



Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung

---

Speyerer  
Forschungsberichte

**304**

**Jan Ziekow / Torge Ziemer / Friederike Bickmann**

Evaluation des  
Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG)  
Abschlussbericht

Speyerer Forschungsbericht 304

Jan Ziekow / Torge Ziemer / Friederike Bickmann

# Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG)

Abschlussbericht

Speyerer Forschungsbericht 304

Deutsches Forschungsinstitut  
für öffentliche Verwaltung  
2022  
Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

# Inhalt

Tabellenverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis	VI
Executive Summary	1
<b>1. Einführung</b>	<b>6</b>
1.1 Das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie vom 20. Mai 2020	6
1.2 Ziele der Evaluation	8
<b>2. Methodischer Ansatz</b>	<b>10</b>
2.1 Auswahl von Fachgesetzen	10
2.2 Auswahl von Interviewpartnern	12
2.3 Datenerhebung und -auswertung	16
<b>3. Ergebnisse der Evaluation</b>	<b>18</b>
3.1 Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachung	18
3.1.1 Anwendungspraxis	18
3.1.2 Auswirkungen	19
3.1.2.1 Aufwände & Verfahrensdauer	19
3.1.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe	20
3.1.2.3 Kommunikation und Befriedung	21
3.1.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale	21
3.1.3.1 Bewertung und Weiterführung	21
3.1.3.2 Optimierungspotenziale	21
3.2 Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen	22
3.2.1 Anwendungspraxis	22
3.2.1.1 Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen	22
3.2.1.2 Einreichung von Unterlagen	23
3.2.1.3 Leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten	24
3.2.1.4 Recht auf Widerspruch	25
3.2.2 Auswirkungen	26
3.2.2.1 Aufwände und Verfahrensdauer	26
3.2.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe	27
3.2.2.3 Kommunikation und Befriedung	29
3.2.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale	30
3.2.3.1 Bewertung und Weiterführung	30
3.2.3.2 Optimierungspotenziale	31
3.3 Erklärungen zur Niederschrift	32
3.3.1 Anwendungspraxis	32
3.3.2 Auswirkungen	33
3.3.2.1 Aufwände	33

3.3.2.2	Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe	33
3.3.2.3	Kommunikation und Befriedung	34
3.3.3	Weiterführung und Optimierungspotenziale	34
3.3.3.1	Bewertung und Weiterführung	34
3.3.3.2	Optimierungspotenziale	35
3.4	Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen	35
3.4.1	Anwendungspraxis	35
3.4.2	Auswirkungen	38
3.4.2.1	Aufwände und Verfahrensdauer	38
3.4.2.2	Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe	42
3.4.2.3	Kommunikation und Befriedung	44
3.4.3	Weiterführung und Optimierungspotenziale	46
3.4.3.1	Bewertung und Weiterführung	46
3.4.3.2	Optimierungspotenziale	47
3.5	Antragskonferenzen	50
3.5.1	Anwendungspraxis	50
3.5.2	Auswirkungen	51
3.5.2.1	Aufwände und Verfahrensdauer	51
3.5.2.2	Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe	53
3.5.2.3	Kommunikation und Befriedung	53
3.5.3	Weiterführung und Optimierungspotenziale	54
3.5.3.1	Bewertung und Weiterführung	54
3.5.3.2	Optimierungspotenziale	54
3.6	Allgemeine Bewertung des PlanSiG	56
3.7	Allgemeine Optimierungsvorschläge	57
3.7.1	(Technische) Ausstattung und Digitalisierung der Behörden	57
3.7.2	Weitere Voraussetzungen für digitale Öffentlichkeitsbeteiligung	58
4.	<b>Fazit und Handlungsempfehlungen</b>	<b>59</b>
4.1	Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen	60
4.2	Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen	61
4.3	Erklärungen zur Niederschrift	61
4.4	Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen	62
4.5	Antragskonferenzen	64
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>65</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anfrage bei Baubehörden

14

## Abkürzungsverzeichnis

Allgemeines Eisenbahngesetz .....	<i>AEG</i>
Baugesetzbuch .....	<i>BauGB</i>
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland .....	<i>BUND</i>
Bundesbedarfsplangesetz .....	<i>BBPlG</i>
Bundes-Immissionsschutzgesetz.....	<i>BImSchG</i>
Bundesnetzagentur .....	<i>BNetzA</i>
Bundesverband der Deutschen Industrie .....	<i>BDI</i>
Bundesverband WindEnergie .....	<i>BWE</i>
Deutsche Bahn AG .....	<i>DB</i>
Deutsche Industrie- und Handelskammertag .....	<i>DIHK</i>
Deutsche Städte- und Gemeindebund.....	<i>DStGB</i>
Deutsