gesetze in den Bauleitverfahren, also das BauGB und das Raumordnungsgesetzänderungsgesetz hat auch digitale Regeln eingeführt. Alle sind ein bisschen verschieden – die Rechtsanwendung erleichtert das auf jeden Fall nicht. So viel erstmal dazu. Vielen Dank.



AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke, Herr Witschas. Liebe Kolleginnen und Kollegen, vielen Dank für Ihre Fragen. Danke schön auch an die Sachverständigen. Das war eine erste Runde, in der Sie es genau nach den Regeln gemacht haben. Das ist gar nicht so oft der Fall bei Anhörungen, wie man vielleicht glauben möchte. Aber wir haben noch ausreichend Zeit, wir haben noch mehr als 45 Minuten. Wir können also sehr gern noch eine zweite Runde machen, in der wir das auch ein bisschen öffnen können dahingehend, wenn aus den Fraktionen der Wunsch besteht, mehrere Sachverständige zu befragen, steht von mir nichts dagegen. Wenn das seitens der Fraktionen auch nicht auf Ablehnung stößt, dann blicke ich zur SPD-Fraktion, ob Sie noch Fragebedarf haben. Herr Lindh, Frau Kreiser, bitte.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Ich fange an, wenn das okay ist, dass wir kombinieren.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Wenn wir einigermaßen in den zwei Minuten durchkommen, dann ist das gut.

Abg. **Helge Lindh** (SPD): Dann beeile ich mich umso mehr. Ich richte mich nochmal beziehungsweise auf den vorliegenden Änderungsantrag an Frau Dr. Weiser, Stichwort Beschäftigungsduldung. Könnten Sie da nochmal, weil es uns auch darum geht, eine Praktikabilität und Erleichterung für Ausländerbehörden zu schaffen, nicht nur für Antragstellerinnen und Antragsteller, nochmal schildern, zum einen in Bezug auf Stichtagsregelungen vor Duldungszeiten, Vorbeschäftigungszeiten, also all diese Praktikabilitätsaspekte noch einmal präzisieren, zum einen. Und zum anderen das in einen etwas größeren Kontext rücken – allenthalben wird stark über die Frage der Abschaffung von Arbeitsverboten gesprochen. Und da passt das ja durchaus auch hinein und ist in so einem Gesamtwurf im Gesamtblick zu betrachten und zu bewerten.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Frau Kreiser schließt noch kurz an.

Abg. **Dunja Kreiser** (SPD): Danke, Herr Vorsitzender. Meine Frage geht an Herrn Professor Dr. Ziekow. Und zwar wurde teilweise auch angemerkt, dass in dem Verfahren die Auslegung von Doku-

menten für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Gefahren mit sich bringen. Und meine Frage wäre, ob Sie diese Sorge teilen und inwieweit das Verwaltungsverfahrenrecht und der Gesetzentwurf auch unter Berücksichtigung des § 27b hier Rechnung trägt? Danke.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Dann beginnt Frau Weiser und Herr Ziekow schließt an.

SV **Dr. Barbara Weiser** (Caritas): Der von uns unterbreitete Vorschlag würde eine erhebliche Vereinfachung der Erteilungsvoraussetzungen mit sich bringen, was natürlich dann auch zu einer Arbeits erleichterung für Ausländerbehörden, die die einzelnen Punkte prüfen müssen, führen würde. Ein weiterer Punkt, der geändert werden sollte, wäre der Verzicht auf die einjährige Vorduldungszeit als Erteilungsvoraussetzung. Diese Frist soll ja nach der Gesetzesbegründung den Ausländerbehörden die Möglichkeit einräumen, aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzuführen. Aber auch hier stellt sich die Frage, warum Personen, die in Vollzeit sozialversicherungspflichtig arbeiten, Deutsch gelernt haben, ausreisen sollen, wenn gleichzeitig hier ein erheblicher Fach- und Arbeitskräftebedarf besteht und deswegen die Zuwanderung aus dem Ausland jetzt gerade gesetzlich erleichtert wurde. Daher sollte künftig ausreichend sein, wenn sich die Beschäftigten seit zwölf Monaten hier ununterbrochen gestattet, geduldet oder erlaubt aufhalten. Zudem sollte auch nach einem Beschäftigungsverlust eine Duldung für mindestens sechs Monate zur Suche nach einer weiteren Arbeitsstelle erteilt werden. Unabhängig von der Beschäftigungsduldung sind aus unserer Sicht noch weitere Änderungen erforderlich, auch vor dem Hintergrund, dass 2022 die bereinigte Schutzquote im Asylverfahren nach dem Bundesamt bei 72 % lag, also über drei Viertel der Geflüchteten haben bereits nach der bundesamtlichen Entscheidung die Schutzberechtigung ausgesprochen bekommen, die Zahl nach dem Verwaltungsgericht ist noch deutlich höher. Daher sollte aus unserer Sicht, anstatt über die Einführung einer Arbeitspflicht zu diskutieren, die fälschlicherweise suggeriert, dass Geflüchtete nicht arbeiten möchten, die im Koalitionsvertrag vorgesehene Streichung aller Arbeitsverbote auch für die Menschen aus den sogenannten sicheren Herkunftsstaaten zeitnah umgesetzt werden, damit diese Menschen endlich arbeiten dürfen. In Umsetzung des



Koalitionsvertrags sollten auch alle Geflüchteten die Möglichkeit haben, an Integrations- und Berufssprachkursen teilzunehmen.

Zuletzt bei der Ausbildungsduldung, die ja ab 1. März nächsten Jahres als Ausbildungsaufenthaltserlaubnis fort gilt, bestehen erhebliche Änderungsbedarfe, unter anderem, weil jetzt die Lebensunterhaltssicherung Erteilungsvoraussetzung wird. Da bei einer schulischen Berufsausbildung keine Vergütung erfolgt und mit der neuen Aufenthaltserlaubnis auch kein BAföG-Anspruch verbunden ist, kann diese Bedingung in der Regel bei schulischen Ausbildungen nicht erfüllt werden. Damit sich viele junge Menschen nicht deswegen gegen eine schulische Berufsausbildung entscheiden, die vor allen Dingen im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich angeboten wird, sollte hierauf künftig verzichtet werden.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke, Frau Weiser. Bitte schön.

SV **Prof. Dr. Dr. Jan Ziekow** (FoeV): Es ist ein großer Unterschied, ob man Antragsunterlagen vor Ort auslegt oder ins Netz stellt. Bei einer elektronischen Auslegung können Sie als Konkurrent die Unterlagen, die Sie interessieren, von jedem Ort der Welt einsehen, was die Frage des Geheimnisschutzes in eine ganz andere Dimension überführt. Es wäre viel geholfen, wenn die Behörden erstens die technischen Möglichkeiten nutzen würden, wie Downloadschutz, Kopierschutz oder eine Abschir, gegen automatisierte Suchen, und zweitens nach Ablauf der Auslegungsfrist die Unterlagen wieder aus dem Netz nehmen.

Ich finde es sehr sachgerecht, dass das Unternehmen gefragt wird: Was ist denn bei euch geheim? Und dass das Unternehmen die geheimen Passagen benennen kann, und zwar bis dahin, dass es sagt: „Es ist alles geheim“. Schon allein der Umstand, dass ein bestimmter Genehmigungsantrag in Hochtechnologiebereichen gestellt wird, kann Information genug für Konkurrenzunternehmen sein, um zu sehen, wie weit ist denn das antragstellende Unternehmen mit seiner Technologieentwicklung? Darum ist im Gesetz die Regelung über die Zurverfügungstellung einer Zusammenfassung vorgesehen. Dies setzt natürlich alles darauf, dass antragstellendes Unternehmen und Genehmigungsbehörde gut miteinander kommunizieren.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke, Herr Ziekow. Herr Oster.

Abg. **Josef Oster** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, meine Damen, meine Herren. Wir haben jetzt viel über die grundsätzliche Bedeutung gesprochen, auch was das für die Behördenlandschaft insgesamt bedeutet, wie die Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger ist. Wir haben zum Glück im Kreise der Sachverständigen auch eine Vertreterin, die hier die Perspektive der Wirtschaft mit einbringt, die ich gerne noch einmal hier mit hineinbringen möchte. Wir haben uns ja, ich glaube, alle gemeinsam vorgenommen, Hürden und Bürokratie abzubauen und nicht weiter aufzubauen. Deshalb, Frau Wolf, hätte ich zwei Fragen an Sie: Zum einen die Frage, wie Sie die Betroffenheit Ihrer Branche mit diesen Änderungen, die vorgesehen sind, bewerten und ob aus Ihrer Sicht alle Chancen einer Vereinfachung und Erleichterung tatsächlich auch genutzt wurden. Das zum einen. Und es ist gerade und auch in Ihrem Eingangsstatement zum Ausdruck gekommen, es geht natürlich auch um den Schutz sensibler Daten. Das haben Sie angedeutet und Sie haben in Ihrer Eingangsausführung angedeutet, dass Sie da auch weitergehende Vorschläge gemacht haben. Daher die Frage: Warum reicht aus Ihrer Sicht die vorliegende Regelung zur Kennzeichnung dieser geheimhaltungsbedürftigen Teile nicht aus und was wären Ihre Vorschläge, wie man das besser machen könnte?

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Bitte.

SV **Verena Wolf** (VCI): Vielen Dank, Herr Oster, für die Frage. Ich habe es ja im Statement versucht anzudeuten: Im Moment wird die Frage sein, gilt nun das Fachrecht nach der 9. BImSchV und dem BImSchG? Dann würde man wahrscheinlich sagen, wir bleiben bei der physischen Auslegung, weil dort eben als vorgehendes Fachrecht nicht geklärt ist, vorgegeben ist, dass die Internetauslegung zwingend ist. Oder, das wird wahrscheinlich in Zukunft aber der Fall sein, man wird zwingend die Antragsunterlagen im Internet veröffentlichen müssen. Vom Grundsatz ist das dann erst einmal der gesamte Antrag. Das sind mehrere hundert Seiten im Regelfall.

Auch bei Anlagen, im Grunde die meisten unserer Anlagen, weil wir keine Mengenschwellen in der 4. BImSchV haben, das heißt beispielsweise ein



Gramm Herstellung eines Arzneimittels ist eine BImSchG-Anlage in einem öffentlichen Verfahren. Man stellt den Antrag und wenn man dann eben bei der Frage der Auslegung jetzt diskutiert, und so ist es im Moment meistens noch, dann muss man eigentlich einen zweiten Antrag einreichen, aber das ist im Moment nicht wirklich klar in Ermessensleitlinien geregelt, dass man immer einen zweiten Antrag macht für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Das ist unser Vorschlag, damit auch ein Mittelständler- - Sie müssen sich vorstellen, das sind oft kleinere Unternehmen, da gibt es keine gesamte Genehmigungsabteilung. Die machen vielleicht auch nicht jedes Jahr ein Verfahren, aber sie werden in Zukunft eigentlich eines machen müssen, weil wir ja auch die Anlagen umbauen.

Dann muss man genau darüber sprechen: Wie macht man diese Kennzeichnung? Und das ist im Moment der angesprochene § 30. Und in BImSchG gibt es auch Regelungen. In der Praxis ist es eben so, das wird uns zurückgemeldet, das weiß ich aber auch von Vollzugsbeamten selbst, dass man ja keinen Verfahrensfehler machen will, man wird sich absichern. Und jetzt ist genau das die Frage: In den meisten Ländern wird gesagt, eine Baustatik ist kein Betriebsgeheimnis, aber wenn Sie die Unternehmen fragen, jetzt die ganz großen Projekte zur Herstellung eines grünen Stahls, da sagen die doch, bei uns enthält die Baustatik oder auch ein Lärmschutzgutachten sensible Daten, die wir- - Professor Ziekow hat es ja angesprochen, es gibt ja nicht diesen Dokumentenschutz und den Kopierschutz, das heißt, dann muss man eben mit der Behörde in diese Diskussion gehen und die kostet Zeit, die oftmals ja dann nicht da ist. Und deshalb passiert dann, dass das Unternehmen sagt, ich habe die Zeit nicht, na ja, dann lasse ich es einstellen.

Wenn wir heute schauen, wie wir die Antragsunterlagen ja sehen, man kann es heute noch nachlesen, der Antrag zum LNG-Terminal Lubmin, den finden wir heute noch im Internet, obwohl ja das Verfahren im Januar stattgefunden hat, da war die Auslegungsfrist auf vier Tage verkürzt. Jetzt kann man sagen, na ja, hätte der Antragsteller vielleicht etwas besser machen müssen, da verlassen wir uns im Moment drauf.

Aber vielleicht noch einmal zum Verständnis: Jetzt kann man natürlich sagen, das sei wirklich deren Versäumnis, aber das ist natürlich auch eine schwierige Frage: Was ist ein Betriebsgeheimnis? Und unser Vorschlag ist zu sagen: Warum machen

wir nicht wirklich eine Art Bürgerbericht, in dem wir detailliert beschreiben, was die Auswirkungen eines Vorhabens sind?

Das ist für uns der Kern der Öffentlichkeitsbeteiligung, die Beschreibung des Vorhabens in ihren Auswirkungen auf die betroffene Öffentlichkeit. Und dann wissen wir ganz klar, dass wirklich sicherheitsrelevante Daten, Daten zur IT-Sicherheit, die sind alle Teil des Antrags, und der Antrag wird dann immer detaillierter. Unsere Genehmigungsanträge sind sehr, sehr viel detaillierter; Maschinenaufstellungspläne, die sind nicht Teil dieses öffentlichen Antrags. Das ist unser Vorschlag und den würden wir auch gern gemeinsam, das wäre unser Wunsch, dass man dazu vielleicht eine Arbeitsgruppe gründet, um wirklich auch mit Praktikern ein gutes System zu entwickeln. Ich hoffe, das beantwortet weitestgehend Ihre Fragen. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Frau Wolf. Es geht weiter mit Herrn Benner.

Abg. **Lukas Benner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich fand, es ist noch einmal deutlich geworden, dass wir hier mit dieser fünften Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes das, was in der Verwaltung gerade gelebte Praxis ist, endlich dahin überführen, wo es hingehört, nämlich ins Verwaltungsverfahrensgesetz. Dennoch, und das hat der Kollege Höferlin ja auch richtig gesagt, ist es für uns nicht das Ende der Verwaltungsdigitalisierung. Also hier mit der Verstärkung des Planungssicherstellungsgesetzes und auch den Erkenntnissen aus der Evaluierung endet ja nicht die Frage, „Wo wollen wir eigentlich hin und wo können wir eigentlich hin?“ und Sie haben das in Ihren Statements auch schon ein bisschen anklingen lassen. Ich würde Ihnen aber gerne noch mal explizit die Chance geben, also an Sie, Frau Dr. Goldberg, und an Sie, Herr Professor Dr. Tischbirek, einmal auszuführen: Was könnten denn nächste Folgeschritte auf diese Anpassung sein? Wo und wie können wir Verwaltungsdigitalisierung noch weiter nach vorn bringen?

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke für die Frage. Frau Dr. Goldberg möchten Sie einsteigen? Und dann Herr Tischbirek im Anschluss.

SV **Dr. Katharina Goldberg** (HSU): Vielen Dank. Die Digitalisierung der Verwaltung ist immer noch



eine große Herausforderung und ist auch von großen Herausforderungen geprägt und ist eine Aufgabe, die den Gesetzgeber zukünftig begleiten wird und auch stetig begleiten wird – die wird ja tatsächlich nicht enden, Herr Benner hat es eben gesagt. Ich werde jetzt nicht umfassend auf Möglichkeiten der weiteren Verwaltungsdigitalisierung eingehen können, aber exemplarisch würde ich doch ganz gerne drei Themen ansprechen:

Als erstes möchte ich einmal den Erfolg von solchen Regulatory Sandboxes, ich habe das in meinem Eingangsstatement gesagt, noch einmal betonen, also dass in einem zeitlich begrenzten geschützten Bereich bestimmte technische Vorgänge ausgetestet werden können, die dann nach ganz klaren Regeln evaluiert und dann gegebenenfalls übernommen werden können. Und das halte ich für einen, nicht nur jetzt im Bereich der konkreten Verwaltungsdigitalisierung, sondern eigentlich immer, wenn technische Bereiche reguliert werden sollen, für einen guten und klaren Weg, um gute Ergebnisse zu erzielen.

Zweitens hat, und das war auch schon angesprochen worden, dass der Entwurf des Verwaltungsverfahrensgesetzes jetzt für ausgewählte Berufsgruppen eine neue Möglichkeit oder neue Möglichkeiten geschaffen, diesen Hinweg zur Behörde digital zu beschreiten und da wäre es wünschenswert, dass auch die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und alles, was damit zusammenhängt, doch deutlich beschleunigt wird, damit nicht nur diese besonderen Berufsträger zukünftig in die digitale Kommunikation einsteigen können, sondern diese Möglichkeit allen offen steht.

Und als Drittes möchte ich noch einmal darauf hinweisen, dass für jede technische Innovation und für jede Umsetzung von Digitalisierung, insbesondere in der Verwaltung, die Standardisierung von Schnittstellen ein wichtiges Thema ist. Dass Standards geschaffen werden, mit denen klar ist oder wo klar ist, dass mit einer bestimmten Technik dann eben an eine bestehende Schnittstelle in der Behörde angedockt werden kann und so eben Daten übermittelt werden können. Genau, damit würde ich dann auch schließen. Danke.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Frau Dr. Goldberg, Herr Professor Dr. Tischbirek, bitte schön.

SV **Prof. Dr. Alexander Tischbirek** (Universität Regensburg): Vielen Dank für die Frage. Ich denke schon, dass es ein Desiderat sein sollte, die verschiedenen Verfahrens- und Prozessordnungen zu harmonisieren. Das ist ja auch schon angesprochen worden. Aber auch im VwVfG, ich hatte es kurz erwähnt, gibt es meines Erachtens noch weiteren Reformbedarf. Ich denke insbesondere an den § 35a VwVfG, der meines Erachtens ein Hindernis darstellen könnte, um auch die neuen Techniken, Stichwort Künstliche Intelligenz, sinnvoll ins Verwaltungsverfahren zu integrieren. So, wie sich die Vorschrift derzeit liest, soll ja bei Ermessensentscheidungen und bei Beurteilungsspielräumen eine Vollautomatisierung ausgeschlossen sein. Dies steht allerdings im Rang eines einfachen Gesetzes, sodass man das durch spezielles Recht auch wieder verdrängen kann. Also kommt man um diese Vorschrift herum, aber es ist mindestens intransparent, wenn das so geregelt ist. Und gerade mit Blick auf KI gibt es doch Anwendungsfelder, denen wir uns nicht verschließen wollen. Insofern müsste man da noch einmal sehr grundsätzlich herangehen. Da bietet sich aber auch der Blick nach Brüssel an, weil ja die KI-Verordnung jetzt demnächst kommt. Da sollte man andocken, möglichst früh beginnen und das Verwaltungsverfahren fit für die Zukunft machen. Danke.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke Ihnen. Herr Peterka.

Abg. **Tobias Matthias Peterka** (AfD): Vielen Dank. Ich hätte eine gemeinsame Frage an Herrn Dr. Ritgen und Herrn Dr. Seegmüller. Sie haben beide anklingen lassen, dass sie sich eher eine Lösung aus einem Guss gewünscht hätten – nach dem Motto „Wenn man schon anfängt, dann sämtliche Gebiete, die in Betracht kommen“. Jetzt ist es ja so, dass die Vereinfachung von Verfahrens- und Formvorschriften auch im Spannungsverhältnis zu einer ich nenne es einmal „Nachprüfbarkeit“ und Anfälligkeit für Missbrauch steht. Sehen Sie da vielleicht Abstufungen, zum Beispiel im Bereich der SGB? Oder sehen Sie da wirklich die Möglichkeit, also One Size Fits All anzuwenden, wenn hier zum Beispiel gerade eben ja sogar in Richtung Ermessensausübung durch KI gedacht wird? Das ist ja dann ein ziemlicher Paradigmenwechsel, wenn man das auf soziale Bereiche und Bereiche, wo Geld fließt, anwendet.



AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Bitte schön, wer auch immer anfangen mag.

SV Dr. Robert Seegmüller (Bundesverwaltungsgericht): Stichwort Missbrauchsanfälligkeit: Ich würde erst mal unterscheiden wollen zwischen der Kommunikation hin zur Behörde. Ich nehme immer dann, wenn es um elektronische Kommunikation geht, eine große Sorge um den Missbrauch wahr und würde da immer gern dagegen legen die Möglichkeit, die wir jetzt schon haben. Einfach nur der papierhafte Einreichungsprozess bei Gericht zum Beispiel zur Behörde hin. Da kann ich jederzeit eine Postkarte machen, da kann ich draufschreiben oben im Absender: Peter Müller, Alt-Mobit 122 und so weiter. Die Adresse kann ich mir irgendwo her besorgen. Dann schreibe ich ans Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7 oder wo auch immer, sage: „Ich erhebe hiermit Klage.“, nenne irgendein Aktenzeichen, was ich herausgefunden habe. Diese Postkarte ist eine formwirksame Klage! Und ob das wirklich der Peter Müller war, der die eingereicht hat oder nicht, das wissen wir nicht. Dementsprechend habe ich jetzt auch nicht so eine ganz große Sorge, dass ganz viele E-Mails geschickt würden, etwa wenn ich beispielsweise erlaube, einfach PDF-Dokumente mit handschriftlicher Unterschrift und Einscannung an Behörden und an Gerichte zu schicken – das ist nicht so viel gefährlicher als jetzt auch schon. Das ist kein massenhaftes Problem, dass ständig Leute irgendwie Postkarten in fremden Namen schreiben und da irgendwelchen Prozess chaotisieren. Natürlich gibt es diese Leute, aber das ist doch eher ein Randphänomen und wir sollten vielleicht Digitalisierung und Gefahren von Digitalisierung nicht vom Randphänomen her denken, sondern vom Normalfall, nämlich dass man im eigenen Namen handelt und nicht etwas anderes macht. Das ist alles gar nicht so gefährlich. Deswegen müssen die Sicherheitsstandards nicht so ganz hoch sein, sondern normale Sicherheitsstandards reichen. Deswegen hätte ich jetzt, was die Missbrauchsanfälligkeit angeht, auch nicht solch eine große Sorge, weder im Sozialbereich noch im Steuerbereich. Das kriegen wir dann auch schon gut in den Griff, weil spätestens dann, wenn das Gericht sich an den Betroffenen wendet, kann der ja sagen, ich war es nicht und dann trägt man das halt wieder aus. Das ist sozusagen jetzt nicht so ein wahnsinniges Problem.

Zweiter Punkt, Stichwort: KI-Risiken bei der Ausübung von Beurteilungsspielräumen und bei der Ausübung von Ermessensspielräumen. Da bin ich in der Tat zweifelnd. Ich weiß nicht, ob wir KI erlauben sollten, Beurteilungs- und Ermessensspielräume, die ja eigentlich doch klassisch menschliche Entscheidungen sind, zu übernehmen und auszuüben. Deswegen mache ich da mal ein Fragezeichen dahinter, wäre eher zurückhaltend und würde sagen, den § 35a VwVfG muss ich aus meiner Sicht nicht ändern.

Und letzter Punkt, vorhin ist noch offen geblieben, die Frage von Herrn Höferlin zur Frage des digitalen Siegels: Da würde ich sagen, ja, das hat großes Potenzial, weil das ermöglicht nämlich Behörden eine sehr einfache Verfahrensweise beim Transportieren von elektronischen Entscheidungen. Das ist jetzt der andere Weg, von der Behörde zum Bürger, letztlich das zu machen. Deswegen kann ich nur sagen, ja, digitales Siegel ist eine gute Sache. Machen! Punkt.

SV Dr. Klaus Ritgen (Kommunale Spitzenverbände): Gut, dann würde ich mich anschließen und kann mich in der Tat auch kurz halten, weil Herr Seegmüller genau das gesagt hat, was ich auch sagen wollte. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Ausführungen zu KI. Da können wir uns vorbehalten einer Konsultation unserer Mitglieder, die wir dazu natürlich noch nicht durchgeführt haben, auch nicht wirklich vorstellen, dass wir Ermessensentscheidungen oder Entscheidungen mit Beurteilungsspielräumen auf diese Weise treffen zu lassen.

Sie haben die Missbrauchsgefahr angesprochen, und die ist natürlich, wenn es um finanzielle Leistungen geht, immer gegeben. Es gibt eine ganze Vielzahl von Regelungen im SGB-Bereich, die missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen verhindern sollen, die sollen nicht infrage gestellt werden. Ich sehe das aber genauso, wie Herr Seegmüller, dass wir, wenn wir für den Bürger die Nutzung der elektronischen Kommunikationsform erleichtern, dass das nicht sofort zu einer massenhaften missbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen führen würde.

solche Missbrauchsfälle gibt es heute schon, es wird sie auch in der Zukunft geben, und man muss dann eben mit dem Einzelfall zurechtkommen. Viel wichtiger ist uns aber aus einer rechtssystematischen Betrachtungsweise vor allem die Parallelität



der Verfahrensordnungen. Es ist ein hohes Gut, dass wir da keine voneinander abweichenden Regelungen haben. Und auch wenn der einzelne Sachbearbeiter in der Kommune in der Regel entweder das SGB oder das Verwaltungsverfahrensgesetz anwendet und eher nicht in die Lage kommt, beide anzuwenden, sind unterschiedliche Regelungen in den Verfahrensordnung trotzdem etwas, was zu Widersprüchen führen kann, und das sollte man vermeiden, wenn man es vermeiden kann.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke schön Herr Dr. Ritgen. Es geht weiter mit den Freien Demokraten, Herr Höferlin.

Abg. **Manuel Höferlin** (FDP): Danke, Herr Vorsitzender. Danke für die Beantwortung meiner nicht an Sie gestellten Frage, ich finde es toll, danke. Ich habe eine Frage an Herrn Dr. Ritgen, und zwar schreiben Sie in der Stellungnahme, ich greife das noch einmal auf, es ging jetzt auch gerade darum, dass die Bürger die Umsetzung der Schriftformerfordernisse durch die Verwendung einer eingescannten Unterschrift in PDFs für ausreichend sehen. Ich muss sagen, ich kann das nachvollziehen. Ich sehe auch nicht so eine große Missbrauchsfahr. Ich frage mich aber ernsthaft, ob wir, wenn wir über die Digitalisierung der Verwaltung sprechen, das alte Faxprinzip aufs PDF übertragen sollten. Weil das ist ja nichts anderes als die Unterschrift durchzufaxen, nunmehr ersetzen durch das Unterschrift per PDF zu schicken. Wie stehen Sie denn dazu, ob man nicht viel eher einen Schwerpunkt darauflegen sollte, das Schriftformerfordernis eins zu eins in die digitale Welt zu übertragen, indem man eine qualifizierte elektronische Signatur ersetzt? Sollte man nicht eher vielleicht auf andere Arten der gesicherten Identitätsübermittlung stellen? Ich nenne es jetzt einmal „untechnisch“ so: Nutzung von eID innerhalb von Portalverbunden, durch vielleicht eine abgeleitete ID, die vielleicht dann eine Smart-ID ist, oder, oder, oder. Da gibt es ja Vieles. Oder vielleicht sogar einmal regelmäßig auf Schriftformerfordernisse verzichten. Ich bin ja jetzt schon ein bisschen hier, zwar sieben Tage weniger als Herr Grötsch, wie wir festgestellt haben, aber schon 2009 haben wir über Schriftformerfordernisse gesprochen. Und das BMI wollte damals schon anfangen, die abzubauen. Ich freue mich, dass wir es jetzt tun.

Also meine Frage an Sie: Was für Ideen gibt es

denn vielleicht noch und wo sollten wir uns vielleicht eher nähern? Und die gleiche Frage würde ich an Frau Dr. Goldberg stellen, weil auch Sie ja Richtung Digitalisierung sich ausgesprochen haben, was man dort alles mehr machen könnte und auch da vielleicht noch einmal als Ideen, wo man eher den Schwerpunkt setzen sollte, als das Fax in die digitale Welt zu übertragen, ich provoziere jetzt ein bisschen mit der Frage.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank, Herr Höferlin. Wer möchte einsteigen?

SV **Dr. Klaus Ritgen** (Kommunale Spitzenverbände): Ich kann Ihnen in jeder Hinsicht zustimmen. Der Abbau von Schriftformerfordernissen wäre eigentlich der Königsweg. Es gab in der Vergangenheit verschiedene Gesetzentwürfe, die das schon versucht haben, aber es gibt fraglos noch eine ganze Menge von Vorschriften, die Schriftformerfordernisse vorsehen und bei denen man sich überlegen kann, ob das wirklich noch zeitgemäß ist und ob die Gründe, die dafür gesprochen haben, irgendwann einmal eine Schriftform vorzusehen, heute noch aktuell sind.

Davon abgesehen ist unser Vorschlag zur Übermittlung von PDF mit eingescannter Unterschrift zugestandenermaßen so so etwas wie die Übertragung des Faxprinzips auf die Gegenwart. Erist aber der Tatsache geschuldet, dass wir nach einer Alternative gesucht haben zu dem jetzigen System. Und das jetzige System sieht im Grundsatz die Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur vor. Das ist für einen Bürger etwas praxisfremd. Das ist ein Instrument, mit dem man relativ wenig anfangen kann. Dieses Faxprinzip, die Abgabe einer PDF, ist für den Bürger schlicht einfacher. Wir könnten auch damit leben, dass es eine einfache E-Mail ist, da die Übermittlung eines PDF, wenn wir ehrlich sind, keinen wirklichen Mehrwert mehr bringen würde.

Alle anderen Möglichkeiten, die Sie genannt haben, hätten, glaube ich, einen höheren Sicherheitsfaktor als das, was wir jetzt vorgeschlagen haben, stehen aber nicht im Gesetzentwurf und sind auch nicht Gegenstand von Änderungsanträgen. Bei uns würden Sie auf offene Türen gestoßen, wenn Sie das als Gesetzgeber vorschlagen würden. Vielen Dank.



SV Dr. Katharina Goldberg (HSU): Zur Beantwortung der Frage würde ich gern erneut auf den Hinweg und den Rückweg eingehen, zur Behörde hin und von der Behörde weg: Zur Behörde hin ist das Schriftformerfordernis sicherlich nicht in allen Fällen notwendig, wo es im Moment gesetzlich verankert ist. Als Alternative muss eine technische Möglichkeit geschaffen werden, die gut zugänglich ist und gleichzeitig eben auch diese Sicherheitsstandards, die wir eben doch brauchen, um die Identifizierung von Personen, die hinter bestimmten Schriftstücken stehen, sicherzustellen. Meine Empfehlung wäre, sich vor allem im europäischen Ausland umzublicken. Andere Länder haben das bereits verwirklicht, Estland ist da ganz weit vorn dabei mit der ID-Karte, die einfach in den Laptop gesteckt und damit gearbeitet werden kann, eigentlich jeder Behörde gegenüber. Ich kenne das aus der Praxis und ich halte das für eine großartige Möglichkeit.

Für den Rückweg von der Behörde ist eine neue Möglichkeit geschaffen worden, die technisch schon einfacher ist. Jedenfalls ist das der Grund, warum sie eingeführt wurde, nämlich das qualifizierte elektronische Siegel. Diese Vorschrift oder diese Möglichkeit, in Abgrenzung zu dem, was es im Moment gibt, nämlich die qualifizierte elektronische Signatur, bedeutet eigentlich, dass hinter einem Siegel die ganze Behörde steht, also eine Gruppe von Personen stehen kann. Bei der Signatur ist es so, dass jede einzelne qualifizierte elektronische Signatur mit einer einzigen Person verknüpft ist – das Siegel steht für eine Behörde. Solche Möglichkeiten weiter zu suchen und weiter auszuschöpfen, sorgt auf jeden Fall dafür, dass technisch vereinfacht vorgegangen werden kann. So etwas wie die Einführung des qualifizierten elektronischen Siegels muss dann allerdings auch damit einhergehen, dass beispielsweise die Beweislastregeln, wir haben vorhin kurz über die Beweislastregel der ZPO, § 437 Absatz 1 ZPO gesprochen, dementsprechend angepasst werden. Denn diese Beweislastregel dient dazu, das Vertrauen in die Echtheit öffentlicher Urkunden im Zivilprozess zu sichern. Es wäre sinnvoll, wenn das Vertrauen in die Echtheit einer öffentlichen Urkunde im Moment nur an die qualifizierte elektronische Signatur geknüpft ist. Dann reicht das nicht aus, wenn wir ein Siegel einführen, sondern solche Möglichkeiten müssen erweitert werden, damit zukünftig auch das Siegel die Echtheit einer öffentlichen Urkunde abbildet

und damit im Zivilprozess zu einer Beweiserleichterung führt für die Person, die eine solche öffentliche Urkunde nutzt. Danke.

AVors. Uli Grötsch (SPD): Wunderbar, vielen Dank, Frau Dr. Goldberg. Es geht weiter mit der Fraktion DIE LINKE. und Frau Renner.

Abg. Martina Renner (DIE LINKE.): Danke, Herr Vorsitzender. Ich hätte zwei weitere Fragen an den Anzuhörenden Herrn Witschas. Die Erste: Dieses Spannungsfeld, was ja hier auch schon Thema war, zwischen zum einem umfassenden Zur-Verfügung-Stellen der Möglichkeit digitaler Beteiligung und auf der anderen Seite die Frage, ob dann Bürger und Bürgerinnen, die nur analog kommunizieren wollen oder können, gegebenenfalls benachteiligt sind. Frau Goldberg hat das klar verneint, hat gesagt, da ist keine sozusagen Beeinträchtigung zu sehen. Ist das auch Ihre Meinung, jetzt, nachdem Sie sich mit dem Gesetzentwurf auseinandergesetzt haben? Oder müsste man hier vielleicht noch einmal hineinschauen?

Und die zweite Frage bezieht sich auf die Evaluation des PlanSiG, das war ja hier an verschiedenen Stellen auch schon Thema und die Frage, inwieweit die Feststellungen allumfänglich eingeflossen sind? Da wäre meine Frage an Sie, weil Sie sich ja auch mit dieser Evaluation intensiv auseinandergesetzt haben: Gibt es doch noch Festlegungen aus der Evaluation, wo Sie sagen, da besteht hinsichtlich des vorgelegten Gesetzentwurfs noch Nachbesserungsbedarf?

SV Tom Witschas (UfU): Ich denke, da gibt es einen naheliegenden Punkt, der die Bürger, die nicht digital affin sind, bei der aktuellen Regelung benachteiligt. Und das ist, wenn die Behörde eine Online-Konsultation durchführt, ist es nun einmal ein schriftliches, elektronisches Verfahren. Das kann unter Umständen auch die Möglichkeit erhalten, dass man postalisch eine Stellungnahme einreicht. Allerdings findet das trotzdem im Wesentlichen online statt, in der Regel auch auf Portalen. Das heißt, in dieser Konstellation werden Bürger, die nicht digital affin sind, tatsächlich ich will nicht sagen „ausgeschlossen“, aber in der Beteiligung benachteiligt.

Und die schon von mir erwähnten hybriden Instrumente, zum Beispiel ein hybrider Erörterungster-



min, wären deutlich besser geeignet, da die Inklusion auch nicht digital affiner Bürger sicherzustellen.

Vielleicht will ich noch dazufügen, auch wenn es nicht Gegenstand der Frage ist, dass ich es sehr wichtig finde, dass wir um viele Probleme, die sich im Bereich der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung stellen, zu lösen, auch über zentrale Beteiligungsportale nachdenken, die wir zum Beispiel sinnvollerweise an die bereits bestehenden UVP-Portale, wo ja ohnehin schon für viele Verfahren die Bekanntmachungen und Auslegungen stattfinden, anknüpfen. Die Portale müssen ja sowieso aufgrund der UVP-Richtlinie bespielt werden, und das findet ja auch statt. Und an diesen Portalen könnte man dann auch die angesprochenen Themen der Cybersicherheit zum Beispiel anknüpfen oder Softwaren vorgeben für einen Erörterungstermin, der als Videokonferenz stattfindet, die dann bestimmt, welche Software ist vielleicht DSGVO-konform und so weiter. Man könnte Einwendungen über diese Portale einreichen. Ich denke, das wären sehr wichtige Instrumente, die hier noch nicht benannt worden sind.

Dann war Ihre zweite Frage: Ich denke, der zentrale Punkt ist hier, es gibt keine wirkliche Verfahrensbeschleunigung dadurch, dass wir hier in der Notstandssituation den adaptierten Erörterungstermin als vitalen Kern der Öffentlichkeitsbeteiligung beschnitten haben mit der Online-Konsultation. Das hat der Evaluation, zumindest so wie ich sie lese, keinen Beschleunigungseffekt gebracht. Und wir sollten hier aufpassen, dass wir nicht sogar in eine Verfahrensverzögerung reinlaufen, gerade bei großen konfliktbehafteten Projekten. Das liegt einfach daran, dass Akzeptanzverlust droht und sich dann Widerstand oder Reibungen anders Ausdruck suchen, die einfach in der betroffenen Öffentlichkeit vorhanden sind, naturgemäß. Wir haben ja hier einfach eine sehr begrenzte Flächenkulisse in dem Industrieland und da gibt es widerstreitende Interessen. Und ich denke, dass das Instrument der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung ein sehr, sehr gutes Werkzeug mit viel Potenzial ist, um dem zu begegnen.

Weitere Instrumente, die man umsetzen sollte: Es stellen sich ähnliche Fragen wie in dieser Anhörung.

Zum Beispiel die Frage, wie man damit umgeht, wenn die Internetverbindung abbricht oder wenn

jemand seine Redezeit überschreitet oder beleidigend wird. Die Frage ist dann doch, wer darf jemanden stummschalten oder aus der Konferenz entfernen? Und dafür brauchen wir, wie Herr Ziekow auch gesagt hat, auch ermessensleitende Vorschriften, vielleicht durch eine Verordnungsermächtigung. Es braucht nach meiner Ansicht zertifizierte Moderatorinnen für hybride Erörterungstermine. Es braucht Schulungen für diese Moderatoren. Es braucht eine entsprechende IT-Ausstattung der Behörden und ein Monitoring dieses Prozesses. Die weiteren Punkte habe ich schon vorher gesagt, damit belasse ich es für den Moment. Vielen Dank.

AVors. **Uli Grötsch** (SPD): Danke schön, Herr Witschas. Damit endet die zweite Runde. Sie wissen, die dritte Runde ist die Runde der noch nicht gestellten Fragen, die Ihr Wissen weiter vertiefen und den Austausch mit den Sachverständigen weiter befördern soll, ist aber nicht zwingend erforderlich. Ich frage deshalb die Fraktionen ab, ob es noch offene Fragen gibt: SPD-Fraktion, Frau Kreiser, haben Sie noch Fragen? Herr Oster für die Union? Herr Benner auch nicht, Herr Höferlin, Frau Renner auch nicht, Herr Peterka auch nicht. Das spricht für die Qualität der Sachverständigen und Ihrer Antworten.

Damit endet die heutige Anhörung. Ich danke Ihnen allen, in erster Linie den Sachverständigen, dass Sie uns inklusive Ihrer schriftlichen Stellungnahmen so kurzfristig zur Verfügung gestanden haben. Ich wünsche Ihnen einen guten Nachhauseweg, weiterhin bestes Gelingen und darf die Sitzung an dieser Stelle schließen. Vielen Dank.

Schluss der Sitzung: 18:17 Uhr

Uli Grötsch, MdB
Altersvorsitzender

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)315 A



UfU
Unabhängiges Institut
für Umweltfragen

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 verwaltschaftsverfahrensrechtlicher 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 Ziekow et al., Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), Abschlussbericht, 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 berechtigte 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 –

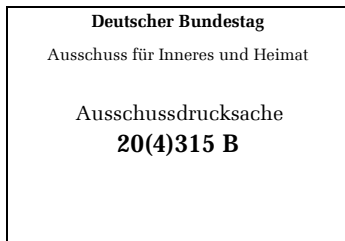
insbesondere bei geringer ÖBT - berücksichtigt werden, ohne jedoch die durch dieses Gesetz etablierte Gewährleistung einer wirksamen digitalen ÖBT zu unterminieren. Um den Präferenzen der Teilnehmenden entgegenkommen zu können, sind sie bei der Anmeldung zum Termin obligatorisch abzufragen. Die Angabe 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



Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Postfach 16 04, 49006 Osnabrück



**Caritasverband
für die Diözese
Osnabrück e.V.**

Fachbereich Projektentwicklung

Frau Dr. jur. Barbara Weiser

Telefon: +49 (0)541 34978 - 218

Telefax: +49 (0)541 34978 - 4169

Mobil: +49 (0)176 103685966

E-Mail: bweiser@caritas-os.de

Knappsbrink 58, 49080 Osnabrück

Carl-Sonnenschein-Haus

Telefon-Zentrale: +49 (0)541 34978 - 0

DiCV-OS@caritas-Osnabrueck.de

www.caritas-Osnabrueck.de

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

Öffentliche Anhörung des Ausschusses (BT- Drucksachen 20/8653 und 20/8299) am 16.10.2023

Stellungnahme des Caritasverbandes für die Diözese Osnabrück e.V. Frau Dr. jur. Barbara Weiser

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Ausschuss für Inneres und Heimat zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Der Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V. (nachfolgend DiCV Osnabrück genannt) befasst sich seit 2002 mit Fragestellungen, die den Arbeitsmarktzugang und die Beschäftigung von Asylsuchenden und Personen mit einer Duldung zum Gegenstand haben und koordinierte u.a. entsprechende Netzwerkprojekte, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und mit Bundesmitteln gefördert wurden (u.a. Projekte im Rahmen der ESF-Bleiberechtsprogramme I und II, 2008 – 2015) und im Handlungsschwerpunkt IvAF der ESF-Integrationsrichtlinie BUND. Seit 01.10.2022 übernimmt der DiCV Osnabrück die Koordination des Projekts Netwin Plus, das im Rahmen des ESF Plus Programms „WIR Netzwerke integrieren Geflüchtete in den regionalen Arbeitsmarkt“ gefördert wird.

Daher wird sich die Stellungnahme ausschließlich auf die in Art. 5 des Änderungsantrags (Drucksache 20/8299) enthaltenen Regelungen zur Entfristung der Beschäftigungsduldung beziehen.

Der DiCV Osnabrück begrüßt die vorgeschlagene Entfristung ausdrücklich, da durch diese Regelung verhindert werden kann, dass Personen, die sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt integriert haben, ausreisen müssen.

Nach der Gesetzesbegründung¹ wird durch das vorgeschlagene Gesetz aber nur in einem ersten Schritt die befristete Geltungsdauer der Beschäftigungsduldung aufgehoben, so dass § 60d AufenthG nicht mit Ablauf des 31.12.2023 außer Kraft tritt. Eine Anpassung der Anforderungen der Beschäftigungsduldung wird zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.

Dies ist aus unserer Sicht auch dringend erforderlich, da die gegenwärtige Fassung hohe Hürden enthält. Erleichterte Erteilungsvoraussetzungen fördern eine langfristige und nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, sie nützen nicht nur den Betroffenen sondern auch den sie beschäftigenden Unternehmen. Sie leistet damit auch einen Beitrag zur Deckung des bestehenden Fach- und Arbeitskräftebedarfes.²

Um diese Anforderungen, wie im Koalitionsvertrag vorgesehen,³ realistisch und praxistauglicher zu fassen, sind aus unserer Sicht folgende Änderungen erforderlich (I). Um die berufliche Integration von Geflüchteten besser zu fördern, sollten zudem insbesondere die folgenden, zum Teil auch bereits im Koalitionsvertrag genannten, Vorhaben zeitnah umgesetzt werden (II).

Im Kontext der geplanten Neuregelung der Beschäftigungsduldung stellt sich allerdings auch die Frage, ob nicht anstelle einer Duldung, die lediglich die Aussetzung der Abschiebung bedeutet und keinen Aufenthaltstitel darstellt,⁴ die Schaffung einer Aufenthaltserlaubnis systemkonformer ist und diese Lösung vorzuziehen wäre. Bei der gleichzeitig mit der Beschäftigungsduldung eingeführten Ausbildungsduldung⁵ wurde diese Transformation durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023⁶ bereits vollzogen: Ab 01.03.2024 gilt die Ausbildungsduldung als Ausbildungsaufenthalts-erlaubnis nach § 16g AufenthG fort.

I. Änderungen bei der Regelung der Beschäftigungsduldung in § 60d AufenthG

1. Einreisefrist streichen (§ 60d Abs. 1 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Einreise bis zum 01.08.2018 erfolgt ist. Der damit potentiell begünstigte Personenkreis erfüllt mittlerweile allerdings bereits ganz überwiegend die zeitlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Chancen-Aufenthaltserlaubnis⁷ oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG.⁸ Damit auch später eingereiste Beschäftigte von dieser Regelung profitieren können, sollte auf die Nennung eines Stichtags für die Einreise verzichtet werden.

¹ BT-Drs. 20/8299 vom 9. Oktober 2023 zu Art. 5.

² Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 24.04.2023, BT-Drs. 20/6500

³ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138t.

⁴ §§ 60a ff AufenthG

⁵ Durch das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung vom 8. Juli 2019, BGBl. I S. 1021ff.

⁶ BGBl. 2023, Teil I Nr. 217, ausgegeben zu Bonn am 18. August 2023, Art. 2 Nummer 8 und Art. 12 Abs. 1.

⁷ D. h. Einreise bis 31.10.2017.

⁸ D. h. vier bzw. sechs Jahre Voraufenthalt.

2. Keine Vorduldungszeiten voraussetzen (§ 60d Abs. 1 Nr. 2 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden seit zwölf Monaten eine Duldung haben, wobei Zeiten mit einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität nach § 60b AufenthG nicht berücksichtigt werden.⁹

Nach der Gesetzesbegründung¹⁰ soll der Zeitraum den Ausländerbehörden die Möglichkeit geben, aufenthaltsbeendende Maßnahmen durchzuführen. Es stellt sich allerdings die Frage, warum Personen, die in Vollzeit, also sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, deutsch gelernt haben etc. ausreisen sollen, wenn gleichzeitig ein Fach- und Arbeitskräftebedarf besteht und aus diesem Grund auch die Zuwanderung aus dem Ausland durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16. August 2023¹¹ erleichtert wurde.

Diese lange Vorduldungszeit führt auch zu einer großen Unsicherheit bei den Betroffenen; das Wissen, jeden Tag vom Arbeitsplatz aus abgeschoben werden zu können, ist sehr belastend. Zudem schreckt sie erfahrungsgemäß viele Betriebe davon ab, Menschen mit einer Duldung überhaupt zu beschäftigen.¹²

Andere Regelungen zur Aufenthaltssicherung wie die Bleiberechtsregelung nach § 25b AufenthG und die Chancen-Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG berücksichtigen bei der Voraufenthaltszeit auch die Zeiten mit einer Aufenthaltsgestattung oder Aufenthaltserlaubnis. Daher sollten alle Personen eine Beschäftigungsduldung erhalten können, die sich seit mindestens zwölf Monaten ununterbrochen gestattet, geduldet oder erlaubt im Bundesgebiet aufhalten.

Sollte dies nicht umsetzbar sein, sollte hilfsweise, wie bei der Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG,¹³ eine Vorduldungszeit von drei Monaten vorausgesetzt werden.

3. Auf eine Vorbeschäftigungszeit verzichten (§ 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von mindestens 35 Stunden pro Woche ausüben; bei Alleinerziehenden gilt eine regelmäßige Arbeitszeit von mindestens 20 Stunden pro Woche.

Diese starren Vorgaben stellen eine zu hohe und auch unnötige Hürde dar. Um den Beschäftigten und den Unternehmen die erforderliche (Planungs-) Sicherheit zu gewährleisten, sollte von der achtzehnmonatigen Vorbeschäftigungszeit - in der Regel in Vollzeit - abgesehen und eine Beschäftigungsduldung unmittelbar nach der Arbeitsaufnahme erteilt werden können. Wenn die Vorbeschäftigungszeit dazu dienen soll, nur bereits stabilisierten Beschäftigungsverhältnissen eine aufenthaltssichernde Wirkung zuzuerkennen,

⁹ § 60b Abs. 5 S. 1 AufenthG.

¹⁰ BR-Drs. 8/19, S. 16.

¹¹ BGBl. 2023, Teil I Nr. 217, ausgegeben zu Bonn am 18. August 2023

¹² Empfehlungspapier „Engpässe der Beschäftigungs- und Ausbildungsduldung, Einzelhürden und Fallbeispiele“ vom 21.09.2022, S. 2.

¹³ § 60c Abs. 2 Nr. 2 AufenthG; ab 01.03.2024 § 16g Abs. 2 Nr. 2 AufenthG.

besteht hierfür keine Notwendigkeit. Endet die Beschäftigung, wird die Beschäftigungsduldung gem. § 60d Abs. 3 S. 1 AufenthG ohnehin widerrufen.

Sollte ein vollständiger Verzicht auf die Vorbeschäftigungszeit nicht umsetzbar sein, sollte hilfsweise der Zeitraum auf sechs Monate verkürzt werden, was der maximalen arbeitsrechtlich möglichen Probezeit entspricht.¹⁴ In diesem Fall sollte eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung ausreichend sein. Wenn bereits hierdurch der Lebensunterhalt gesichert werden kann, besteht für die Vorgabe einer Vollzeittätigkeit kein Grund. Unabhängig davon müsste sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung jedenfalls für alle Personen ausreichend sein, die wegen der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen nicht vollzeitig erwerbstätig sein können. Um für nicht erwerbsfähige Personen, die in einer Werkstätte für behinderte Menschen etc. tätig sind, Rahmenbedingungen zu schaffen, die dem in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung¹⁵ entsprechen, müssten diese Tätigkeiten ebenfalls als Vorbeschäftigungszeiten gelten.

4. Auf die vorangegangene vollständige Lebensunterhaltssicherung verzichten (§ 60d Abs. 1 Nr. 4 AufenthG).

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden ihren Lebensunterhalt innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung durch ihre Beschäftigung sichern konnten. Da auch Alleinerziehende, die nach der geltenden Regelung lediglich 20 Stunden beschäftigt sein müssen, diese Voraussetzung zu erfüllen haben, können sie gegenwärtig nur bei einem sehr hohen Einkommen von dieser Regelung profitieren.

Bei einem Wegfall der Vorbeschäftigungszeit wäre diese Voraussetzung ohnehin obsolet. Aber auch wenn eine ggf. verkürzte Vorbeschäftigungszeit beibehalten wird, sollte auf die Lebensunterhaltssicherung in der Vergangenheit verzichtet werden.

Ist beides nicht umsetzbar, sollte aber jedenfalls in den Fällen, in denen sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung ausreichend ist bzw. sein sollte (vgl. I.3), ein ergänzender Sozialleistungsbezug unschädlich sein, da vielfach bei einer Teilzeittätigkeit keine vollständige Lebensunterhaltssicherung möglich ist. Unabhängig hiervon muss zur Einhaltung des in der UN-Behindertenrechtskonvention verankerten Grundsatzes der Nichtdiskriminierung¹⁶ bei Menschen, die in Werkstätten für behinderte Menschen etc. tätig sind und für diese Tätigkeit keinen Mindestlohn erhalten, auf die Lebensunterhaltssicherung verzichtet werden.

Diese Ausnahmen entsprechen im Übrigen auch den Regelungen bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG,¹⁷ die Inhabenden einer Beschäftigungsduldung

¹⁴ § 622 Abs. 3 BGB.

¹⁵ Art. 5 Abs. 2.

¹⁶ Art. 5 Abs. 2.

¹⁷ Vgl. § 25b Abs. 1 S. 3 und Abs. 3 AufenthG.

nach 30 Monaten erteilt werden soll. Es ist nicht ersichtlich, warum an die vorausgehende Duldung insoweit höhere Anforderungen gestellt werden sollten.

5. Ausnahmen bei der vollständigen Lebensunterhaltssicherung normieren (§ 60d Abs. 1 Nr. 5 AufenthG).

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden ihren Lebensunterhalt gegenwärtig durch ihre Beschäftigung sichern konnten.

Auch hier sollte in den unter 4. beschriebenen Konstellationen für Teilzeitbeschäftigte und Menschen mit einer Behinderung die vollständige Lebensunterhaltssicherung nicht erforderlich sein.

6. Regelungen zur Identitätsklärung verbessern

a) Stichtage Identitätsklärung streichen (§ 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG)

Die Identität kann grundsätzlich durch einen Pass oder Passersatz, durch andere biometrische und nicht biometrische Unterlagen, wie Geburts- oder Heiratsurkunde, Fahrerlaubnis etc. geklärt werden.¹⁸ Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Identität zu bestimmten Stichtagen geklärt war, die vom Einreisedatum und dem Bestehen des Beschäftigungsverhältnisses abhängen können.

Auf diese kompliziert gefassten Stichtagsregelung sollte verzichtet werden. Zum einen liegen bei dieser im Jahr 2019 ins Aufenthaltsgesetz aufgenommenen Regelung die maßgeblichen Einreisezeiträume (2016 bis 2020) heute schon sehr lange zurück. Zum anderen ist die Identitätsklärung den Betroffenen ohnehin überwiegend nicht zumutbar, solange sie sich noch im laufenden Asylverfahren befinden.¹⁷ Bei der Stichtagsregelung wird zudem nicht berücksichtigt, dass die Beschaffung von Identitätsdokumenten in vielen Fällen ein langwieriger, aufwendiger und nur bedingt planbarer Prozess ist, bei dem vielfach nur sukzessiv mögliche Mitwirkungshandlungen erforderlich sind. Außerdem werden dadurch an die Erteilung einer Duldung erheblich höhere Anforderungen gestellt als an Aufenthaltstitel, für die die Identitätszeitklärung zum Antragszeitpunkt ausreichend ist.¹⁹

b) Identitätsklärung erleichtern

Kann die Identität weder durch einen Pass oder Passersatz noch durch andere Unterlagen geklärt werden, sollte hierzu die Abgabe einer **Versicherung an Eides Statt** möglich sein. Dies ist auch im Koalitionsvertrag vorgesehen.²⁰ Wer in einem bestimmten Zeitraum, etwa

¹⁸ Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Duldung bei Beschäftigung und Ausbildung, BT- Drs. 19/8286, S. 15; vgl. auch VG München, Beschluss v. 10.03.2020 - M 10 E 19.6205 zu § 60c Abs. 2 Nr. 3 AufenthG; Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) vom 12.12.2019, Nr. 60c.2.3.2; vgl. auch Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23.09.2020 - 1 C 36.19, Rn. 18f zum Staatsangehörigkeitsrecht.

¹⁹ Einige Aufenthaltstitel müssen oder können auch unabhängig von der Identitätsklärung erteilt werden, vgl. §§ 5 Abs. 3 S. 1 und 2; 104c Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁰ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138.

einem halben Jahr, alle von der Ausländerbehörde verlangten zumutbaren und möglichen Mitwirkungshandlungen erfolglos vorgenommen hat, sollte die Gelegenheit haben, eine eidesstattliche Versicherung abzugeben, um die Identität zu klären.

Ausländerbehörden sind angesichts ihrer organisatorischen Überlegenheit und sachlichen Nähe viel besser als die zur Identitätsklärung verpflichteten Personen in der Lage, die bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten zu erkennen. Sie sollten daher verpflichtet sein, im Einzelfall konkrete, herkunftslandbezogene, mögliche und zumutbare Mitwirkungshandlungen zu benennen (Hinweis- und Anstoßpflicht).²¹

c) Auf Identitätsklärung bei Erfüllung aller möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen verzichten

Die Antragstellenden selbst können nur entscheiden, ob sie alle ihnen möglichen und zumutbaren Mitwirkungshandlungen vornehmen; auf den Eintritt des Mitwirkungserfolges haben sie keinen Einfluss. Eine Versagung der Aufenthaltserlaubnis in Fällen, in denen eine Identitätsklärung nicht möglich ist, wäre daher auch im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz problematisch.

Daher sollte bei Personen, die alle **objektiv möglichen und subjektiv zumutbaren** Maßnahmen ergriffen haben, von der Identitätsklärung abgesehen werden müssen.

7. Straffälligkeitsgrenzen neu denken (§ 60d Abs. 1 Nr. 1 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung voraus, dass die Antragstellenden nicht wegen einer im Bundesgebiet begangenen vorsätzlichen Straftat verurteilt wurde. Dabei bleiben jedoch Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von ausländischen Staatsangehörigen begangen werden können und zu Verurteilungen zu einer Geldstrafe von nicht mehr als neunzig Tagessätzen geführt haben, grundsätzlich außer Betracht.²²

Das hat zur Folge, dass Personen, die sogenannte **Armutsdelikte** (wie das Fahren ohne Fahrschein, also eine Beförderungerschleichung nach § 265a StGB) begehen,¹² von der Aufenthaltssicherung ausgeschlossen werden. Dies ist vielfach unverhältnismäßig und als **Doppelbestrafung** (straf- und aufenthaltsrechtlich) abzulehnen. Dieser Ausschluss führt dazu, dass „Integrationsleistungen“ aufenthaltsrechtlich irrelevant werden, wenn Menschen einmal (geringfügig) strafrechtlich verurteilt worden sind.

Daher sollte der Ausschluss **entsprechend § 25b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG** gefasst werden, wonach die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis zu versagen ist, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG besteht. Damit schließen vor allem rechtskräftige Verurteilungen wegen einer oder mehrerer

²¹ Positionspapier, Empfehlungen zu gesetzlichen Änderungen im Kontext Identitätsklärung und Passpflichtenerfüllung vom 01.02.2023, S. 6 ff, s. <https://www.ibs-thueringen.de/publikationen/>.

²² Vgl. Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021) vom 12.12.2019, Nr. 60d.1.7.

vorsätzlicher Straftaten zu einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten sowie zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe von mindestens einem Jahr die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis aus. Es ist nicht ersichtlich, warum an die Beschäftigungsduldung insoweit höhere Anforderungen gestellt werden als an die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG, die im Anschluss erteilt werden soll.¹⁵

Sollte dies nicht mehrheitsfähig sein, sollten nur Freiheitsstrafen, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurden, zu einer Versagung führen und Straftaten, die nur von ausländischen Staatsangehörigen gegangen werden können, gänzlich außer Betracht bleiben. Zumindest sollten jedenfalls strafrechtliche Verurteilungen von bis zu 90/150 Tagessätzen sowie Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten nicht berücksichtigt werden.

8. Kollektivhaftung streichen (§ 60d Abs. 1 Nr. 7, 8, 10 und 11 AufenthG)

Gegenwärtig wird eine Beschäftigungsduldung nicht erteilt, wenn der*die Ehepartner*in bestimmte Versagungsgründe erfüllt, etwa den Integrationskurs nicht erfolgreich abgeschlossen hat, oder wenn die minderjährigen Kinder den tatsächlichen Schulbesuch nicht nachweisen können. Das ist im Hinblick auf den grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Abs. 1 GG) auch verfassungsrechtlich problematisch, da hierdurch eine Schlechterstellung von Familien gegenüber Alleinstehenden erfolgt. Daher sollten alle Formen der Kollektivhaftung für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung gestrichen werden.

9. Deutschkenntnisse (§ 60d Abs. 1 Nr. 6 AufenthG)

Gegenwärtig setzt die Erteilung einer Beschäftigungsduldung mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 GER voraus.²³

Hier sollte berücksichtigt werden, dass ein Großteil der Antragstellenden nicht die Möglichkeit hatte, einen Deutschkurs zu besuchen: Mit einer Duldung besteht bislang kein Zugang zu einem Integrationskurs und auch viele Asylsuchende waren bislang hiervon ausgeschlossen.⁸⁴ Andere kostenfreie Deutschkurse sind häufig nicht vorhanden oder nicht ausreichend. Zudem haben Personen, die kleine Kinder betreuen oder Angehörige pflegen, vielfach faktisch nicht die Möglichkeit, an Deutschkursen teilzunehmen,⁸⁵ vor allem im ländlichen Raum ohne ausreichenden öffentlichen Personennahverkehr.

Daher sollte auf den Nachweis von Deutschkenntnissen verzichtet werden. Da mit der Beschäftigungsduldung eine Zulassung zum Integrationskurs bei freien Plätzen ermöglicht wird,²⁴ ist es schlüssig, dass für den späteren Übergang von der Beschäftigungsduldung in eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG mündliche Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 GER erforderlich sind.

²³ § 2 Abs. 10 AufenthG.

²⁴ § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.

Sollte das nicht umsetzbar sein, sollte auf die Deutschkenntnisse hilfsweise jedenfalls dann verzichtet werden, wenn dargelegt wird, dass im Einzelfall nicht die tatsächliche Möglichkeit zum Besuch eines Deutschkurses bestand.

10. Anspruch statt Regelerteilung

Die Beschäftigungsduldung nach § 60d AufenthG **soll** erteilt werden, sie kann also beim Vorliegen „**atypischer Umstände**“ **versagt** werden. Da völlig unklar ist, wann atypische Umstände vorliegen, werden hier erhebliche Spielräume für eine restriktive Auslegung eröffnet. Daher sollte ein **Rechtsanspruch** auf die Erteilung der Beschäftigungsduldung normiert werden,²⁵ was im Übrigen auch den Regelungen zur Ausbildungsduldung²⁶ und der daran anschließenden Aufenthaltserlaubnis nach § 19d Abs. 1a AufenthG entspricht.

11. Duldung für Arbeitsplatzwechsel einführen

Bei einem Beschäftigungsverlust sollte eine Duldung für mindestens sechs Monate zur Suche nach einer neuen Arbeitsstelle erteilt werden. Eine vergleichbare Regelung bei der Ausbildungsduldung²⁷ hat sich in der Praxis als sehr hilfreich erwiesen. Dadurch besteht die Möglichkeit eines Arbeitsplatzwechsels, beispielsweise, wenn Menschen von Rassismus oder prekären Arbeitsbedingungen betroffen sind oder ihren Arbeitsplatz aufgrund eines befristeten Arbeitsvertrages oder einer betriebsbedingten Kündigung verlieren.

12. Wartezeit auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG halbieren

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Anschluss an die Beschäftigungsduldung sollte spätestens nach 15 Monaten möglich sein. Gegenwärtig sind es 30 Monate.²⁸

In Hinblick auf die mit dem ersten Migrationspaket erfolgte Verkürzung der allgemeinen Voraufenthaltszeit auf sechs bzw. auf vier Jahre für Personen mit minderjährigen Kindern für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG wäre es empfehlenswert, die Beschäftigungsduldungszeit von 30 auf 15 Monate zu halbieren.

Wir schlagen vor, die Regelung wie folgt zu fassen:

§ 60d Beschäftigungsduldung

(1) Einem ausreisepflichtigen Ausländer ist eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 für 15 Monate zu erteilen, wenn

1. seine Identität geklärt ist,

²⁵ Vgl. auch Bundesrat, Drucksache 367/1/11 vom 05.09.2022, Empfehlung des Ausschusses für Arbeit, Integration und Sozialpolitik, S. 9 zum Chancen-Aufenthaltsrecht.

²⁶ § 60c Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁷ § 60c Abs. 6 S. 1 AufenthG; vgl. auch § 16g Abs. 1 S. 1 AufenthG.

²⁸ § 25b Abs. 6 S. 1 AufenthG.

2. der ausreisepflichtige Ausländer sich seit mindestens zwölf Monaten ununterbrochen gestattet, geduldet oder erlaubt im Bundesgebiet aufhält,
3. der Lebensunterhalt des ausreisepflichtigen Ausländers durch seine Beschäftigung gesichert ist; ein Bezug von ergänzenden Sozialleistungen ist für Personen, die wegen der Kinderbetreuung oder der Pflege von Angehörigen nur eine Teilzeitbeschäftigung aufnehmen können, und bei Menschen, die in Werkstätten für behinderte Menschen oder vergleichbare Einrichtung tätig sind,²⁹ unschädlich,
5. bei dem ausreisepflichtigen Ausländer kein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 AufenthG besteht
6. der ausreisepflichtige Ausländer keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen haben und diese auch nicht unterstützen,
7. gegen den Ausländer keine Ausweisungsverfügung und keine Abschiebungsanordnung nach § 58a besteht.

(2) Dem Ehegatten oder dem Lebenspartner und den in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern des Ausländers ist die Duldung unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 5 bis 7 für den gleichen Aufenthaltszeitraum zu erteilen.

(3) Die nach Absatz 1 erteilte Duldung wird widerrufen, wenn eine der in Absatz 1 Nummer 1 bis 7 genannten Voraussetzungen nicht mehr erfüllt ist.

(4) Wird das Beschäftigungsverhältnis beendet, ist der Arbeitgeber verpflichtet, dies unter Angabe des Zeitpunkts der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, des Namens, Vornamens und der Staatsangehörigkeit des Ausländers innerhalb von zwei Wochen ab Kenntnis der zuständigen Ausländerbehörde schriftlich oder elektronisch mitzuteilen. § 82 Absatz 6 gilt entsprechend.

(5) Wird das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis beendet, wird dem Ausländer einmalig eine Duldung für sechs Monate zum Zweck der Suche nach einer weiteren Beschäftigung erteilt.

(6) Hat der Ausländer die erforderlichen und ihm zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen, ist die Beschäftigungsduldung abweichend von Absatz 1 Nr. 1 zu erteilen.

(7) § 60a bleibt im Übrigen unberührt.

§ 25b Abs. 6 AufenthG

(6) Einem Ausländer, seinem Ehegatten oder seinem Lebenspartner und in familiärer Lebensgemeinschaft lebenden minderjährigen ledigen Kindern, die seit 15 Monaten im Besitz einer Duldung nach § 60d sind, soll (...)

²⁹ §§ 56 ff SGB IX.

II. Weitere Änderungen

1. Änderungen bei der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis

Im Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, dessen Ziel die Deckung der bestehenden Fach- und Arbeitskräftebedarfe durch Zugewanderte ist, wurde geregelt, dass die bisherige Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG ab 01.03.2024 als Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG weitergilt, unter Beibehaltung der gegenwärtigen Erteilungsvoraussetzung.³⁰

Die Gestaltung als Aufenthaltserlaubnis, die grundsätzlich zu begrüßen ist, hat zur Folge, dass künftig auch die allgemeinen Regelerteilungsvoraussetzungen für Aufenthaltstitel nach § 5 Abs. 1 AufenthG erfüllt werden müssen, u.a. die eigenständige **Lebensunterhaltssicherung**.³¹ Das ist gegeben, wenn Auszubildende über einen Betrag von monatlich 903 € verfügen.³² Für die Erteilung der Ausbildungsduldung ist die Lebensunterhaltssicherung demgegenüber nicht erforderlich.

Insbesondere Personen, die eine **schulische Berufsausbildung** aufnehmen, werden ihren Lebensunterhalt meist nicht selbst sichern können. Sie erhalten in der Regel keine Ausbildungsvergütung und haben mit der Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG auch keinen Anspruch auf BAföG-Leistungen.³³ Den Auszubildenden wird es im Regelfall auch nicht möglich sein, ihren Lebensunterhalt vollständig durch die Aufnahme einer Nebentätigkeit zu sichern,³⁴ weil Ausbildungen grundsätzlich in Vollzeit erfolgen.

Da schulische Berufsausbildungen vor allem im Gesundheits-, Pflege- und Sozialbereich angeboten werden,³⁵ wird damit in Bereichen, in denen ein erheblicher Fachkräftemangel herrscht,³⁶ die Ausbildungsaufnahme systematisch verhindert. Diese widerspricht dem Zweck des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, eine gute Fachkräftebasis zu sichern.

Wir empfehlen daher dringend, die bereits beschlossenen Regelungen des § 16g AufenthG zu ändern. Vor allem müsste ausdrücklich auf die Lebensunterhaltssicherung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG verzichtet werden, aber auch im Hinblick auf die Anwendbarkeit der weiteren allgemeinen Erteilungsvoraussetzung wie der Passpflicht Erfüllung sind Modifizierungen erforderlich.

³⁰ Diese Regelungen haben erst durch die Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Inneres und Heimat vom 21.06.2023 (BT-Drs. 20/7394 vom 21.06.2023) Eingang in den Gesetzentwurf gefunden.

³¹ § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG.

³² Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, Bekanntmachung zu § 2 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes über den Mindestbetrag zur Sicherung des Lebensunterhalts vom 18. August 2022.

³³ Nach § 2 Abs. 3 S. 2 Nr. 5 AufenthG sind Leistungen nach dem BAföG-Gesetz wie auch Berufsausbildungsbeihilfe sog. unschädliche Leistungen, die bei der Lebensunterhaltssicherung berücksichtigt werden. Aber auch bei betrieblichen Berufsausbildungen, bei denen eine Ausbildungsvergütung erfolgt und grundsätzlich ein Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe besteht (§ 60 SGB III), kann in bestimmten Konstellationen die Lebensunterhaltssicherung nicht erreichbar sein. Im Einzelfall kann ein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe (vgl. §§ 57 ff SGB III) ausgeschlossen sein, beispielsweise wenn eine Person eine zweite Berufsausbildung aufnimmt.

³⁴ Sie müssten dazu jedenfalls bei einer schulischen Berufs-ausbildung zwar grundsätzlich nach § 4a Abs. 1 AufenthG berechtigt sein. Dennoch wäre hier eine Klarstellung etwa in Anwendungshinweisen hilfreich.

³⁵ Vgl. <https://www.kmk.org/themen/berufliche-schulen/schulische-berufsausbildung.html>.

³⁶ Vgl. u.a. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung, BT-Drs.20/6500 vom 24.04.2023, S. 1f.

Bei den besonderen Erteilungsvoraussetzung für die Ausbildungsaufenthaltserlaubnis nach § 16g AufenthG gibt es ebenfalls noch erhebliche Änderungsbedarfe, wie die Aufhebung der Stichtagsregelung bei der Identitätsklärung und die Einbeziehung von Studierenden etc.³⁷

2. Streichung der Arbeitsverbote

Die gegenwärtige Diskussion über die Einführung einer Arbeitspflicht für Asylsuchende, die ohnehin völkerrechtlich problematisch³⁸ wäre, suggeriert fälschlicherweise, dass Geflüchtete nicht arbeiten möchten. Zutreffend ist demgegenüber, dass Asylsuchende und Personen mit einer Duldung gegenwärtig vielfach **nicht arbeiten dürfen**. Arbeitsverbote bestehen wegen vorgegebener Wartefristen,³⁹ für Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten⁴⁰ und bei Personen, die aus selbst zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden können.⁴¹

Daher sollte die im Koalitionsvertrag vorgesehene Streichung aller Arbeitsverbote⁴² zeitnah umgesetzt werden. Im Gesetzgebungsverfahren zum Chancenaufenthaltsrecht wurde dies auch vom Bundestagsausschuss Arbeit, Integration und Sozialpolitik vorgeschlagen, der auf den bestehenden Personalmangel in diversen Branchen und auf die Erforderlichkeit, Personen, die sich bereits in Deutschland befinden, eine Perspektive zu bieten, hingewiesen hat.⁴³

Arbeitsverbote verhindern die soziale und ökonomische Teilhabe und liegen weder im individuellen noch im öffentlichen Interesse. Dadurch werden Menschen auf Sozialleistungen verwiesen, die als Arbeits- und Fachkräfte hier tätig sein könnten. Vor allem auch viele Personen aus den sog. sicheren Herkunftsstaaten könnten vielfach alle Voraussetzungen für ein Bleiberecht erfüllen, wenn sie arbeiten dürften.

Außerdem sollte in allen Fällen ein Anspruch auf die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis geschaffen werden. Bisher ist die Entscheidung über die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für alle Personen mit einer Duldung und für Asylsuchende, bei denen seit der Asylantragstellung noch keine neun Monate vergangen sind, eine Ermessensentscheidung.⁴⁴ Um zu verhindern, dass Umstände, die bislang zu einem Beschäftigungsverbot geführt haben, im Rahmen der Ermessensentscheidung als Aspekte für eine Versagung der Beschäftigungserlaubnis genutzt werden, sollte für alle Asylsuchenden und Menschen mit Duldung ein Anspruch auf die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis bestehen, wenn die Bundesagentur für Arbeit deren Erteilung, falls dies erforderlich ist, zugestimmt hat.

³⁷ Vgl. Positionspapier „Empfehlungen zur geplanten Aufenthaltserlaubnis für die Ausbildung und zum sog. Spurwechsel“ vom 20.07.2023, S. 5 ff, s. <https://www.ibs-thueringen.de/publikationen/>.

³⁸ Art 4 Abs. 2 EMRK enthält das Verbot von Zwangs- und Pflichtarbeit.

³⁹ § 61 Abs. 1 S. 1 und 2 AsylG; § 32 Abs. 1 S. 1 BeschV.

⁴⁰ §§ 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 2; 60b Abs. 5 S. 2 AufenthG.

⁴¹ § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG; § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG.

⁴² Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 139.

⁴³ Bundesrat, Drucksache 367/22 (Beschluss) vom 16.09.2022, S. 1.

⁴⁴ § 61 Abs. 2 S. 1 AsylG; § 4a Abs. 4 AufenthG.

Dadurch wird eine zügige und unbürokratische Arbeitsaufnahme ermöglicht, wovon Unternehmen wie Arbeitnehmer*innen profitieren. Zudem werden die Ausländerbehörden entlastet und der unnötige Bezug von Sozialleistungen vermieden.

3. Abschaffung der „Duldung light“ (§ 60b AufenthG)

Auch die Umsetzung der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Abschaffung der Duldung nach § 60b AufenthG („Duldung light“)⁴⁵ ist wesentlich. Sie führt auch zur Nichtanrechnung von Duldungszeiten,⁴⁶ verhindert so jegliche Aufenthaltsverfestigung und trägt maßgeblich zur Verstetigung von Kettenduldungen bei.

4. Deutschkurse

Nach dem Koalitionsvertrag⁴⁷ sollten alle in Deutschland Lebenden Zugang zu Deutschkursen haben. Im 1. Migrationspaket wurde allen Asylsuchenden die Zulassung zum Integrationskurs bei freien Plätzen ermöglicht,⁴⁸ für Personen mit einer Duldung gab es noch keine Änderung. Daher können derzeit nur Personen mit einer Ermessensduldung zum Integrationskurs zugelassen werden.⁴⁹ Menschen, deren Abschiebung aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen unmöglich ist, werden vielfach dauerhaft in Deutschland leben. Daher sollte ihnen möglichst frühzeitig die Möglichkeit zum Erlernen der deutschen Sprache gegeben werden. Aber auch im Fall einer Rückkehr können Deutschkenntnisse vielfach hilfreich sein. Daher sollten in Umsetzung des Koalitionsvertrags allen Personen mit einer Duldung ein Zugang zu Integrationskursen gewährt werden.

15.10.2023

Gez. Dr. Barbara Weiser

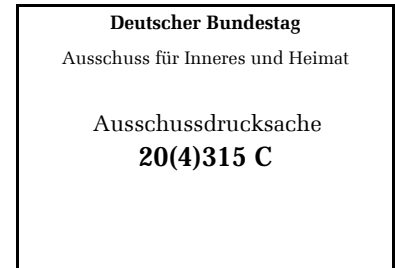
⁴⁵ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 138.

⁴⁶ § 60b Abs. 5 S. 1 und 2 AufenthG.

⁴⁷ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), S. 139.

⁴⁸ § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 AufenthG.

⁴⁹ § 44 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 AufenthG.



Stellungnahme

zu dem

Entwurf eines Fünften Gesetzes

zur

Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften

(5. VwVfÄndG)

(BT-Drs. 20/8299)

I. Zusammenfassende Bewertung des Gesetzentwurfes

Der Gesetzentwurf soll Vorschriften des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG)¹ in Dauerrecht überführen, die sich nach Ansicht des Gesetzgebers bewährt haben. Hierbei handelt es sich vor allem um die im PlanSiG enthaltenen Möglichkeiten der digitalen Bekanntmachung², der digitalen Auslegung von Dokumenten³ und der digitalen Erörterung⁴. Außerdem werden die Möglichkeiten der elektronischen Übermittlung von Erklärungen an Behörden erweitert und neu geregelt.⁵ Weil die Länder den neuen Regelungen vergleichbare Vorschriften nicht bis zum Außerkrafttreten des PlanSiG am 31. Dezember 2023 erlassen können, wird die Geltungsdauer dieses Gesetzes teilweise - nämlich für das Verwaltungsverfahren der Länder - verlängert.⁶

Der Gesetzentwurf erreicht sein Ziel, mehr digitale Kommunikation mit und von Behörden zu ermöglichen. Er leidet aber vor allem daran, dass es sich lediglich um eine

¹ vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. I 2023 Nr. 88)

² § 2 PlanSiG

³ § 3 PlanSiG

⁴ § 5 PlanSiG

⁵ § 3a VwVfG-E

⁶ Nr. 3 Drs. 20(4)310

(weitere) Insellösung für einen Teilbereich des Rechts handelt. Er wird damit den Herausforderungen, die Digitalisierung für den Rechtsverkehr bedeutet, nur eingeschränkt gerecht. Im Einzelnen:

Der Gesetzentwurf nimmt nur die Kommunikation mit Behörden in Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz in den Blick. Die Regelungen zur Kommunikation mit Behörden in Sozialverwaltungsverfahren⁷ und in Steuerverwaltungsverfahren⁸ bleiben unverändert. Der Gesetzentwurf erreicht auch keinen vollständigen Gleichlauf der Vorschriften für die Kommunikation mit Behörden im allgemeinen Verwaltungsverfahren und für die Kommunikation mit Verwaltungsgerichten.⁹ Der Gesetzentwurf nimmt weiter hin, dass das Verwaltungsverfahren in den Ländern für einen nicht unerheblichen Übergangszeitraum hinsichtlich der Regelungen zur elektronischen Kommunikation von den auf Bundesebene geltenden Regelungen abweicht.

Der Gesetzentwurf hält an § 3a Abs. 1 VwVfG fest, wonach die Übermittlung elektronischer Dokumente nur zulässig ist, soweit der Empfänger hierfür einen Zugang eröffnet hat. Demgegenüber sieht § 55d VwGO beispielsweise bereits seit dem 1. Januar 2022 vor, dass die Kommunikation professioneller Einreicher (Rechtsanwälte u.a.) mit den Verwaltungsgerichten grundsätzlich nur noch elektronisch abgewickelt werden darf. Die in § 3a Abs. 1 VwVfG weiterhin formulierte Zurückhaltung gegenüber digitalen Kommunikationsformen wird den Anforderungen an den Digitalisierungsprozess nicht (mehr) gerecht. Das gleiche gilt für die neuen Regelungen zur Bekanntmachung¹⁰ und zur Zugänglichmachung auszulegender Dokumente¹¹.

Lösung: Der Gesetzentwurf sollte sich im Interesse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit zunächst darauf beschränken, die Geltungsdauer des Planungssicherstellungsgesetzes zu verlängern. Die dadurch gewonnene Zeit sollte der Entwicklung und Umsetzung eines klaren, einfachen für alle Bereiche des Rechts geltenden digitalen

⁷ § 36a SGB I

⁸ § 87a AO

⁹ § 55a VwGO

¹⁰ § 27a VwVfG-E

¹¹ § 27b VwVfG-E

Kommunikationskonzepts dienen. Dieses Konzept sollte folgenden Grundsätzen genügen:

1. elektronische Kommunikation ist in allen Bereichen des Rechts der Regelfall - papierhafte Kommunikation darf nur dort stattfinden, wo elektronische Kommunikation nicht möglich ist
2. elektronische Kommunikation erfolgt in allen Bereichen des Rechts nach denselben Regeln
3. Zugang zu elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten ist einfach zu erlangen - denkbar wäre es, die Übersendung eines handschriftlich unterzeichneten Dokuments im pdf-Format stets ausreichen zu lassen

II. Bewertung der wesentlichen Regelungen des Entwurfs

Art. 1 Nr. 2 BT-Drs. 20/8299 und Nr. 1 Buchst. b Drs. 20(4)310 - Änderung § 3a VwVfG-E

Die ausdrückliche Einbeziehung der Kommunikation aus einem besonderen Anwaltspostfach, einem diesem vergleichbaren Postfach, einem besonderen Behördenpostfach oder einem besonderen Bürgerpostfach in die zulässigen elektronischen Kommunikationsformen ist konsequent.

Der Wortlaut des § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E weicht allerdings ohne erkennbaren Grund von der Formulierung in § 55a VwGO und den Parallelvorschriften in den übrigen Prozessordnungen ab. Es wird daher angeregt, eine diesen Vorschriften entsprechende Formulierung zu wählen.

Die Beschränkung der Kommunikation aus den genannten Postfächern heraus auf die „Hin-Kommunikation“ erscheint nicht geboten. Weder gebietet der Grundsatz der Wahrung der Schriftform noch gebietet die Notwendigkeit, den Erhalt und den Inhalt eines Behördenschreibens, das in Schriftform zu erfolgen hat, zu beweisen, eine solche Beschränkung. Ein schriftformbedürftiger Akt einer Behörde genügt den Formanforderungen, wenn er von einem besonderen Behördenpostfach an eines der in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E genannten Postfächer übersandt wird. Daran ändert sich nichts, wenn der Empfänger des Dokuments dieses später an eine weitere Person,

etwa seinen Mandanten, weiterleitet. Insoweit sind auch keine Beweisprobleme ersichtlich.

Art. 1 Nr. 3 BT-Drs. 20/8299 - § 27a - § 27c VwVfG-E

§ 27a VwVfG-E

In § 27a VwVfG-E sollte das Wort „auch“ gestrichen werden. Ein Grund dafür, öffentliche Bekanntmachungen sowohl in digitaler Form als auch in einer weiteren Form zu bewirken, ist nicht ersichtlich. Das von der Vorschrift vorgesehene Nebeneinander zweier Bekanntmachungsformen ist ineffizient und darüber hinaus fehleranfällig, weil es stets geschehen kann, dass die verschiedenen Bekanntmachungen inhaltlich voneinander abweichen. In Fällen, in denen ein digitaler Zugang nicht möglich ist, kann der Zugang zu den Unterlagen ausnahmsweise durch Zurverfügungstellung eines öffentlich zugänglichen Lesegeräts sichergestellt werden.

§ 27b VwVfG-E

Die Vorschrift - sowie der Änderungsvorschlag zu § 73 Abs. 3 VwVfG-E⁻¹² regelt, dass neben der Veröffentlichung im Internet mindestens eine alternative Variante der Zugänglichmachung¹³ gewählt werden muss. Die Verpflichtung zur Veröffentlichung außerhalb des Internet sollte gestrichen werden. Die gewählte Formulierung ist vage und erzeugt daher Rechtsunsicherheit darüber, welche weiteren Formen der Zugänglichmachung zulässig sind. Das Erfordernis einer weiteren Form der Zugänglichmachung löst zudem erheblichen Verwaltungsaufwand aus, der durch Streichung dieses Erfordernisses vermieden werden kann.

Nr. 3 Drs. 20(4)310 - Art. 3 5. VwVfÄndG

Die Perpetuierung der Geltung des Planungssicherstellungsgesetzes für die Länder bei gleichzeitiger Überführung des Großteils der Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes¹⁴ in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes ist vor dem Hintergrund des Ziels eines Gleichlaufs der Verwaltungsverfahrensgesetzes von Bund und

¹² Art. 1 Nr. 6 Buchst. a 5. VwVfÄndG

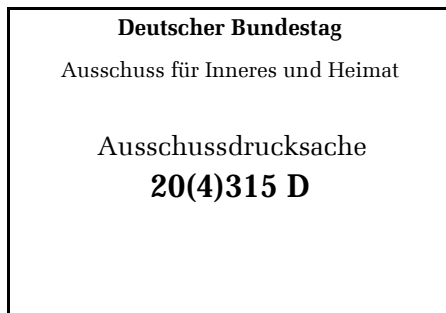
¹³ § 27b Abs. 1 Nr. 2 VwVfG-E

¹⁴ Ohne § 4 PlanSiG

Ländern kritikwürdig. Stattdessen sollte das Planungssicherstellungsgesetz insgesamt in seiner Geltung verlängert werden um Bund und Ländern die Gelegenheit zu geben, gleichlautende Regelungen zeitlich parallel in ihre Verwaltungsverfahrensgesetze aufzunehmen.

Berlin, den 15. Oktober 2023

Dr. Robert Seegmüller



Regensburg, 15. Oktober 2023

**Stellungnahme
zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung
verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG),
BT-Drucksachen 20/8299 und 20/8653**

In Vorbereitung der öffentlichen Anhörung nehme ich gerne zu oben genanntem Gesetzesentwurf Stellung; aufgrund der sehr kurzfristigen Einladung muss sich diese Stellungnahme jedoch auf fünf – aus hiesiger Sicht – zentrale Thesen beschränken:

1. Digitalisierung als Element einer organischen Verwaltungsfortentwicklung

Die digitale Verwaltungstätigkeit steht nicht unverbunden neben dem analogen Verwaltungshandeln. Digitale und analoge Handlungsschritte sind vielmehr oft aufs engste miteinander verquickt. Daher ist es zu begrüßen, dass der vorliegende Entwurf ein „**Digitalsonderrecht**“ wie dasjenige des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG) **aufzulösen und in die hergebrachten Regelungstexte zu überführen** sucht. Denn dies ist nicht nur sachangemessen, es dient auch der rechtlichen Transparenz. Soweit auch nach der geplanten Reform etwa die Vorschriften des **Onlinezugangsgesetzes (OZG)** und des **E-**

Governmentgesetzes (EGovG) als „Digitalsonderrecht“ bestehen bleiben, sollte auch hier eine Integration in das allgemeine Recht geprüft werden (vgl. etwa den Entwurf zu § 9a OZG).

2. Digitalisierung als Querschnittsaufgabe

Die Verwaltungsdigitalisierung ist eine Aufgabe, welche die gesamte Verwaltungstätigkeit in Bund und Ländern betrifft. Insofern ist es auch diesbezüglich konsequent, das Verwaltungsdigitalisierungsrecht in die hergebrachte Verwaltungsrechtssystematik einzupassen:

Allgemeine Digitalisierungsvorschriften sind in die Verwaltungsverfahrensgesetze bzw. die Verwaltungsvollstreckungs- und -zustellungsgesetze (des Bundes und der Länder) einzuführen, **bereichsspezifisches Verwaltungsdigitalisierungsrecht ist in die besonderen Verwaltungsgesetze zu überführen**. Somit ist es folgerichtig, wenn der Entwurf etwa die Regelungen zur Schriftform, zur elektronischen Form und zu den weiteren Schriftformersatzmöglichkeiten in einem neu geordneten und ergänzten **§ 3a VwVfG** zusammenfasst. Hier wäre zudem an eine entsprechende Anpassung der §§ 36a SGB I und 87a AO zu denken. Ebenso ist es konsequent, das Erfordernis einer Internetbekanntmachung (**§ 27a VwVfG** in der Entwurfsfassung), die Zugänglichmachung auszulegender Dokumente über das Netz (**§ 27b VwVfG** in der Entwurfsfassung) und die Möglichkeit von Online-Konsultationen sowie von Video- und Telefonkonferenzen (**§ 27c VwVfG** in der Entwurfsfassung) in ihre jeweiligen Regelungskontexte des Verwaltungsverfahrensgesetzes aufzunehmen.

3. Gleichlauf von Bundes- und Landesrecht

Einer guten Übung folgend bemühen sich Bund und Länder um einen **möglichst weitreichenden Gleichlauf** ihres allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts. Dies empfiehlt sich auch und gerade bei Fragen der Verwaltungsdigitalisierung. Denn neben den allgemeinen rechtlichen Erwägungen etwa mit Blick auf die Revisibilität nach **§ 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO** erhöht ein Gleichlauf des Rechts auch die Chancen für eine **Interkompatibilität der technischen Systeme** und eröffnet nicht zuletzt **Einsparungspotenziale** bei der gemeinsamen Entwicklung und Pflege der Systeme bis hin zur technischen Schulung des Personals etc. Vor diesem Hintergrund ist auch die **begrenzte Verlängerung des PlanSiG** für Länder ohne dynamische Verweisung auf das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes (vgl. **BT-Drs. 20/8299**) zu begrüßen, um diesen die erforderliche Zeit für eine entsprechende

Reform ihres jeweiligen Verwaltungsverfahrensrechts einzuräumen. Die **geringfügigen Diskrepanzen** zwischen den Regelungen des 5. VwVfÄndG und des PlanSiG (vgl. etwa § 3 Abs. 1 Sätze 6 und 7 PlanSiG) sind dabei für eine Übergangszeit hinzunehmen und können durch den oben genannten Transparenzgewinn gerechtfertigt werden.

4. Niedrigschwelliger Zugang und „Digital Divide“

Für einen Großteil der Bevölkerung bedeutet Verwaltungsdigitalisierung eine **Erleichterung des Zugangs zur Verwaltung**. Dies gilt auch für ältere Menschen oder Menschen mit Behinderung, denen aufgrund eingeschränkter Mobilität das Studium von Amtstafelanschlägen und/oder Amtsblattveröffentlichungen oder die Teilnahme an Erörterungsterminen, mündlichen Verhandlungen oder Antragskonferenzen schwerfallen mag. Die im geplanten **§ 27a Abs. 1 VwVfG** nunmehr im Grundsatz verpflichtend ausgestaltete Bekanntmachung im Internet trägt dem Rechnung. Entsprechendes gilt für die geplanten **§§ 27b und 27c VwVfG**. Die Verwaltungsdigitalisierung bedeutet jedoch nicht zwingend eine Absenkung von Zugangsschwellen. Damit ist zum einen auf den immer noch zu beklagenden „Digital Divide“ verwiesen, wonach Teile der Bevölkerung digitale Kommunikationsmittel nicht nutzen (können). Der Entwurf berücksichtigt dies, indem er die **analoge Alternative nicht versperrt** und es der Verwaltung so ermöglicht, das Verfahren einzelfallsensibel zu gestalten (vgl. **§ 27a Abs. 1, § 27b Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz und Abs. 3, § 27c Abs. 1 VwVfG** in der Entwurfsfassung). Zum anderen können aber auch **allzu spezielle technische Anforderungen** den digitalen Zugang faktisch hindern, wie die nur mäßige Akzeptanz von De-Mail-Konten oder gar qualifizierter elektronischer Signaturen zeigt. Hier ist es zu begrüßen, dass der Entwurf weitere nunmehr etablierte Kommunikationskanäle wie das **besondere elektronische Anwaltspostfach** auch für das Verwaltungsverfahren eröffnet (**§ 3a Abs. 3 Nr. 2 lit. a VwVfG** in der Entwurfsfassung). Eine **rechtliche wie technische Konsolidierung der Kommunikationsverfahren** verspricht hier eine regelmäßige Nutzung und damit einen Akzeptanzgewinn für die elektronische Behördenkommunikation. Andersherum verspricht die Möglichkeit eines **behördenbezogenen elektronischen Siegels** (**§ 3a Abs. 3 Nr. 3 lit. a VwVfG** in der Entwurfsfassung) neben der rein personenbezogenen elektronischen Signatur auch aufseiten der Verwaltung den erleichterten Rückgriff auf elektronische Kommunikationswege. Angesichts des vielfältigen Nebeneinanders unterschiedlicher Kommunikationskanäle muss es hingenommen werden, dass das **Ziel der**

Vermeidung jeglicher Medienbrüche in einer Übergangszeit zugunsten eines möglichst breiten Zugangs zur Verwaltung **hintangestellt** wird.

5. Dringender Reformbedarf auch im Verwaltungsverfahrensrecht, insb. KI im Verwaltungsverfahren

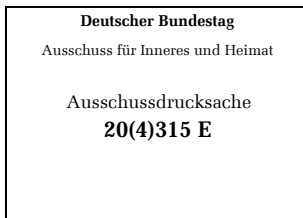
Der Entwurf soll ausweislich seiner Begründung vorrangig die zunächst provisorischen Vorschriften des PlanSiG (vgl. BT-Drs. 20/8299, S. 1) verstetigen. Angesichts **nur geringfügiger Modifikationen an hinreichend erprobten und positiv evaluierten Regelungen** [vgl. Ziekow/Ziemer/Bickman (Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung), Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes, Abschlussbericht, 2022], dient der Entwurf somit eher der (risikolosen) Fortführung und Konsolidierung bestehenden Rechts als einer grundsätzlichen Reform des Verwaltungsrechts vor dem Hintergrund technischer Innovation. Die rasanten technischen Entwicklungen der letzten Monate und Jahre mahnen indessen solche **Reformschritte auch im Verwaltungsverfahrensrecht** des VwVfG an. Dringender Reformbedarf besteht etwa mit Blick auf **§ 35a VwVfG**, dessen Regelung in einigen Länderverwaltungsverfahrensgesetzen nicht übernommen wurde (vgl. etwa das BayVwVfG) und dessen Unterscheidungen gerade mit Blick auf den **Einsatz Künstlicher Intelligenz im Verwaltungsverfahren** heute nicht mehr überzeugen. Systeme Künstlicher Intelligenz kommen auch bei der Konkretisierung von **Beurteilungsspielräumen** und **Verwaltungs-ermessen** in Betracht; dem sollte sich die deutsche Verwaltung nicht verschließen. § 35a VwVfG steht einem weitreichenden KI-Einsatz zwar nicht zwingend im Wege, da selbst eine Vollautomatisierung von Ermessensentscheidungen über spezialgesetzliche Ermächtigungsnormen, die § 35a VwVfG verdrängen, legalisiert werden kann. Die kategoriale Unterscheidung zwischen Voll- und Teilautomatisierung in § 35a VwVfG ist gerade mit Blick auf mächtige Assistenzsysteme und dem damit verbundenen Phänomen des „Automation Bias“ jedoch nicht (mehr) sinnvoll. Es wäre vielmehr daran zu denken, auch die Verwendung mächtiger Assistenzsysteme zwar nicht pauschal zu verbieten, aber von einer **speziellen Einsatzermächtigung** durch Rechtsvorschrift abhängig zu machen. Zugleich sollte bei entsprechendem Verwaltungshandeln das **Widerspruchsverfahren** der §§ 68 ff. VwGO gestärkt und an dieser Stelle – im Falle vorhergehender Automatisierung – eine Entscheidung durch den Menschen verlangt werden (näher Tischbirek, ZfDR 1 [2021], 307-238). Spätestens mit Inkrafttreten der **KI-Verordnung der Europäischen Union** sollte hier eine

Anpassung auch des deutschen Verwaltungsprozess- und -verfahrensrechts erfolgen, die sich den Vorteilen Künstlicher Intelligenz nicht verschließt, zugleich jedoch zu einer adäquaten Einhegung ihrer spezifischen Gefahren verhilft.

6. Fazit

Der vorgelegte Entwurf eines 5. VwVfÄndG erscheint als wichtiger Zwischenschritt für eine Konsolidierung und Verstetigung der Verwaltungsdigitalisierung, wie sie zuletzt v.a. durch das PlanSiG erreicht wurde. Dieser Zwischenschritt macht weitere Reformbemühungen bei der Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens indessen nicht obsolet.

gez. Alexander Tischbirek



Stellungnahme

16.10.2023

Öffentliche Anhörung am Montag, 16. Oktober 2023, 16.30 Uhr
„Verwaltungsverfahrenrechtliche Vorschriften“

Deutscher Bundestag Ausschuss für Inneres und Heimat

Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 11. September 2023: Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG) greift ein wichtiges Thema der Digitalisierung der Verwaltung und mit der Beschleunigung von Planungsverfahren ein zentrales Thema der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland auf. Es ist sehr zu begrüßen, dass die Bundesregierung diese Themen jetzt legislativ umsetzen will. Der Entwurf weist allerdings mehrere Qualitätsmängel auf und sollte deshalb überarbeitet werden.

1. Unnötige Eile beim Gesetzgebungsverfahren

Die Bundesregierung begründet den Zeitplan dieses Gesetzgebungsverfahrens damit, dass das Planungssicherstellungsgesetz, dessen Digitalisierungsmaßnahmen in das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden sollen, bis zum 31. Dezember 2023 befristet sei und die covidbedingte Einführung der Digitalisierungsmaßnahmen ohne Unterbrechung in Dauerrecht überführt werden sollen. Diese Begründung ist hinfällig, da die Regierungsfractionen einen Änderungsantrag eingebracht haben, der eine Fristverlängerung des Planungssicherstellungsgesetz um ein weiteres Jahr bis Ende 2024 vorsieht. Der Regierungsentwurf ist mit mehreren Qualitätsmängeln behaftet, die eine sorgfältigere legislative Arbeit erfordern, für die durch den Entwurf der Regierungsfractionen hinreichend Zeit gewonnen wurde.

2. Die Einführung eines qualifizierten elektronischen Behördensiegels ist innerhalb des Verwaltungsverfahrensgesetzes widersprüchlich

Während die qualifizierte elektronische Signatur einer natürlichen Person zugeordnet ist und damit Willenserklärungen abgegeben werden, ist das qualifizierte elektronische Siegel einer juristischen Person zugeordnet, die ihr als Herkunftsnachweis dient. Mit dem Gesetzesentwurf ist offensichtlich eine weitestgehende Gleichstellung der qualifizierten elektronischen Signatur mit einem qualifizierten elektronischen Behördensiegel beabsichtigt. Dies bedeutet, dass z.B. bei einer Baugenehmigung nicht nur der mit einem Behördensiegel versehene Bauplan elektronisch zugesandt werden kann, sondern auch der Bescheid als solcher, der aktuell noch üblicherweise von einem Mitarbeiter der Baurechtsbehörde unterschrieben wird. Es ist im Gesetzesentwurf versäumt worden, diese Änderung in § 37 Abs. 3 Satz 2 VwVfG zu übernehmen und damit Rechtskongruenz herzustellen. Danach gilt: „Wird für einen

Verwaltungsakt, für den durch Rechtsvorschrift die Schriftform angeordnet ist, die elektronische Form verwendet, muss auch das der Signatur zugrunde liegende qualifizierte Zertifikat oder ein zugehöriges qualifiziertes Attributzertifikat die erlassende Behörde erkennen lassen.“

Nach der e contrario Argumentation könnte man zum Schluss kommen, dass nur die Signatur, aber nicht das Behördensiegel die Schriftform ersetzen kann, weil dies hier nicht erwähnt wird. Im Gesetzeswortlaut müsste eingefügt werden: ... das der Signatur oder dem Siegel zugrunde liegende

3. Zeitweise Rechtsunsicherheit und legitistische Widersprüche verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften von Bund und Ländern

Die Länder können das Verwaltungsverfahren, auch wenn es um den Vollzug von Bundesrecht geht, als eigene Angelegenheit regeln. Um gleichwohl Rechtseinheitlichkeit in Deutschland zu erreichen, besteht Einigkeit, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes und das der 16 Länder übereinstimmen soll. Schließlich ist die Übereinstimmung im Wortlaut Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte (§ 137 Absatz 1 Nummer 2 VwGO). Es ist deshalb notwendig, dass den Ländern ausreichend Zeit eingeräumt wird, die Landesverwaltungsverfahrensgesetze dem des Bundes jeweils anzupassen, wenn er Änderungen vornimmt. Dem wird zwar im Hinblick auf die digitalen Beschleunigungsmaßnahmen der Planverfahren Rechnung getragen, nachdem die Regierungsfractionen jetzt einen ergänzenden Gesetzesentwurf eingebracht haben, der das Plansicherstellungsgesetz um ein Jahr verlängert. Dies gilt aber nicht im Hinblick auf die Digitalisierungsinstrumente des Schriftformersatzes. Insoweit wird eine unnötige und problematische Rechtsunsicherheit im Jahr 2024 erzeugt, bis die Länder mit ihren Verwaltungsverfahrensgesetzen nachgezogen sind.

4. Der Gesetzesentwurf ist nicht systemverträglich

Systemverträgliche Gesetze tragen zur dogmatischen Klarheit, Übersichtlichkeit und Einfachheit der Rechtsordnung bei. Systemverträglichkeit verlangt u.a., dass möglichst vorhandene Rechtsbegriffe und Regelungsstrukturen verwendet werden und nicht unnötig neue Strukturen entwickelt werden.¹ Diese Systemverträglichkeit ist bei dem neu eingeführten qualifizierten elektronischen Behördensiegel (§ 3a Abs. 3 Nr. 3 a VwVfGÄndG neu) nicht gegeben. Die zivilprozessuale Beweiskraft öffentlicher Urkunden ist in Form der Echtheitsvermutung zwar für ein behördlichen Dokument gegeben, wenn es eine qualifizierte elektronische Signatur enthält, nicht aber, wenn es mit einem qualifizierten elektronischen Behördensiegel versehen wurde. Die einschlägige Vorschrift des § 371a Abs. 3 S. 2 ZPO müsste angepasst werden. Dies sollte in einem Zug mit dem VwVfGÄndG geschehen und nicht mit Zeitverzug.

5. Der Gesetzesentwurf führt zur Rechtszersplitterung

Eine Vielzahl von Fachgesetzen enthalten Verfahrensregelungen zur Kommunikation mit Behörden sowie zur Durchführung von Planverfahren (BlmSchG, EnWG etc.). Diese Spezialgesetze gehen dem Verwaltungsverfahrensgesetz vor und fallen damit

¹ Burghart, Axel, Die Pflicht zu einem guten Gesetz, 1996, S. 108; Haug, Volker/Meister-Scheufelen, Gisela, Praxishandbuch gute Rechtsetzung 2022, Rn. 46.

hinsichtlich des Digitalisierungsfortschritts der Verwaltung zurück. Das Angebot der Länder, gemeinsam mit dem Bund zeitnah Lösungen zu finden, die diese Rechtszersplitterung überwindet, sollte aufgegriffen werden.

6. Der Gesetzesentwurf verletzt das Qualitätsgebot der Regelungskonzentration

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten. Dazu gehört auch die Übermittlung von Dokumenten und Bescheiden etc. durch Behörden an Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen. Nach § 3 OZG stellen Bund und Länder im Portalverbund Nutzerkonten bereit, über die sich Nutzer für die im Portalverbund verfügbaren elektronischen Verwaltungsleistungen von Bund und Ländern einheitlich identifizieren und authentifizieren können. Wenn ein solches Nutzerkonto wirksam eingerichtet worden ist, dürften nach dem OZG die Voraussetzungen für den Empfang von behördlichen Dokumenten und Bescheiden erfüllt sein. Das Bundesinnenministeriums bestätigt dies zwar in seiner Replik auf die Einwände des Nationalen Normenkontrollrats. Dies wird aber in § 3a Abs. 3 Nr. 3 VwVfGÄndg neu nicht deutlich. Während in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfGÄndg neu ausdrücklich „Erklärungen an die Behörde“ erwähnt sind, also auf den sog. „Hin-Kanal“ abgestellt wird, ist in § 3a Abs. 3 Nr. 3 VwVfGÄndg lediglich von „elektronischen Dokumenten der Behörde“ die Rede. Diese Redundanz und mögliche Widersprüchlichkeit sollten vermieden werden, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die elektronische Kommunikation mit und von Behörden sollten deshalb dringend zwischen dem Onlinezugangsgesetz, dem E-Government-Gesetz und dem Verwaltungsverfahrensgesetz konsolidiert werden. Grundlage muss das Verwaltungsverfahrensgesetz sein, da es die Konkordanz mit den Verwaltungsverfahren in den 16 Bundesländern sicherstellt und auch für Rechtsklarheit in den 11.000 Kommunen sorgt.

7. Bei dem Gesetzesentwurf ist keine methodengerechte Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt worden

Nach § 44 Abs. 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien müssen die Ministerien den Erfüllungsaufwand ermitteln und darstellen. Dies ist hier ebenso wenig erfolgt wie bei dem ursprünglichen Entwurf des Planungssicherstellungsgesetzes 2020. Da die Einführung der digitalen Instrumente jetzt in Dauerrecht überführt werden sollen, sollte dies nachgeholt werden. Unzweifelhaft führen allein Onlinekonsultationen statt vor Ort durchgeführte Erörterungstermine zu einer nennenswerten Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung. Eingespart werden Wegezeiten und -kosten sowie Saalmieten und Personalkosten. Gleichermäßen sparen Kommunen nennenswert Zeit und damit Personalkosten, wenn Planunterlagen nicht mehr öffentlich ausgelegt, sondern im Internet eingestellt werden.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)315 F



Helmut-Schmidt-Universität, Postfach 700822, 22008 Hamburg

Fakultät für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

An den Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestages

Professur für Öffentliches Recht,
insbes. Öffentliches Wirtschafts-
und Umweltrecht (Prof. Dr. jur.
Margarete Schuler-Harms)

Dr. Katharina Goldberg

katharina.goldberg@hsu-hh.de

Hamburg, 16.10.2023

**Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur
Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5.
VwVfÄndG) – BT-Drs. 20/8299**

Sehr geehrter Herr stellvertretender Vorsitzender, sehr geehrte
Damen und Herren Abgeordnete,

anbei übersende ich Ihnen meine Stellungnahme zum oben
genannten Gesetzentwurf.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Katharina Goldberg

Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr
Hamburg

Besucheranschrift:
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Postanschrift:
Postfach 700822
22008 Hamburg

**Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur
Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften
(5. VwVfÄndG)
Gesetzentwurf der Bundesregierung – BT-Drs. 20/8299**

Dr. Katharina Goldberg

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 20/8299) sollen im Jahr 2020 während der COVID-19-Pandemie mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG) eingeführte Vorschriften dauerhaft in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) überführt werden. Es handelt sich um Vorschriften, die vorher analoge Vorgänge in ein digitales Umfeld bringen. Die in vielen Verfahren vorgesehene öffentliche Bekanntmachung muss nun zwingend als Wirksamkeitsvoraussetzung im Internet erfolgen (§ 27a VwVfG-E) und zur Einsicht auszulegende Dokumente sind vorrangig über das Internet zugänglich zu machen (§ 27b VwVfG-E). Video- und Telefonkonferenzen werden für Erörterungen, mündliche Verhandlungen und Antragskonferenzen grundsätzlich zugelassen (§ 27c VwVfG-E).

Neben diesen aus dem PlanSiG übernommenen Vorschriften werden die Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes im Verwaltungsverfahren erweitert. So werden auf dem sog. Hin-Kanal zu Behörden Erklärungen, die über das besondere elektronische Anwaltspostfach, Notarpostfach, Steuerberaterpostfach und Postfach der Berufsausübungsgesellschaften abgegeben werden, als schriftformersetzend anerkannt (§ 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E). Auf dem sog. Rück-Kanal können Behörden zukünftig nicht nur die (personengebundene) qualifizierte elektronische Signatur, sondern auch das an eine juristische Person gebundene qualifizierte elektronische Siegel verwenden (§ 3a Abs. 3 Nr. 3 VwVfG-E).

Das Besondere an dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist, dass die Vorschriften des PlanSiG bereits in den letzten drei Jahren erprobt und in der Praxis für positiv befunden wurden. Insoweit hat hier – bedingt durch den tatsächlichen Druck der Pandemiejahre – ein Prozess stattgefunden, der in rechtlichen Bereichen, die technische Vorgänge begleiten, häufig gefordert wird: In einem (hier zeitlich) isolierten Bereich, innerhalb dessen Maßnahmen keine Auswirkungen auf die äußere Umgebung haben, konnten diese angewendet werden. Solche „*regulatory sandboxes*“ bieten die Möglichkeit der Erprobung und Evaluation und können schlussendlich – wie hier geschehen – dazu führen, Gesetze maßgeblich zu verbessern.

Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr
Hamburg

Besucherschrift:
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Postanschrift:
Postfach 700822
22008 Hamburg

Diese Überführung erprobter digitaler Prozesse von einem zeitlich begrenzt geltenden Gesetz in die VwVfG sind zu begrüßen, dienen sie doch der Zugänglichkeit von Informationen im digitalen Zeitalter, reduzieren den technischen Aufwand und dienen zusätzlich der Transparenz von Prozessen. Auch die erweiterten Möglichkeiten des elektronischen Schriftformersatzes, die im gerichtlichen Verfahren bereits erprobt wurden, können als positiv bewertet werden. Es ergeben sich jedoch Folgefragen. Einigen dieser Fragen soll hier im Folgenden nachgegangen werden:

1) Es stellt sich die Frage, ob weitere wichtige Regelungen des PlanSiG bei der Reform des VwVfG regelungstechnisch in den jetzigen Entwurf stimmig übernommen werden könnten.

Es gibt keine weiteren Regelungen des PlanSiG, die in den jetzigen Entwurf stimmig übernommen werden könnten. Mit gutem Grund nicht übernommen wurde § 4 Abs. 1 PlanSiG, nach dem Erklärungen zur Niederschrift bei der Behörde ausgeschlossen werden konnten, wenn die Behörde festgestellt hat, dass innerhalb der Erklärungsfrist eine Entgegennahme zur Niederschrift nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre. Die Abgabe einer Erklärung zur Niederschrift bei der Behörde setzt die Anwesenheit der erklärenden Person und die Protokollierung seiner Erklärung in seiner Anwesenheit voraus.¹ § 4 Abs. 1 PlanSiG war der pandemiebedingten Ansteckungsgefahr durch persönliche Kontakte geschuldet. Für eine **gute und inklusive Verwaltungskommunikation** ist es aber wichtig, Personen, die sich weder schriftlich noch elektronisch äußern möchten oder können, einen Weg zu eröffnen, mit der Verwaltung zu kommunizieren. Hierfür dient die Möglichkeit, Erklärungen zur Niederschrift abzugeben. Sie sollte daher erhalten bleiben.

2) Es stellt ich außerdem die Frage, ob der Gesetzesentwurf einen hinreichenden Ausgleich von Digitalisierung und der Sicherstellung des Zugangs und der Beteiligung auch solcher Personen ermöglicht, die über keinen Internetzugang verfügen wollen oder können.

Der Gesetzesentwurf trifft ausreichende Vorkehrungen, um den Zugang und die Beteiligung von Personen, die keinen Internetzugang haben, zu ermöglichen.

Bei der Kommunikation auf dem Hin-Kanal zu Behörden wurde mit der Kommunikation über die besonderen Postfächer nur eine zusätzliche Möglichkeit der Kommunikation geschaffen, die neben die gesetzlich angeordnete Schriftform treten kann (§ 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E). Damit bleibt die **Schriftform als Kommunikationsweg** erhalten.

¹ Vgl. *Porsch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Werkstand 44.EL März 2023, § 70 Rn. 7.

Die öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung ist nach § 27a VwVfG-E dadurch zu bewirken, dass der Inhalt der Bekanntmachung auch auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Durch die Formulierung „auch“ wird gewährleistet, dass es sich um eine **zusätzliche Art der Bekanntmachung** handelt, die nach § 27a Abs. 1 S. 2 VwVfG-E zudem für die Einhaltung einer vorgeschriebenen Frist maßgeblich ist. Daher muss zusätzlich sichergestellt werden, dass in der anderen Bekanntmachung auf den Zeitpunkt des Fristbeginns durch die Veröffentlichung im Internet hingewiesen wird.

Die vorrangige Zugänglichmachung von Dokumenten über das Internet (§ 27b Abs. 1 Nr. 1 VwVfG-E) sieht zusätzlich in § 27b Abs. 1 Nr. 2 VwVfG-E vor, dass Dokumente mindestens auch auf **eine andere Weise** zugänglich zu machen sind. Damit besteht hier zumindest eine analoge Möglichkeit der Kenntnisnahme, die nach § 27b Abs. 2 VwVfG-E in der Bekanntmachung der Auslegung auch anzugeben ist.

Die Möglichkeit, eine Erörterung, mündliche Verhandlung oder Antragskonferenz als Onlinekonsultation oder Video- und Telefonkonferenz durchzuführen (§ 27c VwVfG-E), ist als Ermessensvorschrift („kann ... ersetzt werden“) vorgesehen. Dieses Ermessen ist durch die Behörde dahingehend auszuüben, dass sie die **Bedürfnisse von Personen ohne Internetzugang** in die Ermessensentscheidung einbezieht. Das in § 27c Abs. 2 VwVfG-E niedergelegte schriftlich oder elektronisch auszuübende Recht der zur Teilnahme Berechtigten, sich zu der Durchführung einer Online-Konsultation zu äußern, unterstützt die Berücksichtigung der Interessen von Personen, die nicht über einen Internetzugang verfügen.

Schließlich wurde § 4 Abs. 1 PlanSiG nicht in den Entwurf übernommen. Dieser sah vor, dass Erklärungen zur Niederschrift bei der Behörde ausgeschlossen werden konnten, wenn die Behörde festgestellt hat, dass innerhalb der Erklärungsfrist eine Entgegennahme zur Niederschrift nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand möglich wäre. Damit haben Personen, die nicht über einen Internetzugang verfügen wollen oder können, die Möglichkeit Erklärungen weiterhin vor Ort abzugeben.

3) Zudem stellt sich die Frage, ob zu erwarten ist, dass die fehlende Gleichstellung des qualifizierten elektronischen Siegels mit der qualifizierten elektronischen Signatur im Beweisrecht (§§ 371a, 437 ZPO) in der Praxis zu Problemen führen wird, und ob eine solche Gleichstellung sinnvoll wäre.

Eine Gleichstellung des qualifizierten elektronischen Siegels mit der qualifizierten elektronischen Signatur im Beweisrecht wäre eine **sinnvolle Ergänzung der geltenden Beweislastregeln**.

Bei der elektronischen Signatur handelt es sich um Daten in elektronischer Form, die anderen elektronischen Daten beigefügt oder logisch mit ihnen verbunden werden und die der Unterzeichner zum Unterzeichnen verwendet². Eine fortgeschrittene elektronische Signatur ist eindeutig dem Unterzeichner zugeordnet, ermöglicht seine Identifizierung, wird unter Verwendung elektronischer Signaturerstellungsdaten erstellt, die der Unterzeichner mit einem hohen Maß an Vertrauen unter seiner alleinigen Kontrolle verwenden kann, und ist somit den auf diese Weise unterzeichneten Daten verbunden, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten erkannt werden kann.³ Eine **qualifizierte elektronische Signatur** liegt vor, wenn die fortgeschrittene elektronische Signatur von einer qualifizierten elektronischen Signaturerstellungseinheit erstellt wurde und auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Signaturen beruht⁴.

Elektronische Siegel sind Daten in elektronischer Form, die anderen Daten in elektronischer Form beigefügt und logisch mit ihnen verbunden werden, um deren Ursprung und Unversehrtheit sicherzustellen⁵; fortgeschrittene elektronische Siegel sind elektronische Siegel, die eindeutig dem Siegelersteller zugeordnet sind, die Identifizierung des Siegelerstellers ermöglichen, unter der Verwendung von elektronischen Siegelerstellungsdaten erstellt werden, die der Siegelersteller mit einem hohen Maß an Vertrauen unter seiner Kontrolle zum Erstellen elektronischer Siegel verwenden kann und so mit den Daten, auf die sie sich beziehen, verbunden sind, dass eine nachträgliche Veränderung der Daten erkannt werden kann.⁶ **Qualifizierte elektronische Siegel** sind fortgeschrittene elektronische Siegel, werden von einer qualifizierten elektronischen Siegelerstellungseinheit erstellt und beruhen auf einem qualifizierten Zertifikat für elektronische Siegel.⁷

Der **maßgebliche Unterschied** zwischen qualifizierter elektronischer Signatur und qualifizierten elektronischen Siegel besteht folglich darin, dass die qualifizierte elektronische Signatur einem „Unterzeichner“ und damit einer natürlichen Person⁸ zugeordnet ist und dass das qualifizierte elektronische Siegel dem „Siegelersteller“, damit einer juristischen Person⁹ zugeordnet wird. Während also eine Signatur nur einer einzigen Person zur Verfügung steht, steht das Siegel nach VwVfG-E allen (berechtigten) Mitarbeitenden einer Behörde zur Verfügung.

² Art. 3 Nr. 10 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

³ Art. 3 Nr. 11 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014 in Verbindung mit Art. 26 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

⁴ Art. 3 Nr. 12 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

⁵ Art. 3 Nr. 25 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

⁶ Art. 3 Nr. 26 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014 in Verbindung mit Art. 36 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

⁷ Art. 3 Nr. 27 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

⁸ Art. 3 Nr. 9 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

⁹ Art. 3 Nr. 24 VO (EU) 910/2014 v. 23.7.2014.

Nach § 371a Abs. 3 der Zivilprozessordnung (ZPO) finden die Vorschriften über die Beweiskraft öffentlicher Urkunden entsprechende Anwendung auf elektronische Dokumente, die von einer öffentlichen Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person innerhalb des ihr zugewiesenen Geschäftskreises in der vorgeschriebenen Form erstellt worden sind (öffentliche elektronische Dokumente). Damit begründen **öffentliche elektronische Dokumente** ohne qualifizierte elektronische Signatur vollen Beweis für ihren Inhalt, also für die beurkundete Erklärung (entsprechend § 415 ZPO) bzw. für die beurkundete amtliche Anordnung, Verfügung oder Entscheidung (§ 417 ZPO).¹⁰

Wurde das Dokument von der erstellenden öffentlichen Behörde oder von der mit öffentlichem Glauben versehenen Person mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen, gilt § 437 ZPO entsprechend (§ 371a Abs. 3 S. 2 ZPO). Nach § 437 Abs. 1 ZPO haben Urkunden, die sich nach Form und Inhalt darstellen, als seien sie von einer öffentlichen Behörde oder von einer mit öffentlichem Glauben versehenen Person errichtet worden, die **Vermutung der Echtheit** für sich. Damit ist davon auszugehen, dass der vom Beweisführer als Urheber Bezeichnete der Aussteller der Urkunde ist, sie mithin authentisch ist.¹¹ Im Rahmen von Signaturschlüssel- und Attribut-Zertifikaten können Zuständigkeiten, Funktionen und Recht von Behördenmitarbeitern sowie Dienstsiegel ausgewiesen bzw. abgebildet werden, sodass es dem Gericht mithilfe des Zertifikats ermöglicht wird, durch eine Signaturprüfung festzustellen, wer das Dokument mit welchem Inhalt erstellt hat.¹² Dies kann nur widerlegt werden, wenn der Gegner einen Gegenbeweis nach § 292 ZPO antritt.

Mit dem qualifizierten elektronischen Siegel ist eben kein konkreter Aussteller verknüpft, sondern eine Vielzahl von Behördenmitarbeitenden kommt als Aussteller in Betracht. Eine Gleichstellung von Signatur und Siegel durch eine Aufnahme des qualifizierten elektronischen Siegels in § 371a Abs. 3 S. 2 ZPO würde beweisen, dass die öffentliche Behörde die Urkunde ausgestellt hat. Für die Echtheit der von einer öffentlichen Behörde ausgestellten Urkunde kommt es eben nicht darauf an, welche konkrete Person diese Urkunde erstellt hat. Für das Beweisrecht ist ausreichend, dass die Echtheit vermutet wird. Bei einer Gleichstellung von Signatur und Siegel könnte die Echtheit ebenfalls dadurch widerlegt werden, dass der Gegner den Gegenbeweis nach § 292 ZPO antritt.

Um daher das **Vertrauen in die Echtheit öffentlicher Urkunden**, die mit einem qualifizierten elektronischen Siegel versehen sind, in gleichem Maße zu schützen wie die Echtheit von öffentlichen Urkunden, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, ist es sinnvoll, das

¹⁰ *Bach*, in Vorwerk/Wolf, ZPO, §371a Rn. 9, 50. Ed. Stand 01.09.2023.

¹¹ *Krafka*, in Vorwerk/Wolf, ZPO, §371a Rn. 9, 50. Ed. Stand 01.09.2023.

¹² *Krafka*, in Vorwerk/Wolf, ZPO, §437 Rn. 7, 50. Ed. Stand 01.09.2023.

Seite 7

Siegel ebenfalls in den Anwendungsbereich des § 371a Abs. 3 ZPO aufzunehmen.

4) Es stellt sich weitergehend die Frage, welche zusätzlichen Änderungen am VwVfG sowie an anderen, das Verwaltungsverfahren betreffenden Gesetzen (bspw. VwVG etc.) wünschenswert wären, um die Digitalisierung der Verwaltung voranzubringen.

Die Digitalisierung der Verwaltung ist von immer neuen Herausforderungen geprägt und daher eine Aufgabe, die den Gesetzgeber auch zukünftig stetig fordern wird. Derzeit stellt sich eine Vielzahl von Herausforderungen, auf die an dieser Stelle nicht umfassend eingegangen werden kann. Exemplarisch sollen jedoch drei Themen betont werden:

Zum **ersten** zeigt dieser Gesetzgebungsprozess den Erfolg von „*regulatory sandboxes*“. Es ist zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber in technischen Bereichen Möglichkeiten schafft, bestimmte Verfahren für einen begrenzten Zeitraum in einem begrenzten Umfeld zu erproben, zu evaluieren und dann zu entscheiden, ob diese dauerhaft implementiert werden sollten.

Das VwVfG-E hat **zweitens** für ausgewählte Berufsgruppen neue Möglichkeiten geschaffen, den Hin-Weg zu einer Behörde digital zu beschreiten. Wünschenswert wäre, dass zukünftig eine Infrastruktur geschaffen wird, die allen Personen die Möglichkeit bietet, qualifiziert elektronisch mit Behörden zu kommunizieren. Verfahren für die in § 3a Abs. 3 VwVfG geschaffene Rechtsgrundlage werden in der Praxis bisher zu selten durch Behörden angeboten; hier kommt insbesondere der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes eine entscheidende Rolle zu.

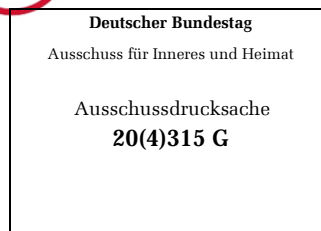
Daher ist es für eine Digitalisierung der Verwaltung **drittens** unerlässlich, auch digitale Schnittstellen so zu standardisieren, dass verschiedene Systeme Zugang zu behördlichen Angeboten bereiten können. Mit standardisierten Schnittstellen können technische und rechtliche Innovationen gefördert werden und es wird zugleich sichergestellt, dass von Systemen bereit gestellte Daten in verwendbarer Form von Behörden empfangen werden.

Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr
Hamburg

Besucheranschrift:
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Postanschrift:
Postfach 700822
22008 Hamburg

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



16. Oktober 2023

Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG)

BT-Drs. 20/8299, 20/8653

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften.

Bevor wir von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, müssen wir allerdings dringend (und zum wiederholten Male) auf die Notwendigkeit hinweisen, wieder zu einem Gesetzgebungsverfahren zurückzukehren, in dessen Rahmen uns ein ausreichend bemessener Zeitraum zur Beteiligung der Städte, Landkreise und Gemeinden zur Verfügung gestellt wird. Das war im vorliegenden Verfahren nicht der Fall. Der Referentenentwurf wurde uns mit einer Frist zur Stellungnahme von etwa einer Woche übermittelt. Der Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages hat uns eine Frist von wenigen Tagen eingeräumt. Es liegt auf der Hand, dass innerhalb solch kurzer Zeiträume eine angemessene Einbindung der kommunalen Praxis nahezu ausgeschlossen ist. Diese ist aber wichtig, um insbesondere die Umsetzbarkeit neuer gesetzlicher Regelungen prüfen zu können. Die Qualität der Gesetzgebung leidet deshalb, wenn eine solche Rückkoppelung nicht stattfindet.

Diese kritische Bemerkung vorangestellt, begrüßen wir im Übrigen, dass mit den geplanten Änderungen im Verwaltungsverfahrensgesetz die Digitalisierung der Verwaltung weiter befördert werden soll. Die vorgeschlagenen Änderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes verstetigen weitgehend bereits bestehende Verfahrenserleichterungen durch elektronische Kommunikation, die durch das Plansicherstellungsgesetz (PlanSiG) geschaffen wurden. Die Rückmeldungen aus der kommunalen Praxis zum PlanSiG waren zum größten Teil positiv, weshalb keine Bedenken gegen eine dauerhafte Regelung bestehen.

Im Einzelnen ist auf folgende Punkte hinzuweisen:

- **Zu § 3a VwVfG-E (Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form)**

Eines der wesentlichen Hemmnisse einer fortschreitenden Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung sind die hohen Anforderungen, die § 3a VwVfG im Hinblick auf die Ersetzung der Schriftform durch die elektronische Form vorsieht. Hier bewirkt der vorliegende Entwurf gewisse Erleichterungen, die aus Sicht der kommunalen Praxis aber noch ausgeweitet werden sollten.

So wird etwa vorgeschlagen, die in § 3a Abs. 3 Nr. 2 lit a) VwVfG-E genannten besonderen elektronischen Postfächer nicht nur als „Hin-Kanal“ zur Behörde, sondern auch für die elektronische Übermittlung schriftformbedürftiger Erklärungen der Behörden an andere Empfänger zuzulassen.

Des Weiteren wird angeregt, auch für die Bürger weitere Möglichkeiten zur Ersetzung der Schrift- durch die elektronische Form zu schaffen. So wird unter bestimmten Voraussetzungen – etwa einer bereits bestehenden elektronischen Kommunikation – auch die Verwendung einer eingescannten Unterschrift für ausreichend erachtet.

- **Zu § 3a Abs. 3 Nr. 2 lit a) VwVfG-E (Erfüllungsaufwand)**

§ 3a Abs. 3 Nr. 2a VwVfG-E setzt die Forderung von Seiten der Anwaltschaft um, dass bei der elektronischen Kommunikation mit Gerichten vorgeschriebene besondere elektronische Anwaltspostfach auch als zusätzlichen Schriftformersatz für die elektronische Kommunikation in Verwaltungsverfahren zuzulassen. Ob hier allerdings - wie in der Gesetzesbegründung angeführt - kein Erfüllungsaufwand bei den Behörden zu erwarten sei, weil an bestehende Kommunikationsstrukturen angeknüpft wird, darf bezweifelt werden. Je intensiver solche Wege genutzt werden, umso intensiver wird der Aufwand für die Abwicklung der digitalen Prozesse. Zudem fällt auch nicht sofort analoger Aufwand weg, da die bekannten Kommunikationsstrukturen lediglich ergänzt werden um digitale Kommunikationsmöglichkeiten. Durch die Änderung wird sich voraussichtlich der Nutzerkreis des BeBPo auf weitere Dienststellen ausweiten, da Anwälte dann jederzeit über das BeBPo Widersprüche einlegen und kommunizieren können. Damit wird die Anzahl der bereitzustellenden BeBPo und somit der Wartungs- und Betreuungsaufwand der internen IT-Abteilungen stark ansteigen.

Weiter sollte in diesem Zusammenhang auch die Frist für das Inkrafttreten der Neuregelung nochmal kritisch überprüft werden. Im Hinblick auf den zu erwartenden organisatorischen Mehraufwand der Kommunen erscheint es unrealistisch, dass alle Behörden bereits zum 1. Januar 2024 in der Lage sein werden, die elektronischen Schriftsätze der Anwaltschaft in allen Verwaltungsverfahren effizient zu bearbeiten.

- **Zu § 3a Abs. 3 Nr. 2 lit d VwVfG-E (DE-Mail)**

§ 3a Abs. 3 Nr. 2 lit d VwVfG-E mit seinem Verweis auf das DE-Mail Gesetz sollte mit dem Ziel der Streichung kritisch überprüft werden. Grund hierfür ist, dass diese Form der Kommunikation kaum Verbreitung gefunden hat und vielerorts nur eine Belastung ohne Nutzen für die Kommune darstellt.

- **Zu § 3a Abs. 3 Nr. 3 lit a) VwVfG-E (elektronisches Siegel)**

Es wird einhellig begrüßt, dass mit dem vorliegenden Gesetzentwurf den Behörden die Möglichkeit gegeben wird, auf die Verwendung der qualifizierten elektronischen Signatur zugunsten des qualifizierten elektronischen Siegels zu verzichten. Dies stellt eine deutliche Erleichterung in der praktischen Umsetzung dar.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände schließt sich im Übrigen der Bitte des Bundesrates an, das elektronische Siegel vollständig und insbesondere auch im Hinblick auf den Beweiswert der Schriftform gleichzustellen.

- **Zu § 27a VwVfG (Bekanntmachung im Internet)**

Die Verpflichtung, öffentliche Bekanntmachungen künftig auch im Internet zu bewirken, ist grundsätzlich zu begrüßen. Aus Sicht der kommunalen Praxis wäre es darüber hinaus dringend erforderlich, im Fachrecht bestehende Sonderregelungen über die Bekanntmachung zu vereinheitlichen und an die neuen Vorgaben im VwVfG anzupassen. Jedenfalls auf mittlere Sicht sollte angestrebt werden, dass die Veröffentlichung im Internet die einzige rechtsverbindliche Art der Bekanntmachung sein sollte.

Dessen ungeachtet ist für eine Übergangszeit dem Umstand Rechnung zu tragen, dass insbesondere sehr kleine Gemeinden mitunter noch nicht über die technischen Voraussetzungen für eine rechtssichere Bekanntmachung im Internet verfügen. Die bereits vorgesehene Ausnahmeregelung sollte daher eine Öffnung für kleinere Kommunen ermöglichen, die aus sachlichen Gründen keine Internetbekanntmachung vornehmen können.

- **Zu § 27b VwVfG Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 VwVfG-E (Zugänglichmachung ausgelegter Dokumente)**

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände teilt die Auffassung des Bundesrates, dass die Zugänglichmachung auszulegender Dokumente über eine Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde *oder* der die Auslegung veranlassende Behörde (oder ihres jeweiligen Verwaltungsträgers) erfolgen können sollte. Wir nehmen zur Kenntnis, dass die vorgeschlagene Fassung der Regelung dies nach Auffassung der Bundesregierung bereits jetzt ermöglicht. Da der Wortlaut insoweit aber nicht eindeutig ist, regen wir eine entsprechende Klarstellung an.

- **Zu § 27c VwVfG-E (Digitale Erörterungsformate)**

§ 27c VwVfG-E lässt digitale Erörterungsformate grundsätzlich zu, macht diese aber von der Zustimmung aller zu Beteiligten abhängig. Begründet wird dies damit, dass anders eine Verletzung von Persönlichkeitsrechten nicht ausgeschlossen werden kann. Aus Sicht der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ist diese Einschränkung abzulehnen; sie wird den praktischen Einsatz digitaler Erörterungsformate erheblich erschweren. Sollte es bei Nutzung eines solchen Formates tatsächlich zu Persönlichkeitsverletzungen durch einzelne Nutzer kommen, können diese auf anderen Wegen geahndet werden. Einer zwingenden vorherigen Zustimmung bedarf es daher nicht.

Im Auftrag

gez. Dr. Ritgen
Deutscher Landkreistag

VCI-STATEMENT

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwal- tungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG) (BT-Drs. 20/8299)

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
am Montag, 16.10.2023.

Wir bedanken uns für die kurzfristige Gelegenheit zur Stellungnahme zu o. g. Gesetzentwurf.
Grundlage ist die anlässlich der Diskussionen zum Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG
vom 20.05.2020) eingereichte VCI-Stellungnahme (Anlage 1) sowie das im Auftrag des VCI er-
stellte Rechtsgutachten „Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung“ (Anlage 2).

Grundsätzliche Anmerkungen

- Die chemisch-pharmazeutische Industrie mit ihren zahlreichen Industrieanlagen, die wegen der fehlenden Mengenschwellen in der 4. BImSchV überwiegend dem Anwendungsbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes unterliegen und damit Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung, steht vor besonders großen Herausforderungen. Hierzu gehört nicht nur die geopolitische Lage, sondern die anstehende Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität, zu der sich die Branche bekannt hat. Die chemisch-pharmazeutische Industrie mit ihren Verfahren und Produkten über die gesamten Wertschöpfungsketten – hierzu gehören nicht nur große Standorte der Grundstoffchemie, sondern ein breiter Mittelstand insbesondere mit den Bereichen Life-Science, Kreislaufwirtschaft /Recycling, Wärmewende / Energiewirtschaft, Spezialchemie – sind von essentieller Bedeutung für eine resiliente Wirtschaft, das Gelingen der Transformation und das Erreichen der Klima- und Biodiversitätsziele. Denn für jegliche industrielle Tätigkeit aus diesen Bereichen bedarf es einer „Licence to Operate“, deren Grundlage sich grundsätzlich im Bundes-Immissionsschutzgesetz, den umweltrechtlichen Fach- und Verfahrensgesetzen sowie zunehmend dem hier in Rede stehenden Verwaltungsverfahrenrecht finden. Dieses wird maßgeblich die Richtung der Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rahmen digitaler Verfahren vorgeben.
- Dabei ist folgendes zu beachten: Neue Verfahren, Produkte, Innovationen müssen schnell in die Umsetzung gebracht werden. Bestehende Anlagen müssen zügig an neue Gegebenheiten angepasst werden, um die wirtschaftliche Basis für die Transformation zu erhalten, die Anlagen weiter zu entwickeln und die Unabhängigkeit der Lieferketten zu vergrößern. Insbesondere immissionsschutzrechtliche Verfahren sollten entschlackt und beschleunigt werden. Dies gilt für sämtliche Industrieanlagen. Dabei müssen insbesondere die Verwaltungsverfahren verlässlich, rechtssicher ausgestaltet und geregelt sein, damit Beamte und Vorhabenträger mit zügigen, digitalen Verfahren schnell zu einer rechtssicheren Entscheidung kommen.
- Verzögerungen, insbesondere durch langwierige Diskussionen um den Umfang und die Bedeutung einer Information als Geschäftsgeheimnis müssen unbedingt vermieden werden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund des noch weiter steigenden Fachkräftebedarfs in

Verwaltung, bei Sachverständigen und Unternehmen. Weitere Unklarheiten im Regelwerk und damit verbundene Rechtsunsicherheiten und eine Verzögerung der Entscheidungen können wir uns nicht mehr leisten. Wir müssen weg von der Absicherungskultur hin zu einer Ermöglichungskultur. Dies muss sich auch im Regelwerk wider spiegeln. Vor diesem Hintergrund sollten die folgenden Punkte bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes Berücksichtigung finden.

Anmerkungen im Einzelnen – Rechtsklarheit der Regelungen

- Kern der Gesetzesänderung ist eine Fortführung wesentlicher Regelungen des Planungssicherungsgesetzes aus dem Jahr 2020. Anlagen der chemisch-pharmazeutischen Industrie sind in einem hohen Maße von diesen Regelungen betroffen.

Die bislang zusätzlich und als Soll-Vorschrift ausgestaltete öffentliche Bekanntmachung und die Veröffentlichung von auszulegenden Unterlagen soll künftig zwingend und „als Wirksamkeitsvoraussetzung“ über das Internet erfolgen. Unklar ist und bleibt – auch nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen, wonach den Ländern ein weiteres Jahr Zeit gegeben wird für die Anpassung der Länderregelungen – aus hiesiger Sicht nach wie vor das Verhältnis der verfahrensrechtlichen Regelungen zum jeweiligen Fachrecht. Speziell für immissionschutzrechtliche Verfahren stellt sich mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf die Frage, in welchem Verhältnis §§ 27 a bis c VwVfG zu § 10 BImSchG und der 9. BImSchV stehen. In der Vollzugspraxis wird § 10 BImSchG regelmäßig für spezieller angesehen, so dass §§ 27 a, b VwVfG verdrängt werden und eine Internetoffenlage für Verfahren nach diesen Fachgesetzen. z. B. immissionsschutzrechtliche Verfahren, nicht für erforderlich gehalten wird. Sollte dies nach wie vor gewollt sein, bedarf es, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, einer Klarstellung, zumindest in der Begründung.

Sollte hingegen eine umfassende Internetauslegung von Antragsunterlagen gewollt sein, so müssten auch die zahlreichen fachrechtlichen (Verfahrens-)Regelungen entsprechend gleichlaufend mit der Änderung des Verwaltungsverfahrensrecht (und nicht erst in Zukunft) angepasst werden und grundlegende Änderungen enthalten, um einen umfassenden Schutz sensibler Daten zu gewährleisten (s. hierzu Details unten). Eine unveränderte Weitergeltung des PlanSiG, insbesondere des § 3, ist kontraproduktiv, weil dort der Passus enthalten ist „Widerspricht der Vorhabenträger der Veröffentlichung im Internet, ist das Verfahren auszusetzen“. Diese Regelung war der Lage während der Pandemie geschuldet und kann nicht zielführend sein.

Die nicht weiter spezifizierte Regelung zur Geheimhaltung wird für nicht ausreichend vollzugstauglich gehalten. Die vorliegenden Unsicherheiten infolge der Auslegung des unbestimmten Begriffs „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ führen zu Kosten und Verzögerungen, im Extremfall zu gerichtlichen Auseinandersetzungen und müssen bundesrechtlich gelöst werden. Zielkonflikte zwischen der Forderung nach umfassender Transparenz und dem einheitlichen, umfassenden Schutz sensibler Daten (know-how-Schutz der Anlagenbetreiber) dürfen nicht der Lösung auf Vollzugsebene überlassen bleiben.

Anmerkungen zur Notwendigkeit eines umfassenden Schutzes sensibler Daten und Informationen im Kontext von Industrieanlagen

- Vor dem Hintergrund der geopolitischen Lage – Cyberattacken haben nach dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine in einem hohen Maße zugenommen - und insbesondere den aktuellen Entwicklungen im Nahen Osten, muss dem Schutz von Daten und Informationen im Kontext von Industrieanlagen und Unternehmensinnovationen mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Wir dürfen nicht riskieren, dass durch Zeitdruck, unklare Regelungen und Fehler von Verfahrensbeteiligten im Kontext von Genehmigungsverfahren und der Auslegung der Antragsunterlagen – künftig dann über das Internet - sensible Informationen und Dokumente ohne Zugangs- und Dokumentenschutz dem weltweiten, unbegrenzten Zugriff, auch unter Anwendung von KI, überlassen bleiben. Dies gilt umso mehr als die Anforderungen an Pflichten für Betreiber von Industrieanlagen auch im Zuge der Cybersicherheit erhöht wurden und auch der Verfassungsschutz bereits davor gewarnt hat, dass zu viele Informationen preisgegeben werden (<https://www.tagesschau.de/inland/geheimdienste-energienetze-spionage-101.html>). Wir dürfen nicht das know-how unserer Wirtschaft, die Kronjuwelen Deutschlands, der weltweiten Öffentlichkeit preisgeben, indem im Vollzug ein nicht ausreichende Kennzeichnung sensibler Daten erfolgt. Hier benötigen wir einen bundeseinheitlichen Rahmen, der einen hohen Schutzstandard gewährleistet, Fehler und Unsicherheiten vermeidet (indem zu viele sensible Daten in die Internetöffentlichkeit gelangen oder Streitigkeiten über den Umfang einer schützenswerten Angabe im Genehmigungsantrag entstehen) und sich nicht allein auf einen guten Vollzug verlässt. Nur eine starke, resiliente Wirtschaft kann die anstehenden Herausforderungen meistern. Hier muss der Regelungsrahmen entsprechend unterstützen und nicht Hindernisse, Unsicherheiten und Bürokratie aufbauen. Es geht nicht darum, wichtige Informationen der Öffentlichkeit vorzuenthalten, im Gegenteil: Die Beschreibung eines Vorhabens muss so erfolgen, dass die betroffene Öffentlichkeit leicht und verständlich erkennen kann, welche erheblichen Auswirkungen von dem geplanten Vorhaben ausgehen können.
- Für eine gute, digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, die entsprechend bundeseinheitlich geregelt und standardisiert werden muss, hat der VCI entsprechende Vorschläge unterbreitet (vgl. sog. Vorschlag für einen „Bürgerbericht“ zur Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und das entsprechende Rechtsgutachten „Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung“, [Anlagen 1 - 2](#)). Dies Vorschläge sollten in einem Kreis mit Praktikern Ressort-übergreifend diskutiert werden. Das Spannungsfeld zwischen Transparenz und umfassendem Schutz sensibler Informationen muss der Bundesgesetzgeber unter Berücksichtigung der geopolitischen Gefährdungslage eindeutig und klar lösen.

Anmerkungen zur Digitalisierung im Allgemeinen

- Der VCI unterstützt eine Digitalisierung der Verwaltungsverfahren ausdrücklich. Sollte der Erörterungstermin nicht abgeschafft werden, kann gerade eine Online-Konsultation eine Zeiterparnis darstellen. Diese sollte auch in den Fachgesetzen eindeutig und klar als zwingend vorrangig ausgestaltet sein. IT-technisch müssen hierzu allen am Verfahren Beteiligten entsprechende Systeme zur Verfügung gestellt werden.

- Bei einer vollständig digitalen Abwicklung von Verwaltungsleistungen müssen die Tools den Ansprüchen der Industrie gerecht werden, vor allem im Hinblick auf die Übermittlung und Schutz von sensiblen Daten. Basiskomponenten müssen entwickelt und bundesweit einheitlich und verbindlich festgelegt werden. Dazu zählt auch das Unternehmenskonto auf ELSTER-Basis, das möglichst rasch fertiggestellt und mittels Anbindungsverpflichtung bundesweit einheitlich eingesetzt werden muss. Dabei müssen die entsprechenden Instrumente auch den Bedürfnissen des Mittelstandes sowie global agierenden Unternehmen gerecht werden.

Ansprechpartner: Verena A. Wolf

Bereich Wissenschaft, Technik und Umwelt
Abteilung Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr

M +49 1607 7470570 | **E** [wolf@vci.de](mailto:verena.wolf@vci.de)

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.



Digitalisierung von Genehmigungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung (Schutz sensibler Daten)

- Die chemische Industrie befürwortet eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der die Bürgerinnen und Bürger an verständliche Informationen über wirtschaftliche Projekte in ihrem Umfeld gelangen können.
- Neue E-Government-Tools für Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen sollten vorrangig auf Bundesebene zügig vorangetrieben werden, um die Kommunikation zwischen Behörden untereinander, Behörden und Unternehmen, aber auch mit Bürgerinnen und Bürgern zu vereinfachen.
- Aufgrund der pandemischen Lage war die Intention des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), dass Genehmigungsverfahren aufgrund geschlossener Behörden, in denen die Auslegung der Antragsunterlagen erfolgt, fortgeführt werden können. Es wurde für Genehmigungsbehörden die Möglichkeit geschaffen, die Antragsunterlagen ersatzweise im Internet zu einzustellen. Allerdings ist die analoge Auslegung der gesamten Unterlagen davon unberührt. Beim PlanSiG geht es um eine zusätzliche Option. Dieser kann der Vorhabenträger widersprechen. Allerdings ist dann das Verfahren auszusetzen (Zeitraumen unklar), so dass es dann zu Verfahrensverzögerungen kommt, die ja gerade, insbesondere für wichtige Zukunftsprojekte, vermieden werden sollen.
- Wir begrüßen, dass das Gesetz eine Kann-Regelung enthält. Diese sollte bei der nun vorgesehenen Fortführung der Regelungen des PlanSiG beibehalten werden. Denn sie ermöglicht dem Vorhabenträger nach wie vor, allein den „physischen“ Weg der Auslegung der Antragsunterlage in der Behörde zu wählen. Allerdings sollte im Sinne von Verfahrensvereinfachungen und um Diskussionen mit der Behörde zu vermeiden der Zusatz, dass das Verfahren auszusetzen ist, wenn der Vorhabenträger der Veröffentlichung im Internet widerspricht, gestrichen werden. Denn diese Unklarheit kann zu deutlichen Verfahrensverzögerungen, auch für wichtige Zukunftsprojekte führen.

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung:

Eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung und schnelle Genehmigungsverfahren müssen folgende Ziele in Einklang bringen:

- Schutz von Firmen-Know-how
- Schutz der Öffentlichkeit vor Terrorismusgefahren und Sabotage sowie
- Erfüllung der Vorgaben zur Information der Öffentlichkeit

Digitalisierung kann aber nicht bedeuten, die analoge Welt in die digitale Welt zu übertragen. Ganz im Gegenteil: im „digitalen Rathaus“ müssen zu den physischen Sicherheitsmaßnahmen (Ausweis vorzeigen, kein Fotografieren von Unterlagen) weitere Schutzmaßnahmen gegen Know-how-Abfluss und für eine hohe Anlagensicherheit (Cybersicherheit) hinzukommen. Diese sieht das PlanSiG nicht vor.

Zudem sollte es bei der guten Öffentlichkeitsbeteiligung nicht darum gehen, Bürgerinnen und Bürger mit technischem Detail-Wissen zu „erschlagen“. Auch soll die „betroffene“ Öffentlichkeit nicht den Antrag aus technischer Sicht prüfen. Dies ist Aufgabe der Behörden.

Aus Sicht der chemischen Industrie sieht eine gute Bürgerbeteiligung vor, dass der Vorhabenträger in der Praxis zwei Versionen des Antrags bei der Behörde einreicht:

- Eine Version (mit betriebsgeheimen Angaben) wird wie bisher den Behörden zur Prüfung des Antrags zur Verfügung gestellt.
- Eine weitere vereinfachte und barrierefreie Version, mit der die Bürgerinnen und Bürger sich umfassend über das Vorhaben und seine möglichen Umweltauswirkungen informieren können. Diese Version sollte an erforderlichen Stellen Ersatzdokumente enthalten, um schwierige und langwierige Diskussionen zum Umfang von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu verhindern.

Hierzu wird eine bundeseinheitliche Festschreibung einer verkürzten Beschreibung des Projekts benötigt (welche Details eines Antrags gehören in das Ersatzdokument für die Behördenentscheidung), die die Antragstellung in den verschiedenen Bundesländern vereinheitlicht und so Bürokratie reduziert. Viele Mitgliedsunternehmen sind in verschiedenen Bundesländern verortet und sollten einer einheitlichen Vollzugspraxis unterliegen.

Die Reduzierung des Detaillierungsgrades eines Bürgerberichts erhöht den Grad der Verständlichkeit und minimiert eine missbräuchliche Verwendung der Daten (z. B. zur Sabotage), da (sicherheits-)technische Details nicht veröffentlicht werden.

Durch eine kompakte, leicht verständliche und damit verbesserte Darstellung des Projekts wird die Öffentlichkeitsbeteiligung insgesamt verbessert und damit gestärkt. Dies dürfte auch zu einer höheren Akzeptanz eines Projekts führen. Bei Bedarf können Details des Projekts im Einzelnen mit Behörde und Vorhabenträger sowie interessierten Bürgern erörtert werden. Die betroffene Öffentlichkeit hat weiterhin die Möglichkeit, vor Ort die Behördenunterlagen einzusehen. Die Projektdetails stehen dann aber nicht weltweit und unbegrenzt im Internet jedermann zur Verfügung.

Befristung:

- Das PlanSiG sollte lediglich bis zum 31.12.2023 befristet werden, denn es handelt sich um ein Gesetz, das die pandemische Lage begleitet und sollte dementsprechend angepasst werden.

Evaluation:

- Das PlanSiG sieht eine Evaluation vor. Im Rahmen der Evaluation sollte ein grundlegender Praxistest erfolgen unter Einbeziehung der Vollzugsebene sowie eine rechtliche Überprüfung der Regelungen mit dem Ziel einer Modernisierung des bestehenden Regelungsrahmens.

- Das PlanSiG erfasst jedoch nur einen sehr begrenzten Regelungsbereich. Im Rahmen der Evaluation sollte der gesamte Prozess der Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet werden. Hier sind auch Fragen der IT-Ausstattung der Behörden und der IT-/OT-Sicherheit mit einzubeziehen.
- Wir setzen uns für ein umfassendes Planungsmodernisierungsgesetz ein, das alle Aspekte der Beschleunigung und Digitalisierung von Genehmigungsverfahren sowie des Know-how-Schutzes der Wirtschaft miteinschließt. Ziel sind gute rechtliche Rahmenbedingungen für unsere im internationalen Wettbewerb stehenden Industriestandorte (weiterer Aufbau der Produktionskapazitäten in Deutschland).

Kriterien für einen im Internet zu veröffentlichenden Bericht:

Eine vereinfachte und barrierefreie Version der Antragsunterlagen, die im Internet für jedermann einsehbar sein wird, sollte ohne explizite Kennzeichnung von Betriebsgeheimnissen, d.h. „Schwärzungen“ auskommen können. Aus unserer Sicht sollte dieser Bürgerbericht das Vorhaben beschreiben. Dabei sollten insbesondere die folgenden Teile eines Genehmigungsantrags nicht in den zu veröffentlichenden Teil aufgenommen werden. Hierzu sollte es eine umfassende Diskussion auch mit Experten aus den Bereichen Verfassungsschutz, Anlagensicherheit, Digitales, Technologie, Urheber- und Datenschutzrecht, Justiz geben.

Information	Begründung
Produktions- und Lagerkapazitäten	<ul style="list-style-type: none">• Keine Angaben zu<ul style="list-style-type: none">- Apparategrößen,- geologischen Rohstoffqualitäten,- Lagerstätten,- Förder- und Abbauvolumina- Depotkapazitäten• Die Informationen enthalten Betriebsgeheimnisse und haben Marktrelevanz. Sie ermöglichen Rückschlüsse auf Herstellungskosten sowie die Kostenstruktur eines Projekts bzw. des gesamten Standortes.• Derartige Informationen sind kartellrechtlich relevant und dürfen zwischen Wettbewerbern nicht ausgetauscht werden. Hier ist zu beachten, dass viele Unternehmen im globalen Wettbewerb stehen.
Investitionssumme /Rohbauwert	<ul style="list-style-type: none">• Über die Darstellung der konkreten Investitionssumme ist der „return on invest (Anlagenrentabilität)“ errechenbar. Gewinnmargen wäre abschätzbar.• Diese Informationen sind kartellrechtlich relevant und dürfen daher nicht veröffentlicht werden.
Persönliche Daten (Unterschriften, Adressen)	<ul style="list-style-type: none">• Namen und Angaben zu beteiligten Personen unterliegen den Vorgaben des Datenschutz- und Urheberrechts und sind auszunehmen.• Dies betrifft auch Angaben in den Fachgutachten. Als Begründung wird auf die Regelungen im Geologiedatengesetz vom 30.06.2020 verwiesen: Nichtstaatliche Bewertungsdaten nach § 10 und die von der zuständigen Behörde nachträglich angeforderten nichtstaatlichen Fachdaten nach § 12 werden nicht öffentlich bereitgestellt.

Information	Begründung
Anzahl der MitarbeiterInnen	Über diese konkrete Angabe wären Fixkosten der Produktion und deren Rentabilität abschätzbar.
Betriebsgebäude, Maschinen, Apparate, Behälter (mit Gebäudebezeichnungen und Koordinatenangaben)	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Veröffentlichung von Apparateaufstellungsplänen mit Kennzeichnung der Apparate und Größen (separater Satz der Zeichnungen notwendig!) • Keine konkreten Angaben zur räumlichen Anordnung der Gebäude. Diese erlauben Rückschlüsse auf Herstellungswege und -prozesse. Die systematisch benannten Gebäude eines Standortes ermöglichen die Rekonstruktion dieser räumlichen Anordnung. Auch würden Eingriffe Unbefugter erleichtert. Für Abgas-Auslässe angegebene Koordinaten machen die räumliche Lage sogar absolut feststellbar. • Keine Detaildarstellung zur Erfassung, Führung und Behandlung von Abgasströmen, ebenso Details und Zeichnungen zu Abluft- und Abgasreinigungssystemen. • Die Verknüpfung von Stoffen, Mengen und deren Örtlichkeiten könnte spezifische Hinweise auf angreifbare Objekte und Prozesse mit Gefahrenpotenzial ergeben. • Im Ergebnis werden allein Blockfließbilder, Drücke, Temperaturen nur allgemein im Wege der plakativen Verfahrensbeschreibung veröffentlicht.
Maschinenaufstellungspläne, Maschinenzeichnungen, Fließbilder, Rohrleitungs- und Instrumentenfließbilder, Verfahrensfließbilder	<ul style="list-style-type: none"> • Keine detaillierten Maschinenaufstellungspläne: Die detaillierte Verfahrensbeschreibung liefert eine Herstellenanleitung für die Produkte bzw. Produktgruppen. • Keine Detaildarstellung von Fließbildern. Die Fließbilder in Verbindung mit der Verfahrensbeschreibung bilden die Reihenfolge der Verfahrensschritte und die (optimierte) Anordnung von Anlagenteilen im Detail ab. Sensible Anlagenbereiche könnten herausgelesen werden. • Veröffentlicht werden sollte eine vereinfachte Beschreibung des Verfahrens lediglich mit den Hauptströmen ohne weitere Detailangaben. • Die Offenlegung der in den Fließbildern enthaltenen PLT-Schutzfunktionen fällt in den Security-Bereich (Eingriff Unbefugter, Angreifbarkeit). Die zugehörigen Apparatelisten mit Dimensionierungen (Größe) erlauben Rückschlüsse auf die Produktionskapazität und auf die Kalkulation. Damit verknüpft

Information	Begründung
	<p>sind Rückschlüsse auf die Lieferfähigkeit für einzelne Produkte, die dem Konkurrenten ermöglichen, eigene Betriebsabläufe und Kalkulationen entsprechend anzupassen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die technischen Auslegungsdaten der Apparate liefern gleichzeitig Aufschluss über wichtige Verfahrensparameter wie Druck und Temperatur. • Die Kenntnis dieser genannten Informationen in Verbindung miteinander ermöglichen dem Wettbewerber, Teile der Anlage oder die ganze verfahrenstechnische Anlage nachzubauen und in der beschriebenen Fahrweise zu betreiben. • Alternativ: Erstellung eines vereinfachten Blockdiagramms
Emissionen / Immissionen	<ul style="list-style-type: none"> • Im Vergleich zum Behördenexemplar mit den ausführlichen Informationen des Fachgutachtens sollte ein verkürztes Exemplar (Zusammenfassung / Ergebnis der Untersuchung) des Fachgutachtens mit allgemeinen Aussagen zur Umweltrelevanz erstellt werden, z. B. „<i>von der Anlage sind bei bestimmungsgemäßem Betrieb keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch... zu erwarten</i>“, ohne technische Anlagendetails • Keine detaillierten fachlichen Angaben (z. B. technischer Schallschutz, AwSV-Anlagenbeschreibungen), diese werden herausgenommen, da sie eine detaillierte Beschreibung des Aufbaus der Anlage enthalten • Urheberrecht sind zu wahren • Stattdessen: Ersatzdokument mit einer vereinfachten und allgemein verständlichen Beschreibung
Stoffnamen und Stoffmengen (Sicherheitsdatenblätter verkürzt)	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse gehandhabte Stoffe erlauben Rückschlüsse auf das angewandte Herstellungsverfahren und stellen exklusives Wissen des Unternehmens dar. Die Kenntnis dieser Stoffe und ihrer Mengen lässt die Rekonstruktion der Rezepturen zu • Mengengerüste liefern direkt die Ausbeuten und damit Hinweise auf Herstellkosten und Kostenstrukturen. • Funktionale Stoffe, die es nach allgemeiner Kenntnis zwangsläufig geben muss, bei denen jedoch die Kenntnis der verwendeten stofflichen Individuen ein Betriebsgeheimnis darstellt, könnten mit einem Funktionsbegriff ersetzt werden, z.B. <i>Antioxidant</i>.

Information	Begründung
Sicherheitsbericht	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Veröffentlichung interner betrieblicher Alarm- und Gefahrenabwehrplan • Veröffentlichung einer allgemeinen Kurzbeschreibung des Sicherheitsberichts (nur Beschreibung der wesentlichen Gefahrenquellen, der Verfahrensschritte und der Maßnahmen zur Verhinderung des Wirksamwerdens dieser Gefahrenquellen • Aus wirtschaftlichen Erwägungen (Patente, Rezepturen, Firmen-know-how), aber auch im <u>Sinne der Wahrung öffentlicher Sicherheitsinteressen</u> sind diese Bereiche grundsätzlich zu schützen und damit von der Veröffentlichung auszunehmen (auch zur Gewährleistung einer hohen Cybersicherheit). • Keine Stoff- und Mengendetails mit Ortsangabe. Störfallstoffe und wesentliches Störfallstoffinventar soll allgemein beschrieben werden
Sicherheitsrelevante Angaben	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Veröffentlichung von Angaben, die einem besonderen Sicherheitsinteresse (Cybersicherheit gewährleisten) unterliegen • Hier wird verwiesen auf Betreiberpflichten, die nicht konterkariert werden dürfen (KAS-51, Leitfäden, IT-Sicherheitsgesetz) • Angaben im Rahmen von § 3 Abs. 2 Nr.3 12.BImSchV werden nicht veröffentlicht.
Bau- und Konstruktionspläne	<ul style="list-style-type: none"> • Die für den baulichen Anteil des Vorhabens eingereichten Bau- und Konstruktionspläne liefern ein detailliertes Bild der verwendeten Apparate inklusive Dimensionierung sowie der optimierten räumlichen Apparateanordnung, so dass Rückschlüsse auf Herstellungswege bzw. Verfahrensablauf und Produktionsmethode möglich sind. • Im Ersatzdokument sollte sich nur eine allgemeine Beschreibung der Bauzeichnung befinden.

Ansprechpartner:

Verena A. Wolf

Abteilung Wissenschaft, Technik und Umwelt
Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr

T +49 69 2556-1433 | **E** wolf@vci.de

T +49 511 98490-15

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [Twitter](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

VCI: Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40

Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von über 1.700 deutschen Chemie- und Pharmaunternehmen sowie deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2020 setzte die Branche knapp 190 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Genehmigungs- und Planungsmodernisierung in Deutschland

Optionen für eine Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Gutachten für den Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI)

erstellt von den Rechtsanwälten

Dr. Stefan Altenschmidt, LL.M. (Nottingham) und Pauline Müller

unter Mitarbeit von Assessor Niklas Fietz

Düsseldorf, 11. Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassende Thesen	5
1. Teil Untersuchungsanlass und Aufgabenstellung	8
2. Teil Untersuchung	12
A. Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren	13
I. Zur Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung	13
II. Vorgaben des Umweltvölkerrechts und des Unionsrechts	16
1. Umweltvölkerrecht	16
a) Aarhus-Konvention	16
aa) Der Öffentlichkeitsbegriff nach der Aarhus-Konvention	17
bb) Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren	17
(1) Beteiligung nur der betroffenen Öffentlichkeit	18
(2) Zeitlicher Rahmen für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	19
(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung	20
(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte	20
cc) Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen	20
b) Espoo-Konvention	21
c) SEA-Protokoll	21
2. Unionsrecht	22
a) Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren	22
aa) UVP-Richtlinie	22
(1) Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP- RL	23
(2) Zeitlicher Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung	25
(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung	25
(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte	25
bb) Industrieemissionsrichtlinie	25

cc) Seveso-III-RL	27
dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsverfahren	27
b) Beteiligung der Öffentlichkeit an Planverfahren	28
aa) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL	28
bb) SUP-Richtlinie 2001/42/EG	29
cc) Seveso-III-RL	30
dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsverfahren	30
III. Status quo der nationalen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung	30
1. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren	31
a) Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung	31
aa) Öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens	32
bb) Auslegung des Antrags und der Antragsunterlagen	33
cc) Zusätzliches Umweltinformationsrecht der Öffentlichkeit	33
ee) Erörterungstermin	34
ff) Öffentliche Bekanntmachung der Endentscheidung	35
b) Störfallrechtliches Genehmigungsverfahren	35
c) UVPG	35
2. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsverfahren	36
a) Bauleitplanung	36
aa) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung	37
bb) Ortsübliche Bekanntmachung und Auslegung der Planentwürfe	37
cc) Stellungnahmen	37
dd) Veröffentlichung der Endentscheidung	38
b) ROG und landesrechtliches Raumordnungsrecht	38
aa) Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen	38
(1) Vorgaben des ROG	39
(2) Landesrechtliche Vorgaben am Beispiel des Landesplanungsgesetzes NRW	39

bb) Beteiligung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren _____	40
c) Strategische Umweltprüfung _____	40
IV. Rechtsvergleichung: Frankreich und Italien _____	41
1. Frankreich _____	41
2. Italien _____	42
V. Unionsrechtliche 1:1-Umsetzung und Beschleunigungsmöglichkeiten _____	43
1. Anpassung des Kreises der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung _____	44
2. Umfang der auszulegenden Unterlagen _____	44
3. Beschränkung der Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit _____	47
4. Entbehrlichkeit des Erörterungstermins _____	49
5. Vereinheitlichung von Fristen für Stellungnahmen _____	53
6. Zusammenfassung und Koordinierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren _____	53
7. Vorgaben zur Strukturierungen von Stellungnahmen _____	55
B. Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung _____	56
I. Begriffsdefinition und Zielbestimmung _____	56
II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts _____	57
III. Status quo der nationalen Vorgaben _____	58
IV. Umsetzungsoptionen für eine digitalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung _____	60
C. Schutz von sensiblen Unternehmensdaten _____	64
I. Potentieller Interessenwiderstreit: Digitalisierung vs. Geheimnisschutz _____	64
II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts _____	65
III. Status quo der nationalen Vorgaben _____	66
IV. Optionen zur Gewährleistung eines angemessenen Schutzniveaus _____	71
3. Teil Regelungsvorschläge _____	73
A. Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV _____	74
B. Änderungen des UVPG _____	79
C. Änderungen des BauGB _____	80
D. Änderungen des ROG _____	82
4. Teil Zusammenfassendes Fazit _____	83

Zusammenfassende Thesen

1. Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein aus dem Umweltstaatsziel des Art. 20a GG folgendes Verfassungsgebot. Denn der nach der Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus den Grundrechten abzuleitende Anspruch nachfolgender Generationen auf intertemporale Freiheitssicherung verlangt zügiges Handeln. Praktisch setzt das einen grundlegenden Umbau der deutschen Industrie und Energiewirtschaft bis 2045 voraus. Die für die Transformation zur Treibhausgasneutralität erforderlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren müssen demnach auf eine effiziente und schnelle Erledigung angelegt sein. Verfahrensbeschleunigung hat damit eine grundrechtsrelevante Funktion.
2. Beschleunigungserfordernisse und die bei zahlreichen Planungs- und Genehmigungsverfahren erforderliche Beteiligung der Öffentlichkeit stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Die effektive Wahrnehmung von Informations- und Anhörungsrechten nimmt Zeit in Anspruch. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist aber ungeachtet teils berechtigter Kritik an ihrer konkreten Ausgestaltung aus der modernen Planungs- und Genehmigungspraxis nicht mehr wegzudenken. Sie dient der Information der zuständigen staatlichen Stellen, hat grundrechtsschützende Wirkungen und kann zur Akzeptanz staatlicher Entscheidungen und damit auch zur Befriedung beitragen. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung zur Überhöhung der Verfahrensbeteiligung der Öffentlichkeit ist allerdings nicht gegeben. Im Kern kommt ihr vielmehr ausschließlich eine funktionale Bedeutung zu. Gesetzliche Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung können daher an ihrem Beitrag zur Funktionserfüllung ausgerichtet werden.
3. Die umweltvölkerrechtlichen Bestimmungen der Aarhus-Konvention und das Europarecht setzen einen für den deutschen Gesetzgeber verbindlichen Rahmen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren. Auffallend ist hierbei eine stringente Differenzierung zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit und der betroffenen Öffentlichkeit: Eine Pflicht zur behördlichen Auslage und der Gewährung einer sehr umfassenden Einsicht in Genehmigungsanträge besteht nur zugunsten der von einem Vorhaben konkret betroffenen Teile der Öffentlichkeit (einschließlich der Umweltverbände). Gegenüber der allgemeinen (Jedermann-)Öffentlichkeit ist hingegen keine Offenlegung erforderlich. Gleiches gilt für gerichtliche Überprüfungsrechte, die ebenfalls nur der betroffenen Öffentlichkeit eröffnet werden.
4. Das deutsche Anlagenzulassungsrecht nach BImSchG geht hierüber hinaus. Es verpflichtet die Genehmigungsbehörden im förmlichen Verfahren nach § 10 BImSchG zur Auslage von Antragsunterlagen mit der Möglichkeit zur Einsichtnahme durch die allgemeine Öffentlichkeit. Unionsrechtlich ist das ebenso wenig geboten wie das bisher der allgemeinen Öffentlichkeit eingeräumte Recht, zu einem Genehmigungsantrag Stellungnahmen abzugeben. Auch der in der Genehmigungspraxis immer noch regelmäßig durchgeführte

Erörterungstermin mit seiner zeit- und ressourcenaufwändigen Vor- und Nachbereitung wird durch das erhebliche Umsetzungsspielräume eröffnende Umweltvölker- und Europarecht nicht gefordert.

5. Ein wichtiger Beitrag zur Beschleunigung besteht in der Anhebung von Schwellenwerten für das förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Bereich der erneuerbaren Energien ist der bisherige nationale Schwellenwert von 20 Windkraftanlagen in Windparks nach Nr. 1.6.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV europarechtlich nicht zwingend. Seine Erhöhung kann daher mit der UVP-Richtlinie vereinbar sein. Für zahlreiche Industrieanlagen kann der europäische Gesetzgeber beschleunigende Erleichterungen im Zuge der anstehenden Novelle der Industrieemissionsrichtlinie 2010/75/EU vorsehen.
6. Beschleunigungsmöglichkeiten bestehen auch beim Umfang der in einem förmlichen Verfahren nach § 10 BImSchG auszulegenden Unterlagen. Hier ist eine Beschränkung auf solche Unterlagen, die aus Sicht der potenziell Betroffenen notwendig sind, um ihnen das Interesse an der Erhebung von Einwendungen bewusst zu machen (Anstoßwirkung), unter Beachtung der allerdings nicht geringen unionsrechtlichen Vorgaben möglich. Es obliegt der politischen Abwägung, ob die damit verbundenen Risiken von Verfahrensfehlern hinzunehmen sind.
7. Gleiches gilt für die Beschränkung der Offenlage von Antragsunterlagen und des Rechts zur Abgabe von Stellungnahmen auf die von einem Vorhaben konkret betroffene Öffentlichkeit. Der umweltvölker- und europarechtliche Rahmen verlangt nicht, diese Beteiligungsrechte auch der allgemeinen Öffentlichkeit einzuräumen. Andere EU-Mitgliedstaaten wie etwa Italien gewähren solche Rechte nur den tatsächlich Betroffenen sowie den Umweltverbänden.
8. Deutlichere Beschleunigungseffekte wären mit einem Entfall des aufwändigen Erörterungstermins nach § 10 Abs. 6 BImSchG verbunden. Für das Repowering von Anlagen der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist der Gesetzgeber mit § 16b Abs. 6 BImSchG bereits in diese Richtung gegangen. Der Erörterungstermin bietet regelmäßig keinen Erkenntnisgewinn, der über die bereits schriftlich eingereichten Stellungnahmen hinausgeht. Gerade bei kontroversen Vorhaben kann er zudem häufig die in ihn gesetzten Erwartungen auch der Öffentlichkeit nicht erfüllen, weil diese hier mit einer feststehenden Projektplanung und einem Rechtsanspruch des Vorhabenträgers auf Genehmigungserteilung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen konfrontiert wird. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG wird es oftmals besser erlauben, einen auf Akzeptanzgewinnung ausgerichteten wechselseitigen Kommunikationsprozess zu initiieren.
9. Ebenfalls kann eine Vereinheitlichung der nach deutschem Recht teilweise bis zu zwei Monaten dauernden Fristen für Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zur Beschleunigung beitragen. Unionsrechtlich ist ein Zeitraum von 30 Tagen für die

Einreichung von Äußerungen zu einem Vorhaben ausreichend. Dieser kann zudem mit der Offenlage von Genehmigungsunterlagen zusammenfallen. Auch mit verbindlichen Vorgaben für die Struktur und den Aufbau von Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren können Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

10. Weitere Beschleunigungspotentiale bestehen dort, wo für ein immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtiges Vorhaben auch eine standortbezogene Planungsentscheidung nach BauGB erforderlich ist. Hier könnte insbesondere bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen an eine Verschmelzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren und deren bessere Koordinierung über eine einheitliche Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG gedacht werden.
11. Unionsrechtlich ist eine vollständige Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung erlaubt. Das gilt für die Offenlage von Unterlagen nur im Internet ebenso wie für die ausschließlich elektronisch vorzunehmende Einreichung von Stellungnahmen. Angesichts einer Verbreitung von Internetbreitbandanschlüssen in mehr als 90 % aller deutschen Haushalte sowie der Verfügbarkeit öffentlicher Internetterminals etwa in Stadtbibliotheken ist es unter Berücksichtigung des von der Rechtsprechung aufgestellten Leitbilds eines mündigen Bürgers nicht unzumutbar, die Öffentlichkeit auf die gegenüber der Offenlage in Amtsräumen auch barriereärmere Nutzung des Internets zu verweisen.
12. Bei der politischen Entscheidung über eine stärkere Digitalisierung werden die mit dem PlanSiG gemachten Erfahrungen auch im Hinblick auf den notwendigen Schutz sensibler Unternehmens- und sicherheitsrelevanter Daten zu berücksichtigen sein. Digitalisierung und Geheimnisschutz stehen bei Planungs- und Genehmigungsverfahren in einem Spannungsverhältnis. Unternehmen haben einen grundrechtlich fundierten Anspruch auf den Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von dem auch die relevanten Vorgaben des Unionsrechts ausgehen. Auch sicherheitsrelevante Informationen dürfen nicht frei verfügbar sein.
13. In der Praxis ist die Durchsetzung des Schutzanspruchs nicht selten mit behördlichen Schwierigkeiten verbunden, die teils von komplexen Wettbewerbsverhältnissen abhängige Berechtigung zum Geheimnisschutz nachzuvollziehen. Neben der unionsrechtlich jedenfalls in einem gewissen Rahmen zulässigen Beschränkung auszulegender Genehmigungsunterlagen auf einen Bürgerbericht sowie der praktischen Hilfestellung durch Verwaltungsvorschriften und Interpretationshilfen bietet sich hier eine Verbesserung und Effektivierung verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes an. Möglich wäre dies durch eine Öffnung des oberverwaltungsgerichtlichen in camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO für die beschleunigte Klärung der Schutzbedürftigkeit geheimer Unterlagen bereits während eines laufenden Genehmigungsverfahrens.

1. Teil Untersuchungsanlass und Aufgabenstellung

Diskussionen über und Forderungen nach Maßnahmen zur Beschleunigung von Genehmigungs- und Planungsverfahren sind in Deutschland kein neues Phänomen. Sie kommen bereits seit mehreren Jahrzehnten immer wieder auf und waren ebenso wiederholt Anlass für Beschleunigungsgesetze mit Anpassungen insbesondere verfahrens- oder prozessrechtlicher Bestimmungen.¹ Die Feststellung *Lechellers* aus 2007, **über die Notwendigkeit einer Beschleunigung von Planungsprozessen bestehe längst Einigkeit**², ist daher von zeitloser Richtigkeit. Ebenso regelmäßig werden allerdings die Beschleunigungseffekte durch verfahrensrechtliche Modifikationen als im Vergleich etwa zu einer verbesserten Personalausstattung der Behörden sehr beschränkt eingeschätzt.³ Auch die häufig zeitaufwändige Erfüllung der Anforderungen des materiellen Rechts im (europarechtlich geprägten) Natur- und Artenschutzrecht wird als Grenze für Beschleunigungsvorhaben aufgezeigt.⁴ Offenkundig gibt es keinen Königsweg, staatliche Entscheidungen zur Zulassung eines Industrie- oder Infrastrukturvorhabens schneller als bisher herbeizuführen.

Diese Erkenntnis darf aber kein Anlass sein, zu resignieren und sich mit dem vorhandenen Instrumentarium abzufinden. Unser Gemeinwesen steht unter einem spätestens seit der Klima-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Frühjahr 2021⁵ auch **verfassungsrechtlichen Druck**, bis zur Mitte der 40er Jahre dieses Jahrhunderts die Treibhausgas-

¹ Schrifttum und Gutachten hierzu sind kaum noch mit vertretbarem Aufwand zu überblicken. Vgl. daher nur auszugsweise die aktuelleren Beiträge von *Behnsen*, Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843 ff.; *Guckelberger*, Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz und weitere Überlegungen zur Beschneidung des Umweltrechtsschutzes, NuR 2020, 805 ff.; *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 ff.; *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (910); *Mehde*, Die nächste Runde der Beschleunigungsdiskussion - Planungsverfahren und Infrastrukturentwicklung als Organisations- und Managementaufgabe, DVBl. 2020, 1312 ff.; *Reidt*, Beschleunigungsgesetze - Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 ff.; *Stüer*, Planungsbeschleunigungsgesetze 2020 und Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz, DVBl. 2020, 617 ff.; *de Witt*, Instrumente zur beschleunigten Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben, ZUR 2021, 80 ff.; *Ewer*, Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, 2019 (alle m.w.N.).

² *Lecheler*, Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?, DVBl. 2007, 713.

³ *Wysk*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 47. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat daher jüngst zutreffend gemahnt, Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie die Gerichte aufgabenadäquat mit Personal auszustatten, vgl. SRU, Was jetzt zu tun ist: Empfehlungen für eine ökologische Transformation, Oktober 2021.

⁴ Vgl. *Behnsen*, Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843 (846); *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht - "großer Wurf" oder "Sturm im Wasserglas"?, UPR 2021, 328 (337); *Reidt*, Beschleunigungsgesetze - Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (598).

⁵ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., NVwZ 2021, 951 ff.

neutralität zu erreichen.⁶ Einfachgesetzlich ist das in § 3 Abs. 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) festgeschrieben. Für die hierfür erforderliche Transformation weiter Teile der Industrie und der Energieversorgung stehen lediglich etwas mehr als zwei Jahrzehnte zur Verfügung. Die **Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren** ist damit jedenfalls mittelbar ebenso wie der Klimaschutz selbst **ein aus dem Umweltstaatsziel des Art. 20a Grundgesetz (GG) folgendes Verfassungsgebot**.

Die bundesverfassungsgerichtlich statuierte Formel des Grundrechtsschutzes durch Verfahren⁷ gewinnt hiermit eine neue Bedeutung: Der nach Auffassung der Karlsruher Verfassungshüter aus den Grundrechten abzuleitende Anspruch nachfolgender Generationen auf intertemporale Freiheitssicherung⁸ verlangt zügiges Handeln und Maßgaben, mit denen ein klimaschützender Entwicklungsdruck in allerdings auch umsetzungsfähiger Weise vorgegeben wird. Die hierfür erforderlichen Planung- und Genehmigungsverfahren müssen demnach auf eine **effiziente und schnelle Erledigung** angelegt sein, um den ausdrücklich in zeitlichen Zusammenhängen bestehenden **verfassungsrechtlichen Anforderungen des Klimaschutzgebots** gerecht zu werden.⁹

Beschleunigung im Planungs- und Genehmigungsbereich mag damit in der Tat kein Wert an sich sein¹⁰, wenngleich hiermit allerdings nach einer aktuellen Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln e.V. eine **deutlich positive volkswirtschaftliche Wirkung** verbunden sein kann.¹¹ Sie hat aber vor dem Hintergrund des Ziels der Treibhausgasneutralität eine auch **freiheitssichernde und grundrechtsrelevante Funktion**. Soweit für die Sicherung der Stromversorgung beschleunigte staatliche Zulassungsverfahren erforderlich sind, ist unter Berücksichtigung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sogar die Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG betroffen: Die ausreichende und sichere Versorgung mit

⁶ Der aufgrund der bundesverfassungsgerichtlichen Klimaschutzentscheidung neugefasste § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz (KSG) sieht die Erreichung der Netto-Treibhausgasneutralität in Deutschland bis 2045 vor.

⁷ Vgl. unten 2. Teil, A. I.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18 u.a., NVwZ 2021, 951 (964 ff.).

⁹ Auf europäischer Ebene wurde dieser Zusammenhang bereits erkannt und jedenfalls für den Ausbau der Erneuerbaren Energien (EE) durch verfahrensrechtliche Vorgaben zur Beschleunigung von Zulassungsentscheidungen für EE-Anlagen in der RED II (Richtlinie (EU) 2018/2001) normativ umgesetzt. Vgl. zur Umsetzung in Deutschland *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht - "großer Wurf" oder "Sturm im Wasserglas"?, UPR 2021, 328 ff. Einen zunehmenden Zusammenhang zwischen der Beschleunigung staatlicher Verfahren und dem Klimaschutz betont auch *Behnsen*, Maßnahmengesetze: Mittel zur Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben?, NVwZ 2021, 843.

¹⁰ So *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 (80). A.A. *Wysk*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: *Appel/Wagner-Cardenal* (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 28, der der Zeitgerechtigkeit von Entscheidungen im Hinblick auf die damit verbundenen Indikationen für die Effizienz staatlichen Handelns einen eigenständigen Stellenwert beimisst, der „ähnlich hoch“ zu veranschlagen sei wie die erstrebte Entscheidung selbst.

¹¹ Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V., Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland, 2021.

Energie ist danach eine **öffentliche Aufgabe von größter Bedeutung**, deren der Bürger zur Sicherung seiner menschenwürdigen Existenz unumgänglich bedarf.¹²

Dieser auch **verfassungsrechtliche Zusammenhang von Beschleunigungsansätzen** im Bereich von Planung und Genehmigung ist auf allen Ebenen - bei der Finanz- und Personal-ausstattung¹³ ebenso wie bei den verfahrensrechtlichen Vorgaben - zu beachten. Überlange Verfahren, die Investitionen in klimaschonende Techniken verzögern oder die schnelle Bereit-stellung und Verteilung von Strom aus erneuerbaren Energien verhindern, sowie Verhaltens-weisen von Behörden oder auch privaten Bürgergruppen und Umweltverbänden, die nicht im-mer aus berechtigtem Anlass klimaschutzrelevante Projekte verzögern¹⁴, sind deshalb mit Art. 20a GG in der Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht unvereinbar.¹⁵ Damit ist Ab-hilfe und Beschleunigung auf allen staatlichen Ebenen nicht lediglich eine Frage des politi-schen Ermessens. Es handelt sich hierbei vielmehr um **Rechtspflichten**, deren Erfüllung den zuständigen Staatsorganen obliegt und die, nimmt man die Klima-Entscheidung des Bundes-verfassungsgerichts vom 24. März 2021 ernst, auch justitiabel sein können.

Müssen sich die zuständigen staatlichen Stellen damit der Frage möglicher Beschleunigungs-maßnahmen im verstärkten Maße annehmen, wird auch die in der Planungs- und Genehmi-gungspraxis häufig zeitaufwändige Öffentlichkeitsbeteiligung in den Blick zu nehmen sein. Da-bei sollten aber auch im Hinblick auf die **Akzeptanzförderung** nicht Einschränkungen der oh-nehin weitgehend durch das Europarecht verbürgten Beteiligungsrechte im Fokus stehen. Dass allerdings die im letzten Jahrzehnt erfolgte Aufwertung der Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren **Verzögerungspotential** eröffnet¹⁶, ist ungeachtet der teils unionsrechtlichen Zwänge sowie der vielfach auch förderlichen und mit einem ernst-haften Interesse am Schutz der Umwelt erfolgenden Einbringung von Umweltverbänden und Bürgern ein objektiver Befund. Beteiligungsverfahren und Beschleunigungserfordernisse

¹² *Altenschmidt*, Die Versorgungssicherheit im Lichte des Verfassungsrechts, NVwZ 2015, 559 (561) unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 20. März 1984 - 1 BvL 28/82, BVerfGE 66, 248 (258).

¹³ Vgl. *Wysk*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 48.

¹⁴ *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhaben-zulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht - "großer Wurf" oder "Sturm im Wasser-glas"?, UPR 2021, 328 (337) sprechen allerdings in diesem Zusammenhang richtigerweise die auch häufig gegebenen Zielkonflikte zwischen dem „klassischen“ Umweltschutz und dem „Umwelt-schutz durch Klimaschutz“ an und kommen zum zutreffenden Befund der Erforderlichkeit einer die richtigen Prioritäten setzenden Lösung durch den Unionsgesetzgeber.

¹⁵ Dies unterschätzt *Groß*, Beschleunigungsgesetzgebung – Rückblick und Ausblick, ZUR 2021, 75 (80), wenn er fordert, man müsse sich die notwendige Zeit für eine umfassende Berücksichtigung der ökologischen Belange nehmen, wenn man nicht den kommenden Generationen ein unbewohn-bares Land hinterlassen wolle. Nach § 3 Abs. 2 KSG ist bis 2045 die Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. Das sind nur etwas mehr als 23 Jahre. Wenn aber etwa Infrastrukturprojekte bisher teilweise eine Verfahrensgesamtdauer von mehr als 20 Jahren haben (vgl. hierzu mit Praxisbei-spielen *Wysk*, a.a.O., S. 28 f.), ist damit für ein zögerliches Abarbeiten der sich stellenden Themen kein Raum mehr.

¹⁶ So *Deutsch*, Rechtsprobleme der Planfeststellung aus anwaltlicher Sicht, DVBl. 2019, 1437 (1442).

stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander.¹⁷ Nicht jeder nutzt die ihm eröffneten Möglichkeiten zur Abgabe einer Stellungnahme und zur Teilnahme an einem Erörterungstermin mit redlichen Absichten und ohne den Gedanken, eine ihm nicht genehme Entscheidung jedenfalls nach Möglichkeiten zu verzögern.¹⁸

Aber auch ohne Störintentionen sind Öffentlichkeitsbeteiligungen bereits aus schlichten organisatorischen Gründen mit einem **hohen Ressourcen- und Zeitaufwand** verbunden. Es handelt sich hier häufig um die sach- und zeitaufwändigsten Verfahrensabschnitte¹⁹, wozu für den Bereich von Infrastrukturvorhaben bereits 2012 empirische Daten durch das Statistische Bundesamt vorgelegt wurden.²⁰ In solchen Verfahren müssen Unterlagen aufbereitet und in (auch) Papierform ausgelegt, Stellungnahmen und Einwendungen (ebenfalls vielfach in Papierform) abgewartet und dann ausgewertet werden, ggf. bei Masseneinwendungen in vielhundertfacher Zahl. Anschließend müssen dazu vielfach Reaktionen und Bewertungen von Behörden, Fachgutachtern und des Vorhabenträgers eingeholt und hieraus Antworten und Stellungnahmen erarbeitet werden, ehe sich häufig ein Erörterungstermin als Präsenzveranstaltung in meist wenig kommunikationsförderlichen Stadthallen anschließt, der ebenfalls mit hohem Aufwand vor- und nachzubereiten ist.²¹ Das alles kostet viel Zeit und führt häufig auch zu **Frustrationen bei den Bürgern**, denen die überkommenen Beteiligungsformen nicht mehr zeitgemäß erscheinen.²²

Vor diesem Hintergrund hat uns der Verband der Chemischen Industrie e.V. um eine gutachterliche Stellungnahme zu Beschleunigungsmöglichkeiten im Bereich der Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren, Optionen zur Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen Verfahren sowie dem hierbei aus Grundrechts- und Wettbewerbsgründen zu gewährleistenden Schutz sensibler Unternehmensdaten gebeten. Ausgehend von dem in der chemisch-pharmazeutischen Industrie regelmäßigen Betrieb genehmigungsbedürftiger stationärer Anlagen erfolgt hierbei eine Konzentration auf Genehmigungs- und Planungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und dem Baugesetzbuch (BauGB) unter Einbeziehung auch des Raumordnungsrechts. Der daneben für die Erreichung der Treibhausgasneutralität ebenfalls wichtige Bereich des Fachplanungsrechts insbesondere für linienförmige Infrastrukturvorhaben wie dem Leitungsbau wird nicht gesondert betrachtet. Es ist allerdings geboten, eine Übertragbarkeit der vorliegend gefundenen Ergebnisse zu prüfen. Namentlich gilt das für entsprechende Änderungen der Verwaltungs-

¹⁷ *Mehde*, Die nächste Runde der Beschleunigungsdiskussion - Planungsverfahren und Infrastrukturentwicklung als Organisations- und Managementaufgabe, DVBl. 2020, 1312 (1313).

¹⁸ Vgl. BR-Drs. 510/20 vom 4. September 2020, S. 1; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

¹⁹ So der (bundesverwaltungsrichterliche) Befund von *Wyss*, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: *Appel/Wagner-Cardenal* (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 38.

²⁰ Statistisches Bundesamt, Erfüllungsaufwand im Bereich Planungs- und Baurecht von Infrastrukturvorhaben, 2012.

²¹ Vgl. *Wyss*, a.a.O., S. 46

²² Vgl. *Bock/Reimann*, Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, 2017, S. 34.

verfahrensgesetze des Bundes und der Länder (etwa im Bereich des Rechts der Planfeststellung, §§ 72 ff. VwVfG).

Gegenstand der Untersuchung soll dabei zuvörderst das nationale Recht sein, welches ausgehend vom bestehenden europäischen Rechtsrahmen untersucht wird. Diese Konzentration liegt deshalb im Zusammenhang mit Beschleunigungsbemühungen nahe, weil hier ein direkter Zugriff deutscher Parlamente auf Bundes- und (bezogen auf das Landesplanungsrecht) auf Landesebene besteht und es nicht vorheriger (zeitaufwändiger) Anpassungen unionsrechtlicher Grundlagen bedarf.

Zugleich ermöglicht eine Beschränkung auf nationale Vorgaben und deren mögliche Modifikation zu Zwecken einer Modernisierung des Umwelt- und Planungsrechts mit davon ausgehenden Beschleunigungseffekten auch **klare Verantwortungszuweisungen**. Für Änderungen etwa des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) ist der Bundesgesetzgeber zuständig. Das Bestehen derartiger Handlungsoptionen auf nationaler Ebene stärkt einerseits die demokratische Legitimation von Parlamentsentscheidungen, wenn sie denn getroffen werden. Es ermöglicht zugleich aber auch die in einer Demokratie nicht weniger wichtige Kontrolle des Handels bzw. Unterlassens politischer Entscheidungsträger. Damit werden schließlich auch Antworten auf die Frage, ob diese den die nächsten zwei Jahrzehnte prägenden **Herausforderungen einer Transformation von Gesellschaft und Wirtschaft hin zur Treibhausgasneutralität** und den in diesem Zusammenhang bestehenden verfassungsrechtlichen Pflichten gerecht werden, gegeben.

Es ist damit ausschließlich Aufgabe der hierzu berufenen Parlamente in Deutschland, darüber zu befinden, ob und inwieweit die bestehenden und mit der vorliegenden Ausarbeitung aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten, die nicht auf Projekte mit einem spezifischen Klimaschutzbezug beschränkt werden sollten, genutzt werden. Diese Entscheidungen können im vorliegend aufgezeigten Umfang jedenfalls nicht mit Verweis auf zuvor notwendige Anpassungen europäischen Rechts aufgeschoben werden.

2. Teil Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung betrachtet zunächst die Beteiligung der Öffentlichkeit an Genehmigungs- und Planungsverfahren. Ausgehend von der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung, den relevanten umweltvölker- und europarechtlichen Vorgaben sowie dem Status quo des nationalen Rechts werden Beschleunigungsmöglichkeiten identifiziert. Anschließend wird untersucht, ob und inwieweit die Öffentlichkeitsbeteiligung einer stärkeren Digitalisierung zugänglich ist. Hieran schließt sich eine Analyse des Umgangs mit dem aus einer stärkeren Nutzung des Internets für Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren resultierenden Spannungsfeld mit dem Interesse der Vorhabenträger an einem Schutz sensibler Unternehmensdaten an.

A. Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren

Aus der modernen Planungs- und Genehmigungspraxis mit Umweltbezug ist die Beteiligung „der Öffentlichkeit“ nicht mehr wegzudenken. Sie wird häufig als **Kernbestandteil** der Verfahren angesehen.²³

I. Zur Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung

Dies liegt in den spezifischen Funktionen begründet, die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschrieben werden:

Nach einer bereits älteren Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts liegen diese zum einen darin, die Verwaltung bei der Sachverhaltsermittlung zu unterstützen (**Informationsfunktion**).²⁴ Hierdurch wird die behördliche Kenntnis der von einem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange verbreitert.²⁵ Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll so die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der für die Prüfung bereitgestellten Informationen gewährleisten.²⁶ Es liegt auf der Hand, dass damit nicht nur bei planerischen Abwägungsentscheidungen auch ein Beitrag zur materiellen Rechtmäßigkeit und Richtigkeit der zu treffenden Entscheidung geleistet wird und deren Qualität erhöht werden kann.²⁷

Zum anderen wird der Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine **grundrechtsschützende Funktion** zugemessen.²⁸ Planungs- und Genehmigungsentscheidungen können in Rechte Dritter eingreifen und deren Grundrechte insbesondere aus Art. 2 Abs. 2 GG (Leben und körperliche Unversehrtheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum) und Art 12. Abs. 1 GG (Berufsfreiheit) berühren. In diesen Zusammenhängen geht das Bundesverfassungsgericht von der Gebotenheit der Ermöglichung eines Grundrechtsschutzes durch die Verfahrensgestaltung aus: Diese darf den aus Art. 19 Abs. 4 GG i.V.m. den vorgenannten materiellen Grundrechten folgenden Anspruch auf eine effektive Rechtsschutzgewährleistung nicht unzumutbar erschweren oder faktisch unmöglich machen.²⁹ Durch die Einbringung der entsprechenden Belange bereits vor einer abschließenden Entscheidung mit teilweise später nur schwer korrigierbaren Festlegungen erfolgt insofern eine (teilweise) Vorverlagerung des Rechtsschutzes in das Verwaltungsverfahren.³⁰

²³ Vgl. nur *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 69.

²⁴ BVerwG, Urteil vom 24. Oktober 1967, I C 64.65, BVerwGE 28, 131 (133).

²⁵ Vgl. *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 2.

²⁶ So Erwägungsgrund (15) der SUP-RL 2001/42/EG.

²⁷ Vgl. *Schink*, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 52. Ed. Mai 2020, § 3 Rn. 3.

²⁸ Die Darstellung der niedersächsischen Landesregierung in BR-Drs 510/20, S. 2, die Öffentlichkeitsbeteiligung diene in erster Linie der Sachverhaltsermittlung, entspricht damit nicht dem modernen Rechtsverständnis und den maßgeblichen Vorgaben insbesondere des Europarechts.

²⁹ BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2017, 1 BvR 1026/13, NVwZ 2018, 573 (576).

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (60).

Daneben wird zunehmend die **Akzeptanz- und Befriedigungsfunktion** einer Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren herausgestellt.³¹ „*Ohnmachterfahrungen gegenüber Staatsapparat und einflussreichen Interessen*“³² der betroffenen Bürger sollen durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit der sie und die Belange der sonstigen Öffentlichkeit berührenden, „*fair*“ zu führenden Verfahren³³ vermieden werden, damit neben der Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen auch das Bewusstsein für Umweltbelange wächst.³⁴ Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll hierdurch auch dazu beitragen, das Recht des Einzelnen auf ein Leben in einer der Gesundheit und dem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu schützen.³⁵

Diese sogar verfassungsrechtlich hergeleitete Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Genehmigungsverfahren muss allerdings bei nüchterner Betrachtung deutlich relativiert werden. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kennt **kein Grundrecht auf Beteiligung der Öffentlichkeit** an umweltrelevanten Genehmigungs- und Planungsentscheidungen.³⁶ Sie setzt die entsprechenden Verfahrensausgestaltungen vielmehr in einen **ausschließlich dienenden Zusammenhang** namentlich zum Recht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 GG gegen in die Grundrechte eingreifende Maßnahmen und leitet hieraus gewisse **Vorwirkungen auf das Verwaltungsverfahren zur späteren Rechtsschutzermöglichung** ab.³⁷ Zu weitgehend ist es daher, wenn in der Literatur teilweise vertreten wird, Mitwirkungsbefugnisse, Auslegungserfordernisse, Einsichtnahme- und Erörterungsrechte seien bundesverfassungsgerichtlich geforderte Bestandteile des Grundrechtsschutzes durch Verfahren.³⁸ Tatsächlich hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, welche verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen an bürgerschaftliche Partizipationsmöglichkeiten bestehen, ausdrücklich offen gelassen.³⁹ Gegenstand seiner Betrachtungen waren lediglich die vorgefundenen einfachgesetzlichen Verfahrensvorschriften, bei denen es keine grundlegenden verfassungsrechtlichen Defizite feststellen konnte. Einen Mindeststandard für die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an Genehmigungs- und Planungsentscheidungen hat Karlsruhe hingegen bisher nicht definiert.

³¹ *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 5.

³² Sondervotum der Richter Simon und Heußner zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (70).

³³ *Ziekow*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 2013, 754 (755).

³⁴ Vgl. Erwägungsgrund (21) der Seveso-RL 2012/18/EU und Erwägungsgrund (16) der UVP-RL 2011/92/EU.

³⁵ So Erwägungsgrund (19) der UVP-RL 2011/92/EU.

³⁶ A.A. das Sondervotum der Richter *Simon* und *Heußner* zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, mit der Hervorhebung eines „verfassungsrechtlich gebotenen“ Einflusses der Bürger auf die (behördliche) Entscheidungsbildung jedenfalls in atomrechtlichen Zusammenhängen (BVerfGE 53, 30 (80)).

³⁷ BVerfG, Beschl. v. 24.10.2017 – 1 BvR 1026/13, NVwZ 2018, 573 (576 f.).

³⁸ So *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 7.

³⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 1979, 1 BvR 385/77, BVerfGE 53, 30 (61).

Danach wird man auch keinen zwingenden Konnex der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der demokratischen Rechtfertigung belastender Entscheidungen aus der verfassungsgerichtlichen Judikatur gewinnen können. Umweltbehörden und Planungsträger sind verfassungsrechtlich nicht ohne weiteres dazu verpflichtet, breite Möglichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit an ihren Entscheidungen zu eröffnen, um für eine **ausreichende Entscheidungslegitimation** zu sorgen. Das Staatsverständnis des Grundgesetzes ist das einer repräsentativen Demokratie, in der die Legitimität staatlicher (behördlicher) Maßnahmen aus dem Wahlakt der Gesetzgebungsorgane und den von diesen getroffenen Sach- und Personalentscheidungen abgeleitet wird.⁴⁰ Für sie bedarf es zwischen den Wahlen auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsfunktion der Parlamente keiner zusätzlichen Einbindung oder Bestätigung durch das Wahlvolk oder weitergehender Teile der Bevölkerung.⁴¹ Ist danach bereits für ein unmittelbar in Grundrechte eingreifendes Parlamentsgesetz keine vorherige förmliche Anhörung und Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich, kann eine solche verfassungsrechtlich auch nicht für die demokratische Legitimierung behördlicher Entscheidungen beim Gesetzesvollzug gefordert werden.

Normsystematisch wird dies im einfachen Recht etwa durch die im Immissionsschutzrecht erfolgende Unterscheidung zwischen Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG mit Öffentlichkeitsbeteiligung und vereinfachten Verfahren gemäß § 19 BImSchG ohne Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich. Letzteres soll dazu dienen, unangemessenen Behördenaufwand und unnötige Belastungen des genehmigungsbegehrenden Antragstellers zu vermeiden.⁴² Dies zeigt sehr augenfällig die vom Gesetzgeber zutreffend als verfassungsrechtlich zulässig erachtete Möglichkeit auf, auch ohne Beteiligung der Öffentlichkeit Genehmigungsentscheidungen zu Vorhaben zu treffen, selbst wenn von diesen gewisse schädliche Umwelteinwirkungen und Nachteile für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft ausgehen können.⁴³

Die vom einfachen Verfahrensrecht vielfach eröffnete Möglichkeit der Öffentlichkeit, sich an Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beteiligen und sich über diese zu informieren, ist somit **kein absolutes und unbedingtes gewährtes Grundrecht**, das abgekoppelt von konkreten verfahrensrechtlichen Anforderungen an staatliche Entscheidungsprozesse besteht. Vielmehr obliegt es dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber, jeweils im Einzelnen und unter Beachtung insbesondere der höherrangigen Vorgaben des Unionsrechts festzulegen, in welcher Form und in welchem Umfang die Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beteiligen ist.

⁴⁰ Vgl. *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, Art. 20 Rn. 66 ff.

⁴¹ Vgl. *Altenschmidt*, Bundesstaatliche Grenzen des Befassungsrechts der Landesparlamente am Beispiel Nordrhein-Westfalens, 2001, S. 38 f.

⁴² *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 19 Rn. 1.

⁴³ Auch *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 95. EL, Mai 2021, § 19 BImSchG Rn. 7 sieht in diesem Zusammenhang kein verfassungsrechtliches Erfordernis, zur Gewährleistung des Grundsatzes des Grundrechtsschutzes durch Verfahren für alle denkbaren Konstellationen komplexe (Genehmigungs-)Verfahren vorzusehen.

Es ist somit **kein berechtigter Anlass für eine verfassungsrechtliche Überhöhung des Instruments der Öffentlichkeitsbeteiligung** gegeben. Den Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit kommen zwar in einem modernen demokratischen Rechtsstaat unbestritten wichtige Funktionen zu. Im Kern bleiben sie aber bloß dienende Elemente⁴⁴ der ausformungsfähigen verfahrensrechtlichen Vorgaben, die von Behörden bei der Vorbereitung und dem Erlass von Entscheidungen mit Umweltbezug zu beachten sind. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist folglich auch kein Selbstzweck. Sie hat vielmehr lediglich eine - regelmäßig allerdings gewichtige - funktionale Bedeutung, die damit aber auch an ihrem Beitrag zur Funktionserfüllung gemessen und an den Zielen und Erfordernissen behördlicher Entscheidungsprozesse ausgerichtet werden kann. Der Gesetzgeber hat hierbei nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung innerhalb des für ihn beachtlichen und insbesondere unionsrechtlichen Rahmens **erhebliche verfahrensrechtliche Gestaltungsspielräume**.⁴⁵ Diese kann er auch für von ihm verfolgte Beschleunigungszwecke nutzen.

II. Vorgaben des Umweltvölkerrechts und des Unionsrechts

Das Institut der Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungs- und Planungsverfahren steht als solches allerdings überwiegend nicht mehr zur Disposition des deutschen Gesetzgebers. Dies folgt aus umweltvölker- und unionsrechtlichen Vorgaben, die Deutschland zu beachten hat.

1. Umweltvölkerrecht

Auf der Ebene des Völkerrechts finden sich Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Aarhus-Konvention⁴⁶, der Espoo-Konvention⁴⁷ und dem SEA-Protokoll⁴⁸.

a) Aarhus-Konvention

Von maßgeblicher Bedeutung ist das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, zuletzt geändert durch Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005 (Aarhus-Konvention). Dieses sieht Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Bereich von umweltbezogenen Zulassungs- und Planungsentscheidungen vor.

⁴⁴ Vgl. *Dolde*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, NVwZ 2013, 769 (770).

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2017 – 1 BvR 1026/13, NVwZ 2018, 573 (574).

⁴⁶ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998, zuletzt geändert durch Änderungsübereinkommen vom 27. Mai 2005.

⁴⁷ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991, zuletzt geändert durch Zweiter Änderungsbeschluss vom 4. Juni 2004.

⁴⁸ Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 12. März 2004.

aa) Der Öffentlichkeitsbegriff nach der Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention differenziert dabei aber bereits in ihrem Ausgangspunkt grundlegend zwischen zwei verschiedenen Öffentlichkeitsbegriffen: der (Jedermann-)Öffentlichkeit sowie der betroffenen Öffentlichkeit. Der Begriff der Öffentlichkeit im Sinne einer Jedermann-Öffentlichkeit ist weitgehend und erfasst nach Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Konvention

„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“.

Der Begriff der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 2 Nr. 5 S. 1 Aarhus-Konvention ist demgegenüber deutlich enger. Er bezeichnet nur

„die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran“

und bezieht hierbei allerdings auch nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und nach innerstaatlichem Recht anerkannt werden, ausdrücklich ein.

Die Unterscheidung der betroffenen Öffentlichkeit von der Jedermann-Öffentlichkeit ist entscheidend für die von der Aarhus-Konvention vorgesehenen Rechte zur Beteiligung. Während der (Jedermann-)Öffentlichkeit Beteiligungsrechte in Planverfahren eingeräumt sind (vgl. Art. 7 Aarhus-Konvention), werden solche bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren nur der betroffenen Öffentlichkeit (einschließlich der vorgenannten nichtstaatlichen Organisationen) zugewilligt.⁴⁹ Der Europäische Gerichtshof begründet dies mit einer systematischen und teleologischen Auslegung der Aarhus-Konvention, die jenseits der bloßen Information echte **Beteiligungs- und Überprüfungsrechte nur den Betroffenen** (einschließlich der Umweltverbände) einräumt.⁵⁰

bb) Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren

Das Recht der Öffentlichkeit zur Beteiligung an umweltbezogenen Entscheidungsverfahren, also solchen Verfahren, die eine Zulassungs- oder Genehmigungsentscheidung betreffen, findet seine Grundlage in Art. 6 der Aarhus-Konvention. Diese schreibt eine zwingende Öffentlichkeitsbeteiligung nur für solche geplante Tätigkeiten⁵¹ vor, die ausdrücklich in Anhang I zur Konvention aufgeführt werden, wobei dies unabhängig von der Frage der Intensität möglicher Auswirkungen auf die Umwelt ist. Daneben enthält die Konvention auch Vorgaben für eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei nicht in ihrem Anhang I aufgeführten Tätigkeiten, wenn diese

⁴⁹ Vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

⁵⁰ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 39 f.

⁵¹ Neben der Entscheidung über die Zulassung bzw. Änderung einer Tätigkeit wird nach Art. 6 Abs. 10 Aarhus-Konvention auch die Überprüfung bzw. Aktualisierung der Betriebsbedingungen einer Tätigkeit erfasst.

erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Für solche kommt es insbesondere auf den Umfang, den Standort und die Folgen der geplanten Tätigkeit an.⁵² Hier sieht die Konvention aber **Umsetzungsspielräume** vor: Die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten ist insofern nur zwingend, wenn sie vom jeweiligen nationalen Recht auch für diesen Fall vorgeschrieben wird (Art. 6 Abs. 1 lit. b) Aarhus-Konvention).

(1) Beteiligung nur der betroffenen Öffentlichkeit

Im Rahmen von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren sieht die Aarhus-Konvention die Beteiligung (nur) der betroffenen Öffentlichkeit vor. Diese setzt sich aus zwei Phasen zusammen, der Information über ein Vorhaben sowie der Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen:

Zunächst ist in einer ersten Phase ein Mindestumfang an Information der betroffenen Öffentlichkeit vorgesehen. Diese ist frühzeitig über die geplante Tätigkeit, den Antrag, über den eine Entscheidung gefällt wird, die Art möglicher Entscheidungen oder den Entscheidungsentwurf und die für die Entscheidung zuständige Behörde zu informieren (Art. 6 Abs. 2 lit. a) bis c Aarhus-Konvention). Weiter ist der betroffenen Öffentlichkeit das für ihre Beteiligung vorgesehene Verfahren mitzuteilen (Art. 6 Abs. 2 lit. d) i) bis v) Aarhus-Konvention). Hierbei ist auch anzugeben, welche relevanten Informationen über die Umwelt für die betroffene geplante Tätigkeit zur Verfügung stehen (Art. 6 Abs. 2 lit. d) vi) Aarhus-Konvention). Sollte die geplante Tätigkeit einem Verfahren zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, stellt auch dies Teil der Informationen dar, die gegenüber der betroffenen Öffentlichkeit erfolgen muss.

Die Aarhus-Konvention macht keine spezifischen Vorgaben dazu, auf welche Weise die erforderliche Information zu erfolgen hat und lässt hier erhebliche Umsetzungsspielräume. Nach ihrem Art. 6 Abs. 2 ist lediglich eine sachgerechte, rechtzeitige und effektive Information erforderlich. Möglich ist danach eine individuelle Ansprache, wenn etwa ein bestimmter Kreis Betroffener offensichtlich ist, oder auch eine eher an größere Teile der Öffentlichkeit gerichtete Bekanntmachung über Medien.⁵³

Weitere und stärker vorhabenspezifische Informationen sind gemäß Art. 6 Abs. 6 S. 1 HS. 1 der Aarhus-Konvention nur auf Antrag der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Hierzu zählen insbesondere eine Beschreibung des Standorts sowie der physikalischen und technischen Merkmale der geplanten Tätigkeit, einschließlich einer Schätzung der erwarteten Rückstände und Emissionen und eine Beschreibung der erheblichen Auswirkungen der geplanten Tätigkeiten auf die Umwelt (Art. 6 Abs. 6 S. 2 lit. a) bis b) Aarhus-Konvention). Ferner müssen vorgesehene Maßnahmen zur Vermeidung und bzw. oder Verringerung der Auswirkungen und Emissionen ebenfalls nur auf Antrag offengelegt werden (Art. 6 Abs. 6 S. 2 lit. c)

⁵² United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 133.

⁵³ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 134.

Aarhus-Konvention). Gleiches gilt für eine nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen und einen Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen sowie weitere wichtige Berichte und Empfehlungen (Art. 6 Abs. 6 S. 2 lit. d) bis f) Aarhus-Konvention).

Die Eröffnung dieses Informationszugang kann beispielsweise bei einem offensichtlich missbräuchlich gestellten Antrag (Art. 6 Abs. 6 S. 1 HS. 2, Art. 4 Abs. 3 lit. b) Aarhus-Konvention) verweigert werden. Gleiches gilt, wenn eine Bekanntgabe negative Auswirkungen auf rechtlich geschützte Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hätte (Art. 6 Abs. 6 HS. 2, Art. 4 Abs. 4 S. 1 lit. d) der Aarhus-Konvention).

In einer zweiten Phase räumt die Aarhus-Konvention der Öffentlichkeit die Möglichkeit ein, sich zu der geplanten Tätigkeit zu äußern. Hierzu können alle als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorgelegt werden. Eine öffentliche Anhörung mit der Möglichkeit zur mündlichen Erörterung ist dabei nicht zwingend vorgegeben, kann aber erfolgen (vgl. Art. 6 Abs. 7 Aarhus-Konvention).

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist auch das **Äußerungsrecht** der zweiten Phase entgegen einer Stellungnahme des *Aarhus Convention Compliance Committee*⁵⁴ **auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt**.⁵⁵ Der Gerichtshof verweist hierzu auf die Systematik des Art. 6 Abs. 2 der Konvention und betont zudem das Effizienzgebot: Diese erfordere bei einer Öffentlichkeitsbeteiligung die Abgabe von Stellungnahmen auf Basis umfassender Kenntnisse über die geplante Tätigkeit, was eine vorherige Information voraussetze. Das Informationsrecht nach der Konvention habe aber nach der Konvention nur die betroffene Öffentlichkeit und nicht jedermann.⁵⁶

(2) Zeitlicher Rahmen für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit

Hinsichtlich des zeitlichen Rahmens für die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit schreibt die Aarhus-Konvention vor, dass dieser jeweils für die verschiedenen Phasen angemessen zu sein hat. Es muss sowohl für die Vorbereitung als auch die Beteiligung selbst genügend Zeit bestehen (Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention). Genaue Fristen werden hierbei nicht vorgegeben. Der Implementation Guide zur Konvention geht daher von einem flexiblen Ansatz aus, bei dessen konkreter Ausfüllung auch die Komplexität des jeweiligen Vorhabens zu

⁵⁴ Vgl. United Nations Economic Commission for Europe, a.a.O., S. 153. Das *Aarhus Convention Compliance Committee* ist auf Basis von Art. 15 Aarhus Konvention gegründet worden. Es führt in diesem Sinne eine freiwillige, nichtstreitig angelegte, außergerichtliche und auf Konsultation beruhende Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen der Aarhus-Konvention durch.⁵⁵ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 40. Vgl. auch *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

⁵⁵ EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 40. Vgl. auch *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (450).

⁵⁶ Vgl. EuGH, Urteil vom 14. Januar 2021 – Rs. C-826/18, Rn. 43.

berücksichtigen sei.⁵⁷ Die Öffentlichkeitsbeteiligung sollte zudem möglichst früh, wenn noch alle Optionen offen sind, erfolgen (vgl. Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention).

(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist nach Art. 6 Abs. 8 Aarhus-Konvention bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen. Zudem ist sicher zu stellen, dass die Öffentlichkeit unverzüglich und im Einklang mit den hierfür passenden Verfahren über die Entscheidung informiert wird (Art. 6 Abs. 9 S. 1 Aarhus-Konvention). Der Öffentlichkeit sind sowohl deren Wortlaut als auch die maßgeblichen Gründe und Erwägungen zugänglich zu machen (Art. 6 Abs. 10 Aarhus-Konvention).

(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte

Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention räumt den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit schließlich ein gerichtliches Anfechtungsrecht ein. Dieses erfasst die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassen, für die Art. 6 Aarhus-Konvention Anwendung findet. Dieses gerichtliche Anfechtungsrecht kann von der Geltendmachung eines ausreichenden Interesses oder einer Rechtsverletzung abhängig gemacht werden (Art. 9 Abs. 2 UAbs. 1 Aarhus-Konvention).

cc) Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen

In der Aarhus-Konvention sind zudem Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung umweltbezogener Pläne, Programme und Politiken vorgesehen (Art. 7 Aarhus-Konvention). Die hierbei eröffneten Beteiligungsrechte bestehen im Grundsatz unabhängig von einer konkreten Betroffenheit.⁵⁸ Allerdings räumt die Konvention nach ihrem Art. 7 S. 3 der zuständigen Behörde bestimmte Eingrenzungsrechte ein.

Die Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungen nach Art. 7 der Aarhus-Konvention sind allerdings deutlich abgeschwächt im Vergleich zu denen bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren: Es müssen lediglich angemessene praktische Vorkehrungen dafür getroffen werden, dass die Öffentlichkeit, nachdem ihr die erforderlichen Informationen zur Verfügung gestellt worden sind, in einem transparenten und fairen Rahmen während der Vorbereitung solcher Pläne und Programme beteiligt wird. Hierzu wird die Öffentlichkeit diejenigen Informationen erhalten müssen, die für die Vorbereitung der Pläne und Programme als solche von Bedeutung sind.⁵⁹

⁵⁷ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 137.

⁵⁸ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 178.

⁵⁹ United Nations Economic Commission for Europe, a.a.O.

b) Espoo-Konvention

Die Aarhus-Konvention wird durch das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (Espoo-Konvention) ergänzt. Die Vertragsstaaten sind hierbei verpflichtet, bei Zulassungsverfahren für Tätigkeiten mit Ländergrenzen überschreitenden Auswirkungen eine Beteiligung der Öffentlichkeit in den voraussichtlich betroffenen Gebieten vorzusehen (Art. 2 Abs. 2 Espoo-Konvention). Es hat hierbei eine Unterrichtung über die geplante Tätigkeit zu erfolgen. Zudem muss die Möglichkeit eingeräumt werden, Stellungnahmen oder Widersprüche abzugeben (Art. 3 Abs. 8 Espoo-Konvention). Diese sind sodann in der Umweltverträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 1 Espoo-Konvention). Vorschriften zur Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen können hierbei vorgesehen werden (Art. 2 Abs. 8 Espoo-Konvention).

c) SEA-Protokoll

Das Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 12. März 2004 ergänzt die Vorgaben der Espoo-Konvention im Rahmen von Plänen, Programmen und Politiken, u.a. um die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) zu gewährleisten (Art. 1 lit. d) SEA-Protokoll). Dies betrifft Pläne, Programme und Politiken, die den Rahmen für bestimmte und in Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Anhang I des SEA-Protokolls enumerativ benannte Vorhaben mit Umweltauswirkungen setzen. Der Begriff der *Öffentlichkeit* entspricht dabei dem der Aarhus-Konvention (Art. 2 Nr. 8 SEA-Protokoll).

Nach dem SEA-Protokoll bemühen sich die Vertragsstaaten, sowohl bei der Vorprüfung (Art. 5 Abs. 1 SEA-Protokoll), als auch bei der Festlegung des Umfangs des Untersuchungsrahmens (Art. 6 Abs. 3 SEA-Protokoll), die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen. Sollte eine strategische Umweltprüfung nicht für erforderlich gehalten werden, hat der Vertragsstaat dafür Sorge zu tragen, dass dies sowie die Gründe für diese Entscheidung der Öffentlichkeit rechtzeitig zugänglich gemacht werden (Art. 5 Abs. 4 SEA-Protokoll).

Wie bereits in der Aarhus-Konvention niedergelegt, fordert auch das SEA-Protokoll eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind (Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll). Der Entwurf eines Plans oder eines Programms ist der Öffentlichkeit rechtzeitig zugänglich zu machen (Art. 8 Abs. 2 SEA-Protokoll). Zu diesem sowie zu dem im Rahmen der SUP zu erstellenden Umweltbericht muss sich die betroffene Öffentlichkeit innerhalb einer angemessenen Frist äußern können (Art. 8 Abs. 4 SEA-Protokoll). Die hierdurch gesammelten Stellungnahmen müssen bei der Annahme eines Plans oder eines Programms berücksichtigt werden (Art. 11 Abs. 1 lit. c) SEA-Protokoll). Nach Annahme eines Plans oder eines Programms muss die Öffentlichkeit hierüber unterrichtet werden. Hierbei hat eine zusammenfassende Erklärung u.a. dazu zu erfolgen, wie die Stellungnahmen der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und welche Gründe nach Abwägung der geprüften vernünftigen Alternativen für seine Annahme ausschlaggebend waren (Art. 11 Abs. 2 SEA-Protokoll).

2. Unionsrecht

Auf der Ebene des Unionsrechts finden sich Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren in der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung⁶⁰, der Richtlinie über Industrieemissionen⁶¹ sowie der Richtlinie über schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen (Seveso-III-RL)⁶². Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Plänen und Programmen ist Gegenstand der Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung⁶³, der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung⁶⁴ sowie der Seveso-III-Richtlinie. Der nationale Gesetzgeber ist zur Umsetzung dieser Vorgaben verpflichtet, hat hierbei aber ausgehend von Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Wahl der Form und der Mittel.

a) Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren für Einzeltätigkeiten/-projekte (oder nach deutschem Verständnis: für anlagenbezogene Genehmigungen) gibt es auf europarechtlicher Sekundärebene verschiedene Richtlinienvorgaben: Für Verfahren, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern, ist die UVP-Richtlinie von Bedeutung. Genehmigungsverfahren für bestimmte Industrieanlagen sind zudem Gegenstand der Industrieemissionen-Richtlinie. Anlagen, in denen gefährliche Stoffe zum Einsatz kommen, wodurch das Risiko schwerer Unfälle steigt, können auch dem Anwendungsbereich der Seveso-III-Richtlinie unterfallen.

aa) UVP-Richtlinie

Die UVP-RL betrifft Genehmigungsverfahren für bestimmte öffentliche und private Projekte, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 Abs. 1 und Erwägungsgrund (6) UVP-RL). Sie setzt Art. 6 und 9 Abs. 2 und 4 der Aarhus-Konvention um (Erwägungsgründe 20 f. der UVP-RL) und verlangt insbesondere die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit der Erstellung eines UVP-Berichts (Art. 5 UVP-RL).

Die hierfür in Betracht kommenden Projekte sind zum einem gem. Art. 4 Abs. 1 UVP-RL enumerativ in Anhang I der Richtlinie aufgelistet. Bei Projekten des Anhangs II der Richtlinie können hingegen die Mitgliedstaaten bestimmen, ob das Projekt einer Umweltverträglichkeits-

⁶⁰ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL).

⁶¹ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IE-RL).

⁶² Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (Seveso-III-RL).

⁶³ 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 [Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL].

⁶⁴ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).

prüfung unterzogen werden muss. Diese Entscheidung ist gem. Art. 4 Abs. 2 UVP-RL anhand einer Einzelfalluntersuchung und unter Berücksichtigung der von den Mitgliedstaaten festgelegten Schwellenwerte bzw. Kriterien zu treffen. Bei diesen Festlegungen haben die Mitgliedstaaten die Maßgaben des Art. 4 Abs. 3 UVP-RL zu beachten.

Als Projekt versteht Art. 1 Abs. 2 lit. a) UVP-RL die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft, eingeschlossen solcher, die dem Abbau von Bodenschätzen dienen. Genehmigung im Sinne der UVP-RL ist jede behördliche Entscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung eines Projekts erhält (Art. 1 Abs. 2 lit. c)). Ausgenommen von der UVP-RL sind dabei aber Maßnahmengesetze, die die Durchführung eines bestimmten Projekts erlauben (Art. 1 Abs. 4 UVP-RL).

Im Zusammenhang mit der von ihr vorgegebenen Öffentlichkeitsbeteiligung geht die UVP-RL ebenso wie die Aarhus-Konvention von einem grundlegenden Unterschied zwischen dem Begriff der (Jedermann-)Öffentlichkeit (Art. 1 Abs. 2 lit. d) der Richtlinie) und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 1 Abs. 2 lit. e) der Richtlinie) aus, wobei auch sie die nach dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Recht anerkannten Umweltverbände privilegiert und diese als Teil der betroffenen Öffentlichkeit ansieht. Auch die UVP-RL unterscheidet zudem zwischen zwei Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung: der projektbezogenen Information sowie der Möglichkeit zur Äußerung zu dem Projekt.

(1) Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP-RL

Anders als die Aarhus-Konvention sieht Art. 6 Abs. 2 UVP-RL allerdings für die erste Phase der Beteiligung der Öffentlichkeit eine **breitere Grundinformation** vor, die über den Kreis der Betroffenen hinaus geht. Danach ist der (Jedermann-)Öffentlichkeit frühzeitig ein Mindestumfang an Informationen zum jeweiligen Projekt mitzuteilen.

Diese Bekanntmachung umfasst Informationen über den Genehmigungsantrag, die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung, den etwaigen Umstand eines grenzüberschreitenden Projekts, die jeweils zuständige Behörden, die Art möglicher Entscheidungen und den Entscheidungsentwurf, sofern dieser bereits vorhanden ist, sowie die Existenz eines UVP-Bereichs nach Art. 5 UVP-RL. Für die Bereitstellung dieser Information sieht das Unionsrecht zuvörderst die Nutzung des Internets vor, allerdings mit Ergänzung durch einen weiteren Bekanntmachungsweg: Gem. Art. 6 Abs. 2 S. 1 UVP-RL sind die Informationen elektronisch und durch öffentliche Bekanntmachung oder auf einem anderen geeigneten Wege zu verbreiten.

Die Inhalte der vorstehenden Unterlagen müssen dabei aber mit dieser Bekanntmachung noch nicht offengelegt werden. Vielmehr ist die Öffentlichkeit lediglich darüber zu informieren, wann und wo und in welcher Weise die relevanten Informationen zugänglich gemacht werden (Art. 6 Abs. 2 lit. f) UVP-RL) sowie welche genauen Vorkehrungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen sind (Art. 6 Abs. 2 lit. g) UVP-RL).

Ein Zugangsrecht zu den relevanten Informationen sowie zu allen weiteren vorliegenden Berichten, Empfehlungen und den sonstigen zu berücksichtigenden Umweltinformationen sieht sodann Art. 6 Abs. 3 UVP-RL nur zugunsten der betroffenen Öffentlichkeit vor. Eine bestimmte Form der Zugangsgewährung ist hierfür nicht vorgeschrieben.

Nähere Angaben zu den der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machenden Unterlagen finden sich in Art. 6 Abs. 3 UVP-RL. Danach handelt es sich um alle Informationen, die gemäß Art. 5 der Richtlinie für Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung eingeholt wurden⁶⁵ sowie die wichtigsten weiteren Berichte und Empfehlungen, die der bzw. den zuständigen Behörden zu dem Zeitpunkt vorliegen, zu dem die betroffene Öffentlichkeit über das Projekt informiert wird. Weitere Unterlagen sind nach Art. 6 Abs. 3 lit. c) der Richtlinie nur nach Maßgabe des Umweltinformationsrechts (somit auf Antrag) zugänglich zu machen. Nach nationalem Recht bestehende Vorgaben des **Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** sind zu beachten (Art. 10 UVP-RL).

Nach der Informationsbereitstellung ist auch für die zweite Phase des Beteiligungsverfahrens unionsrechtlich lediglich ein entsprechendes Recht der betroffenen Öffentlichkeit vorgesehen. Dieser ist von der zuständigen Behörde bei umweltbezogenen Entscheidungsverfahren die Möglichkeit zu geben, Stellungnahmen abzugeben sowie Meinungen zu äußern (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL).

Das Verfahren für beide Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung kann ansonsten gem. Art. 6 Abs. 5 UVP-RL durch die Mitgliedsstaaten frei gestaltet werden. Insbesondere sind danach für die Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit sowohl eine Aufforderung zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen als auch eine öffentliche Anhörung möglich. Eine unionsrechtliche **Pflicht zur Abhaltung eines Erörterungstermins besteht nicht.**⁶⁶

⁶⁵ Hierbei handelt es sich nach Art. 5 Abs. 1 UVP-RL um folgende Informationen: Eine Beschreibung des Projekts mit Angaben zum Standort, zur Ausgestaltung, zur Größe und zu anderen einschlägigen Aspekten des Projekts; eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt; eine Beschreibung der Aspekte des Projekts und/oder der Maßnahmen, mit denen mögliche erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden, verhindert oder verringert und, wenn möglich, ausgeglichen werden sollen; eine Beschreibung der vom Projektträger untersuchten vernünftigen Alternativen, die für das Projekt und seine spezifischen Merkmale relevant sind, und die Angabe der wesentlichen Gründe für die getroffene Wahl unter Berücksichtigung der Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt; eine nichttechnische Zusammenfassung der vorgenannten Angaben und ergänzende Informationen gemäß Anhang IV der UVP-RL, die für die spezifischen Merkmale eines bestimmten Projekts oder einer bestimmten Projektart und der Umweltfaktoren, die möglicherweise beeinträchtigt werden, von Bedeutung sind. Zu den in Anhang IV genannten Informationen gehören u.a. solche zu Energiebedarf und Energieverbrauch, zur Art und Menge der verwendeten Materialien und natürlichen Ressourcen, eine Abschätzung, aufgeschlüsselt nach Art und Quantität, der erwarteten Rückstände und Emissionen sowie der eingesetzten Techniken und Stoffe.

⁶⁶ Czajka, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 217. Lfg. April 2021, § 10 BImSchG Rn. 76b.

(2) Zeitlicher Rahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Richtlinie macht den Mitgliedstaaten auch für die zeitliche Gestaltung des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum konkrete Vorgaben. Gefordert wird lediglich, für die Vorbereitung und Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ausreichend Zeit vorzusehen (Art. 6 Abs. 6 UVP-RL). Die betroffene Öffentlichkeit muss zudem zu einem Zeitpunkt beteiligt werden, zu dem alle Optionen noch offen sind und bevor die Zulassungsentscheidung getroffen wird (Art. 6 Abs. 4 UVP-RL). Allerdings beträgt die Frist, innerhalb der die betroffene Öffentlichkeit zu dem UVP-Bericht zu konsultieren ist, nach Art. 6 Abs. 7 UVP-RL **nur mindestens 30 Tage**.

(3) Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen (Art. 8 UVP-RL) und die Entscheidung über den Genehmigungsantrag ist der (Jedermann-) Öffentlichkeit bekannt zu machen. Hierbei sind der Inhalt der Entscheidung und etwaige Bedingungen (Art. 9 Abs. 1 lit. a) UVP-RL) sowie die Hauptgründe- und Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, mitzuteilen (Art. 9 Abs. 1 lit. b) UVP-RL). Letztere sollen auch Angaben über das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit enthalten (Art. 9 Abs. 1 lit. b) UVP-RL).

(4) Gerichtliche Anfechtungsrechte

Gerichtliche Anfechtungsrechte werden schließlich gem. Art. 11 Abs. 1 UVP-RL nur den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit eingeräumt. Erforderlich ist hierfür aber, dass diese ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ eine Rechtsverletzung geltend machen, soweit dies mitgliedstaatlich gefordert wird. Das Klagerecht erfasst die materiell-rechtliche und auch verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassen, für die die Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

bb) Industrieemissionsrichtlinie

Vergleichbare Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren enthält die Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (IE-RL). Diese Richtlinie regelt die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten (Art. 1 IE-RL). Hierzu ordnet sie u.a. die Genehmigungsbedürftigkeit bestimmter Tätigkeitskategorien (nach deutschem Verständnis: der von Anlagen) an (vgl. Art. 2 i.V.m. den Vorgaben der Kapitel II bis VI der IE-RL).

Die IE-RL gibt den Mitgliedstaaten die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verfahren zur Erteilung einer Genehmigung für neue Anlagen und für wesentliche Änderungen sowie für die Aktualisierung von Genehmigungen für Anlagen, für die ausnahmsweise weniger strenge Emissionsgrenzwerte gelten können, vor (Art. 24 Abs. 1 IE-RL). Sie differenziert

hierbei ebenso wie die Aarhus-Konvention und die UVP-RL zwischen der (Jedermann-)Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 16 IE-RL) und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 17 IE-RL).

Der von den Mitgliedstaaten bei der nationalen Umsetzung zu beachtende Rahmen für das Beteiligungsverfahren ist in Anhang IV zur IE-RL vorgegeben. Er sieht wie die UVP-RL eine Differenzierung zwischen der Bekanntmachung eines Vorhabens, der Zugänglichmachung bestimmter Informationen sowie der Möglichkeit der Abgabe von Stellungnahmen vor.

Gem. Anhang IV Nr. 1 muss danach eine an die (Jedermann-)Öffentlichkeit gerichtete Bekanntmachung erfolgen. Anders als die UVP-RL überlässt es die IE-RL hier aber den Mitgliedstaaten, den konkreten Bekanntmachungsweg festzulegen. Nach ihrem Anhang IV (Nr. 1 und Nr. 5) ist insofern auch eine Beschränkung auf eine elektronische Bekanntmachung unionsrechtlich zulässig. In der Bekanntmachung müssen diverse Angaben enthalten sein, die in Anhang IV Nr. 1 lit. a) bis g) IE-RL enumerativ benannt werden. Hierbei handelt es sich u.a. um den Genehmigungsantrag sowie eine Beschreibung der in Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie aufgeführten Punkte. Diese Angaben betreffen die unionsrechtlichen Mindestinhalte eines Genehmigungsantrags bei IE-Anlagen. Sie sind somit nach unionsrechtlichem Verständnis Bestandteile des Antrags und keine von diesem getrennte Unterlagen.

Der Genehmigungsantrag muss danach u.a. folgende Angaben enthalten: Eine Beschreibung der Anlage sowie Art und Umfang ihrer Tätigkeiten, der Roh- und Hilfsstoffe, sonstiger Stoffe und der Energie, die in der Anlage verwendet oder erzeugt werden, der Quellen der Emissionen aus der Anlage, des Zustands des Anlagengeländes, ggf. einen Ausgangszustandsbericht gem. Art. 22 Abs. 2 der Richtlinie, Beschreibungen der Art und Menge der vorhersehbaren Emissionen aus der Anlage in jedes einzelne Umweltmedium sowie Feststellung von erheblichen Auswirkungen der Emissionen auf die Umwelt, der vorgesehenem Technologie und sonstige Techniken zur Vermeidung oder Verminderung der Emissionen aus der Anlage, der Maßnahmen zur Vermeidung, zur Vorbereitung, zur Wiederverwendung, zum Recycling und zur Verwertung der von der Anlage erzeugten Abfälle. Ferner muss der Antrag auch eine nichttechnische Zusammenfassung der vorgenannten Angaben enthalten.

Gem. Anhang IV Nr. 2 IE-RL sind diese Informationen anschließend der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zumachen, einschließlich der weiteren „wichtigsten Berichte und Empfehlungen“, die der zuständigen Behörde zu diesem Zeitpunkt vorliegen. Weitere und erst später vorliegende Informationen sind (nur) nach den Maßgaben der Umweltinformationsrichtlinie (und damit etwa auf Antrag) zugänglich zu machen.

Daneben eröffnet Anhang IV Nr. 3 der betroffenen Öffentlichkeit das Recht zur Stellungnahme und Meinungsäußerung gegenüber der zuständigen Behörde vor einer abschließenden Entscheidung. Die Durchführung eines gesonderten Erörterungstermins wird in diesem Zusammenhang nicht vorgegeben.

Wenn eine Entscheidung über die Erteilung, Überprüfung oder Aktualisierung einer Genehmigung getroffen wurde, macht die zuständige Behörde der (Jedermann-)Öffentlichkeit

insbesondere den Inhalt der Entscheidung sowie eine Kopie der Genehmigung und späterer Aktualisierungen und die Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, zugänglich (Art 24 Abs. 2 lit. a) bis c) IE-RL). Es sind zudem Angaben zum Stand der Technik zu veröffentlichen (Art. 24 Abs. 2 lit. d) und e) IE-RL). Begrenzt werden diese Informationspflichten insbesondere im Hinblick auf die Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (Art. 24 Abs. 4 IE-RL i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 der Umweltinformationsrichtlinie). Die Beteiligungsrechte der betroffenen Öffentlichkeit sind wie im Rahmen der UVP-RL klagbar (Art. 25 Abs. 1 bis 4 IE-RL).

cc) Seveso-III-RL

Ähnlich ist auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Seveso-III-RL geregelt. Diese legt Bestimmungen für die Verhütung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen und für die Begrenzung der Unfallfolgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt in bestimmten Betrieben fest (Art. 1 Seveso-III-RL). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung hat nach dieser Richtlinien bei Planungen der Ansiedlung neuer Betriebe, bei wesentlichen Änderungen von Betrieben, aus denen sich erhebliche Auswirkungen auf die Gefahren schwerer Unfälle ergeben können und bei neuen Entwicklungen in der Nachbarschaft von Betrieben, wenn die Standortwahl oder die Entwicklung das Risiko eines schweren Unfalls vergrößern oder die Folgen eines solchen Unfalls verschlimmern können, zu erfolgen (Art. 15 Abs. 1 Seveso-III-RL). Auch die Seveso-III-RL unterscheidet hierbei zwischen der (Jedermann-)Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 17 Seveso-III-RL) und der betroffenen Öffentlichkeit (Art. 3 Nr. 19 Seveso-III-RL).

Der (Jedermann-)Öffentlichkeit ist wie im Rahmen der UVP-RL und der IE-RL frühzeitig ein Mindestumfang an Informationen bekanntzumachen (Art. 15 Abs. 1 Seveso-III-RL). Die betroffene Öffentlichkeit kann sich sodann in zwei Stufen beteiligen. Ihr müssen innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens diejenigen Informationen zugänglich gemacht, die für die Entscheidung von Bedeutung sind (Art. 15 Abs. 3, Abs. 7 UAbs. 2 Seveso-III-RL). Zudem ist der betroffenen Öffentlichkeit vor einer Entscheidung über ein Projekt Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, welche im Rahmen der Entscheidung zu berücksichtigen ist (Art. 15 Abs. 4 Seveso-III-RL). Der Inhalt und die Entscheidungsgründe sowie Aktualisierungen der Entscheidung und eine Erklärung, wie etwaige Stellungnahmen berücksichtigt wurden, sind zu veröffentlichen (Art. 15 Abs. 5 lit. a) Seveso-III-RL).

Die genauen Vorkehrungen für die Unterrichtung der Öffentlichkeit und Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit sind von den Mitgliedsstaaten festzulegen (Art. 15 Abs. 7 UAbs. 1 Seveso-III-RL). Das Recht auf Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ist auch hier klagbar (vgl. Art. 23 lit. b) Seveso-III-RL).

dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsverfahren

Zusammengefasst zeigt die Analyse der für Genehmigungsverfahren relevanten Richtlinien folgendes unionsrechtliches Grundgerüst für die Öffentlichkeitsbeteiligung auf, das von

Kloepfer auch als **Trichtermodell**⁶⁷ bezeichnet wird: Die (Jedermann)Öffentlichkeit ist im Rahmen einer Bekanntmachung, deren konkrete Ausgestaltung den Mitgliedsstaaten überlassen ist, über den Gegenstand des jeweiligen Genehmigungsverfahrens mit einem Hinweis auf alle relevanten Informationen zu informieren. Das Recht auf eine aktive Information über die relevanten Informationen und Antragsunterlagen in den Zulassungsverfahren ist dann aber nach den Vorgaben der UVP-RL, der IE-RL und der Seveso-III-RL weitgehend auf die betroffene Öffentlichkeit (einschließlich der mitgliedstaatlich anerkannten Umweltverbände) begrenzt; Geheimhaltungsinteressen sind hierbei zu beachten. Auch das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen und Meinungsäußerungen wird durchgehend nur der betroffenen Öffentlichkeit eingeräumt, wobei es ebenfalls den Mitgliedsstaaten obliegt, das hierbei maßgebliche Verfahren zu regeln. Das Unionsrecht kennt in diesem Zusammenhang **keine Pflicht zur mündlichen Erörterung**.

b) Beteiligung der Öffentlichkeit an Planverfahren

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren zur Plänen und Programmen sind die nachfolgenden unionsrechtlichen Vorgaben beachtlich:

aa) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL

Die Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL) dient unter anderem der Umsetzung von Art 6, 7 und 9 Abs. 2 und 4 der Aarhus-Konvention (so Erwägungsgründe 7 bis 9 und Art. 1 der Richtlinie). Sie gibt den Mitgliedstaaten eine Einbeziehung der Öffentlichkeit bei der Vorbereitung, der Überarbeitung und Änderung von Plänen und Programmen vor. Ihr Anwendungsbereich ist dabei aber auf solche Pläne und Programme beschränkt, die nach den in ihrem Anhang I genannten Vorschriften auszuarbeiten sind (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Hierzu gehören u.a. die Richtlinie über Abfälle⁶⁸, die Verpackungs- und Verpackungsabfallrichtlinie⁶⁹ sowie die Richtlinie über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität⁷⁰. Der in Art. 2 Abs. 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL verwendete Begriff der Öffentlichkeit entspricht dem der (Jedermann-)Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention. Beteiligungsrechte werden aber explizit auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Umwelt einsetzen, sofern sie die nach innerstaatlichem Recht vorgesehenen Voraussetzungen erfüllen, eingeräumt.

Nach Art. 2 UAbs. 1 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL hat eine frühe und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit zu erfolgen. Hierzu hat eine öffentliche Bekanntmachung, wenn möglich elektronisch, zu erfolgen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. a) der Richtlinie). Diese muss sich auf die

⁶⁷ *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rn. 566.

⁶⁸ Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle.

⁶⁹ Art. 14 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

⁷⁰ Bsp. Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität.

Vorschläge von Plänen und Programmen sowie deren Änderungen, die einschlägigen Informationen über diese Vorgänge, das Recht zur Beteiligung und die zuständige Behörde beziehen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. a) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL).

Der (Jedermann-)Öffentlichkeit wird zudem ein Recht zur Stellungnahme und zur Meinungsäußerung gewährt (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. b) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Der Zeitrahmen hierfür ist so zu wählen, dass ausreichend Zeit für die Vorbereitung und Beteiligung zur Verfügung steht (Art. 2 Abs. 3 UAbs. 3 Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Das Ergebnis der Beteiligung ist bei der Entscheidung angemessen zu berücksichtigen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. c) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL). Die zuständige Behörde soll sich zudem bemühen, die Öffentlichkeit über die getroffene Entscheidung sowie die zugrundeliegenden Gründe und Erwägungen zu benachrichtigen (Art. 2 Abs. 2 UAbs. 2 lit. d) Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL).

bb) SUP-Richtlinie 2001/42/EG

Im Anwendungsbereich weitergehend - bei aber vergleichbaren Anforderungen - ist die Richtlinie 2001/42/EG (SUP-RL). Sie gibt den Mitgliedstaaten vor, jedenfalls bei allen Plänen und Programmen in den Bereichen der Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung und solchen, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie⁷¹ für erforderlich erachtet wird (Art. 3 Abs. 1, Abs. 2 lit. a) SUP-RL), eine Umweltprüfung vorzunehmen. Als Umweltprüfung wird die Ausarbeitung eines Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen mit der Öffentlichkeit und Behörden, die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung verstanden (Art. 2 lit. b) SUP-RL). Pläne und Programme, die die Nutzung kleinerer Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie geringfügige Änderungen der genannten Pläne, sind nur dann einer Umweltprüfung zu unterziehen, wenn Mitgliedsstaaten das vorsehen (Art. 3 Abs. 3 SUP-RL).

Der Begriff der Öffentlichkeit entspricht auch hier dem der (Jedermann-)Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention (vgl. Art. 2 lit. d) SUP-RL). Er schließt ausdrücklich die betroffene Öffentlichkeit ein (vgl. Art. 6 Abs. 4 HS. 2 der Richtlinie). Der genaue Umfang der zu beteiligenden Öffentlichkeit ist durch die Mitgliedstaaten zu bestimmen (Art. 6 Abs. 4 SUP-RL).

Der Öffentlichkeit ist der Entwurf des Plans oder Programms sowie der im Rahmen der Umweltprüfung durchzuführende Umweltbericht zugänglich zu machen (Art. 6 Abs.1 SUP-RL). Sollte die zuständige Behörde im Rahmen einer Vorprüfung zu dem Ergebnis kommen, dass keine Umweltprüfung durchgeführt werden muss, ist dies ebenfalls der Öffentlichkeit mitzuteilen (Art. 3 Abs. 7 SUP-RL). Die Konsultation der Öffentlichkeit wird während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms oder dessen Einbringung in das

⁷¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Gesetzgebungsverfahren durchgeführt (Art. 4 Abs. 1 SUP-RL). Der Öffentlichkeit muss insofern frühzeitig die Gelegenheit gegeben werden bis zu diesem Zeitpunkt zu dem Entwurf des Plans oder des Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen (Art. 6 Abs. 2 SUP-RL). Die Regelung der Einzelheiten der Information und Konsultation der Öffentlichkeit wird auch nach der SUP-Richtlinie den Mitgliedsstaaten überlassen (Art. 6 Abs. 5 SUP-RL).

Entsprechend den Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL sind auch im Rahmen der SUP-RL die Ergebnisse der Öffentlichkeitskonsultation bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans oder Programms zu berücksichtigen (Art. 8 SUP-RL). Nach der Annahme ist der Plan oder das Programm mit einer zusammenfassenden Erklärung, wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, wie der Umweltbericht, die Stellungnahmen von Behörden und der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan bzw. Programm, nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde sowie geplanter Überwachungsmaßnahmen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen (Art. 9 Abs. 1 lit. a) bis c) SUP-RL).

cc) Seveso-III-RL

Die Seveso-III-RL verhält sich neben Projekten, die gefährliche Unfälle auslösen können oder ein solches Risiko erhöhen, auch zu Plänen oder Programmen, die diese Projekte betreffen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt hier wie im Rahmen der Öffentlichkeits-RL und der SUP-RL dargestellten Weise⁷², sodass vorliegend auf die Einzelheiten nicht weiter eingegangen wird.

dd) Unionales Grundgerüst der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsverfahren

Zusammengefasst zeigt die Analyse der für Planungsverfahren relevanten Richtlinien auf, dass die Mitgliedstaaten auch hier eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorsehen müssen. Dies ist weder in der Informationsphase noch bei den Möglichkeiten zur Stellungnahme auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Die Festlegung **der Details des Beteiligungsverfahrens** ist **weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen**. Verbindliche Vorgaben etwa zur Abhaltung eines Termins zur mündlichen Erörterung von Stellungnahmen sind nicht ersichtlich.

III. Status quo der nationalen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren ist allerdings dem nationalen Recht bereits vor Inkrafttreten der dargestellten unionalen Vorgaben nicht fremd gewesen. Mit Instituten wie der breiten Beteiligung der Jedermann-Öffentlichkeit auch an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Zulassung von Einzelvorhaben sowie einem mündlichen Austausch über vorgebrachte Einwendungen in einem

⁷² Vgl. hierzu Art. 15 Abs. 6 UAbs. 1 bis 3 Seveso-III-RL.

Erörterungstermin **gehen die deutschen Vorgaben allerdings über die Anforderungen des Unionsrechts hinaus.**

1. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb von genehmigungspflichtigen Anlagen sind die entsprechenden Vorgaben des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BlmSchG)⁷³ und der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BlmSchV)⁷⁴ relevant. Als vorgehende Regelungen des Fachrechts verdrängen sie in ihrem Anwendungsbereich bei Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht besteht, weitgehend die Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).⁷⁵

a) Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Immissionsschutzrecht unterscheidet bei der Zulassung von genehmigungspflichtigen Anlagen zwischen dem förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BlmSchG und dem vereinfachten Verfahren nach § 19 BlmSchG. Eine vollständige Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nur im förmlichen Genehmigungsverfahren. § 10 BlmSchG betrifft dabei neben der Ersterteilung von Genehmigungen zur Errichtung und zum Betrieb von Anlagen auch Teilgenehmigungen (§ 8 BlmSchG), Änderungsgenehmigungen (§ 16 und § 16a BlmSchG) sowie den Vorbescheid (§ 9 BlmSchG).⁷⁶

Die Zuordnung zu dem förmlichen oder dem vereinfachten Verfahren bestimmt sich nach § 2 der 4. BlmSchV mit insbesondere einer anlagenartbezogenen Kennzeichnung der einschlägigen Verfahrensart in deren Anhang 1. Das Erfordernis eines Genehmigungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BlmSchG ist dort mit dem Buchstaben „G“ angegeben. Dies umfasst auch die mit dem Buchstaben „E“ gekennzeichneten Anlagen nach der IE-RL. Daneben sieht § 17 Abs. 1a BlmSchG eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Falle des Erlasses bestimmter nachträglichen Anordnungen bei Anlagen nach der Industrieemissionsrichtlinie vor. Für bestimmte störfallrechtlich relevante Anlagen ist das förmliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zudem auch ohne „G“-Kennzeichnung unter bestimmten Voraussetzungen zwingend (vgl. § 19 Abs. 4 BlmSchG).

⁷³ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BlmSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2003 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. September 2021 (BGBl. I S.4458) geändert worden ist.

⁷⁴ Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BlmSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 11. November 2020 (BGBl. S. 2428) geändert worden ist.

⁷⁵ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

⁷⁶ Jarass, BlmSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 2.

Ähnlich wie die dargestellten völker- und unionsrechtlichen Grundlagen sieht auch das Immissionsschutzrecht verschiedene Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, wenn eine solche erforderlich ist:⁷⁷

aa) Öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens

Das Vorhaben ist zunächst, sobald die Unterlagen vollständig sind, durch die zuständige Behörde in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen (§ 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG, § 8 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV). Neben der Beschreibung des Vorhabens muss die Bekanntmachung dabei insbesondere einen Hinweis darauf enthalten, wo und wann der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt werden (§ 10 Abs. 4 Nr. 1 BImSchG, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 der 9. BImSchV). Zudem muss die öffentliche Bekanntmachung eine Aufforderung beinhalten, etwaige Einwendungen bei einer zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen, wobei auf die Präklusion zu spät vorgebrachter Einwendungen für das Verfahren (§ 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG) hinzuweisen ist (§ 10 Abs. 4 Nr. 2 BImSchG, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2 der 9. BImSchV). Entscheidungserhebliche Berichte und Empfehlungen, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorliegen, sind im Rahmen der öffentlichen Bekanntmachung zu bezeichnen (§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 der 9. BImSchV). Sofern es sich um eine IE-Anlage (§ 10 Abs. 8a BImSchG) oder ein Vorhaben handelt, für das eine UVP erforderlich ist, werden weitergehende Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung gestellt (§ 9 Abs. 1a der 9. BImSchV). Bei UVP-pflichtigen Verfahren hat insbesondere eine Bekanntmachung über das jeweilige zentrale Internetportal zu erfolgen (§ 8 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV, § 20 Abs. 1 UVP-G).

Eine weitere Bekanntmachung ist erforderlich, wenn das Vorhaben während des Genehmigungsverfahrens geändert wird (vgl. § 8 Abs. 2, Abs. 1 der 9. BImSchV). Die Genehmigungsbehörde kann jedoch dann von einer weiteren Bekanntmachung und Auslegung absehen, wenn in den zusätzlichen oder neu auszulegenden Unterlagen keine Umstände darzulegen wären, die nachteilige Auswirkungen für Dritte besorgen lassen (§ 8 Abs. 2 S. 1 und 2 der 9. BImSchV). Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn erkennbar ist, dass nachteilige Auswirkungen für Dritte durch die getroffenen oder vom Träger des Vorhabens vorgesehenen Vorkehrungen ausgeschlossen werden oder die Nachteile im Verhältnis zu den jeweils vergleichbaren Vorteilen gering sind (vgl. § 8 Abs. 2 S. 2 der 9. BImSchV). Bei UVP-pflichtigen Vorhaben kommt ein Absehen von einer erneuten Bekanntmachung und Auslegung zudem nur dann in Betracht, wenn keine zusätzlichen erheblichen oder anderen erheblichen Auswirkungen auf

⁷⁷ Zu leichterem Lesbarkeit werden die Vorgaben für den Fall der Durchführung eines Verfahrens für die Erteilung einer Erstgenehmigung dargestellt und die Konstellationen von Änderungsgenehmigungsverfahren sowie der Verfahren zum Erlass einer Teilgenehmigung oder eines Vorbescheids nicht gesondert erläutert.

die relevanten Schutzgüter wie Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, etc. zu erwarten sind (§ 8 Abs. 2 S. 3 der 9. BImSchV).

bb) Auslegung des Antrags und der Antragsunterlagen

Frühestens nach einer Woche nach Bekanntmachung des Vorhabens sind der Genehmigungsantrag, die Antragsunterlagen, mit Ausnahme solcher, die als Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse gekennzeichnet sind, entscheidungserhebliche Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sowie im Falle eines UVP-pflichtigen Vorhabens auch der UVP-Bericht auszulegen (§ 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, § 9 Abs. 2, § 10 Abs. 1 S. 1, S. 2, S. 4 Hs. 1 der 9. BImSchV). Die Auslegung hat bei der Genehmigungsbehörde und, soweit erforderlich, bei einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens, bei einer UVP-Pflicht auch in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt, zu erfolgen (§ 10 Abs. 1 S. 1, S. 4 Hs. 2 der 9. BImSchV). Bei UVP-pflichtigen Vorhaben ist zudem gem. § 10 Abs. 1 S. 8 i.V.m. § 8 Abs. 1 S. 3 und 4 der 9. BImSchV eine Veröffentlichung der Unterlagen über das jeweilige zentrale Internetportal erforderlich.

Die über die Auslage eröffnete Möglichkeit der Einsichtnahme in die Unterlagen ist nicht auf die von dem Vorhaben betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Das deutsche Recht geht hier **über den unionsrechtlichen Mindeststandard hinaus**.

cc) Zusätzliches Umweltinformationsrecht der Öffentlichkeit

Wenn der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung weitere Informationen vorliegen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des (ungeänderten) Vorhabens von Bedeutung sein können, müssen diese nicht nachträglich ausgelegt werden. Die Öffentlichkeit hat hier nur das antragsgebundene Recht eines Informationszugangs nach Umweltinformationsrecht (§ 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG, § 10 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV).

dd) Einwendungen der Öffentlichkeit

Auch bei dem nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG eröffneten Einwendungsrecht geht das nationale Recht **über unionsrechtliche Mindestanforderungen hinaus**. Nicht nur die betroffene Öffentlichkeit, sondern jedermann hat danach das Recht, bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (bei IE-Anlagen und UVP-pflichtigen Vorhaben bis zu einem Monat danach) gegenüber der zuständigen Behörde bzw. den Stellen, bei denen die Unterlagen ausliegen, schriftlich oder elektronisch Einwendungen zu erheben (vgl. auch § 12 Abs. 1 S. 1 und 2 der 9. BImSchV).⁷⁸ Einwendungen, die nach dieser Frist vorgetragen werden und nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind für das Genehmigungsverfahren ausgeschlossen (§ 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG).

⁷⁸ Dies soll der Geltendmachung auch bloß öffentlicher Interessen dienen, vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (452).

Die Einwendungen sind dem Antragsteller sowie anderen Behörden bekannt zu geben (§ 12 Abs. 2 der 9. BImSchV). Handelt es sich um eine erneute Bekanntmachung und Auslegung können die Einwendungsmöglichkeiten auf die vorgesehenen Änderungen beschränkt werden (§ 8 Abs. 2 S. 4 der 9. BImSchV).

ee) Erörterungstermin

Dem nationalen Recht eigen sind die Vorgaben zur Durchführung eines Erörterungstermins. Nach § 10 Abs. 6 BImSchG kann die Genehmigungsbehörde insofern nach Ablauf der Einwendungsfrist die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtern. Entscheidet sich die Genehmigungsbehörde für einen Erörterungstermin, ist diese Entscheidung öffentlich bekanntzumachen (§ 12 Abs. 1 S. 5 der 9. BImSchV).

Der früher obligatorische Erörterungstermin ist seit 2007 (aus Beschleunigungsgründen) fakultativ; seine Durchführung steht, wie auch § 16 Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV zeigt, im Ermessen der Genehmigungsbehörde.⁷⁹ Diese wird hierbei u.a. den in § 14 der 9. BImSchV niedergelegten Zweck des Erörterungstermins, den Einwendern die Gelegenheit zu geben, ihre Einwendungen zu erläutern, zu berücksichtigen haben.⁸⁰ Tatsächlich ist die Durchführung eines Erörterungstermins im förmlichen Verfahren in der Praxis aber immer noch der **Regelfall**.⁸¹ Ein Erörterungstermin hat allerdings dann nicht stattzufinden, wenn Einwendungen gegen das Vorhaben nicht oder nicht rechtzeitig erhoben, bereits wieder zurückgenommen wurden oder ausschließlich Einwendungen vorliegen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen und nicht im Erörterungstermin zu behandeln sind (vgl. § 15 der 9. BImSchV).

Erörterungstermine im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind öffentlich durchzuführen (§ 18 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV). Nur im Einzelfall kann aus besonderen Gründen die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden (§ 18 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV). Zur Strukturierung der Erörterung kann der Verhandlungsleiter Einwendungen zusammenfassen (§ 18 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV). In diesem Fall ist jedoch die Reihenfolge bekannt zu machen (§ 18 Abs. 2 S. 2 der 9. BImSchV). Der Verhandlungsleiter kann das Teilnahmerecht zudem auf die Personen, deren Einwendungen zusammengefasst erörtert werden, beschränken (§ 18 Abs. 2 S. 3 der 9. BImSchV). Er erteilt das Wort und kann es auch wieder entziehen, wenn eine festgesetzte Redezeit überschritten wird oder Ausführungen getätigt werden, die nicht den Gegenstand des Erörterungstermins betreffen oder nicht in sachlichem Zusammenhang mit diesem stehen (§ 18 Abs. 3 der 9. BImSchV). Über den Erörterungstermin ist eine Niederschrift zu fertigen, deren Abschrift dem Antragsteller und auf Antrag auch demjenigen,

⁷⁹ Vgl. *Feldhaus*, 9. BImSchV, 2007, § 12 Rn. 2.

⁸⁰ *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 210.

⁸¹ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (454); *Weiss*, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 10 Rn. 203.

der rechtzeitig Einwendungen erhoben hat, zu überlassen ist (§ 19 Abs. 1 und 2 der 9. BImSchV).

ff) Öffentliche Bekanntmachung der Endentscheidung

Der das Verfahren abschließende Genehmigungsbescheid ist neben dem Antragsteller auch denjenigen Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen (§ 10 Abs. 7 S. 1 BImSchG), kann jedoch auch öffentlich bekannt gemacht werden (§ 10 Abs. 8 S. 1, 2 BImSchG). Darüber hinaus ist, sofern nicht ohnehin der Bescheid öffentlich bekanntgemacht wird, jedenfalls die Entscheidung über den Antrag zu veröffentlichen (§ 21a Abs. 1 der 9. BImSchV). Eine Ausfertigung des gesamten Bescheids ist für zwei Wochen ab Bekanntmachung zur Einsicht auszulegen, worauf hinzuweisen ist (§ 10 Abs. 8 S. 3 BImSchG, § 21a Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV).

b) Störfallrechtliches Genehmigungsverfahren

Ergänzend zu den vorstehenden Regelungen sieht das BImSchG in seinem § 23b ein störfallrechtliches Genehmigungsverfahren vor. Durch diese Vorschrift werden die Vorgaben der Seveso-III-RL für die nach dem Immissionsschutzrecht sonst genehmigungsfreien Anlagen umgesetzt.⁸²

Wie bereits in dem Verfahren nach § 10 BImSchG i.V.m. der 9. BImSchV ist hier das Vorhaben öffentlich bekanntzumachen. Der Antrag ist samt Antragsunterlagen mit Ausnahme derjenigen, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, auszulegen (§ 23b Abs. 2 S. 2 BImSchG).

Der Personenkreis derjenigen, die Einwendungen gegenüber der zuständigen Behörde erheben können, ist jedoch im Rahmen des störfallrechtlichen Genehmigungsverfahrens auf Personen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, sowie auf anerkannte Umweltvereinigungen beschränkt (§ 23b Abs. 2 S. 3 BImSchG). Einwendungen, die nach Ablauf der Einwendungsfrist eingehen, sind nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG ausgeschlossen (§ 23b Abs. 2 S. 4 BImSchG). Die Endentscheidung ist entsprechend § 10 Abs. 7 BImSchG den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen oder nach obigen Maßstäben öffentlich bekanntzumachen.

c) UVPG

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung⁸³ sieht u.a. ergänzende Regelungen für bestimmte in der Anlage 1 zum UVPG aufgeführte Vorhaben vor. Es kommt nur dann zur

⁸² *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 23b BImSchG Rn. 1 f.; *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 23b Rn. 1 f.

⁸³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

Anwendung, wenn Rechtsvorschriften die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht näher bestimmen. Insoweit ist es im Anwendungsbereich des § 10 BImSchG und der 9. BImSchV nicht anwendbar. Dieses ist dort vielmehr unselbstständiger Bestandteil des Genehmigungsverfahrens, sodass die Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend vorgenommen wird (§ 1 Abs. 2 der 9. BImSchV).

In seinem eigenen Anwendungsbereich sieht das UVPG jedoch hinsichtlich der in Anlage I zum UVPG genannten Vorhaben eine etwas schlankere Öffentlichkeitsbeteiligung vor. § 18 Abs. 1 S. 2 UVPG stellt insofern heraus, dass nur der betroffenen Öffentlichkeit im Rahmen der Beteiligung Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist.

Allerdings ist nach dem UVPG ein Erörterungstermin in Abweichung zum BImSchG obligatorisch. Nach Ablauf der einmonatigen Äußerungsfrist hat die zuständige Behörde die rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erörtern (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG i.V.m. § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG). Das nationale Recht geht in diesem Punkt über die unionsrechtlichen Grundlagen hinaus. Der Erörterungstermin ist eine Woche vorher ortsüblich (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG, § 73 Abs. 6 S. 2 VwVfG) und zudem entweder gegenüber denjenigen, die Einwendungen eingehoben haben oder im amtlichen Veröffentlichungsblatt und in örtlichen Tageszeitungen bekannt zu machen (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG, § 73 Abs. 6 S. 3, 4 und 5 VwVfG). Die Behörde kann nur in den Fällen des § 67 Abs. 2 VwVfG ohne Durchführung eines Erörterungstermins entscheiden, also etwa wenn Einwendungen nicht oder nicht rechtzeitig erhoben worden sind (§ 18 Abs. 1 S. 4 UVPG, § 73 Abs. 6 S. 6, 67 Abs. 2 VwVfG).⁸⁴

2. Beteiligung der Öffentlichkeit bei Planungsverfahren

Die für das vorliegende Gutachten relevanten Planungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sind solche des Baugesetzbuchs (BauGB)⁸⁵, des Raumordnungsgesetzes (ROG)⁸⁶ und des Landesplanungsrechts, welches am Beispiel des Landesplanungsgesetzes NRW⁸⁷ erörtert wird. Dortige Vorgaben werden durch die Regelungen der §§ 33 ff. UVPG zur Strategischen Umweltprüfung ergänzt.

a) Bauleitplanung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist im BauGB näher ausgestaltet:

⁸⁴ Hofmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 18 UVPG Rn. 31.

⁸⁵ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. 4147) geändert worden ist.

⁸⁶ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

⁸⁷ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) vom 3. Mai 2005, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2021 (GV NRW S. 904) geändert worden ist.

aa) Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeit ist gem. § 3 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 BauGB möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten. Ihr ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben (§ 3 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 BauGB). Von der Unterrichtung und Erörterung kann dann abgesehen werden, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plan- und auf Nachbargebiete nicht oder nur unwesentlich auswirkt oder eine Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer Grundlage erfolgt sind (§ 3 Abs. 1 S. 3 BauGB). Liegen die Voraussetzungen für die Durchführung eines vereinfachten Verfahrens vor, kann ebenfalls von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung abgesehen werden (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BauGB). Die Gemeinde kann zudem im Rahmen des vereinfachten Verfahrens die Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit beschränken (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB). Erfolgt nach der Durchführung dieser Beteiligungsstufe eine Änderung der Planung, findet keine zweite Anhörung statt (§ 3 Abs. 1 S. 3 BauGB).

bb) Ortsübliche Bekanntmachung und Auslegung der Planentwürfe

Im Anschluss an die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Entwürfe der Bauleitpläne samt Begründung und Umweltbericht (§ 2a Nr. 2 BauGB) und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer von mindestens 30 Tagen auszulegen (§ 3 Abs. 2 S. 1 BauGB). In der Praxis wird dies häufig durch einen Auslegungsbeschluss eingeleitet.⁸⁸ Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen nur während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass verspätete Stellungnahmen nicht berücksichtigt werden müssen (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB). Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen (§ 4a Abs. 4 S. 1 BauGB). Wird der Entwurf des Bauleitplans hiernach oder nach der Beteiligung von Behörden und Trägern öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 2 BauGB) geändert, ist er erneut auszulegen (§ 4a Abs. 3 S. 1 BauGB)

cc) Stellungnahmen

Das Recht zur Stellungnahme zum Planungsentwurf ist jedermann eingeräumt. Bei einer erneuten Auslegung kann das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen allerdings auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt werden (§ 4a Abs. 3 S. 4 BauGB). Dies gilt jedoch nur, sofern durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs des Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 4a Abs. 3 S. 4 BauGB). Es müssen dann nur Stellungnahmen

⁸⁸ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger, Baugesetzbuch*, 14. Aufl. 2019, § 3 Rn. 12.

zu den geänderten oder ergänzten Teilen zugelassen werden, worauf entsprechend hinzuweisen ist (§ 4a Abs. 3 S. 2 BauGB). Zudem kann eine Verkürzung der Stellungnahmefrist erfolgen (§ 4a Abs. 3 S. 3 BauGB).

Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind im Anschluss zu prüfen und das Ergebnis dieser Prüfung ist mitzuteilen (§ 3 Abs. 2 S. 4 BauGB). Stellungnahmen, die trotz erfolgten Hinweises in der Bekanntmachung nicht rechtzeitig abgegeben worden sind, müssen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan nicht berücksichtigt werden, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und auch nicht hätte kennen müssen und der Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Plans auch nicht von Bedeutung ist (§ 4a Abs. 6 BauGB). Die Mitteilung des Prüfergebnisses erfolgt entweder über Benachrichtigungen oder Gewährung der Einsichtnahme in das Ergebnis (§ 3 Abs. 2 S. 5 BauGB), zumeist jedoch erst mit Veröffentlichung der verbindlichen Entscheidung über den Bauleitplan.⁸⁹ Im Rahmen der Vorlage des Bauleitplans zur Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde hat die Gemeinde die nichtberücksichtigten Stellungnahmen dieser zu übermitteln (§§ 3 Abs. 2 S. 6, 6 oder 10 Abs. 2 BauGB).

dd) Veröffentlichung der Endentscheidung

Dem wirksamen Flächennutzungsplan (§ 6a Abs. 1 BauGB) und dem in Kraft getretenen Bebauungsplan ist eine zusammenfassende Erklärung über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem jeweiligen Plan berücksichtigt wurden und über die Gründe, aus denen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, beizufügen (§ 10a Abs. 1 BauGB). Die Pläne sind zudem mit Begründung und der zusammenfassenden Erklärung in das Internet zu stellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen (§ 6a Abs. 2, § 10a Abs. 2 BauGB).

b) ROG und landesrechtliches Raumordnungsrecht

Das Raumordnungsrecht wird im ROG und den Landesplanungsgesetzen der Länder ausgestaltet. Das ROG trifft Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen (§ 9 f. ROG) sowie zu einer solchen bei Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG).

aa) Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen

Anders als in der Bauleitplanung findet die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Aufstellung eines Raumordnungsplans erst zu einem Zeitpunkt statt, in dem bereits ein beschlussfähiger Planentwurf vorliegt.⁹⁰

⁸⁹ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger*, *Baugesetzbuch*, 14. Aufl. 2019, § 3 Rn. 19.

⁹⁰ *Schubert*, in: *Kment*, *ROG*, 2019, § 9 Rn. 11.

(1) Vorgaben des ROG

Zunächst ist die Öffentlichkeit dann von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten (§ 9 Abs. 1 ROG). Der Entwurf des Raumordnungsplans, seine Begründung, ggf. der Umweltbericht sowie weitere nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle sind für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen, worauf spätestens eine Woche vor Beginn der Auslegung im Rahmen einer öffentlichen Bekanntmachung hinzuweisen ist (§ 9 Abs. 2 S. 2, S. 3 Hs. 1 ROG). Der Öffentlichkeit wird im Rahmen der einmonatigen Auslegungsfrist die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen eingeräumt (§ 9 Abs. 2 S. 3 Hs. 2 ROG).

Wird der Planentwurf im Anschluss dergestalt geändert, dass dies zu einer erstmaligen oder stärkeren Berührung von Belangen führt, so ist dieser geänderte Teil neu auszulegen (§ 9 Abs. 3 S. 1 Hs. 1 ROG). Die Beteiligung kann auf die von der Änderung berührte Öffentlichkeit beschränkt werden, wenn durch die Änderung des Planentwurfs die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 9 Abs. 3 S. 3 ROG). Zudem kann die Dauer der Auslegung und die Stellungnahmefrist verkürzt werden (§ 9 Abs. 3 S. 2 ROG). Bei der Beteiligung sollen elektronische Informationstechnologien ergänzend genutzt werden (§ 9 Abs. 2 S. 5 ROG). Die abgegebenen Stellungnahmen sind in der Abwägung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne von öffentlichen und privaten Belangen zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 2 S. 2 ROG). Ein Erörterungstermin ist nicht vorgesehen.

Wird der Raumordnungsplan nicht ohnehin als Gesetz oder Rechtsverordnung verkündet, ist er, seine Genehmigung oder der Beschluss über ihn öffentlich bekanntzumachen (§ 10 Abs. 1 Hs. 1 ROG). Ihm ist eine zusammenfassende Erklärung über die Art und Weise, wie die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, beizufügen (§ 10 Abs. 3 ROG). Bei der Bekanntmachung oder Verkündung von Raumordnungsplänen sowie der Bereithaltung von diesen sollen ergänzend elektronische Informationstechnologien genutzt werden (§ 10 Abs. 2 S. 3 ROG).

(2) Landesrechtliche Vorgaben am Beispiel des Landesplanungsgesetzes NRW

In den Bundesländern werden die Regelungen des ROG durch Landesplanungsgesetze ergänzt. Nach dem Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) sind als Raumordnungspläne der Landesentwicklungsplan, Regionalpläne, Braunkohlepläne und ein regionaler Flächennutzungsplan vorgesehen (§ 2 Abs. 1 LPIG). Das LPIG NRW selbst sieht zu wenige eigene Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Aufstellung von Raumordnungsplänen vor. Nach § 13 LPIG NRW sind die Unterlagen bei der zuständigen Planungsbehörde sowie den Kreisen und kreisfreien Städten, auf deren Bereich sich die Planung erstreckt, für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ergänzend sind sie auch auf der Internetseite des jeweiligen Planungsträgers zu veröffentlichen. Die Auslegung bei Kreisen und kreisfreien Städten erfolgt ausschließlich elektronisch.

bb) Beteiligung der Öffentlichkeit in Raumordnungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Verfahren zur Prüfung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen wird in § 15 ROG geregelt, wobei die Bundesländer im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auch hier abweichende Regelungen treffen können (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31, 72 Abs. 3 Nr. 4 GG).

Die vom Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme vorzulegenden Verfahrensunterlagen, die notwendig sind, um eine Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens zu ermöglichen, sind für die Dauer von mindestens einem Monat im Internet zu veröffentlichen (§ 15 Abs. 3 S. 2, Abs. 2 S. 1 ROG). Hierbei hat der Träger Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden (§ 15 Abs. 3 S. 3 ROG). Ort, Website und Dauer der Veröffentlichung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Veröffentlichung öffentlich bekannt zu machen (§ 15 Abs. 3 S. 4 Hs. 1, S. 5 ROG). Stellungnahmen können im Rahmen einer zu setzenden Frist, die mindestens der einmonatigen Veröffentlichungsfrist entspricht, abgegeben werden, wobei elektronische Informationstechnologien genutzt werden sollen (§ 15 Abs. 3 S. 4 ROG).

c) Strategische Umweltprüfung

Zusätzlich zu obigen Vorschriften sieht das UVPG Regelungen zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung vor (vgl. §§ 33 f. UVPG). Ist ein Plan oder Programm SUP-pflichtig (z.B. nach §§ 35 f. UVPG), ist die Öffentlichkeit, wie bereits oben im Zusammenhang mit der Umweltverträglichkeitsprüfung dargestellt, im Sinne der §§ 18 Abs. 1, 19, 21 Abs. 1 und 22 UVPG zu beteiligen (§ 42 Abs. 1 UVPG).

Der Entwurf des Plans oder Programms sowie der Umweltbericht und weitere Unterlagen, deren Einbeziehung die zuständige Behörde für zweckmäßig hält, werden frühzeitig für eine Dauer von mindestens einem Monat öffentlich ausgelegt (§ 42 Abs. 2 S. 1 UVPG). Der betroffenen Öffentlichkeit wird eingeräumt, sich zu dem Entwurf und dem Umweltbericht bis zu mindestens einem Monat nach Ende der Auslegungsfrist zu äußern (§ 42 Abs. 3 UVPG). Hinsichtlich der Durchführung eines Erörterungstermins trifft das UVPG keine eigene Entscheidung, sondern verweist auf die Vorgaben des sonstigen Bundesrechts (§ 42 Abs. 3 S. 4 UVPG). Die Stellungnahmen sind zu prüfen und bei der Aufstellung des Plans oder Programms zu berücksichtigen (§ 43 Abs. 1 und 2 UVPG). Die Annahme des Plans oder Programms ist öffentlich bekanntzumachen (§ 44 Abs. 1 S. 1 UVPG). Zudem sind insbesondere der Plan, eine zusammenfassende Erklärung, wie Umwelterwägungen in den Plan einbezogen wurden, wie der Umweltbericht und Stellungnahmen anderer Behörden sowie Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der angenommene Plan oder das angenommene Programm nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde, zur Einsicht auszulegen (§ 44 Abs. 2 UVPG).

IV. Rechtsvergleichung: Frankreich und Italien

Angesichts der starken Prägung des Rechts der Öffentlichkeitsbeteiligung durch unions- und umweltvölkerrechtliche Vorgaben bietet sich ein Blick in andere Mitgliedstaaten an: Wie haben diese die gegebenen Umsetzungsspielräume genutzt? Hierzu werden nachfolgend die Kernstrukturen des französischen und italienischen Rechts betrachtet.

1. Frankreich

Das französische Recht sieht drei verschiedene Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung für Entscheidung mit Auswirkungen auf die Umwelt vor (Art. L123-1-A Code de l'environnement). Wenn für ein Vorhaben, Plan oder Programm nach französischem Recht eine Umweltverträglichkeitsprüfung angeordnet ist, ist grundsätzlich ein Verfahren mit einer *enquête publique* (öffentliche Untersuchung) vorgesehen (Art. L123-2 I Code de l'environnement).⁹¹ Einzelne UVP-pflichtige Vorhaben, Pläne und Programme sind hiervon jedoch ausgenommen, z.B. Projekte für Konzentrationszonen (Art. L123-2 I Code de l'environnement). Für diese Ausnahmen ist ein rein digitales Beteiligungsverfahren vorgesehen (Art. L123-19 I Code de l'environnement). Wird für Vorhaben, Pläne und Programme keines dieser Verfahren angeordnet, sieht das französische Recht eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, wenn diese nicht bloß indirekte oder unbedeutende Umweltauswirkungen auslösen (Art. L123-19-1 Code de l'environnement).

Bei der *enquête publique* wird die Beteiligung der Öffentlichkeit größtenteils durch einen *enquêteur* (Untersuchungsbeauftragten) oder eine *commission d'enquête* (Untersuchungskommission) durchgeführt (Art. L123-4 Code de l'environnement). Die Dauer dieser Untersuchung beträgt grundsätzlich 30 Tage (Art. L123-9 Code de l'environnement). Die Öffentlichkeit wird 15 Tage vor Beginn der Eröffnung der Untersuchung über elektronischem Wege und über Aushänge vor Ort über diese informiert (Art. L123-10 I Code de l'environnement). Hierbei wird insbesondere auf die Internetseite hingewiesen, auf der das *dossier d'enquête* (die Untersuchungsakte) veröffentlicht wird. Die Akte enthält Unterlagen, die für die Untersuchungen erforderlich sind, sowie nichttechnische Erläuterungen des Vorhabens bzw. des Plans oder des Programms (Art. L123-6 I Code de l'environnement). Eine genauere Bezeichnung des Akteninhalts ist gesetzlich nicht festgeschrieben. In der Bekanntmachung wird zudem auf die Existenz von Umweltberichten sowie sonstige Gutachten hingewiesen und wo diese im Internet abgerufen werden können (Art. L123-10 Code de l'environnement). Sämtliche das Vorhaben betreffende Umweltinformationen - vorbehaltlich etwaiger Geschäftsgeheimnisse - sind auf Antrag freizugeben (Art. L123-12, Art. L123-2 V Code de l'environnement).

Die Akte muss während der gesamten öffentlichen Untersuchung online zugänglich sein (Art. L123-12 Code de l'environnement). Der *enquêteur* kann zudem weitergehende Informationen

⁹¹ Vgl. beispielsweise für weitere Fälle, in denen eine *enquête* unabhängig von einer UVP-Pflicht angeordnet wird Art. 123-2 I 3° und 4° Code de l'environnement.

von dem Vorhabenträger verlangen und, sofern er es für nötig erachtet, diesen anweisen, diese an die Öffentlichkeit zu kommunizieren (Art. L123-13 II Code de l'environnement).

Die Öffentlichkeit hat das Recht, per E-Mail in systematischer Form wie auch in jeder sonstigen in der Bekanntmachung festgesetzten Form Stellungnahmen und Vorschläge zu dem Vorhaben abzugeben (Art. L123-13 I Code de l'environnement). Dieses Recht ist wie im deutschen Recht nicht auf die betroffene Öffentlichkeit beschränkt. Die eingegangenen Stellungnahmen werden auf einer Internetseite zugänglich gemacht (Art. L123-13 I Code de l'environnement).

Ein Erörterungstermin ist nicht zwingend vorgesehen. Der *enquêteur* kann einen solchen aber mit den von dem Vorhaben betroffenen Personen und auch weiteren Personen abhalten, wenn er dies für nützlich erachtet (Art. L123-13 II Code de l'environnement). Nach Veröffentlichung eines Berichts über die öffentliche Untersuchung durch den *enquêteur* kann zudem auch die für die Entscheidung zuständige Behörde einen solchen Termin anberaumen. Letzterer darf jedoch nicht später als zwei Monate nach Abschluss der öffentlichen Untersuchung stattfinden (Art. L123-15 Code de l'environnement).

Für die beiden anderen Arten der Öffentlichkeitsbeteiligung ist im Wesentlichen der gleiche Ablauf vorgesehen. Sie wird jedoch anstatt durch einen unabhängigen *enquêteur* durch die für die Entscheidung zuständige Behörde durchgeführt.

2. Italien

In Italien beginnt das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren bei der Aufstellung von Plänen und Programme, die eine strategische Umweltprüfung erfordern, sowie für Projekte, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung gefordert ist, mit der öffentlichen Bekanntmachung (Art 14, 24 Ziffer 1 Codice dell'ambiente). Dieser folgt eine öffentliche Auslegung des vorgeschlagenen Plans bzw. Programms, eines Umweltberichts, einer nichttechnischen Zusammenfassung sowie der Informationen über ggf. vorliegende grenzüberschreitende Auswirkungen des Plans bzw. Programms. Die Auslegung erfolgt über die Internetseiten der *autorità procedente* (der planenden Behörde) und der *autorità competente* (die den Plan genehmigende Behörde). Die Dokumente werden zudem in den betroffenen Kommunen und Regionen ausgelegt (Art 13 Ziffer 5-bis, 6 Codice dell'ambiente). Bei konkreten Vorhaben werden alle dieses Vorhaben betreffende Unterlagen vorbehaltlich von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen veröffentlicht, worauf in der öffentlichen Bekanntmachung entsprechend hingewiesen wird (Art 23 Ziffer. 4, Art 24 Ziffer 2 d) Codice dell'ambiente).

Das Recht zur Beteiligung bei Plänen und Programmen auf der einen Seite und bei konkreten genehmigungsbedürftigen Projekten auf der anderen Seite unterschiedlich ausgestaltet: Innerhalb von 45 Tagen nach der öffentlichen Bekanntmachung, kann die Öffentlichkeit (*chiunque*) den vorgeschlagenen Plan oder das vorgeschlagene Programm und den entsprechenden Umweltbericht einsehen und schriftlich oder in elektronischer Form Stellungnahmen hierzu abgeben. (Art 14 Codice dell'ambiente). Das Recht zur Stellungnahme ist hierbei nicht

hat auf bestimmte Teile der Öffentlichkeit begrenzt.⁹² Dies ist anders bei projektbezogenen Genehmigungsverfahren. Hier steht das Stellungnahmerecht nur der betroffenen Öffentlichkeit (*pubblico interessato*; Art 27 Ziffer 6, Art. 27 bis Ziffer 4 Codice dell'ambiente) zu. *Pubblico interessato* wird dabei in Anlehnung an Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Konvention definiert als die Öffentlichkeit, die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffen ist oder betroffen sein könnte oder ein Interesse daran hat, wobei auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und nach innerstaatlichem Recht anerkannt werden, hierzu zählen (Art. 5 lett. v) Codice dell'Ambiente). Die Stellungnahmefrist beträgt je nach Art des Vorhabens zwischen 30 und 60 Tage (Art. 27 Ziffer 6, Art 27 bis Ziffer 4 Codice dell'ambiente).

Ein Erörterungstermin ist nach dem italienischen Recht nicht vorgesehen. Bei Genehmigungsverfahren hat die zuständige Behörde jedoch die Möglichkeit, eine Bürgerbefragung durchzuführen (Art 27 bis Ziffer 6, Art 24 bis Nr. 1 Codice dell'ambiente). Diese darf längstens 90 Tage dauern und mündet in einem Bericht der zuständigen Behörde (Art 24 bis Nr. 1 Codice dell'ambiente).

Die endgültige Entscheidung über einen Plan oder Programm wird auf den Websites der betreffenden Behörden mit einem Hinweis veröffentlicht, wo dieser und sämtliche diesen betreffende relevante Unterlagen eingesehen werden können. Hierbei ist auch zu veröffentlichen, inwieweit die Stellungnahmen Eingang in die Entscheidung gefunden haben (Art 17 Codice dell'ambiente).

Bei Genehmigungsverfahren werden die vollständigen Dokumentation des Verfahrens und die Ergebnisse der durchgeführten Anhörungen, alle gesammelten Informationen, Anmerkungen der betroffenen Öffentlichkeit (*pubblico interessato*) und Stellungnahmen unverzüglich zugänglich gemacht, indem die zuständige Behörde sie auf ihrer institutionellen Website veröffentlicht (Art 24 Ziffer 7).

V. Unionsrechtliche 1:1-Umsetzung und Beschleunigungsmöglichkeiten

Die unionsrechtlichen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung belassen den Mitgliedstaaten **erhebliche Umsetzungsspielräume** für die konkrete Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren. Sie sehen hinsichtlich des Kreises der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Teile der Öffentlichkeit, die zwingend zu beteiligen sind, lediglich eine Mindestharmonisierung vor (vgl. z.B. ausdrücklich Erwägungsgrund (3) der UVP-RL). Dies lässt angesichts der aktuellen Rechtslage in Deutschland, die gegenüber dem Unionsrecht weitergehende Vorgaben für den Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung enthält, einigen Raum für eine modifizierende Anpassung an den europäisch geforderten Rahmen. Eine solche Anpassung bietet sich insbesondere dann an, wenn hiermit **Chancen für eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren** verbunden sind.

⁹² *Kassim*, in: Röttgen/Fari, Commentario al Codice dell'Ambiente, April 2021, S. 15.

1. Anpassung des Kreises der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung

Einen ersten Ansatzpunkt hierfür bietet die Bestimmung der Verfahren, für die überhaupt eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist. Hierbei werden vorliegend zuvörderst Genehmigungsverfahren nach BImSchG in den Blick genommen.

Europarechtlich ergibt sich der Kreis der Projekte und Tätigkeiten, bei denen für Zulassungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist, für die im Bereich der chemisch-pharmazeutischen Industrie besonders relevanten Anlagen aus den Vorgaben der IE-RL sowie auch aus der UVP-RL. Hier werden insbesondere in den Anhängen Vorhaben definiert, für die sich eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt.

Ein Vergleich dieser Anhänge mit ihren entsprechenden Pendanten des Anhangs 1 zur 4. BImSchV sowie der Anlage 1 zum UVPG zeigt dabei allerdings eine weitgehende Übereinstimmung auf. Im Bereich der Herstellung chemischer Erzeugnisse handelt es sich häufig um Tätigkeiten nach Nr. 4.1 und 4.2 des Anhangs I der IE-RL, für die die unionsrechtlichen Vorgaben durch eine entsprechende Anlagenaufzählung in Nr. 4.1 ff. des Anhangs 1 zur 4. BImSchV umgesetzt wurden. Beschleunigend wirkende Anpassungen wären hier auf der Ebene des Unionsrechts vorzunehmen. Dies sollte im Rahmen des anstehenden Verfahrens für die Änderung der IE-RL berücksichtigt werden.⁹³ Bei anderen Anlagenarten hätte der deutsche Verordnungsgeber hingegen durchaus unionsrechtliche Spielräume, die einen Verzicht auf bisher erforderliche Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglichen.

Dies gilt namentlich für die **Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien in Windparks**. Der in Nr. 1.6.1 des Anhangs 1 der 4. BImSchV festgelegte Schwellenwert von 20 Windkraftanlagen, dessen Erreichen die **Verfahrensart „G“** mit einer zwingenden Öffentlichkeitsbeteiligung vorgibt (entsprechend angeordnet in Nr. 1.6.1 der Anlage 1 zum UVPG), ist **unionsrechtlich nicht zwingend**. Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Nr. 3 i) des Anhangs II zur UVP-RL ließe hier vielmehr unter Beachtung der von Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie in Bezug genommenen Kriterien die Festlegung eines höheren Schwellenwerts zu. Der damit bei den erfassten Windparkvorhaben verbundene Entfall des Erfordernisses der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Möglichkeit der Genehmigungserteilung im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG könnte zweifelsohne eine **Beschleunigung beim Ausbau der erneuerbaren Energien** bewirken.

2. Umfang der auszulegenden Unterlagen

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren betrifft die Ausschöpfung des unionsrechtlichen Umsetzungsspielraums im Bereich der bei einer

⁹³ Der Richtlinienänderungsvorschlag ist für April 2022 angekündigt, vgl. [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-industrial-emissions-directive-\(refit\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-industrial-emissions-directive-(refit)) [zuletzt abgerufen am 3. Februar 2022].

Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG auszulegenden Unterlagen. Bei näherer Analyse zeigen sich hier **Handlungsoptionen**:

Im Hinblick auf den Zugang zu den zu veröffentlichenden Unterlagen ordnet das nationale Recht in § 10 Abs. 3 S. 1, S. 2 BImSchG i.V.m. § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV an, dass der Genehmigungsantrag sowie die beigefügten Unterlagen, die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten, auszulegen sind. Darüber hinaus sind, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben auszulegen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. In der Praxis wird dies regelmäßig durch eine vollständige Auslage nahezu sämtlicher von dem Antragsteller eingereichten Unterlagen (mit Ausnahme der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) umgesetzt, wenngleich etwa für baustatische Berechnungen die Offenlegung nicht erforderlich ist.⁹⁴

Die nationalen Rechtsvorgaben scheinen hier aber bereits bisher enger zu sein. Dies zeigt insbesondere ein Vergleich mit der im Wortlaut weiteren Vorschrift des § 10 Abs. 1 S. 2 BImSchG. Nach diesem sind dem Genehmigungsantrag (nur) die zur Prüfung nach § 6 BImSchG erforderlichen Zeichnungen, Erläuterungen und sonstigen Unterlagen beizufügen. Für eine engere Definition der auszulegenden Unterlagen spricht auch § 3 der 9. BImSchV. Danach muss der Genehmigungsantrag nur gewisse Mindestangaben u.a. zur Person des Antragstellers, zum Standort der Anlage und deren Art und Umfang sowie zum Zeitpunkt der Betriebsaufnahme enthalten.

Auch die immissionsschutzrechtliche Rechtsprechung geht daher davon aus, dass nicht alle Unterlagen, die möglicherweise zur umfassenden Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens erforderlich sind, ausgelegt werden müssen. Vielmehr ist eine Beschränkung der Auslage auf solche Unterlagen zulässig, die aus der Sicht der potenziell Betroffenen notwendig sind, um ihnen das Interesse an der Erhebung von Einwendungen bewusst zu machen (sog. **Anstoßwirkung**). Es ist danach eine Frage des Einzelfalls, ob dazu etwa Gutachten oder Maschinenaufbaupläne gehören.⁹⁵

Weitergehende abstrakt-generelle Beschränkungen müssten sich zudem am Maßstab des Unionsrechts messen lassen. Hier muss zunächst festgestellt werden, dass der Begriff des Genehmigungsantrags nach § 3 der 9. BImSchV deutlich hinter dem jedenfalls für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie maßgeblichen Verständnis des Art. 12 Abs. 1 IE-RL zurückbleibt. Nach dem Unionsrecht sind die dort vorgegebenen Angaben (wie eine Beschreibungen der Anlage sowie der Art und Umfang ihrer Tätigkeiten, der Roh- und Hilfsstoffe und

⁹⁴ Vgl. *Schack*, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR, 59. Ed. 1. Juli 2021, BImSchG § 10 Rn. 25a.

⁹⁵ BVerwG, Urteil vom 28. November 2017 – 7 A 17/12, NVwZ-Beilage 2018, 29 (31); OVG Magdeburg, Urteil vom 8. Juni 2018 – 2 L 11/16, BeckRS 2018, 16009; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18. Januar 2018 – 12 B 14/16, BeckRS 2018, 847.

sonstiger Stoffe) Bestandteile des Genehmigungsantrags selbst und nicht lediglich Inhalte der begleitenden Antragsunterlagen, wovon aber § 4 der 9. BImSchV ausgeht.

Dies und der Umstand der oben dargestellten unionsrechtlichen Vorgaben nach Art. 5 Abs. 1 i.V.m. Anhang IV UVP-RL, die ebenfalls die Veröffentlichung etwa von Angaben zu verwendeten Techniken und Stoffen verlangen, stehen damit einer sehr engen Auslegung der Auslegungsvorschriften des bisherigen nationalen Rechts entgegen. Die Genehmigungsbehörde kann sich danach jedenfalls nicht auf die Auslage der Antragsangaben nach § 3 der 9. BImSchV sowie der von Angaben und Gutachten zu den Umweltauswirkungen einer Anlage beschränken. Zur Ermöglichung einer derartigen Begrenzung wären die UVP-RL und die IE-RL zu ändern. Umweltvölkerrechtlich wäre dies zulässig: Art. 6 Abs. 2 und 7 der Aarhus-Konvention räumen einen entsprechenden Gestaltungsspielraum ein.

Da dessen ungeachtet das Unionsrecht aber nicht die Auslegung sämtlicher vom Antragsteller eingereichten Unterlagen verlangt, verbleiben bereits heute gewisse **Spielräume**, die für eine Modifizierung des nationalen Rechts und eine **Reduzierung des Umfangs der bisherigen umfassenden Offenlegung von Unterlagen** im förmlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG genutzt werden könnten. Dies eröffnet etwa auch Raum für die Anforderung eines obligatorischen **Bürgerberichts**, der die wesentlichen Aspekte eines Vorhabens einschließlich seiner Umweltauswirkungen häufig verständlicher zum Ausdruck bringen könnte als die von Fachleuten für Fachleute geschriebenen Genehmigungsunterlagen.

Fraglich ist allerdings, ob sich derartige Beschränkungen mit genügender Rechtssicherheit auch in abstrakt-generelle Normen fassen ließen, die in ausreichender Weise den Anforderungen des Unionsrechts gerecht werden. Wegen der **Einzelfallabhängigkeit** des Umfangs der notwendigerweise auszulegenden Unterlagen birgt jede Eingrenzung auf der Ebene des BImSchG und der 9. BImSchV das Risiko, den europarechtlichen Anforderungen nicht genüge zu tun. Gleiches gilt bei stärkeren einzelfallbezogenen Beschränkungen durch die Genehmigungsbehörden, die etwa durch entsprechende Öffnungsklauseln und Ermächtigungsnormen geschaffen würden. Zudem können zur näheren Definition der nicht auslegungspflichtigen Unterlagen verwendete unbestimmte Rechtsbegriffe von Behörden und Gerichten unterschiedlich ausgelegt werden.

Insoweit kann eine Beschränkung der Auslagepflicht eine zusätzliche Quelle für Verfahrensfehler und eine daraus resultierende Rechtswidrigkeit der Genehmigungsentscheidung sein.⁹⁶ Unbeschadet des Umstands, dass unter Umständen derartige Fehler in einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren nach den Vorgaben des Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) nicht beachtlich oder heilbar sind⁹⁷, trägt dies kaum zu einer rechtssicheren Beschleunigung von

⁹⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. September 2016 – 7 C 1.15, juris, Rn. 19.

⁹⁷ Vgl. hierzu *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 283 ff.

Genehmigungsentscheidungen bei. Hierbei ist auch der im Falle einer Beschränkung des Auslageumfangs erforderliche zusätzliche Behördenaufwand zu berücksichtigen.

3. Beschränkung der Beteiligung auf die betroffene Öffentlichkeit

Aus dem Vergleich der unionsrechtlichen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Genehmigungsverfahren wird deutlich, dass das nationale Recht den Kreis der zu beteiligenden Teile der Öffentlichkeit weiter als das Unionsrecht zieht. So räumt das nationale Recht der (Jedermann-)Öffentlichkeit und nicht nur der betroffenen Öffentlichkeit ein Recht zur Stellungnahme ein (§ 10 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 S. 1 und 2 der 9. BImSchV). Die relevanten Richtlinienbestimmungen des Europarechts fordern das nicht (vgl. Art. 6 Abs. 4 UVP-RL, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Nr. 3 des Anhangs IV der IE-RL, Art. 15 Abs. 4 Seveso-III-RL).

Für die Umsetzung von Forderungen wie jener des Landes Niedersachsen im Rahmen einer Bundesratsinitiative, das Einwendungsrecht in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren auf die betroffene Öffentlichkeit zu begrenzen, um **Verzögerungstaktiken** sogenannter Aktionsbündnisse und von Bürgerinitiativen bei Großprojekten etwa durch Masseneinwendungen entgegenzuwirken⁹⁸, besteht daher ein weiter unionsrechtlicher Spielraum. Das bisher von § 10 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 S. 1 und S. 2 der 9. BImSchV vorgesehene Jedermannrecht, gegen ein Vorhaben Einwendungen auch ohne eine eigene Betroffenheit vorzubringen und die Genehmigungsbehörde hierdurch zu einer Zeit und Ressourcen in Anspruch nehmenden inhaltlichen Befassung mit der Stellungnahme zu veranlassen, ist **nicht durch höherrangiges Recht geboten**.

Nicht sicher ist aber, ob eine Beschränkung des Kreises der nach § 10 Abs. 3 S. 4 Hs. 1 BImSchG, § 12 Abs. 1 S. 1 und S. 2 der 9. BImSchV Einwendungsberechtigten auf die betroffene Öffentlichkeit (sowie die ohne eine eigene Betroffenheit einwendungsberechtigten Umweltverbände) zwangsläufig auch zu einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren führen würde.⁹⁹ Denn der Genehmigungsbehörde würde hierdurch ein weiterer Prüfungsschritt aufgebürdet werden. Sie müsste den Kreis der betroffenen Öffentlichkeit definieren und die bei ihr eingegangenen Stellungnahmen darauf prüfen, ob sie diesem Kreis zuzuordnen sind.¹⁰⁰ Die Auswertung von Stellungnahmen aus dem Bereich der Öffentlichkeit in Genehmigungsverfahren ist häufig und insbesondere bei kontroversen Vorhaben bereits ohne diesen zusätzlichen Prüfungsschritt **zeitintensiv**.¹⁰¹ Es liegt auf der Hand, dass ein weiterer eingrenzender Prüfungsschritt diesen Verfahrensschritt eher verlängern könnte.

⁹⁸ BR-Drs. 510/20, S. 1.

⁹⁹ Vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (454 f.).

¹⁰⁰ *Versteyl/Marschhäuser*, a.a.O.

¹⁰¹ MORO (Modellvorhaben der Raumordnung) Information Nr. 20/1, 2021 des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zur Planungsbeschleunigung, Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen, S. 15.

Zudem kann die Frage, welche Teile der Öffentlichkeit tatsächlich durch ein Vorhaben und dessen Umweltauswirkungen betroffen sind, nicht pauschal beantwortet werden. Sie stellt sich vielmehr in jedem Einzelfall neu. Die Betroffenheit von einer emittierenden Anlage ist z.B. abhängig von der Art der Tätigkeit, dem Standort, der konkret vorgesehenen Schornsteinhöhe, den örtlichen Windverhältnissen, der Entfernung zu Wohnbebauungen und landwirtschaftlichen Nutzflächen oder sonstigen schutzbedürftigen Gebieten sowie des etwaigen Vorhandenseins abschirmend wirkender Landschaftsbestandteile. Die Ermittlung des Kreises der Betroffenen ist daher häufig nicht weniger komplex als die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit einer Anlage als solche; sie bedarf oftmals fachgutachterlicher Unterstützung. Folglich birgt sie aber auch ein erhebliches Fehler- und Streitpotential.¹⁰² Insoweit besteht ein Risiko von beachtlichen Verfahrensfehlern¹⁰³, die in der Rechtswidrigkeit der Genehmigung resultieren können (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 c), Abs. 1a und 1b UmwRG).¹⁰⁴

Es ist daher eher ungewiss, ob mit einer Beschränkung des Kreises der einwendungsberechtigten Personen auf die betroffene Öffentlichkeit bei Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG tatsächlich relevante Beschleunigungseffekte erzielt werden könnten. Zu befürchten ist eher, dass die Verfahren hierdurch in einem für den Genehmigungsbestand und die gerichtliche Klagbarkeit relevanten Bereich fehlerträchtiger werden. Dies gilt umso mehr, je enger und feingliedriger der Kreis der betroffenen Öffentlichkeit in den konkreten Verfahren definiert würde. Die Genehmigungsbehörden haben bereits auf der Grundlage des bisherigen § 14 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV die Möglichkeit, nur solche Einwendungen zu erörtern, die von Betroffenen erhoben wurden. Von dieser Option wird jedoch aufgrund des Aufwandes, diese Einwendungen (rechtssicher) zu identifizieren, regelmäßig kein Gebrauch gemacht.¹⁰⁵

Letztlich ist es daher eine politische Abwägungsentscheidung, ob gesetzlich eine Beschränkung des Beteiligungsverfahrens einschließlich der Unterlagenauslage auf die von einem Vorhaben konkret betroffene Öffentlichkeit erfolgen soll oder es bei der bisherigen Ausrichtung an der Jedermann-Öffentlichkeit verbleibt. Den dargestellten Risiken stünden immerhin Vorteile beim Schutz sensibler und geheimhaltungsbedürftiger Informationen, die dann nicht mehr aktiv jedermann zugänglich gemacht werden müssten, gegenüber.

¹⁰² Eine im Rahmen des MORO durchgeführte Befragung von Trägern der Regionalplanung ergab, dass Verfahrensfehler als einer der Hauptgründe für zeitintensive Klagen seien, MORO Information Nr. 20/1, 2021 zur Planungsbeschleunigung, Zeitliche Optimierungsmöglichkeiten der Aufstellung/Teilfortschreibung von Regionalplänen, S. 28.

¹⁰³ Wysk, Die Verfahrensdauer als Rechtsproblem, in: Appel/Wagner-Cardenal (Hrsg.), Verwaltung zwischen Gestaltung, Transparenz und Kontrolle (FS f. Ulrich Ramsauer zum 70. Geburtstag), 2019, S. 38

¹⁰⁴ Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 4 UmwRG Rn. 33.

¹⁰⁵ Versteyl/Marschhäuser, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455); zum Aufwand der Auswertung auch: Reidt, Beschleunigungsgesetze – Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (597 f.).

4. Entbehrlichkeit des Erörterungstermins

Deutlichere Beschleunigungseffekte mit höherer Rechtssicherheit dürften hingegen mit einem **Entfall des Erörterungstermins** nach § 10 Abs. 6 BImSchG verbunden sein.¹⁰⁶ Das nationale Recht geht hier bisher, indem es grundsätzlich bei Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung die (seit 2007 allerdings fakultative) Durchführung eines Erörterungstermins vorsieht, über die Forderungen des Völker- und Unionsrechts hinaus.¹⁰⁷ Verfahrensrechtlich bereits vorhandene Möglichkeiten eines Absehens von der mündlichen Erörterung oder einer Beschränkung auf die für die Genehmigungsentscheidung wirklich bedeutsamen Einwendungen werden zudem häufig - ggf. aus Sorge vor einem relevanten Verfahrensfehler - behördlich nicht genutzt.¹⁰⁸

Die vollständige Streichung des auch verfassungsrechtlich nicht erforderlichen¹⁰⁹ Erörterungstermins in Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG würde nicht als Rückschritt im Umweltschutz gelten können. Denn der Erörterungstermin dient in der Praxis häufig nicht der verfahrensförderlichen Diskussion des konkreten Vorhabens und einer Erläuterung der hierzu eingereichten Einwendungen. Oftmals werden hier vielmehr allgemeine gesellschaftliche und politische Erwägungen des Umweltschutzes und zu den Realitäten einer modernen Industriegesellschaft in einem dichtbesiedeltem Land sowie zum globalen Klimaschutz vorgebracht.¹¹⁰ Hierdurch verfehlt der Erörterungstermin nicht selten sein in § 14 der 9. BImSchV formuliertes Ziel, die für die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens relevanten und rechtzeitig erhobenen Einwendungen zu erläutern und dadurch eine Befriedung

¹⁰⁶ *Reidt*, Beschleunigungsgesetze – Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (599). Eine vergleichbare Forderung wurde dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur durch das Innovationsforum Planungsbeschleunigung bereits 2017 vorgeschlagen, vgl. Abschlussbericht, S. 32. Vgl. auch *Reidt/Fellenberg*, Rechtliche Stellungnahme zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbeansiedlungen und Infrastrukturvorhaben, 2018, S. 29 f.

¹⁰⁷ *Lohrum/Scharpf*, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, UPR 2021, 413 ff.; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (454); *Reidt*, Beschleunigungsgesetze – Machen Gesetze wie das NABEG Planungsverfahren schneller?, DVBl. 2020, 597 (599); BR-Drucksache 510/20, S. 3.

¹⁰⁸ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (453); BR-Drucksache 510/20, S. 1 f.

¹⁰⁹ Vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 73 Rn. 113; *Pünder*, in: Ehlers/Pünder/Burgi, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2016, § 13 Rn. 16.

¹¹⁰ Vgl. *Czajka*, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 217. Lfg. April 2021, § 10 BImSchG Rn. 76; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455). Zu vergleichbaren Problemen bei Erörterungsterminen im Rahmen der Planfeststellung *Deutsch*, Rechtsprobleme der Planfeststellung aus anwaltlicher Sicht, DVBl 2019, 1437 (1438).

herzustellen.¹¹¹ Gerade der praktische **Befriedigungseffekt** wird vielmehr regelmäßig als nicht hoch eingeschätzt.¹¹²

In der Praxis kommt es daher auch nicht selten vor, dass eine gut vorbereitete und „vorhabensfreundliche“ Genehmigungsbehörde gerade bei kontroversen Projekten dem Vorhabenträger bedeutet, sich am Erörterungstermin möglichst nicht mit aktiven Äußerungen zu beteiligen und die Wortbeiträge der Behörde zu überlassen. Dies zielt gelegentlich auch darauf, als „provokativ“ verstandene Äußerungen des Vorhabenträgers und seiner nicht immer durch großes Verständnis für die Einwender geprägten Mitarbeiter zu vermeiden. Auf Einwenderseite gibt es ebenso gelegentlich insbesondere aus dem Bereich der „typischen Einwenderrechtsanwälte“ Beiträge, die eher dem Ziel der an die eigenen Mandanten gerichteten Demonstration von lautstarkem Protest als einem ernsthaften Ringen um eine mit allen relevanten Belangen möglichst zu vereinbarende Genehmigungsentscheidung dienen.¹¹³ Es wundert daher nicht, dass von dieser Seite die Funktion des Erörterungstermins deutlich überhöht wird¹¹⁴, während er regelmäßig tatsächlich **keinen Erkenntnisgewinn** bietet, der über die bereits eingereichten schriftlichen Stellungnahmen und Meinungsäußerungen hinausgeht.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nicht von Ermessenserwägungen abhängt. Vielmehr hat der Vorhabenträger dann, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür vorliegen, einen Rechtsanspruch auf die Zulassung der Errichtung und des Betriebs der Anlage nach der von ihm gewählten Konzeption, der vollkommen unabhängig von der Einstellung der Öffentlichkeit zu seinem Vorhaben und dessen politischer Unterstützung besteht.¹¹⁵ Es ist daher nachvollziehbar, dass der Verlauf und die Ergebnisse der Erörterungstermine bei kontroversen Vorhaben, für die trotz öffentlicher Proteste eine Genehmigung zu erteilen ist, häufig von Teilen der betroffenen Öffentlichkeit als enttäuschend wahrgenommen werden.¹¹⁶

Zugleich ist der Erörterungstermin aber ein häufig besonders zeitintensiver und **knapp Ressourcen** auf Seiten der Genehmigungsbehörden und der Vorhabenträger in Anspruch nehmender Verfahrensschritt: Noch stärker als für den eigentlichen Termin sowie die

¹¹¹ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455).

¹¹² Vgl. *Czajka*, in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht, 217. Lfg. April 2021, § 10 BImSchG Rn. 76; *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455).

¹¹³ Vgl. *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (449 f.).

¹¹⁴ So etwa durch *Teßmer*, Entwurf eines Verfahrensbeschleunigungsgesetzes: Beschleunigung durch Abbau von Verwaltungskontrolle und Verfahrensrechten?, ZUR 2006, 469 (472), der vom Erörterungstermin als dem „Herz des Anhörungsverfahrens“ spricht. *Teßmer* ist rechtsanwältlich mit einem Schwerpunkt bei Projekteinwendungen tätig, vgl. Juve, Handbuch Wirtschaftskanzleien 2021/2022, S. 759.

¹¹⁵ Vgl. *Altensmidt*, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 12 Rn. 1 f.

¹¹⁶ *Versteyl/Marschhäuser*, Öffentlichkeitsbeteiligung in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, EurUP 2020, 449 (455).

anschließende Niederschrift und Nachbereitung wird hier regelmäßig viel Zeit insbesondere auf die Terminvorbereitung verwandt. Dies umfasst die Anfertigung von Stichwortzetteln für jeden denkbaren mündlichen Vortrag und kann insbesondere bei streitigen Großprojekten bis in die probeweise Simulation des Termins und Kommunikationstrainings mit spezialisierten Agenturen und Rechtsanwaltskanzleien gehen.

Mit dem Wegfall des bereits bisher im Ermessen (vgl. § 10 Abs. 6 BImSchG)¹¹⁷ der Genehmigungsbehörde stehenden Erörterungstermins in Verfahren der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung würde auch kein Neuland betreten werden. Schon heute sieht § 16b Abs. 6 BImSchG für Verfahren, die eine Modernisierung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien („Repowering“) zum Gegenstand haben, den Verzicht auf einen Erörterungstermin als Soll-Bestimmung vor, wenn nicht der Vorhabenträger die Durchführung beantragt.¹¹⁸ Hierdurch wird der Verfahrensaufwand in einem Bereich, der für die Erreichung der Treibhausgasneutralität von hoher Bedeutung ist, merklich entlastet.

Allerdings erscheint auch dieses Recht des Vorhabenträgers, einen Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren nach BImSchG zu beantragen, letztlich verzichtbar. Nachvollziehbar ist zwar, dass hiermit gerade bei einer politischen oder gesellschaftlichen Relevanz eines Projekts oder sonstigen kontroversen Diskussionen die Vorstellung der Ermöglichung eines vom Vorhabenträger angestrebten befriedenden Austauschs verbunden wird.¹¹⁹ Indes ist es dann, wenn es um die zur Erreichung der Klimaschutzziele notwendige Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und der Schonung der nicht unbegrenzten Ressourcen von Behörden geht, **nicht unangemessen**, den Vorhabenträger auf andere Instrumente zur Erreichung dieses Ziels und der Wahrung seiner wirtschaftlichen Interessen zu verweisen.

Insbesondere wird hier an die von § 25 Abs. 3 VwVfG und den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen vorgesehene frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu denken sein. Diese erlaubt es, in eigener Verantwortung des Vorhabenträgers frühzeitig einen wechselseitigen **Kommunikationsprozess** zu initiieren, der auf die Akzeptanzgewinnung ausgerichtet ist.¹²⁰ Es ist deshalb nachvollziehbar, wenn der Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien den Gedanken einer Planungsbeschleunigung auch durch die frühestmögliche Öffentlichkeitsbeteiligung betont.¹²¹ Das verfahrensrechtliche Instrument hierfür ist mit § 25 Abs. 3 VwVfG bereits vorhanden. Gerade die Durchführung der **frühen Öffentlichkeitsbeteiligung** zu einem Zeitpunkt vor Einreichung eines Genehmigungsantrags ermöglicht es etwa, auch Alternativen,

¹¹⁷ *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 210; *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 97.

¹¹⁸ Vgl. *Fischerauer/Appel*, Die Vorgaben der Erneuerbare-Energien-Richtlinie II (RED II) für die Vorhabenzulassung und deren Umsetzung in deutsches Recht – „großer Wurf“ oder „Sturm im Wasserglas“, UPR 2021, 328 (334); BT-Drs. 19/27672, S. 32.

¹¹⁹ Vgl. *Lohrum/Scharpf*, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, UPR 2021, 413 ff.

¹²⁰ *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Juli 2020, § 25 Rn. 72.

¹²¹ Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021, S. 13.

die aus dem Bereich der Öffentlichkeit vorgeschlagen werden, in den Blick zu nehmen. Hierdurch kann dem gelegentlichen Ohnmachtsgefühl von Teilen der Öffentlichkeit wegen der Konfrontation mit einer vom Vorhabenträger und seinen Unternehmensgremien bereits abschließend festgelegten Planung deutlich besser begegnet werden als mit der eher konfrontativ wirkenden Diskussion in einem förmlichen Erörterungstermin nach § 10 BImSchG.¹²² Denn zum Zeitpunkt dieser Erörterung liegt mit den Genehmigungsunterlagen bereits ein bis in die Details weitgehend festgelegtes Projekt vor, das regelmäßig keiner Änderung mehr zugänglich ist.¹²³

Skeptischer ist eine ebenfalls denkbare Streichung des Erfordernisses eines Erörterungstermins in Planungsverfahren nach BauGB zu beurteilen. Zwar verlangt auch hier das Unionsrecht keine mündliche Erörterung von Planungsvorhaben und ließe eine Beschränkung der Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Einreichung von Stellungnahmen in schriftlicher Form zu. Der Verzicht auf die Möglichkeit einer mündlichen Erörterung im Rahmen der Bauleitplanung könnte aber im Hinblick jedenfalls auf die Befriedungsfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung eine andere Qualität haben. Bebauungspläne legen regelmäßig nicht lediglich die individuelle Zulässigkeit eines Vorhabens fest. Sie bestimmen vielmehr einen weiterreichenden normativen Rahmen für die durch das Eigentumsgrundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Bodennutzung im Plangebiet und berühren auch häufig Belange Dritter außerhalb des jeweiligen Plangebiets.¹²⁴ Ihre Aufstellung liegt zudem auch bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen gem. § 12 BauGB im Ermessen des jeweiligen Gemeinderats. Von diesem sind letztlich politische Entscheidungen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu treffen. Die Akzeptanz kontroverser Entscheidungen wird dabei häufig nicht durch eine Beschränkung der Möglichkeiten für die Öffentlichkeit, ihre Gedanken hierzu auch im Rahmen eines geordneten Verfahrens äußern zu können und Erklärungen zu verlangen, gefördert.¹²⁵ Planung ist vielmehr ein gerade auf den Dialog ausgerichteter Prozess, auch im Hinblick auf die Notwendigkeit der Ermittlung aller in die Abwägung einzustellender Belange.¹²⁶

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass bereits das geltende Recht erhebliche Spielräume für die Ausgestaltung öffentlicher Erörterungen im Rahmen der Bauleitplanung belässt. Nach § 3 Abs. 1 S. 2 BauGB kann zudem vielfach in Abhängigkeit u.a. von den Auswirkungen einer Planung von der Erörterung im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung abgesehen werden. Gleiches gilt für die Fälle des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 1 BauGB. Es ist auch deshalb eher zweifelhaft, ob sich aus einem Verzicht auf Erörterungstermine für Planungsverfahren nach BauGB spürbare Beschleunigungseffekte ergeben würden.

¹²² Vgl. *Ziekow*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, NVwZ 2013, 754 (755).

¹²³ *Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 25 Rn. 22.

¹²⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1987 – 4 NB 2/87, NVwZ 1988, 822 (823).

¹²⁵ Insofern ist der Hinweis von *Smeddinck*, Infrastruktur und Öffentlichkeitsbeteiligung - Effizienz oder Nähe?, ZRP 2021, 209 (211) auf die anthropologische Grundkonstante des Entstehens von Vertrauen aus der wiederholten persönlichen analogen Begegnung nachvollziehbar.

¹²⁶ *Korbmacher*, in: Brügelmann, BauGB, 120. EL Oktober 2021, § 3 Rn. 27.

5. Vereinheitlichung von Fristen für Stellungnahmen

Beschleunigungsabsichten verlangen regelmäßig, auch bestehende Verfahrensfristen und dortige Kürzungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen. Hier fällt auf, dass das nationale Recht im Rahmen von Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 BImSchG unterschiedliche Einwendungsfristen vorsieht. So ist bei Anlagen, die der IE-Richtlinie unterfallen (§ 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG) sowie bei UVP-pflichtigen Genehmigungsverfahren (§ 12 Abs. 1 S. 2 der 9. BImSchV) eine Einwendungsfrist von einem Monat, bei sonstigen Vorhaben hingegen eine solche von lediglich zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG) vorgesehen. Von Beginn der Auslage bis zum Ablauf der Frist zur Abgabe von Stellungnahmen vergehen so bis zu zwei Monate.

Unionsrechtlich ist ein derart langer Zeitraum für die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit nicht zwingend. Hiernach ist der Zeitraum lediglich so zu wählen, dass der (betroffenen) Öffentlichkeit ausreichend Zeit zur Vorbereitung und Beteiligung gegeben wird (vgl. (Art. 6 Abs. 6 UVP-RL, Art. 24 Abs. 1 UAbs. 2 i.V.m. Anhang IV Nr. 5 der IE-RL, Art. 15 Abs. 7 UAbs. 2 Seveso-III-RL). Nur im Hinblick auf den UVP-Bericht sieht Art. 6 Abs. 7 UVP-RL vor, dass die (betroffene) Öffentlichkeit zu dem UVP-Bericht innerhalb einer Frist, die mindestens 30 Tage beträgt, zu konsultieren ist.

Die bis zu zweimonatige Beteiligungsfrist bei Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG ist folglich durch höherrangiges Recht nicht vorgegeben. Es ist vielmehr unionsrechtlich auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben zulässig, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende Zeit für die Einsicht in die ausgelegten Unterlagen und die Abgabe diesbezüglicher Stellungnahmen auf insgesamt 30 Tage und damit die Hälfte des bisherigen Zeitrahmens des nationalen Rechts festzulegen. Hiermit können offenkundig gewisse Beschleunigungseffekte verbunden sein. Ein solcher Zeitraum ist auch ausgehend von der klaren Wertung des Unionsrechts regelmäßig ausreichend, um sich mit einem Vorhaben vertraut zu machen und seine Einwendungen niederzulegen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass es bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht darum geht, die Genehmigungsunterlagen wie eine Behörde fachlich zu prüfen.

6. Zusammenfassung und Koordinierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren

Weitergehende Beschleunigungen sind bei solchen Vorhaben nach § 10 BImSchG denkbar, für deren Verwirklichung neben der Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in einem Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Schaffung des notwendigen Planungsrechts für den vorgesehenen Standort erforderlich ist. Bisher verlangt eine solche Konstellation die Durchführung von zwei getrennten Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung mit jeweils gesonderten Verfahrensvorschriften und behördlichen Zuständigkeiten. Hier könnte daran gedacht werden, durch Änderungen der relevanten Vorgaben im BauGB und im BImSchG beide Verfahren miteinander zu verzahnen und zu einem einheitlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zu verschmelzen, in welchem

koordiniert und zeitgleich die notwendigen Unterlagen ausgelegt und Stellungnahmen der Öffentlichkeit eingeholt werden.

Zur Unterstützung der hierbei notwendigen **Koordinierung zwischen dem Träger der Bauleitplanung und der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde** könnte die Schaffung einer einheitlichen Stelle nach §§ 71a ff. VwVfG angezeigt sein, vergleichbar der neuen Regelung des § 10 Abs. 5a BImSchG für Anlagen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2018/2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen fallen. Für diese könnte eine gesetzliche Zuständigkeit geschaffen werden, die auszulegenden Unterlagen zu sammeln, eine koordinierte Bekanntmachung und Auslage vorzunehmen sowie die eingehenden Stellungnahmen zusammenzutragen und aufzubereiten. Durch Zusammenfassung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planungs- und Genehmigungsebene könnten zudem insbesondere neue Auslegungen und Beteiligungen gebündelt werden, wenn sich im Laufe eines Verfahrens Änderungen des Vorhabens oder der relevanten Unterlagen ergeben, die hierzu Anlass geben.

Wenngleich die theoretischen Vorteile einer solchen Zusammenfassung auf der Hand liegen, wird man allerdings ihre praktische Realisierbarkeit zurückhaltend einschätzen müssen. Denn ein derart koordiniertes und einheitliches Vorgehen verlangt, dass sowohl auf der Planungs- als auch der Genehmigungsebene jeweils ein Verfahrensstand erreicht ist, der die Voraussetzungen für eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt. Das Vorhaben müsste somit bereits sehr weitgehend konkretisiert sein. Häufig sind aber die Voraussetzungen für die planungsrechtliche Festlegung eines Anlagenstandorts viel früher gegeben als jene für die Durchführung eines ungleich detailreicheren Genehmigungsverfahrens nach BImSchG. Hinzu kommt die letztlich bis zur abschließenden Befassung im Gemeinderat bestehende Ungewissheit darüber, ob der Bebauungsplan tatsächlich wie vorgesehen aufgestellt wird oder sich hier gerade wegen der Erkenntnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung Änderungen ergeben, die dann auch im Rahmen des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens zu berücksichtigen sind.

Noch am ehesten dürften diese nicht zu unterschätzende Koordinierungsaufwände auslösenden Anforderungen bei Vorhaben gegeben sein, für deren planungsrechtliche Standortfestlegung ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 Abs. 1 BauGB aufgestellt werden soll. Denn in einem solchen wird ein Vorhaben regelmäßig viel konkreter und präziser festgelegt als in einem klassischen Bebauungsplan.¹²⁷ Die vorhabenbezogene Bebauungsplanung verlangt eine stärkere Konkretisierung, die auch für das immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren unabdingbar ist. Dessen ungeachtet verbleiben aber rechtsdogmatisch wesentliche Unterschiede zwischen der im städtebaulichen Ermessen liegenden Aufstellung eines Bebauungsplans, bei der auch Standortalternativen ergebnisoffen zu prüfen sind und die letztlich jederzeit durch eine politische Mehrheitsentscheidung des Gemeinderats gestoppt werden kann, sowie dem gesetzgebundenen Verfahren nach § 10 BImSchG, in dem es über

¹²⁷ Vgl. *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 12 Rn. 17.

einen Rechtsanspruch des Vorhabenträgers zu entscheiden gilt. Dies setzt einer Koordination Grenzen.

7. Vorgaben zur Strukturierungen von Stellungnahmen

Weitere Beschleunigungs- und Vereinfachungseffekte wären **von verbindlichen Vorgaben für die Strukturierung** und den Aufbau von Stellungnahmen durch die Öffentlichkeit zu erwarten. Nach bisheriger Rechtslage steht es den Mitgliedern der Öffentlichkeit und den Umweltverbänden frei, über die Struktur ihrer Stellungnahme und Meinungsäußerung im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens ohne jegliche Vorgaben zu entscheiden. Ein gut geordneter Vortrag mit leicht verständlicher Darstellung von Einwendungen ist ebenso zulässig wie eine eher zusammenhanglose handschriftliche Ausarbeitung, aus der die Anhörungsbehörde dann mühsam die konkreten Sacheinwendungen herausarbeiten muss.

Durch verfahrensrechtliche Vorgaben könnte es hier in das Ermessen der jeweiligen Behörde gestellt werden, für die Abgabe von Stellungnahmen eine bestimmte Gliederungsstruktur mit der besonderen Berücksichtigung typischer Einwendungsschwerpunkte verbindlich vorzugeben. Derartige Vorgaben könnten insbesondere bei elektronischer Einreichung auch an die ausschließliche Nutzung von Formularen gekoppelt werden. Dies würde eine schnellere und teils auch automatisierte Zusammenfassung von Stellungnahmen sowie auch die Analyse, ob es sich um sogenannte Masseneinwendungen handelt, erleichtern¹²⁸ und dürfte zugleich auch zur Qualitätssteigerung der Einwendungen selbst beitragen.

Das Unionsrecht verhindert derartige Strukturierungsvorgaben nicht. Die relevanten Richtlinien verlangen insofern lediglich, dass sich die Öffentlichkeit **effektiv** beteiligen und Stellungnahmen abgeben kann. Dies steht einer verfahrensförderlichen Festlegung auf bestimmte Strukturen für die Einreichung der Stellungnahmen nicht entgegen, solange hierdurch nicht die Möglichkeit zur Meinungsäußerung beschnitten wird und der jeweilige Einwender in der Lage bleibt, zu allen für ihn relevanten Punkten Stellung zu beziehen.

Auf europäischer Ebenen sind derartige und auch an die Nutzung bestimmter Formulare geknüpfte Strukturierungserfordernisse etwa im Bereich der bei der Europäischen Kommission gegebenen Möglichkeit zur Einreichung von Beschwerden wegen der Verletzung des Unionsrechts durch einen Mitgliedstaat bekannt. Hier wird für die Nutzung des jedem Unionsbürger eröffneten Beschwerderechts die Verwendung eines von der Europäischen Kommission veröffentlichten Formulars mit einer definierten Struktur für das Beschwerdevorbringen verlangt.¹²⁹ Für den deutschen Zivilprozess wird seit einigen Jahren ebenfalls über die Schaffung des Instituts eines verbindlichen strukturierten Parteivortrags zur Ermöglichung einer

¹²⁸ *Martini/Ruscheimer*, Künstliche Intelligenz als Instrument des Umweltschutzes, ZUR 2021, 515 (527).

¹²⁹ Vgl. Ziff. 5 des Anhangs zur Mitteilung der Kommission 2017/C 18/02, ABl. C 18 vom 19. Januar 2017, S. 19.

effizienteren und auch stärker digitalisierten Verfahrensführung diskutiert.¹³⁰ Erst jüngst legte hierzu die Arbeitsgruppe „Modernisierung des Zivilprozesses“ im Auftrag der OLG-Präsidentinnen und -Präsidenten entsprechende Empfehlungen vor.¹³¹

Es erschließt sich nicht, warum derartige Vorgaben für Stellungnahmen im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens bei umweltrelevanten Planungs- und Zulassungsverfahren nicht möglich sein sollten. Diese Verfahren dienen nicht der freien Entfaltung der Persönlichkeit im Rahmen schriftsätzlicher Kreativität, sondern stehen in einem **funktionellen Zusammenhang** mit einer von einer Behörde oder sonstigen öffentlichen Stelle zu treffenden Entscheidung mit Grundrechtsrelevanz. Ihre Struktur darf daher auch an Funktionalitätserfordernissen ausgerichtet werden.

B. Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach dem Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien auf Bundesebene soll die Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren priorisiert umgesetzt werden.¹³² Wollen die damit angestrebten Beschleunigungseffekte möglichst umfassend genutzt werden, wird man auch die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hierbei einbeziehen müssen.

I. Begriffsdefinition und Zielbestimmung

Unter Digitalisierung soll im vorliegenden Kontext in Anlehnung an § 1 Abs. 1 E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen (EGovG NRW) die **Schaffung elektronischer und medienbruchfreier Kommunikations- und Bearbeitungsprozesse** verstanden werden.¹³³ Ziel der Digitalisierung ist es zum einen, bestimmte Vorgänge unter ausschließlicher Verwendung elektronischer Mittel durchzuführen und auf die Verwendung von Unterlagen und Akten in Papierform möglichst zu verzichten. Zum anderen kann Digitalisierung aber auch Optionen bieten, Teile des Verwaltungshandelns zu automatisieren, wie etwa § 35a VwVfG durch die Eröffnung der Möglichkeit eines vollständigen Erlassens von Verwaltungsakten durch automatische Einrichtungen, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht, verdeutlicht.

Im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung könnte insofern nicht nur daran gedacht werden, die entsprechenden Informationsbereitstellungs- und Kommunikationsvorgänge ausschließlich elektronisch über das Internet abzuwickeln. Vorstellbar ist vielmehr auch, die zu einem bestimmten Vorhaben aus dem Bereich der Öffentlichkeit eingereichten

¹³⁰ Vgl. *Vorwerk*, Strukturiertes Verfahren im Zivilprozess, NJW 2017, 2326 ff.

¹³¹ Vgl. hierzu *Dickert*, Das Verfahrensrecht soll endlich technischen Fortschritt widerspiegeln, AnwBl 2021, 282 ff.

¹³² Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021, S. 12.

¹³³ Vgl. auch *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, 7. Aufl. 2021, Rn. 19.

Stellungnahmen automatisiert etwa nach Sachbereichen zu clustern und zur weiteren Bearbeitung aufzubereiten.

II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit an Zulassungs- und Planungsverfahren gibt es in der von 1998 und damit vor Beginn der **Dominanz der elektronischen Kommunikation und des Internets** stammenden Aarhus-Konvention keine spezifischen Vorgaben zu Digitalisierungsaspekten. Allerdings betont bereits die Präambel der Konvention die Wichtigkeit, „*von elektronischen oder anderen, künftigen Kommunikationsformen Gebrauch zu machen*“. Dementsprechend gibt Art. 5 Abs. 3 für die Verbreitung von Umweltinformationen eine zunehmende Nutzung von für die Öffentlichkeit leicht über die öffentlichen Telekommunikationsnetze zugänglichen elektronischen Datenbanken vor und scheint insofern von Vorteilen einer zunehmenden Digitalisierung auszugehen. In diesem Kontext ist auch Art. 5 Abs. 9 der Aarhus-Konvention mit seiner Forderung nach strukturierten, computergestützten und öffentlich zugänglichen Datenbanken zur Erfassung der Umweltverschmutzung zu sehen.

Für die verschiedenen Phasen der nach Art. 6 und 7 durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung fehlt es zwar an vergleichbaren Vorgaben, die Aarhus-Konvention verhindert auch hier aber eine Digitalisierung nicht. Denn sie macht den Vertragsparteien in dieser Hinsicht überhaupt keine Formvorgaben und verlangt weder für die Phase der Bekanntmachung und Information noch für die Phase der Abgabe von Stellungnahmen die Nutzung spezifischer Kommunikationsmittel. Vorgegeben werden diesbezüglich lediglich „öffentliche“ Bekanntmachungen (so Art. 6 Abs. 2 der Aarhus-Konvention) und „angemessene praktische Vorkehrungen“ (so Art. 7 der Konvention). Schriftliche Mitteilungen in Papierform oder Mündlichkeit werden hier nicht verlangt.

Einer Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit ausschließlich elektronischer Verfahrensabwicklung steht das schwerlich entgegen. Vielmehr ermunterte bereits die 3. Vertragsstaatenkonferenz 2008 in Riga die Vertragsparteien dazu, elektronische Instrumente zur Erleichterung von Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung stärker zu nutzen.¹³⁴ Auch die auf Anforderung der Vertragsstaatenkonferenz erarbeiteten Maastrichter Empfehlungen für eine Förderung der effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit an Zulassungsverfahren von 2015 sprechen sich für die Nutzung elektronischer Bekanntmachungs-, Informations- und Beteiligungsformate aus.¹³⁵ Sie sehen einen Bedarf für traditionelle Kommunikationsformen nur noch dort, wo signifikante Bevölkerungsteile **keinen Zugang zur elektronischen Kommunikation** haben.¹³⁶

¹³⁴ United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2. Aufl. 2014, S. 260.

¹³⁵ Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, 2015, S. 35 und 37.

¹³⁶ Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention, 2015, S. 17.

Das Unionsrecht steht einer Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren ebenfalls offen gegenüber.¹³⁷ Ausdrückliche Formvorgaben sind hier lediglich für die Bekanntmachung eines Verfahrens sowie teilweise für die Veröffentlichung einer abschließenden Entscheidung vorgesehen: Art. 6 Abs. 2 UVP-RL fordert insofern eine elektronische und durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeigneten Wege erfolgende Unterrichtung der Öffentlichkeit. Zur Form der weiteren Bereitstellung der Informationen (Antragsunterlagen etc.) macht die Richtlinie hingegen keine Vorgaben. Gleiches gilt für die nach Art. 6 Abs. 4 UVP-RL eröffnete Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen.

Auch Art. 2 Abs. 2 Uabs. 2 der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL gibt lediglich für die Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorschläge für Pläne und Programme vor, dass diese durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeigneten Wege „wie durch elektronische Medien“ zu erfolgen hat. Sie steht damit einer vollständig digital abzuwickelnden Öffentlichkeitsbeteiligung nicht entgegen.

Die Industrieemissionsrichtlinie lässt ebenso eine Digitalisierung zu. Auch nach deren Anhang IV (dort Nr. 1) kann die Öffentlichkeit durch elektronische Medien oder auf andere Weise über einen Zulassungsantrag und das entsprechende Zulassungsverfahren informiert werden. Spezifische Vorgaben für die zulässige Form der Bereitstellung der zugänglich zu machenden Informationen sowie für die Einreichung von Stellungnahmen und Meinungen aus dem Bereich der Öffentlichkeit sind dabei nicht vorgesehen. Die Industrieemissions-RL schreibt den Mitgliedstaaten allerdings für bestimmte Informationen im Zusammenhang mit der Erteilung, Überprüfung und Aktualisierung von Genehmigungen sowie der endgültigen Einstellung einer Tätigkeit und der Emissionsüberwachung die Veröffentlichung im Internet vor (vgl. Art. 24 Abs. 2 und 3 IE-RL).

III. Status quo der nationalen Vorgaben

Die danach durch das Umweltvölker- und Unionsrecht weit eröffneten Möglichkeiten einer Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung sind in Deutschland bis zur Covid-19-Pandemie, die auch in anderen Bereich etwa des behördlichen Gesundheitssystems für ein Industrieland überraschende Defizite bei der Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel offenbart hat, weitgehend nur sehr eingeschränkt genutzt worden. Sie hatten allenfalls eine die herkömmliche Papier- und analoge Kommunikationsformen **ergänzende Funktion**.

Für städtebauliche Planungsverfahren etwa geht § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB von der traditionellen öffentlichen Auslage der der Öffentlichkeit zugänglich zu machenden Entwürfe und Unterlagen aus, die gem. § 4a Abs. 4 BauGB lediglich zusätzlich auch in das Internet und ein zentrales Internetportal des Landes einzustellen sind. Für Stellungnahmen der Öffentlichkeit sieht § 3 Abs. 1 S. 2 BauGB keine Möglichkeit der Beschränkung auf ein elektronisches Format vor. Auch für die dort obligatorisch vorgegebene Erörterung - die allerdings nicht zwingend auch

¹³⁷ Vgl. *Thomas/Jäger*, #Neuland: Sicherstellung der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung in Zeiten der COVID-19-Pandemie, NZBau 2020, 623 (625).

einen öffentlichen Erörterungstermin voraussetzt - ist kein Verweis auf eine ausschließlich elektronische Kommunikation vorgesehen.

Ein ähnlicher Befund gilt für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren. § 10 Abs. 3 BImSchG (i.V.m. § 8 Abs. 1 der 9. BImSchV) schreibt eine Bekanntmachung des jeweiligen Vorhabens im amtlichen Veröffentlichungsblatt der zuständigen Behörde und „entweder“ im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen vor. Dies erlaubt nach der Rechtsprechung bereits ausgehend vom Rechtsstand des BImSchG allerdings eine ausschließliche Bekanntgabe im Internet, da nicht jede Genehmigungsbehörde noch über ein in Papierform erscheinendes Veröffentlichungsblatt verfügt.¹³⁸ Lediglich bei UVP-pflichtigen Vorhaben ist eine Internetveröffentlichung (über das jeweilige zentrale Landesinternetportal) zwingend (vgl. § 8 Abs. 1 S. 3 der 9. BImSchV). Auch die (physische) Auslegung von Antrag und Unterlagen hat nach § 10 Abs. 1 S. 1 der 9. BImSchV bei der Genehmigungsbehörde und ggf. einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts zu erfolgen. Erneut ist lediglich bei UVP-pflichtigen Anlagen eine zusätzliche Internetveröffentlichung des UVP-Berichts sowie der das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen zwingend (§ 10 Abs. 1 S. 7 f der 9. BImSchV). Für den nach § 10 Abs. 6 BImSchG auch bei UVP-pflichtigen Vorhaben im Ermessen der Genehmigungsbehörde stehende Erörterungstermin (mit näheren Vorgaben in §§ 14 ff. der 9. BImSchV) ist **kein Digitalformat vorgesehen**.

Mit Pandemie-Beginn wurde die Unhaltbarkeit dieses Zustands im Hinblick auf die Fortführung von Planungs- und Genehmigungsverfahren in Zeiten der anzustrebenden Vermeidung persönlicher Kontakte schnell deutlich. Der Bundestag reagierte hierauf mit dem am 29. Mai 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie (PlanSiG). Dieses erlaubt es den Behörden, in enumerativ aufgelisteten Verfahren aus 24 anderen Gesetzen - darunter das UVPG, das BauGB und das BImSchG - im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung digital zu agieren.

Bereits die ortsübliche oder öffentliche Bekanntmachung etwa durch Anschlag an einer Amtstafel kann danach durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden (§ 2 Abs. 1 PlanSiG). Zusätzlich hat in diesen Fällen aber weiterhin eine Bekanntmachung in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung zu erfolgen. Auch die Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen kann nach § 3 Abs. 1 PlanSiG durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden. Hier ist eine zusätzliche (physische) Auslegung der Unterlagen selbst nur zwingend, soweit dies nach den Umständen möglich ist (anderenfalls ist auf andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten wie öffentliche Lesegeräte zu verweisen, § 3 Abs. PlanSiG). Bei Ermessensentscheidungen der Behörden über die Durchführung von Erörterungsterminen ist zudem eine Berücksichtigung der pandemiebedingten Beschränkungen und Risiken statthaft (§ 5 Abs. 1 PlanSiG). Soweit Erörterungstermine zwingend sind, können diese

¹³⁸ Vgl. VGH Mannheim, Beschluss vom 7. März 2019 – 10 S 2025/18, NVwZ-RR 2019, 713 (715).

durch Online-Konsultationen und, bei Einverständnis der Beteiligten, auch durch Telefon- oder Videokonferenzen ersetzt werden (§ 5 Abs. 2 bis 4 PlanSiG).

Die durch das PlanSiG erfolgte Digitalisierung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist bisher nicht als dauerhafte Änderung der Beteiligungsverfahren konzipiert. Das PlanSiG ist ein zeitlich beschränktes Gesetz, das weitgehend nur bis zum 31. Dezember 2022 gilt. Für die Zeit danach geht nach aktuellem Rechtsstand der Weg von der Internetveröffentlichung zurück zur Papierauslage. Der Bundestag hat die Bundesregierung aber mit der Prüfung beauftragt, ob die Anwendung und Fortentwicklung der Instrumente des PlanSiG auch außerhalb der Pandemiesituation sinnvoll ist.¹³⁹ Hierbei werden auch die bereits im Gesetzgebungsverfahren angesprochenen Risiken im Hinblick auf den **Schutz sensibler Unternehmensdaten** und sicherheitsrelevanter Unterlagen zu würdigen sein.¹⁴⁰

IV. Umsetzungsoptionen für eine digitalisierte Öffentlichkeitsbeteiligung

Ausgehend von dem dargestellten Rahmen des Umweltvölker- und Unionsrechts stehen einer stärkeren Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren und entsprechenden Änderungen der jeweiligen Verfahrensvorschriften auf Gesetzes- und Verordnungsebene **keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken** entgegen. Die maßgebliche Forderung der unionsrechtlichen Bestimmungen, eine wirksame und effektive Beteiligung der Öffentlichkeit zu ermöglichen (vgl. etwa Art. 6 Abs. 2 und 4 der UVP-RL), eröffnet angesichts des weitgehenden Fehlens verbindlicher Vorgaben große mitgliedstaatliche Umsetzungsspielräume, von denen teilweise mit dem PlanSiG auch bereits Gebrauch gemacht wurde. Danach ist eine vollständige Abwicklung von Informationsbereitstellungs- und Anhörungsvorgängen über elektronische Kommunikationsformen und insbesondere das Internet bisher zwar nicht vorgeschrieben, unionsrechtlich aber zulässig. Eine Entscheidung hierfür ist eine politische, der höherrangiges Recht nicht entgegensteht.

Die dagegen teilweise noch immer vorgebrachten Bedenken einer fehlenden Verfügbarkeit des Internetzugriffs für große Bevölkerungsgruppen¹⁴¹ treffen bereits sachlich nicht zu. Nach den Erhebungen des Statistischen Bundesamts hatten 2020 bereits 92 % aller privaten Haushalte in Deutschland einen Internetanschluss; **91 % aller deutschen Haushalte hatten einen Breitbandanschluss**.¹⁴² Der Anteil der Bevölkerung, der nicht von seinem privaten Haushalt aus auf das Internet zugreifen kann, ist somit sehr klein und dürfte sich auch stetig weiter verringern. Zudem steht auch den Teilen der Bevölkerung, die zu Hause über keine Internetzugangsmöglichkeit verfügen, ein **breites Angebot öffentlich nutzbarer Internetterminals** etwa in Stadtbibliotheken oder Internet-Cafés zur Verfügung. Es erschließt sich nicht, warum die Nutzung solcher Zugangsmöglichkeiten weniger zumutbar sein sollte als die

¹³⁹ BT-Drs. 19/19214, S. 6.

¹⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 19/19214, S. 6 f.

¹⁴¹ Vgl. Stellungnahme der Fraktion Die Linke zum Entwurf des PlanSiG, BT-Drs. 19/19214, S. 8.

¹⁴² Statistisches Bundesamt, Private Haushalte in der Informationsgesellschaft – Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien, 2020, S. 10.

überkommene Einsichtnahme in Papierausdrucke von Antragsunterlagen in zeitlich nur sehr begrenzt zugänglichen¹⁴³ Amtsstuben der Genehmigungs- und Planungsbehörden, die noch immer die gesetzlich vorgesehene Regel der Unterlagenauslage in Genehmigungs- und Planungsverfahren ist. Die Nutzung des Internets ist heute der **gesellschaftliche Normalfall**; sie lässt die Eröffnung sehr niedrigschwelliger Beteiligungsangebote zu.¹⁴⁴ Es wirkt daher aus der Zeit gefallen, wenn im aktuellen Schrifttum des Jahres 2021 unter Verweis darauf, Bürger müssten sich im Einzelfall erst mit den neuen Verfahren vertraut machen und sich einen Zugang zum Internet verschaffen, der Experimentiercharakter des PlanSiG und ein hieraus folgendes Befristungserfordernis betont wird.¹⁴⁵

Dies wird auch zunehmend in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgestellt, die hierbei die allerdings inzwischen selbstverständlichen Vorteile des Internets betont:

„Bekanntmachungen im Internet bieten gegenüber der Obliegenheit, die Gemeindefestafel in Augenschein zu nehmen, nicht nur den Vorzug der Wege- und Zeiterparnis. Für den einzelnen Interessenten besteht darüber hinaus die Möglichkeit, an seinem Internetzugang Einstellungen vorzunehmen, die bewirken, dass entweder bei jeder Nutzung des Internets oder aber innerhalb frei wählbarer Zeiträume bestimmte Netzangebote (z.B. der Internetauftritt von Behörden) selbsttätig aufgerufen oder eine automatische Abfrage anhand von Suchbegriffen durchgeführt wird, die der Nutzer vorgibt. Der Betroffene vermag sich so in ersichtlich zumutbarer Weise und mit mindestens gleicher Verlässlichkeit wie bei der Durchsicht von Tageszeitungen von behördlichen Verlautbarungen Kenntnis zu verschaffen.“¹⁴⁶

Die von § 3 Abs. 2 S. 1 PlanSiG den Behörden vorgegebene Verpflichtung, bei Ersatz einer Auslegung von Unterlagen durch die Veröffentlichung im Internet daneben noch zusätzlich die Auslegung oder leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten „etwa durch öffentlich zugängliche Lesegeräte“ vorzusehen, ist somit rechtlich nicht zwingend. Es gibt **keinen verfassungsrechtlich fundierten Anspruch** darauf, Unterlagen eines Genehmigungs- oder Planungsverfahrens in Papierform und in einem Verwaltungsgebäude oder auf einem von der Behörde zur Verfügung gestellten Gerät einsehen zu können. Auch unter Berücksichtigung der allerdings nur eingeschränkten grundrechtlichen Fundierung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist es nicht unzumutbar und keine Rechteverkürzung¹⁴⁷, wenn **der mündige Bürger** für die Wahrnehmung seiner Rechte auf die Nutzung einer privaten Internetzugangsmöglichkeit oder etwa der Internetterminals in Bibliotheken verwiesen wird. Dies erschwert im Vergleich zu den herkömmlichen Formen der Auslage und Inaugenscheinnahme vor Ort weder die tatsächliche

¹⁴³ Nach § 10 Abs. 1 S. 6 der 9. BImSchV ist die Einsicht in die auszulegenden Unterlagen während der Dienststunden (der Behörde) zu gewähren.

¹⁴⁴ Lohrum/Scharpf, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung, UPR 2021, 413 ff.

¹⁴⁵ So *Schwerdtfeger*, Umweltrechtsschutz in Zeiten der Pandemie zwischen Entschleunigung und Beschleunigung, ZUR 2021, 451 (454).

¹⁴⁶ VGH München, Beschluss vom 26. März 2014 - 22 CS 14.471, BeckRS 2014, 49816 (Orientierungssatz).

¹⁴⁷ So aber die Befürchtung der Koalitionsparteien der 19. Legislaturperiode, vgl. BT-Drs. 19/18965, S. 13.

Teilhabe der Öffentlichkeit an den Verfahren noch errichtet es für diese nicht leicht überwindbare Hürden.¹⁴⁸

Es ist vielmehr ganz offenkundig, dass gerade die Veröffentlichung von Planungs- und Genehmigungsunterlagen über das Internet weiten Teilen der Bevölkerung einen viel einfacheren Zugang ermöglicht als die Hinterlegung mehrerer Aktenordner in den Büros der Gemeindeverwaltung. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf die deutlich flexibleren Zugangszeiten sondern auch etwa für sehbehinderte Bürger, die sich die Inhalte von Unterlagen leicht über die IT-Systeme vorlesen lassen können, während sie bei einer bloßen Auslage auf eine persönliche Unterstützung vor Ort angewiesen sind. Der Aspekt der größeren **Barrierefreiheit** bei einem Informationszugang über das Internet und der Möglichkeit einer elektronischen Kommunikation mit den Behörden wurde daher auch im Bundestag bereits hervorgehoben.¹⁴⁹

Dem Gesetzgeber ist es damit nicht verwehrt, im Rahmen seines weiten politischen Ermessens bei der Verfahrensausgestaltung diesen ganz offenkundigen Vorteilen ein höheres Gewicht zugunsten einer Digitalisierung einzuräumen. Unbeschadet dessen wird sich ohnehin die Frage stellen, ob jene Teile der Öffentlichkeit, die elektronische Kommunikationsformen nicht nutzen wollen oder nicht nutzen können, sich typischerweise an Genehmigungs- und Planungsverfahren beteiligen oder ob der eigentliche Grund für die Geltendmachung diesbezüglicher Bedenken nicht eher darin liegt, behördliche Verfahren zur Zulassung individuell unerwünschter Vorhaben **aus sachfremden Erwägungen erschweren** zu wollen.

Das gleiche gilt auch für die Nutzung von Anhörungsrechten durch die Einreichung von Stellungnahmen und Meinungen. Auch hier steht höherrangiges Recht einer Beschränkung auf eine ausschließlich elektronische Kommunikation nicht entgegen. Angesichts der weiten Internetverbreitung sowie der flächendeckend vorhandenen Möglichkeiten eines Zugangs zu öffentlichen Internetterminals ist es nicht unzumutbar, die äusserungswilligen Teile der Öffentlichkeit darauf zu verweisen, Einwendungen ausschließlich elektronisch unter Verwendung behördlich vorgegebener Formulare einzureichen. Teilweise wird deshalb auf Landesebene ausdrücklich die elektronische Durchführung von Beteiligungsverfahren dort, wo es keine anderslautenden Vorgaben gibt, gesetzlich zugelassen (vgl. etwa § 18 Abs. 2 EGovG NRW).

Der Einwand, nicht alle Teile der Bevölkerung seien zur Bedienung der dazu nötigen IT-Gerätschaften in der Lage und mit dem Internet vertraut¹⁵⁰ und insbesondere älteren Menschen würde die Teilhabe an Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei einem ausschließlichen

¹⁴⁸ Richtigerweise spricht (Richter am Bundesverwaltungsgericht) *Wysk* daher von einer stark übertriebenen Sorge, Online-Angebote schlossen Teile der Öffentlichkeit von der Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte aus, vgl. *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (910).

¹⁴⁹ BT-Drs. 19/19214, S. 6.

¹⁵⁰ Vgl. Stellungnahme der Fraktion Die Linke zum Entwurf des PlanSiG, BT-Drs. 19/19214, S. 8.

Verweis auf das Internet faktisch unmöglich gemacht¹⁵¹, überzeugt nicht.¹⁵² Bereits nach dem geltenden Recht sind Stellungnahmen im Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren regelmäßig nur schriftlich oder elektronisch und nicht zur Niederschrift zu erheben (so etwa § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG). Dass damit etwa des Schreibens unfähige Analphabeten, von denen es in Deutschland über sechs Millionen geben soll¹⁵³, mit Barrieren bei der Darlegung ihrer Meinungen konfrontiert werden, ist ebenso offenkundig wie die für diese vorhandenen Möglichkeiten, sich von Freunden und Familienmitgliedern, Rechtsanwälten oder auch Umweltverbänden im Bedarfsfall helfen zu lassen. Durch einen Verweis auf die notwendige Schriftlichkeit von Einwendungen wird ihnen folglich die Wahrnehmung ihres Äußerungsrechts nicht verwehrt. Gleiches gilt bei einem Verweis auf die **ausschließlich elektronische Kommunikation**. Diese ist bereits heute für große Bevölkerungsteile etwa im Bereich der auch grundrechtsrelevanten Einkommenssteuererklärung für bestimmte Einkünfte oder der Erklärung zur Feststellung des Grundsteuerwerts im Zuge der Grundsteuerreform gesetzlich vorgeschrieben (vgl. § 25 Abs. 4 EStG bzw. § 228 Abs. 6 BewG i. V. m. § 87a Abs. 6 Satz 1 AO).

Es gibt keinen Rechtsanspruch darauf, sich für die Wahrnehmung bürgerschaftlicher Informations- und Beteiligungsrechte nicht der heute allgegenwärtigen und breit zugänglichen elektronischen Kommunikationsmittel bedienen zu müssen und bei traditionellen Formen wie dem handschriftlichen Brief verharren zu können. Auch die bundesverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung geht vielmehr vom **Leitbild eines mündigen Bürgers** aus, dem im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens eigenständige Bemühungen zur Rechtswahrnehmung, die den Betroffenen nicht überfordern, zugemutet werden können.¹⁵⁴ Die Nutzung des Internets ist heute aber **nicht mehr unzumutbar**.

Unbeschadet dessen ist das Recht der Öffentlichkeit zur Beteiligung an Planungs- und Genehmigungsverfahren jedenfalls **kein Individualgrundrecht**, bei dessen Ausgestaltung der Gesetzgeber für jedes etwaige Erschwernis bei der Kommunikation eine leicht nutzbare Alternative vorzusehen hat. Rechtlich maßgeblich ist allein, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit effektiv und wirksam möglich bleibt und nicht aus sachfremden Gründen behindert wird. Das ist aber angesichts des Stands der IT-Technik und ihres hohen Verbreitungsanteils in der Bevölkerung bei einem Verweis auf eine ausschließlich elektronische Kommunikation nicht der Fall. Wer die Digitalisierung ernst nimmt und die von ihren **beschleunigenden Effekten** ausgehende Bedeutung für die Erreichung der Klimaschutzziele erkennt, darf sich nicht auf derartige **Scheingefechte**, die häufig ganz andere Interessen verdecken sollen, einlassen. Die Treibhausgasneutralität bis 2045 wird man nicht mit dem Telefaxgerät erreichen können.

¹⁵¹ So *Albrecht/Zschiegner*: Beteiligung der Öffentlichkeit am immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren im Pandemiefall, NVwZ 2020, 671 (674).

¹⁵² Vgl. *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (910).

¹⁵³ *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (908).

¹⁵⁴ BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2009 - 4 C 16/07, NVwZ 2009, 1103 (1108).

Dass von einer weitgehend elektronisch abgewickelten Kommunikation in Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung Beschleunigungseffekte ausgehen können, liegt auf der Hand.¹⁵⁵ Insbesondere würden Planungs- und Genehmigungsbehörden hierdurch in die Lage versetzt, Stellungnahmen und Meinungsäußerungen der Öffentlichkeit mit IT-mäßiger Unterstützung zügig für eine weitere Bearbeitung aufbereiten zu können. Automatisierte Clusterungen nach Themenbereichen sowie die Identifikation von wiederholenden Vorträgen und massenhaften Einwendungen sollten in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden und zu entwickelnden Datenverarbeitungsprogrammen schneller möglich sein als bei einer händischen Bearbeitung.

Dem Gesetzgeber steht es damit frei, die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in Genehmigungs- und Planungsverfahren weitgehend zu digitalisieren und ausschließlich elektronische Kommunikationsformen vorzusehen. In Übereinstimmung mit dem Koalitionsvertrag der neuen Regierungsparteien darf dieser Schritt, der eine entsprechende politische Entscheidung voraussetzt, konsequent auf allen staatlichen Ebenen und mit entsprechenden Anpassungen aller relevanten Verfahrensnormen gegangen werden. Wegen der damit insbesondere bei den Behörden verbundenen zusätzlichen IT-Ausstattungsbedarfe wird man hierbei mehrjährige Übergangszeiträume erwarten können.

C. Schutz von sensiblen Unternehmensdaten

Der letztlich unaufhaltbare Trend zu einer stärkeren Digitalisierung auch der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltbezogenen Planungs- und Genehmigungsverfahren sorgt bei einer Verlagerung der Auslage von Unterlagen in das Internet für deren weltweite und zeitlich unbegrenzte Verfügbarkeit. In Genehmigungsverfahren nach BImSchG eingereichte Antragsunterlagen sind damit auch fernab des Einwirkungsbereichs einer Anlage für einen potenziell unbegrenzten Personenkreis frei abrufbar. Bürgern und Umweltverbänden wird hierdurch ein leichter Zugang ermöglicht. Gleiches gilt aber auch für die Wettbewerber der Vorhabenträger sowie Personen mit **unredlichen Absichten**.

I. Potentieller Interessenwiderstreit: Digitalisierung vs. Geheimnisschutz

Der freie und letztlich nach Entscheidung zugunsten einer Unterlagenveröffentlichung im Internet nicht effektiv beschränkbare Zugang zu möglicherweise auch sensiblen Anlagen- und Unternehmensdaten hat im Zusammenhang mit der Schaffung des PlanSiG und der pandemiebedingt stärkeren Nutzung des Internets für Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren einige Bedenken und Kritik bei industriellen Vorhabenträgern ausgelöst. Diese sehen ein **höheres Risiko** insbesondere der **Verletzung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen** mit einer weltweiten Zugänglichkeit der Darstellung eigener Spezialentwicklungen oder auch der Beeinträchtigung von **Sicherheitsinteressen**.¹⁵⁶ Befürchtet wird, dass die auszulegenden

¹⁵⁵ *Mehde*, Die nächste Runde der Beschleunigungsdiskussion - Planungsverfahren und Infrastrukturentwicklung als Organisations- und Managementaufgabe, DVBl. 2020, 1312 (1318).

¹⁵⁶ *Wysk*, Planungssicherstellung in der COVID-19-Pandemie, NVwZ 2020, 905 (907).

Unterlagen auch für sachfremde Zwecke automatisiert auffind- und auswertbar sind.¹⁵⁷ Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) betont in diesem Zusammenhang das offensichtliche Spannungsfeld des Informationsbedarfs der Bürger und der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen.¹⁵⁸ Dass ein solches besteht, wird man schon wegen der fehlenden Zweckbindung der Offenlegung in einem Genehmigungsverfahren oder auch des nach dem Umweltinformationsrecht eröffneten Zugangs zu Unterlagen nicht in Abrede stellen können. Es gibt hier innerhalb des bestehenden Rahmens des Unionsrechts keine Beschränkung der weiteren Verwendung der der Öffentlichkeit durch eine Genehmigungsbehörde zugänglich gemachten Unterlagen.¹⁵⁹ Auch das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen bietet hier wegen seines öffentlich-rechtliche Informationstätigkeiten etwa in umweltrelevanten Zusammenhängen nicht erfassenden Anwendungsbereichs keinen Schutz.¹⁶⁰

II. Vorgaben des Unions- und Umweltvölkerrechts

Die juristische Analyse lässt bereits im Umweltvölker- und im Unionsrecht eine Rahmensetzung für die auch grundrechtlich¹⁶¹ gebotene Geheimhaltung sensibler Daten und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erkennen. Diese müssen nach der aktuellen Rechtslage mit Ausnahme der Umweltinformationen über Emissionen weitgehend nicht offengelegt werden:

Auf der Ebene des Umweltvölkerrechts wird der Schutz von sensiblen Unternehmensdaten bereits in der Aarhus-Konvention ausdrücklich als Einschränkung möglicher Informationsansprüche Dritter genannt. So kann nach Art. 4 Abs. 4 S. 1 lit. d) der Aarhus-Konvention der Zugang zu Umweltinformationen abgelehnt werden, wenn die Bekanntgabe negative Auswirkungen auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse hätte, soweit diese rechtlich geschützt sind, um berechnete wirtschaftliche Interessen zu schützen. Diese Möglichkeit der Ablehnung einer Informationsbekanntgabe wird nach Art. 6 Abs. 6 S. 1 2. Hs. der Aarhus-Konvention den Vertragsparteien auch im Genehmigungsverfahren eingeräumt. Daneben steht auch die grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Espoo-Konvention unter der Einschränkung des Schutzes von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen. Nach Art. 2 Abs. 8 der Espoo-Konvention lässt diese das Recht der Vertragsstaaten unberührt, innerstaatliche Gesetze, sonstige Vorschriften, Verwaltungsbestimmungen oder die anerkannte Rechtspraxis zum Schutz von Informationen anzuwenden, deren Weitergabe u.a. der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen schaden würde.

Diese völkerrechtlichen Bestimmungen finden ihren Niederschlag im Europarecht. So stellt Art. 24 Abs. 4 der Industrieemissions-RL die für die dortige Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehene Veröffentlichung von vorhabenbezogenen Informationen und Antragsunterlagen

¹⁵⁷ BT-Drs. 19/19214, S. 6 f.

¹⁵⁸ Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Genehmigungsverfahren digital denken, 2020, S. 6.

¹⁵⁹ Vgl. VG Berlin, Urteil vom 22. November 2018 - VG 2 K 384.16, BeckRS 2018, 35620.

¹⁶⁰ VG Berlin, Urteil vom 5. Dezember 2019 – VG 2 K 84.18, BeckRS 2019, 55317.

¹⁶¹ Vgl. *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 9 UIG Rn. 20.

ausdrücklich unter den Vorbehalt der Einschränkungen in Art. 4 Abs 1 und 2 der (Umweltinfor-mations)Richtlinie 2003/4/EG. Dies hat eine Berechtigung der Mitgliedsstaaten zur Folge, bestimmte Informationen im Zusammenhang mit einem Genehmigungsverfahren nicht veröf-fentlichen zu müssen. Gem. Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG betrifft das Informationen, deren Bekanntgabe negative Auswirkungen hätte u.a. auf die öffentliche Sicherheit, auf Ge-schäfts- oder Betriebsgeheimnisse, auf Rechte an geistigem Eigentum sowie auf die Vertrau-lichkeit personenbezogener Daten.

Nach Art. 10 der UVP-Richtlinie berührt diese Richtlinie nicht die Verpflichtung der zuständigen Behörden, die von den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auferlegten Be-schränkungen und die herrschende Rechtspraxis zur Wahrung der gewerblichen und handels-bezogenen Geheimnisse einschließlich des geistigen Eigentums und des öffentlichen Interes-ses zu beachten. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann auch ansonsten gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d) der Richtlinie 2003/4/EG als Grund für eine Verweigerung des Zugangs zu Umweltinformationen angeführt werden. Ausgenommen hiervon sind gem. Art. 4 Abs. 2 Uabs. 2 der Richtlinie lediglich Informationen über Emissionen in die Umwelt sowie Konstellationen eines überwiegenden öffentlichen Interesses.

III. Status quo der nationalen Vorgaben

Den damit durch das höherrangige Fachrecht ausdrücklich ermöglichten **Geheimnisschutz** sieht im Grundsatz auch das nationale Recht für die Öffentlichkeitsbeteiligung in immissions-schutzrechtlichen Genehmigungsverfahren vor. Nach § 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG sind Unterla-gen, soweit sie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, vom Vorhabenträger zu kenn-zeichnen und getrennt vorzulegen. Hierzu ist gem. § 4 Abs. 3 S. 2 der 9. BImSchV ein geson-dertes Verzeichnis einzureichen. Der Inhalt der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthal-tenden Unterlagen muss, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, von-seiten des Antragstellers so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beur-teilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können, § 10 Abs. 2 S. 2 BImSchG. Diese Inhaltsdarstellung wird dann anstelle der geheim-haltungsbedürftigen Unterlagen ausgelegt, § 10 Abs. 3 S. 1 der 9. BImSchV, wenn die Be-hörde der Geheimniseinstufung des Antragstellers folgt.

Allerdings ist die Behörde nicht an die Einschätzung des Antragstellers zur Geheimnisqualität gebunden.¹⁶² Hält sie eine Geheimhaltung nicht für geboten, kann sie die Unterlagen nach der aufgrund des § 10 Abs. 3 S. 2 der 9. BImSchV erforderlichen Anhörung des Antragstellers auch gegen dessen Willen auslegen.¹⁶³ Der Antragsteller kann die Auslegung aber durch Rücknahme seines Genehmigungsantrags verhindern. Sehr zweifelhaft ist, ob diese nicht in-vestitionsfördernde Konsequenz einer Beendigung des Genehmigungsverfahrens durch eine eigenständige gerichtliche Anfechtung der Entscheidung der Behörde, dass die Unterlagen

¹⁶² *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 95. EL Mai 2021, § 10 BImSchG Rn. 63 m.w.N.

¹⁶³ *Jarass*, BImSchG, 13. Aufl. 2020, § 10 Rn. 40 m.w.N.; a.A. aber *Dietlein*, a.a.O., Rn. 63.

nach ihrer Einschätzung keine Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten, verhindert werden kann. Denn letztlich handelt es sich hier nur um eine behördliche Verfahrenshandlung. Solche können nach § 44a VwGO aber grundsätzlich nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen gerichtlich angegriffen werden.¹⁶⁴ Einen stringenten und zügigen Weg zur isolierten gerichtlichen Klärung der Geheimnisqualität einer Genehmigungsunterlage im Rahmen eines Verfahrens nach § 10 BImSchG bietet die Verwaltungsgerichtsordnung derzeit nicht.

Zumindest theoretisch ist aber eine jedenfalls indirekte Rechtsschutzerlangung gegen eine behördliche Weigerung, die Geheimeinstufung einer Unterlage durch den Vorhabenträger anzuerkennen, im Wege einer verwaltungsgerichtlichen Klage auf Verpflichtung der Genehmigungsbehörde zur Erteilung der Genehmigung ohne vorherige Auslage der zu schützenden Unterlagen möglich.¹⁶⁵ In der Praxis ist das aber bereits im Hinblick auf die dadurch eintretende lange Verzögerung des Genehmigungsverfahrens regelmäßig kein gangbarer Weg. Vorhabenträger klagen regelmäßig nicht langjährig auf Genehmigungserteilung, sondern unterlassen in einer solchen Situation die Umsetzung ihrer unternehmerischen Investitionsentscheidung oder verwirklichen sie an anderer Stelle und insbesondere im Ausland.

Die geheimnisschützenden Vorgaben des § 10 Abs. 2 BImSchG sind auch bei grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligungen gemäß § 11a Abs. 3 S. 1 der 9. BImSchV zu beachten. Zudem gilt § 10 Abs. 2 BImSchG nach § 23b Abs. 1 S. 4 BImSchG auch bei einem störfallrechtlichen Genehmigungsverfahren.

Schützenswerte personenbezogenen Daten, die für die Anstoßfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich sind, werden zudem regelmäßig bereits auf der Grundlage datenschutzrechtlicher Vorgaben vor einer Veröffentlichung geschwärzt werden können.¹⁶⁶ Nach - allerdings noch nicht rechtskräftiger - Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg soll dies auch für die Namen und dienstlichen Kontaktdaten von Behördenmitarbeitern unterhalb der Referatsleiterebene sowie behördenexterner Dritter gelten.¹⁶⁷

Darüber hinaus ist nach § 4b Abs. 3 der 9. BImSchV eine ausführliche Auslegung der Antragsunterlagen nicht vorzunehmen, wenn diese derart Aufschluss über das Vorhaben bieten würden, dass eine Veröffentlichung zu einer erheblichen Gefahr der öffentlichen Sicherheit darstellenden Störung der Errichtung oder des bestimmungsgemäßen Betriebs der Anlage durch Dritte führen kann und Maßnahmen der Gefahrenabwehr nicht möglich, ausreichend oder zulässig sind. In solchen Fällen hat gemäß § 10 Abs. 1 S. 5 der 9. BImSchV nur die

¹⁶⁴ Jarass, a.a.O., Rn. 40, sieht gleichwohl eine direkte Anfechtbarkeit der behördlichen Entscheidung über die Auslage als statthaft an.

¹⁶⁵ Vgl. Dietlein, a.a.O., Rn. 63 f.; Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 10 Rn. 109.

¹⁶⁶ So zutreffend Weiss, in: Appel/Ohms/Saurer, BImSchG, 2021, § 10 Rn. 112.

¹⁶⁷ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 10. Juni 2020 – OVG 12 B 1/19, BeckRS 2020, 15463. Gegen das Urteil wurde mit Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Mai 2021 (BVerwG 10 B 3.20) wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache die Revision zugelassen (derzeit anhängig unter BVerwG 10 C 5.21).

Auslegung einer verständlichen und zusammenhängenden Darstellung der Antragsunterlagen zu erfolgen.

Auch bei UVP-pflichtigen Verfahren sehen die gesetzlichen Vorgaben einen Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen vor. § 23 Abs. 1 S. 1 UVPG, der Art. 10 der UVP-Richtlinie umsetzt,¹⁶⁸ bestimmt, dass Rechtsvorschriften über Geheimhaltung und Datenschutz sowie über die Rechte am geistigen Eigentum unberührt bleiben. Zu diesen Rechtsvorschriften zählen insbesondere § 10 Abs. 2 BImSchG sowie § 30 VwVfG,¹⁶⁹ die demnach ebenfalls bei der UVP-Prüfung Anwendung finden. Dies konkretisiert § 23 Abs. 2, 3 UVPG in einer an § 10 Abs. 2 BImSchG erinnernden Art und Weise: Soweit die zur Einsicht für die Öffentlichkeit auszuliegenden Unterlagen Informationen der in Abs. 1 genannten Art enthalten, kennzeichnet der Vorhabenträger diese und legt zusätzlich eine Darstellung vor, die den Inhalt der Unterlagen ohne Preisgabe des Geheimnisses beschreibt (§ 23 Abs. 2 S. 1 UVPG). Die Inhaltsdarstellung muss gem. § 23 Abs. 2 S. 2 UVPG so ausführlich sein, dass Dritten die Beurteilung ermöglicht wird, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen sein können. **Geheimhaltungsbedürftige Unterlagen** werden nicht selbst ausgelegt, sondern nach § 23 Abs. 3 UVPG bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung ersetzt. Auch sind, soweit der Bescheid über die Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens nach § 27 Abs. 1 S. 1 UVPG geheimhaltungsbedürftige Angaben im Sinne des § 23 Abs. 2 UVPG enthält, die entsprechenden Stellen im Bescheid unkenntlich zu machen (§ 27 Abs. 1 S. 3 UVPG).

Der Schutz geheimhaltungsbedürftiger Daten in Planungs- und Genehmigungsverfahren ist auch in weiteren Normen vorgesehen. Während der Veröffentlichung der Raumordnungsverfahrensunterlagen etwa hat der Träger der raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden (§ 15 Abs. 3 S. 2 ROG). Daneben haben Beteiligte nach § 30 VwVfG und den entsprechenden Ländervorschriften einen Anspruch darauf, dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden. Nach § 29 Abs. 2 3. Var. VwVfG ist die Behörde zu einer Gestattung einer Akteneinsicht durch einen Beteiligten u.a. nicht verpflichtet, soweit die Vorgänge nach einem Gesetz oder ihrem Wesen nach, namentlich wegen der berechtigten Interessen der Beteiligten oder dritter Personen, geheim gehalten werden müssen. Hierunter fallen insbesondere auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.¹⁷⁰

Gleiches gilt für die Vorgaben des Umweltinformationsrechts des Bundes und der Länder. Diese sehen in Umsetzung der Umweltinformations-RL das Recht vor, die Bekanntgabe von Umweltinformationen zu verweigern, wenn hierdurch ohne Zustimmung des Betroffenen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden. Ausgenommen hiervon sind

¹⁶⁸ BT-Drs. 18/11499, S. 92.

¹⁶⁹ *Dippel*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG/UmwRG, 2018, § 23 UVPG Rn. 1.

¹⁷⁰ *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2019, § 29 Rn. 73-74.

lediglich Umweltinformationen über Emissionen oder Konstellationen eines überwiegenden öffentlichen Interesses (vgl. nur § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 und S. 2 UIG Bund). Auch der **Schutz personenbezogener Daten** und des **Urheberrechts** kann es rechtfertigen, einen Informationszugang zu verweigern (vgl. nur § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 UIG).

Schließlich hat der Gesetzgeber den Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen auch im Plansicherstellungsgesetz berücksichtigt. Nach § 3 Abs. 1 S. 5 PlanSiG hat der Vorhabenträger Anspruch darauf, dass seine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von der Behörde bei einer Veröffentlichung von Unterlagen im Internet nicht unbefugt offenbart werden. Dabei kann er nach § 3 Abs. 1 S. 6 PlanSiG der Veröffentlichung im Internet widersprechen, wenn er die Gefährdung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder wichtiger **Sicherheitsbelange** befürchtet. Widerspricht der Vorhabenträger jedoch der Veröffentlichung im Internet, hat die Behörde nach § 3 Abs. 1 S. 7 PlanSiG das Verfahren allerdings bis zu einer Auslegung auszusetzen. Diese Regelungen gelten nach § 5 Abs. 4 S. 5 PlanSiG auch für Online-Konsultationen, die anstelle eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung angeordnet werden.

Betrachtet man diesen Rechtsrahmen, ist doch scheinbar von einem hohen Niveau des Schutzes von sensiblen Unternehmensdaten auszugehen. Auch in Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung müssen schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nicht offengelegt werden. Hierunter wird man bei der erforderlich grund- und unionsrechtskonformen Auslegung (vgl. Art. 24 Abs. 4 IE-RL) auch solche vom Antragsteller vorzulegende Informationen zu fassen haben, deren Bekanntgabe negative Auswirkungen auf die öffentliche Sicherheit, das Urheberrecht sowie den Schutz personenbezogener Daten hätte. Das gilt für die herkömmliche Aktenauslage in einem Verwaltungsgebäude ebenso wie für eine Veröffentlichung im Internet. Antragsunterlagen eines Genehmigungsverfahrens, die derartige Informationen enthalten oder Rückschlüsse auf diese zulassen, müssen der Öffentlichkeit nach der bereits gegebenen Rechtslage nicht zugänglich gemacht werden. In den abstrakt-generellen Vorgaben des Genehmigungsverfahrensrechts kann hier keine Schutzlücke identifiziert werden, solange es um berechnigte - von der Rechtsordnung anerkannte - Geheimhaltungsinteressen geht.

Die von Industrieseite geäußerten Bedenken sind gleichwohl berechnigt. Tatsächlich resultiert das angesprochene **Spannungsfeld zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an Information und dem Geheimhaltungsinteresse von Unternehmen** allerdings weniger aus unzureichenden materiellen Schutzvorgaben, als vielmehr aus Anwendungsschwierigkeiten und Vollzugsdefiziten in der Praxis: Eine Genehmigungsbehörde wird regelmäßig zur Vermeidung des Vorwurfs eines Verfahrensfehlers bei der Öffentlichkeitsbeteiligung darauf bedacht sein, den Umfang der als geheimhaltungsbedürftig eingestufteten Unterlagen möglichst gering zu halten. Mit der Option konfrontiert, entweder seinen Genehmigungsantrag zurückzuziehen bzw. das eingeleitete Verfahren nach § 3 Abs. 1 S. 7 PlanSiG aussetzen zu lassen, wird sich ein an einer beschleunigten Genehmigungserteilung interessierter Vorhabenträger zudem häufig schlechthin genötigt fühlen, einer breiteren Auslegung von Antragsunterlagen zuzustimmen,

wenn er die Genehmigungsbehörde nicht von einer Geheimhaltungsbedürftigkeit überzeugen kann. Dies gilt insbesondere dann, wenn es keine prozessrechtliche Möglichkeit gibt, zügig und isoliert die vor einer Offenlegung schützende Geheimnisqualität der fraglichen Unterlagen verbindlich zu klären. Es ist keine Basis für eine unternehmerische Investitionsentscheidung, langjährige Gerichtsverfahren zur Verpflichtung der Behörde, die Genehmigung ohne Offenlegung dieser Unterlagen zu erteilen, führen zu müssen. Die Investitionen werden in solchen Konstellationen vielmehr unterlassen oder an anderer Stelle und insbesondere im Ausland getätigt.

Auch sind die gesetzlich nicht definierten **Begriffe der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse** im Hinblick auf ihre Unbestimmtheit teils **nicht leicht anzuwenden**. Dies kann es einem Unternehmen erschweren, die Schutzwürdigkeit geheimer Tatsachen und spezifischer Anlagen- und Unternehmensdaten darzulegen. Für die Genehmigungsbehörden ist es ebenfalls nicht immer leicht, die Notwendigkeit des Geheimnisschutzes nachzuvollziehen und zwischen einem berechtigten oder auch einem nicht gebotenen Geheimhaltungsinteresse zu unterscheiden. Die Anwendung der bundesverwaltungsgerichtlichen Formel, entscheidend sei, ob ein verständiger Unternehmer Informationen dieser Art geheim halten würde, vor allem, weil die Offenlegung der betreffenden Information geeignet wäre, **exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen** den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens nachteilig zu beeinflussen¹⁷¹, verlangt letztlich auch wirtschaftliche Wertungen und ein Grundverständnis für die relevanten Wettbewerbspositionen, Marktbedingungen und die Wettbewerbsrelevanz einer Information. Typischerweise sind das Materien, die bei einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsbehörde nicht im Fokus stehen und zu denen eine nur eingeschränkte Behördenkenntnis vorhanden ist. Für eine Erleichterung könnten hier auf Länderebene zu erlassene **Verwaltungsvorschriften und Interpretationshilfen** zum praktischen Umgang mit berechtigten Geheimhaltungsinteressen und den typischen Indikatoren für schützenswerte Daten sorgen. Auch dies ist eine Frage der im Zusammenhang mit Beschleunigungsvorhaben unabdingbaren Ausstattung der Vollzugsbehörden mit den erforderlichen Ressourcen: Diese dürfen mit den Schwierigkeiten einer Interpretation komplexer und sehr offener Rechtsbegriffe nicht allein gelassen werden.

Richtig ist allerdings auch, dass von der Rechtsprechung für die Rechtfertigung der Anerkennung einer Unterlage als geheimhaltungsbedürftig keine übersteigerten Anforderungen gestellt werden. Nach dem Bundesverwaltungsgericht gilt hier lediglich der allgemeine ordnungsrechtliche Maßstab der **hinreichenden Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts**. Der sichere Nachweis nachteiliger Auswirkungen im Falle einer Offenlegung der Daten und Unterlagen muss hierfür nicht erbracht werden. Es genügt vielmehr die - nicht nur theoretische - Möglichkeit einer Beeinträchtigung etwa der Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens.¹⁷² Auch reicht nach der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung die bloße Möglichkeit eines direkten oder indirekten Rückschlusses auf ein Geschäfts- oder

¹⁷¹ BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017 – 7 C 31.15, NVwZ 2017, 1775 (1781).

¹⁷² BVerwG, Urteil vom 23. Februar 2017 – 7 C 31.15, NVwZ 2017, 1775 (1785).

angefordert werden. Die praktische Wirksamkeit einer stärkeren Eingrenzung der im Genehmigungsverfahren allgemein zu veröffentlichenden Unterlagen wird hierdurch limitiert.

Relevante Umsetzungsspielräume zur diesbezüglichen Ausweitung der geheimhaltungsfähigen Unterlagen dürfte die Umweltinformationsrichtlinie in ihrer jetzigen Fassung auch unter Berücksichtigung der sehr informationszugangsfreundlichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹⁷⁵ nicht bieten. Das Umweltrecht der Union kennt insofern keinen umfassenden Datenschutz. Es geht vielmehr als Grundregel von einem weiten Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Umweltinformationen aus, das nur ausnahmsweise und nur bei „enger“ Auslegung der Ablehnungsgründe (so Art. 4 Abs. 2 S. 2 der Richtlinie 2003/4/EG) eingeschränkt werden darf. Hält man dies für zu weitgehend, müssten für eine Beschränkung Konsequenzen namentlich durch eine Änderung der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG gezogen werden. Das setzt entsprechende politische Mehrheiten gerade auch im Europäischen Parlament zugunsten eines stärkeren Schutzes vor einer Veröffentlichung von sensiblen Umweltinformationen voraus.

Insgesamt ist es daher eine **politische Abwägungsentscheidung**, ob die immerhin durch das bestehende europäische Recht gegebenen Möglichkeiten einer Beschränkung des Umfangs der im Rahmen eines Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens öffentlich zu machenden Unterlagen auch in Anbetracht der damit verbundenen Risiken stärker genutzt werden sollen. Effektiver könnte es sein, den bereits bestehenden Rechtsrahmen bei einer zunehmenden Verlagerung der Öffentlichkeitsbeteiligung in das Internet verstärkt zugunsten des **Schutzes sensibler Unternehmensdaten** zu nutzen. Hier werden zuvörderst die Vorhabenträger im Rahmen ihrer Darlegungslast nach § 10 Abs. 2 S. 1 BImSchG darauf zu achten haben, plausibel, substantiiert und nachvollziehbar die Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter Genehmigungsunterlagen darzulegen und bei einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse auf deren Beachtung zu bestehen. Die vorstehend dargestellten Anforderungen der bundesverwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hierfür sind letztlich nicht hoch. Aber auch den Vollzugsbehörden sollten hier durch Verwaltungsvorschriften und Interpretationsbeispiele **praktikable Vollzugshilfen** an die Hand gegeben werden.

Zudem sollte eine Möglichkeit zur zügigen verwaltungsgerichtlichen Klärung der Geheimhaltungsbedürftigkeit einer Unterlage im Rahmen eines laufenden Genehmigungsverfahrens geschaffen werden. Es ist nicht im Interesse einer schnellen Transformation hin zu einer treibhausgasneutralen Energiewirtschaft und Industrie, Unternehmen vor die Alternative zu stellen, entweder ihren Genehmigungsantrag zurückziehen, eine Preisgabe ihrer sensiblen und möglicherweise als geheimhaltungswürdig einzustufenden Unternehmensdaten zu akzeptieren oder langjährig gerichtlich auf Genehmigungserteilung ohne Auslegung der betreffenden Unterlagen klagen zu müssen. Auch die nach § 3 Abs. 1 S. 7 PlanSiG eröffnete Möglichkeit, im Falle einer ansonsten beabsichtigten Internetauslage das Verfahren solange auszusetzen, bis

¹⁷⁵ Vgl. nur EuGH, Urteil vom 23. November 2016 – C-673/13 P (Kommission/Stichting Greenpeace Nederland und PAN Europe), Rn. 52.

eine herkömmliche Aktenauslage möglich ist, steht in einem offenkundigen Gegensatz zum Beschleunigungserfordernis und ist **weder praktikabel noch investitionsfördernd**. Sie sanktioniert faktisch den Vorhabenträger, der sich um einen Schutz sensibler Unternehmensdaten bemüht.

Richtigerweise hatte daher die SPD-Bundestagsfraktion im Gesetzgebungsverfahren zum PlanSiG den Gedanken der Schaffung eines gesonderten Rechtsbehelfs zur **isolierten Klärung der Geheimhaltungsbedürftigkeit** einer Unterlage im Rahmen eines laufenden Genehmigungsverfahrens angesprochen.¹⁷⁶ Dies könnte in der Tat eine ausgleichende Möglichkeit darstellen, sowohl dem Interesse an einer beschleunigten Durchführung und Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren als auch **berechtigten Geheimhaltungsinteressen** gerecht zu werden.

Zur Umsetzung bietet es sich an, in § 10 BImSchG (oder unmittelbar in der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) eine entsprechende Anwendung der bewährten Regelungen des § 99 Abs. 2 VwGO zur **in camera-Überprüfung** der Geheimhaltungsbedürftigkeit bestimmter behördlicher Akten im Verwaltungsprozess anzuordnen. In Verbindung mit einer festen Zeitvorgabe von zwei Monaten für die dann von dem Fachsenat des zuständigen Oberverwaltungsgerichts unter Ausschluss der Öffentlichkeit vorrangig und beschleunigt zu treffende Entscheidung würde dies eine zügige gerichtliche Klärung der Berechtigung des Geheimhaltungsinteresses des Vorhabenträgers ermöglichen, ohne das Genehmigungsverfahren als solches auf unbestimmte Zeit aussetzen oder ganz beenden zu müssen.

Der Vorhabenträger würde hierdurch in die Lage versetzt, sich für den gerichtlichen Schutz seiner sensiblen Daten einsetzen zu können, ohne die Fortführung seines Vorhabens als Ganzes zu gefährden. Das gerichtliche Verfahrensrecht kennt etwa in § 88 Abs. 3, § 129a und § 155 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) entsprechende Vorrang- und Beschleunigungsanordnungen, die für die Gerichte verbindlich sind. Erneut gilt auch hier: Wer den Beschleunigungsansatz ernst nimmt und Genehmigungsverfahren im grundrechtlich geschützten Interesse an der Erreichung der Treibhausgasneutralität bis 2045 zügiger als bisher durchführen möchte, muss auch entsprechende Mechanismen für eine schnelle Konfliktklärung durch die Judikative schaffen. Hierfür ist es nicht ausreichend, für Angelegenheiten des Planungsrechts neue Senate am Bundesverwaltungsgericht vorzusehen.¹⁷⁷

3. Teil Regelungsvorschläge

Die in diesem Gutachten aufgezeigten Möglichkeiten, Genehmigungs- und Planungsverfahren im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beschleunigen, werden teilweise einer weiteren fachlichen Prüfung bedürfen. Dies gilt namentlich für den Vorschlag einer Heraufsetzung des

¹⁷⁶ BT-Drs. 19/19214, S. 7.

¹⁷⁷ Vgl. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vom 24. November 2021, S. 12.

Schwellenwerts für die Durchführung eines förmlichen Genehmigungsverfahrens nach § 10 BImSchG für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energie in Windparks. Deutschland ist hier zwar an keine festen Schwellenwerte des Unionsrechts gebunden, muss aber bei der Definition eines solchen Wertes nach Art. 4 Abs. 3 UVP-RL bestimmte materielle Kriterien nach deren Anhang III berücksichtigen. Die Prüfung, ob damit auch eine Schwelle von 30, 40 oder 50 Windkraftanlagen gerechtfertigt werden könnte, ist im Rahmen des vorliegenden Gutachtens nicht zu leisten.

Gleiches gilt für die Überlegung einer Beschränkung des Umfangs der in einem Genehmigungsverfahren zugänglich zu machenden Informationen durch Ausnutzung der bestehenden unionsrechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten. Hierzu wird es einen auch Verwaltungspraktiker einzubeziehenden Dialogs dazu geben müssen, welche Beschleunigungs- und Effizienzeffekte tatsächlich durch eine solche Reduzierung des Auslageumfangs erzielt werden könnten und ob diese in einem angemessenen Verhältnis zu den verfahrensrechtlichen Risiken und dem höheren Verwaltungsaufwand stehen.

Auch die denkbare Beschränkung des Kreises der einwendungsberechtigten Personen auf die betroffene Öffentlichkeit bedarf einer weiteren Analyse unter Einbeziehung derjenigen, die im Falle einer Umsetzung mit der Aufgabe der Betroffenenidentifikation konfrontiert wären. Hierbei wird wegen der offensichtlichen Fehleranfälligkeit ein besonderes Gewicht auf die Risiken-Nutzen-Analyse zu legen sein.

Für andere Beschleunigungsoptionen lassen sich hingegen einfacher Regelungsvorschläge aufzeigen. Deren Nutzung steht im politischen Ermessen des Bundesgesetzgebers und der Bundesregierung, dessen Ausübung sich aber auch an den freiheitssichernden Anforderungen an eine zügige Erreichung der Treibhausgasneutralität messen lassen muss:

A. Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV

Im Bereich des Immissionsschutzrechts könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Möglichkeiten der Beschleunigung im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung (A), zur Digitalisierung (B) und zur Verbesserung des Schutzes sensibler Daten (C) im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des BImSchG und der 9. BImSchV, die weitere redaktionelle Änderungen in anderen Normen nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A		<p><u>§ 3 Abs. 11 BImSchG</u></p> <p>Betroffene Öffentlichkeit im Sinne dieses Gesetzes ist jede Person, deren Belange durch die Erteilung einer Genehmigung berührt werden; hierzu gehören auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch eine Genehmigungserteilung berührt wird, darunter auch Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes.</p>

<p>A</p> <p>B</p> <p>C</p>	<p><u>§ 10 Abs. 2 BImSchG</u></p> <p>Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, sind die Unterlagen zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Ihr Inhalt muss, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können.</p>	<p><u>§ 10 Abs. 2 BImSchG</u></p> <p>Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, sind die Unterlagen zu kennzeichnen und getrennt vorzulegen. Gleiches gilt für personenbezogene Daten, wenn durch deren Bekanntgabe Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, und Informationen, durch deren Bekanntgabe Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzt würden. Ihr Inhalt muss, soweit es ohne Preisgabe des Geheimnisses und der weiteren vor einer Bekanntgabe zu schützenden Angaben geschehen kann, so ausführlich dargestellt sein, dass es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie die in Satz 2 aufgeführten Daten und Informationen dürfen nicht ohne Zustimmung des Antragstellers nach § 10 Absatz 4 im Internet veröffentlicht werden. Auf Antrag des Antragstellers stellt das Oberverwaltungsgericht in entsprechender Anwendung von § 99 Absatz 2 der Verwaltungsgerichtsordnung den Schutz dieser Daten und Informationen vor einer Bekanntgabe fest; § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung. Das gerichtliche Verfahren ist vorrangig und beschleunigt durchzuführen. Es soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung abgeschlossen werden.</p>
<p>A</p> <p>B</p>	<p><u>§ 10 Abs. 3 BImSchG</u></p> <p>Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig, so hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem entweder im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Standortes der Anlage verbreitet sind, öffentlich bekannt zu machen. Der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen, mit Ausnahme der Unterlagen nach Absatz 2 Satz 1, sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung einen Monat zur Einsicht auszulegen. Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens von Bedeutung sein können und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen über den</p>	<p><u>§ 10 Abs. 3 BImSchG</u></p> <p>Sind die Unterlagen des Antragstellers vollständig, so hat die zuständige Behörde das Vorhaben in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und außerdem im Internet öffentlich bekannt zu machen. Der Antrag und die vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen, mit Ausnahme der Unterlagen nach Absatz 2 Satz 1, sowie die entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Behörde im Zeitpunkt der Bekanntmachung vorliegen, sind nach der Bekanntmachung 30 Tage im Internet zu veröffentlichen. Weitere Informationen, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens von Bedeutung sein können und die der zuständigen Behörde erst nach Beginn der Auslegung vorliegen, sind der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Während des Veröffentlichungszeitraums kann die</p>

	<p>Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann die Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich oder elektronisch Einwendungen erheben; bei Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie gilt eine Frist von einem Monat. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind für das Genehmigungsverfahren alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind auf den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zu verweisen.</p>	<p>betroffene Öffentlichkeit gegenüber der zuständigen Behörde nach einem von dieser bekanntgemachten Verfahren elektronisch Einwendungen erheben. Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind für das Genehmigungsverfahren alle Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Einwendungen, die auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen, sind auf den Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten zu verweisen.</p>
A B		<p><u>§ 10 Abs. 3b BImSchG</u> Auf Antrag des Antragstellers kann die Genehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Belegenheitsgemeinde entscheiden, die nach § 10 Absatz 3 im Internet zu veröffentlichen Unterlagen gemeinsam und zeitgleich mit den von der Belegenheitsgemeinde in einem von dieser geführten Verfahren zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 Absatz 1 des Baugesetzbuchs im Internet zu veröffentlichen. Die Genehmigungsbehörde und die Belegenheitsgemeinde sind berechtigt, die Einzelheiten der Veröffentlichung und des Verfahrens in einer Vereinbarung zu regeln. Diese kann auch die Beauftragung einer gemeinsamen Stelle mit der Zusammenstellung der im Internet zu veröffentlichen Unterlagen und einer koordinierten Bekanntmachung vorsehen.</p>
A B	<p><u>§ 10 Abs. 4 BImSchG</u> In der Bekanntmachung nach Absatz 3 Satz 1 ist</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. darauf hinzuweisen, wo und wann der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Unterlagen zur Einsicht ausgelegt sind; 2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen bei einer in der Bekanntmachung zu bezeichnenden Stelle innerhalb der Einwendungsfrist vorzubringen; dabei ist auf die Rechtsfolgen nach Absatz 3 Satz 5 hinzuweisen; 3. ein Erörterungstermin zu bestimmen und darauf hinzuweisen, dass er auf Grund einer Ermessensentscheidung der Genehmigungsbehörde nach Absatz 6 durchgeführt wird und dass dann die formgerecht erhobenen Einwendungen auch bei Ausbleiben des Antragstellers oder von 	<p><u>§ 10 Abs. 4 BImSchG</u> In der Bekanntmachung nach Absatz 3 Satz 1 ist</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. darauf hinzuweisen, unter welcher Internetadresse und wann der Antrag auf Erteilung der Genehmigung und die Unterlagen im Internet veröffentlicht werden; 2. dazu aufzufordern, etwaige Einwendungen nach einem in der Bekanntmachung mitzuteilendem Verfahren elektronisch während des Veröffentlichungszeitraums vorzubringen; dabei ist auf die Rechtsfolgen nach Absatz 3 Satz 5 hinzuweisen; 3. darauf hinzuweisen, dass die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann.

	<p>Personen, die Einwendungen erhoben haben, erörtert werden;</p> <p>4. darauf hinzuweisen, dass die Zustellung der Entscheidung über die Einwendungen durch öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden kann.</p>	
A	<p><u>§ 10 Abs. 6 BImSchG</u></p> <p>Nach Ablauf der Einwendungsfrist kann die Genehmigungsbehörde die rechtzeitig gegen das Vorhaben erhobenen Einwendungen mit dem Antragsteller und denjenigen, die Einwendungen erhoben haben, erörtern.</p>	Ersatzlose Streichung
A	<p><u>§ 16b Abs. 6 BImSchG</u></p> <p>Auf einen Erörterungstermin soll verzichtet werden, wenn nicht der Antragsteller diesen beantragt.</p>	Ersatzlose Streichung
A B	<p><u>§ 10 Abs. 1 der 9. BImSchV</u></p> <p>Bei der Genehmigungsbehörde und, soweit erforderlich, bei einer geeigneten Stelle in der Nähe des Standorts des Vorhabens sind der Antrag sowie die beigefügten Unterlagen auszulegen, die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten. Darüber hinaus sind, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben auszulegen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. Verfügt die Genehmigungsbehörde bis zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag über zusätzliche behördliche Stellungnahmen oder von ihr angeforderte Unterlagen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten, sind diese der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Betrifft das Vorhaben eine UVP-pflichtige Anlage, so ist auch der vom Antragsteller zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zusätzlich beigefügte UVP-Bericht nach § 4e auszulegen; ferner sind der Antrag und die Unterlagen auch in den Gemeinden auszulegen, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt. Soweit eine Auslegung der Unterlagen nach § 4b Absatz 1 und 2 zu einer Störung im Sinne des § 4b Absatz 3 führen</p>	<p><u>§ 10 Abs. 1 der 9. BImSchV</u></p> <p>Der Antrag sowie die beigefügten Unterlagen, die die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit enthalten, sind von der Genehmigungsbehörde im Internet zu veröffentlichen. Darüber hinaus sind, soweit vorhanden, die entscheidungserheblichen sonstigen der Genehmigungsbehörde vorliegenden behördlichen Unterlagen zu dem Vorhaben im Internet zu veröffentlichen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten. Verfügt die Genehmigungsbehörde bis zur Entscheidung über den Genehmigungsantrag über zusätzliche behördliche Stellungnahmen oder von ihr angeforderte Unterlagen, die Angaben über die Auswirkungen der Anlage auf die Nachbarschaft und die Allgemeinheit oder Empfehlungen zur Begrenzung dieser Auswirkungen enthalten, sind diese der Öffentlichkeit nach den Bestimmungen des Bundes und der Länder über den Zugang zu Umweltinformationen zugänglich zu machen. Betrifft das Vorhaben eine UVP-pflichtige Anlage, so ist auch der vom Antragsteller zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zusätzlich beigefügte UVP-Bericht nach § 4e im Internet zu veröffentlichen. Soweit eine Veröffentlichung der Unterlagen im Internet nach § 4b Absatz 1 und 2 zu einer Störung im Sinne des § 4b Absatz 3 führen kann, ist an Stelle dieser Unterlagen die Darstellung nach § 4b Absatz 3 im Internet zu veröffentlichen. Der</p>

	<p>kann, ist an Stelle dieser Unterlagen die Darstellung nach § 4b Absatz 3 auszulegen. In den Antrag und die Unterlagen nach den Sätzen 1, 2 und 4 sowie in die Darstellung nach § 4b Absatz 3 ist während der Dienststunden Einsicht zu gewähren. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben hat der Träger des Vorhabens den UVP-Bericht sowie die das Vorhaben betreffenden entscheidungserheblichen Berichte und Empfehlungen, die der Genehmigungsbehörde zum Zeitpunkt des Beginns des Beteiligungsverfahrens vorgelegen haben, auch elektronisch vorzulegen. § 8 Absatz 1 Satz 3 und 4 gilt bei UVP-pflichtigen Vorhaben für diese Unterlagen entsprechend.</p>	<p>Träger des Vorhabens hat den Antrag und die weiteren Unterlagen auch elektronisch vorzulegen.</p>
A B	<p><u>§ 10 Abs. 2 der 9. BImSchV</u> Auf Anforderung eines Dritten ist diesem eine Abschrift oder Vervielfältigung der Kurzbeschreibung nach § 4 Absatz 3 Satz 1 zu überlassen.</p>	<p>Ersatzlose Streichung</p>
A B C	<p><u>§ 10 Abs. 3 der 9. BImSchV</u> Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten, ist an ihrer Stelle die Inhaltsdarstellung nach § 10 Absatz 2 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auszulegen. Hält die Genehmigungsbehörde die Kennzeichnung der Unterlagen als Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse für unberechtigt, so hat sie vor der Entscheidung über die Auslegung dieser Unterlagen den Antragsteller zu hören.</p>	<p><u>§ 10 Abs. 3 der 9. BImSchV</u> Soweit Unterlagen Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse, personenbezogene Daten, durch deren Bekanntgabe Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, oder Informationen, deren Bekanntgabe Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzen würde, enthalten und der Antragsteller deren Offenlegung nicht zustimmt, ist an ihrer Stelle die Inhaltsdarstellung nach § 10 Absatz 2 Satz 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes im Internet zu veröffentlichen. Hält die Genehmigungsbehörde die Kennzeichnung der Unterlagen als vor einer Bekanntgabe zu schützende Daten und Informationen für unberechtigt, so hat sie den Antragsteller hierauf sowie auf die Möglichkeit, den Schutz dieser Daten und Informationen vor einer Bekanntgabe durch das Oberverwaltungsgericht in dem Verfahren nach § 10 Absatz 2 Satz 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes feststellen zu lassen, hinzuweisen.</p>
A B	<p><u>§ 12 Abs. 1 der 9. BImSchV</u> Einwendungen können bei der Genehmigungsbehörde oder bei der Stelle erhoben werden, bei der Antrag und Unterlagen zur Einsicht ausliegen. Bei UVP-pflichtigen Vorhaben gilt eine Einwendungsfrist von einem Monat nach Ablauf der Auslegungsfrist. Nach Ablauf der Einwendungsfrist entscheidet die Genehmigungsbehörde unter Berücksichtigung von § 14, ob im Genehmigungsverfahren ein Erörte-</p>	<p><u>§ 12 Abs. 1 der 9. BImSchV</u> Die betroffene Öffentlichkeit kann Einwendungen bei der Genehmigungsbehörde innerhalb des Veröffentlichungszeitraums von 30 Tagen nach einem von dieser zu bezeichnenden Verfahren, das auch die Nutzung elektronischer Formulare vorsehen kann, elektronisch erheben.</p>

	<p> rungstermin nach § 10 Absatz 6 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durchgeführt wird. Das gilt auch für UVP-pflichtige Anlagen. Die Entscheidung ist öffentlich bekannt zu machen.</p>	
	<p><u>3. Abschnitt der 9. BImSchV</u> §§ 14-19: Erörterungstermin</p>	Ersatzlose Streichung

B. Änderungen des UVPG

Im Bereich des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des UVPG, die weitere redaktionelle Änderungen nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A B	<p><u>§ 18 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die zuständige Behörde beteiligt die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens. Der betroffenen Öffentlichkeit wird im Rahmen der Beteiligung Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Dabei sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Das Beteiligungsverfahren muss den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 5 bis 7 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechen.</p>	<p><u>§ 18 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die zuständige Behörde beteiligt die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens. Der betroffenen Öffentlichkeit wird im Rahmen der Beteiligung Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Dabei sollen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz anerkannte Vereinigungen die zuständige Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise unterstützen. Das Beteiligungsverfahren muss den Anforderungen des § 10 Absätze 3 und 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes entsprechen.</p>
A B	<p><u>§ 21 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die betroffene Öffentlichkeit kann sich im Rahmen der Beteiligung schriftlich oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde äußern.</p>	<p><u>§ 21 Abs. 1 UVPG</u></p> <p>Die betroffene Öffentlichkeit kann sich im Rahmen der Beteiligung unter Nutzung eines von der zuständigen Behörde festzulegenden elektronischen Verfahrens äußern.</p>
A B C	<p><u>§ 23 Abs. 3 UVPG</u></p> <p>Geheimhaltungsbedürftige Unterlagen sind bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung zu ersetzen.</p>	<p><u>§ 23 Abs. 3 UVPG</u></p> <p>Geheimhaltungsbedürftige Unterlagen sind bei der Auslegung durch die Inhaltsdarstellung zu ersetzen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dürfen nicht ohne Zustimmung des Vorhabenträgers im Internet veröffentlicht werden. Gleiches gilt für personenbezogene Daten, wenn durch deren Bekanntgabe Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden, und Informationen, durch deren Bekanntgabe Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, verletzt würden. Auf Antrag des Vorhabenträgers stellt das Oberverwaltungsgericht in entsprechender Anwendung von § 99 Absatz 2 der</p>

	Verwaltungsgerichtsordnung den Schutz dieser Daten und Informationen vor einer Bekanntgabe fest; § 44a der Verwaltungsgerichtsordnung findet keine Anwendung. Das gerichtliche Verfahren ist vorrangig und beschleunigt durchzuführen. Es soll innerhalb von zwei Monaten nach Antragstellung abgeschlossen werden.
--	---

C. Änderungen des BauGB

Im Bereich des Bauplanungsrechts könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des BauGB, die weitere redaktionelle Änderungen, nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A	<u>§ 3 Abs. 2 BauGB</u>	<u>§ 3 Abs. 2 BauGB</u>
B	Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer eines Monats, mindestens jedoch für die Dauer von 30 Tagen, oder bei Vorliegen eines wichtigen Grundes für die Dauer einer angemessenen längeren Frist öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Die nach § 4 Absatz 2 Beteiligten sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Absatz 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.	Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer von 30 Tagen im Internet zu veröffentlichen. Die Internetadresse und Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen; dabei ist darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Veröffentlichungsfrist in einem von der Gemeinde vorzugebenden elektronischen Verfahren abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können. Die nach § 4 Absatz 2 Beteiligten sollen von der Veröffentlichung benachrichtigt werden. Die fristgemäß abgegebenen Stellungnahmen sind zu prüfen; das Ergebnis ist mitzuteilen. Haben mehr als 50 Personen Stellungnahmen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt abgegeben, kann die Mitteilung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen die Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird; die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne nach § 6 oder § 10 Absatz 2 sind die nicht berücksichtigten Stellungnahmen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen.

<p>A</p> <p>B</p>	<p><u>§ 4a Abs. 4 BauGB</u></p> <p>Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange können durch Mitteilung von Ort und Dauer der öffentlichen Auslegung nach § 3 Absatz 2 und der Internetadresse, unter der der Inhalt der Bekanntmachung und die Unterlagen nach Satz 1 im Internet eingesehen werden können, eingeholt werden; die Mitteilung kann elektronisch übermittelt werden. In den Fällen des Satzes 2 hat die Gemeinde der Behörde oder einem sonstigen Träger öffentlicher Belange auf Verlangen den Entwurf des Bauleitplans und der Begründung in Papierform zu übermitteln; § 4 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.</p>	<p><u>§ 4a Abs. 4 BauGB</u></p> <p>Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 Satz 2 und die nach § 3 Absatz 2 Satz 1 zu veröffentlichenden Unterlagen sind zusätzlich über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen. Die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange können durch Mitteilung der Internetadresse, unter der der Inhalt der Bekanntmachung und die Unterlagen nach Satz 1 im Internet eingesehen werden können, eingeholt werden; die Mitteilung soll elektronisch übermittelt werden. Die Gemeinde ist berechtigt, den Entwurf des Bauleitplans und der Begründung ausschließlich in elektronischer Form zu übermitteln; § 4 Absatz 2 Satz 2 bleibt unberührt.</p>
<p>A</p> <p>B</p>	<p><u>§ 12 Abs. 2 BauGB</u></p> <p>Die Gemeinde hat auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auf Antrag des Vorhabenträgers oder sofern die Gemeinde es nach Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für erforderlich hält, informiert die Gemeinde diesen über den voraussichtlich erforderlichen Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 unter Beteiligung der Behörden nach § 4 Absatz 1.</p>	<p><u>§ 12 Abs. 1 BauGB</u></p> <p>Die Gemeinde hat auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Auf Antrag des Vorhabenträgers oder sofern die Gemeinde es nach Einleitung des Bebauungsplanverfahrens für erforderlich hält, informiert die Gemeinde diesen über den voraussichtlich erforderlichen Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 unter Beteiligung der Behörden nach § 4 Absatz 1. Auf Antrag des Vorhabenträgers kann die Gemeinde im Einvernehmen mit der zuständigen Genehmigungsbehörde nach Bundes-Immissionsschutzgesetz entscheiden, die nach § 3 Absatz 2 im Internet zu veröffentlichenden Unterlagen gemeinsam und zeitgleich mit den von der Genehmigungsbehörde in einem von dieser geführten Verfahren nach § 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes im Internet zu veröffentlichen. Die Gemeinde und die Genehmigungsbehörde sind berechtigt, die Einzelheiten der Veröffentlichung und des Verfahrens in einer Vereinbarung zu regeln. Diese kann auch die Beauftragung einer gemeinsamen Stelle mit der Zusammenstellung der im Internet zu veröffentlichenden Unterlagen und einer koordinierten Bekanntmachung vorsehen.</p>

D. Änderungen des ROG

Im Bereich des Raumordnungsrechts könnten die in diesem Gutachten aufgezeigten Beschleunigungsmöglichkeiten im Wesentlichen durch die nachfolgend dargestellten Änderungen des ROG, die weitere redaktionelle Änderungen sowie einen Änderungsbedarf bei den Landesplanungsgesetzen nach sich ziehen können, umgesetzt werden:

	Bisherige Fassung	Vorgeschlagene Neufassung
A	<u>§ 9 Abs. 2 ROG</u>	<u>§ 9 Abs. 2 ROG</u>
B	Der Öffentlichkeit sowie den in ihren Belangen betroffenen öffentlichen Stellen ist frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung zum Umweltbericht zu geben. Dazu sind die in Satz 1 genannten sowie weitere nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer angemessenen Frist, die zumindest der Auslegungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen abgegeben werden können. Mit Ablauf der Frist nach Satz 3 sind alle Stellungnahmen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen; hierauf ist in der Bekanntmachung nach Satz 3 hinzuweisen. Bei der Beteiligung nach den Sätzen 1 bis 3 sollen elektronische Informationstechnologien ergänzend genutzt werden. Die zuständige Stelle gewährleistet durch organisatorische und technische Maßnahmen, dass die verwendete elektronische Informationstechnologie vor fremden Zugriffen gesichert wird.	Der Öffentlichkeit sowie den in ihren Belangen betroffenen öffentlichen Stellen ist frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans, zu seiner Begründung und im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung zum Umweltbericht zu geben. Dazu sind die in Satz 1 genannten sowie weitere nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat im Internet zu veröffentlichen. Die Internetadresse und die Dauer der Veröffentlichung sind mindestens eine Woche vor Beginn der Veröffentlichung öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer angemessenen Frist, die zumindest der Veröffentlichungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen in einem von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle vorzuziehenden Verfahren elektronisch abgegeben werden können. Mit Ablauf der Frist nach Satz 3 sind alle Stellungnahmen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen; hierauf ist in der Bekanntmachung nach Satz 3 hinzuweisen.

4. Teil Zusammenfassendes Fazit

Die für die Erreichung der Treibhausgasneutralität bis Mitte der 40er Jahre erforderliche Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist ein aus dem Staatsziel des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a GG folgendes Verfassungsgebot. Der klimaschützende Transformationsprozess großer Teile von Industrie und Energiewirtschaft wird ohne sie nicht in dem juristisch verbindlich vorgegebenen Zeitrahmen nach dem KSG gelingen.

Ein möglicher Ansatzpunkt für die Erzielung beschleunigender Effekte sind die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die **Teilhabe der Öffentlichkeit an Planungs- und Genehmigungsverfahren hat wichtige und verfassungsrechtlich anerkannte Funktionen**, die aber auch unter Berücksichtigung des grundgesetzlichen Strukturentscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie nicht überhöht werden sollten. Ihre **konkrete Ausgestaltung ist zudem nicht durch höherrangiges Recht determiniert**. Hier eröffnen sich dem deutschen Gesetzgeber vielmehr bereits innerhalb des geltenden unionsrechtlichen Rahmens Handlungsoptionen. Diese können zugunsten einer zügigeren Durchführung von Beteiligungsverfahren oder auch einer Konzentration bestimmter Projekte der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf das vereinfachte immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren genutzt werden. Dies böte auch die Chance einer angemessenen Modernisierungsreaktion auf die zuweilen kritische Haltung der Bürger zu den überkommenden Formaten ihrer Beteiligung.

Insbesondere gilt dies für den **aufwändigen Erörterungstermin** im förmlichen Genehmigungsverfahren nach BImSchG. Dessen Durchführung steht zwar bereits seit 2007 im Ermessen der Genehmigungsbehörden, das aber gerade bei kontroversen Vorhaben regelmäßig zugunsten einer Erörterung ausgeübt wird. Rechtlich ist es indes **nicht geboten**, der Öffentlichkeit neben der Abgabe von Stellungnahmen in Textform auch eine Möglichkeit zum mündlichen Austausch zu geben. Das Unionsrecht verlangt dies nicht. Gleiches gilt für eine weite Beteiligung der Jedermann-Öffentlichkeit: Das Unionsrecht lässt eine Beschränkung auf die konkret betroffene Öffentlichkeit (einschließlich der Umweltverbände) zu, was in anderen Mitgliedstaaten wie Italien auch zur Anwendung kommt. Dies wäre allerdings mit Vollzugsschwierigkeiten verbunden, böte indes aber auch Vorteile beim notwendigen Schutz sensibler Daten, der durch die hier präferierte Digitalisierung noch wichtiger wird. Die dem Erörterungstermin in einem laufenden Genehmigungsverfahren mit feststehender Detailplanung zugesprochene Befriedungsfunktion dürfte zudem häufig durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG zu einem Zeitpunkt, zu dem auch noch Alternativen zum Vorhaben und dessen Ausführung in Betracht kommen, besser erfüllt werden können. Das förmliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG kann daher durch eine **beschleunigende Streichung des (fakultativen) Erörterungstermins** entlastet werden. Für das Repowering von Anlagen zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien ist das bereits weitgehend durch § 16b Abs. 6 BImSchG erfolgt.

Weitere Beschleunigungseffekte können sich durch die **Harmonisierung bisher teils sehr unterschiedlichen Fristen** für die Beteiligung der Öffentlichkeit ergeben. Hier kann eine einheitliche Festsetzung auf die vom Unionsrecht geforderten 30 Tage für die Einreichung von Stellungnahmen der Öffentlichkeit erfolgen.

Gewisse weitere Möglichkeiten zur Beschleunigung können zudem mit einer **Koordinierung und gemeinsamen Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren** nach BImSchG und BauGB verbunden sein. Angesichts eines teils aber sehr unterschiedlichen Detaillierungsgrads der Vorhabenkonzeption in Planungs- und Genehmigungsverfahren dürften sich hierfür am ehesten vorhabenbezogene Bebauungsplanungen nach § 12 BauGB anbieten.

Für die von der neuen Bundesregierung angestrebte Priorisierung der Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren steht dem Gesetzgeber und der Verwaltung ein weiter Handlungsspielraum zur Verfügung. Das Unionsrecht und das Umweltvölkerrecht stehen einer **Digitalisierung auch der Öffentlichkeitsbeteiligung** nicht entgegen und ermuntern sogar zu einer stärkeren Nutzung der Informationstechnologie, geben diese bislang aber nur in wenigen Punkten verbindlich vor. Die traditionelle Auslage umfangreicher Aktenordner in den Amtsstuben der Genehmigungsbehörden ist unionsrechtlich weiterhin zulässig. Sie darf aber durch eine ausschließliche Veröffentlichung der in Genehmigungs- und Planungsverfahren auslagepflichtigen Unterlagen im Internet ersetzt werden. Angesichts einer Verbreitung von Internetbreitbandanschlüssen in über 90 % der deutschen Haushalte sowie der auch ansonsten gegebenen Möglichkeit des Internetzugriffs etwa in Stadtbibliotheken erscheint es **nicht unzumutbar**, der an einem Vorhaben interessierten Öffentlichkeit ausschließlich den Internetzugriff auf die Planungs- und Genehmigungsunterlagen zu eröffnen.

Das gleiche gilt für die Ausgestaltung der verfahrensrechtlich vorgesehenen Möglichkeit für die Öffentlichkeit, Stellungnahmen und Meinungsäußerungen zu einem Vorhaben abzugeben. Hierfür kann ein ausschließlich elektronischer Kommunikationsweg eröffnet werden. Dies böte auch die verfahrensbeschleunigende Option, **automatisierte Auswertungen durch Vorstrukturierungen** zu erleichtern.

Mit einer zunehmenden Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bekommt allerdings das Spannungsfeld zwischen der Befriedigung des öffentlichen Informationsinteresses etwa durch eine Offenlegung von Antragsunterlagen im Internet und dem berechtigten Interesse von Anlagenbetreibern und sonstigen Dritten an einem Schutz ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und von personenbezogenen Daten sowie Urheberrechten eine größere Bedeutung. Im Internet veröffentlichte Informationen sind weltweit auch für Wettbewerber und Personen mit unredlichen Absichten abrufbar. Sowohl das Unionsrecht als auch das nationale Recht sehen hier zwar abstrakt bereits jetzt weitgehende Möglichkeiten vor, den **notwendigen Geheimnisschutz** zu gewährleisten. Dieser bestehende Rahmen wird in der Praxis indes teils defizitär umgesetzt. Insbesondere gibt es bisher keinen angemessenen und zügigen Weg zur verbindlichen Klärung von abweichenden Beurteilungen der Geheimnisqualität von Genehmigungsunterlagen durch Behörden und Vorhabenträger. Hier kann durch eine

entsprechende Anwendung des in-camera-Verfahrens nach § 99 Abs. 2 VwGO mit verbindlichen Vorgaben für eine **beschleunigte gerichtliche Entscheidung** ein praktikabler Rechtsschutzweg eröffnet werden.

Düsseldorf, 11. Februar 2022

Luther Rechtsanwaltsgesellschaft mbH

Dr. Stefan Altenschmidt
Rechtsanwalt

Pauline Müller
Rechtsanwältin



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 35 Juli 2023

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)272

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften (5. VwVfÄndG) – Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft Elektronischer Rechtsverkehr

Rechtsanwalt Jan Helge Kestel, Präsident RAK Thüringen
Rechtsanwalt Christoph Sandkühler, Vorsitzender Ausschuss Anwenderbeirat beA (Berichterstatter)
Rechtsanwalt und Notar Patrick Miedtank, Ausschuss Anwenderbeirat beA
Rechtsanwalt Lothar Schmude, Ausschuss ZPO/GVG
Rechtsanwalt Dr. Michael L. Ultsch, Ausschuss ZPO/GVG

Rechtsanwalt Dr. Christian Lemke, Vizepräsident Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Julia von Seltmann, Bundesrechtsanwaltskammer

Mitglieder des Ausschusses Anwenderbeirat besonderes elektronisches Anwaltspostfach

Rechtsanwalt Christoph Sandkühler, Vorsitzender (Berichterstatter)
Rechtsanwalt Dr. Kay Oelschlägel
Rechtsanwalt Dr. Alexander Siegmund
Rechtsanwalt Dr. Arnd-Christian Kulow
Rechtsanwalt Dr. Oliver Islam
Rechtsanwalt Martin Schafhausen
Rechtsanwalt und Notar Patrick Miedtank
Rechtsanwalt Stefan Graßhoff

Rechtsanwalt Dr. Christian Lemke, Vizepräsident Bundesrechtsanwaltskammer
Rechtsanwältin Julia von Seltmann, Bundesrechtsanwaltskammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 - 11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Mitglieder des Ausschusses Verwaltungsrecht

Rechtsanwältin Dr. Tina Bergmann

Rechtsanwalt Dr. Peter Eichhorn

Rechtsanwalt Dr. Jost Hüttenbrink

Rechtsanwältin Dr. Lisa von Laffert

Prof. Dr. Hans-Peter Michler (Berichterstatter)

Rechtsanwältin Dr. Margarete Mühl-Jäckel, LL.M.

Rechtsanwältin Dr. Sigrid Wienhues, Vorsitzende

Rechtsanwältin Dr. Barbara Stamm

Rechtsanwalt Jan Weidemann

Rechtsanwalt Michael Then, Schatzmeister Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Friederike Wohlfeld, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: Bundesministerium der Justiz
Bundesministerium des Innern und für Heimat
Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages
Ausschuss für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages
Ausschuss Digitales des Deutschen Bundestages
Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE,
FDP, AfD
Rechtspolitische Sprecher der Fraktionen CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
DIE LINKE, FDP, AfD
Arbeitskreise Recht der Bundestagsfraktionen
Landesjustizminister/Justizsenatoren der Länder
Innenministerien und Senatsverwaltungen für Inneres der Länder
Rechtsanwaltskammern
Bundesverband der Freien Berufe
Bundesnotarkammer
Bundessteuerberaterkammer
Patentanwaltskammer
Deutscher Anwaltverein
Deutscher Juristinnenbund
Deutscher Notarverein
Deutscher EDV-Gerichtstag e.V.
Deutscher Richterbund
Neue Richtervereinigung e.V.
Deutscher Steuerberaterverband e. V.
Wirtschaftsprüferkammer
Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V.
Deutscher Juristentag e.V.
Bitkom e. V.

Redaktionen der NJW, NSTZ, NZWiSt, Beck Verlag, ZAP, AnwBl, DRiZ, FamRZ, FAZ,
Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, dpa, Spiegel, Focus, Deubner Verlag On-
line Recht, LTO, Beck aktuell, Jurion, Juris Nachrichten, Juve, LexisNexis Rechtsnews,
Otto Schmidt Verlag, Computer und Recht

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit rund 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten¹ gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) begrüßt den Vorschlag, der fortschreitenden Digitalisierung dadurch Rechnung zu tragen, den elektronischen Schriftformersatz im Verwaltungsverfahren einzuführen und die für die elektronische Kommunikation mit den Gerichten vorgeschriebene Nutzung des besonderen elektronischen Anwaltspostfachs (beA) auch als zusätzlichen Schriftformersatz in Verwaltungsverfahren zuzulassen.

Die BRAK sieht hingegen die Bestrebungen, die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie im Planungssicherstellungsgesetz für die Zeiten der COVID-Pandemie vorgesehen war, als Regelfall einzuführen, kritisch. Das Verwaltungsverfahren muss auch weiterhin für die Öffentlichkeit einfach zugänglich sein.

Im Einzelnen:

1. Schriftformersatz im elektronischen Verwaltungsverfahren

Gemäß § 31a BRAO verfügen alle zugelassenen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte über ein beA, das der elektronischen Kommunikation mit Gerichten, Behörden und sonstigen Dritten, die an diesen Übermittlungsweg angeschlossen sind, dient. Eine entsprechende Vorschrift für Berufsausübungsgesellschaften, die Mitglied der Rechtsanwaltskammern sind, enthält § 31b BRAO.

§ 130a Abs. 3 ZPO sowie die Parallelvorschriften in den übrigen Verfahrensordnungen sieht vor, dass ein elektronisches Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen sein muss oder von der verantwortenden Person signiert und auf einem sicheren Übermittlungsweg eingereicht werden muss. Sicherer Übermittlungsweg ist nach § 130a Abs. 4 ZPO sowie den Parallelvorschriften unter anderem das beA (Nr. 2).

Im Verwaltungsverfahren ist es für die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Berufsausübungsgesellschaften derzeit zwar möglich, das beA zu nutzen und elektronische Dokumente an die besonderen elektronischen Behördenpostfächer (beBPo) zu senden. Es ist indes in jedem Fall erforderlich, dass schriftformgebundene elektronische Dokumente mit einer qualifizierten elektronischen Signatur der verantwortenden Person versehen werden. Der zweite in den Verfahrensordnungen mögliche Weg, ein elektronisches Dokument mittels einfacher Signatur und bei höchstpersönlicher Anmeldung am beA über den sicheren Übermittlungsweg zu versenden, existiert bislang nicht. Es ist kein Grund dafür ersichtlich, im Verwaltungsverfahren strengere Anforderungen aufzustellen als im Gerichtsverfahren. Insofern begrüßt die BRAK den Vorschlag, den sicheren Übermittlungsweg als weitere Möglichkeit des Schriftformersatzes auch im Verwaltungsverfahren durch Änderung des § 3a VwVfG-E vorzusehen.

1.1 § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E

Die BRAK begrüßt, dass neben der qualifizierten elektronischen Signatur in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E die Übermittlung von elektronischen Dokumenten über einen sicheren Übermittlungsweg aus dem beA möglich sein soll.

¹ Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die im Folgenden willkürlich gewählte weibliche oder männliche Form schließt alle Geschlechter gleichberechtigt ein.

Der Wortlaut des § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E weicht indes von der Formulierung in § 130a Abs. 3 ZPO und den Parallelvorschriften in den übrigen Verfahrensordnungen ab, ohne dass hierfür ein Sachgrund ersichtlich ist.

Die BRAK schlägt daher vor, die Formulierung aus den Verfahrensordnungen auch für das Verwaltungsverfahren zu übernehmen. Ein wesentliches Merkmal des Schriftformersatzes durch den sicheren Übermittlungsweg ist der vertrauenswürdige Herkunftsnachweis, der angebracht wird, wenn die Postfachinhaberin oder der Postfachinhaber persönlich an seinem beA im Zeitpunkt des Nachrichtenversandes angemeldet ist. Nur dann ersetzt der Versand einer einfach signierten Nachricht das Schriftformerfordernis, ohne dass es auf eine qualifizierte elektronische Signatur der verantwortenden Person ankommt. Es müsste daher in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E klargestellt werden, dass zum einen das elektronische Dokument von der verantwortenden Person (einfach) signiert werden und dass es auf einem sicheren Übermittlungsweg i.S.d. § 130a Abs. 4 ZPO i.V.m. § 23 Abs. 3 Satz 5 RAVPV versandt werden muss.

Die BRAK schlägt daher folgende Formulierung vor:

„(3) Die Schriftform kann auch ersetzt werden

[...]

2. durch Übermittlung des von der verantwortenden Person signierten und von ihr an die Behörde auf einem sicheren Übermittlungsweg übermittelten elektronischen Dokuments. Sichere Übermittlungswege sind

a) der Übermittlungsweg zwischen den besonderen elektronischen Anwaltspostfächern nach §§ 31a und 31b BRAO oder einem entsprechenden, auf gesetzlicher Grundlage errichteten elektronischen Postfach und dem nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens eingerichteten Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts;

b) der Übermittlungsweg zwischen einem nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens eingerichteten Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und einem entsprechend eingerichteten Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts;

c) der Übermittlungsweg zwischen einem nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens eingerichteten elektronischen Postfach einer natürlichen oder juristischen Person oder einer sonstigen Vereinigung und einem nach Durchführung eines Identifizierungsverfahrens eingerichteten Postfach einer Behörde oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts;

d) der Postfach- und Versanddienst eines De-Mail-Kontos, wenn der Absender bei Versand der Nachricht sicher i.S.d. § 4 Abs. 1 Satz 2 des De-Mail-Gesetzes angemeldet ist und er sich die sichere Anmeldung gem. § 5 Abs. 5 des De-Mail-Gesetzes bestätigen lässt.

[...]“

Durch diese Formulierung wäre die Regelung aus den gerichtlichen Verfahrensordnungen übernommen und es bestünde Klarheit für die Nutzerinnen und Nutzer, dass die Anforderungen an den Schriftformersatz einheitlich im gerichtlichen Verfahren und im Verwaltungsverfahren gelten. Die Klarstellung („von ihr“ in § 3a Abs. 3 Nr. 2 VwVfG-E), dass das einfach signierte elektronische Dokument bei Nutzung des sicheren Übermittlungswegs von der verantwortenden Person selbst über das beA versandt werden

muss, soll Unklarheiten vermeiden. Sie entspricht der ständigen Rechtsprechung sowie der Regelung in § 23 Abs. 3 Satz 5 RAVPV.

1.2 Regelungen für übrige Verwaltungsverfahren

Die BRAK regt an, die Einführung des sicheren Übermittlungswegs nicht nur im Verwaltungsverfahren nach § 3a VwVfG einzurichten, sondern ihn auf die übrigen Verwaltungsverfahren / öffentlich-rechtliche Verfahren zu erstrecken und entsprechende Regelungen in § 36a SGB I sowie § 87a AO aufzunehmen.

2. Digitale Beteiligungsverfahren der Öffentlichkeit als Regelfall

Der Entwurf sieht vor, durch Anpassungen in den §§ 27a - 27c VwVfG-E die Regelungen des Planungssicherstellungsgesetzes (die öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachungen, die Auslegung von Unterlagen und Erörterungstermine betreffen) in das VwVfG zu übernehmen.

2.1 § 27a VwVfG

Die Neuregelung in § 27a Abs. 1 VwVfG-E (Bekanntmachung im Internet), sieht vor, dass, wenn durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet ist, diese dadurch zu bewirken ist, dass die Bekanntmachung „auch“ über eine Internetseite der Behörde erfolgt soll.

Gegen diesen Regelungsvorschlag hat die BRAK keine Bedenken.

Die BRAK weist nur ergänzend erneut darauf hin, dass es für die an den Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren teilhabenden Bürger wichtig ist, auch einen unmittelbaren und für jedermann leicht zugänglichen, nicht nur einen digitalen Zugang zu den auszulegenden Unterlagen zu haben. Die „Anstoßwirkung“ der Bekanntmachungen und die „Zugänglichkeit“ ist für jedermann zu sichern.

2.2 § 27b VwVfG

Nach § 27b VwVfG-E (Zugänglichmachung auszulegender Dokumente) - und dem Änderungsvorschlag zu § 73 Abs. 3 VwVfG-E - soll die Auslegung von Dokumenten so bewirkt werden, dass die Dokumente über die Internetseite der für die Auslegung zuständigen Behörde oder ihres Verwaltungsträgers und auf mindestens eine andere Weise zugänglich gemacht werden.

Dieser Regelungsvorschlag sieht somit eine Möglichkeit der Kenntnisnahme für „nicht-digitalaffine Einwendende“ vor, so dass die BRAK gegen die Regelung in § 27b VwVfG-E grundsätzlich keine Einwände hat. Die BRAK weist jedoch darauf hin, dass sich Auslegungs- und damit Anwendungsschwierigkeiten aus der Unbestimmtheit des Begriffs „mindestens eine andere Weise“ ergeben können. Eine klare Regelung könnte die Angreifbarkeit des Verfahrens und damit mögliche Verzögerungen im Verfahren verhindern.

2.3 § 27c VwVfG

§ 27c Abs. 1 VwVfG-E (Erörterung mit Verfahrensbeteiligten oder der Öffentlichkeit) regelt für den Fall, dass durch Rechtsvorschrift eine Erörterung, eine mündliche Verhandlung oder eine Antragskonferenz angeordnet ist, diese entweder durch eine Onlinekonsultation oder – mit Einwilligung der zur Teilnahme Berechtigten – durch eine Video- oder Telefonkonferenz ersetzt werden kann. Damit sollen die Regelungen aus dem Planungssicherstellungsgesetz für Online-Konsultationen bzw. Telefon- oder Video-Konferenzen in das Verwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden.

Die BRAK sieht Bemühungen, die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie im Planungssicherstellungsgesetz für die Zeiten der Pandemie vorgesehen war, unter dem Deckmantel einer weiteren Digitalisierung zu einem „Regelbeteiligungsverfahren“ auszugestalten, kritisch.

Grund für eine lange Dauer von Zulassungsverfahren ist nicht das Verfahrensrecht, das in den vergangenen Jahren ohnehin auf ein nurmehr rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügendes Niveau beschränkt wurde, sondern die Anforderungen des materiellen Rechts, weshalb nennenswerte Beschleunigungseffekte nicht durch eine weitere Beschränkung der Öffentlichkeit, ihre Rechte im Zulassungsverfahren verfolgen zu können, erreicht wird. Im Gegenteil sind weitere Akzeptanzverluste und eine damit einhergehende wachsende Bereitschaft in der Bevölkerung zu befürchten, gegen Großvorhaben vorzugehen.

Der Erörterungstermin gilt herkömmlicherweise als Kernstück des Planfeststellungsverfahrens und sonstiger umweltrechtlicher Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Die BRAK verkennt nicht, dass der Termin häufig von Beteiligten, die nicht zu den Betroffenen zählen, zu „Schaukämpfen“ missbraucht wird. Er ist aber Ausprägung der rechtsstaatlich gebotenen Anhörung und dient der Transparenz des Verfahrens und der Partizipation der von der Planung in ihren Rechten Betroffenen. Das lässt sich nur durch eine direkte persönliche Kommunikation zwischen den Beteiligten erreichen.

Ein solcher Austausch kann in einer Online-Konsultation, die im Zweifelsfall der Regelfall sein wird, weil für Videokonferenzen (Telefonkonferenzen dürften für einen Erörterungstermin bei Großvorhaben ohnehin nur ausnahmsweise in Betracht kommen) das Einverständnis aller zur Teilnahme Berechtigten erforderlich ist, was, wie die Praxis zeigt, schwerlich zu erreichen sein dürfte, nicht erreicht werden.

Bei einer Onlinekonsultation gibt es keinen direkten Austausch zwischen verfahrensführender Behörde, Vorhabenträger und den beteiligten Behörden, Vereinigungen oder Einwendenden. Die direkte persönliche Konsultation in „Rede und Gegenrede“ wird durch ein indirektes schriftliches Verfahren ersetzt, das sich in einem wechselseitigen Austausch elektronischer Stellungnahmen und Gegenäußerungen erschöpft, was dem Anliegen einer „Erörterung“ – eines „gehört Werdens“ von Angesicht zu Angesicht – nicht Rechnung trägt, womit erst Recht eine Akzeptanz- oder Befriedungsfunktion des Erörterungstermins nicht zu erreichen sein wird.

Unabhängig davon wird dadurch, wie Erfahrungen aus der Praxis zeigen, ein nennenswerter Zeitgewinn nicht erreicht.

* * *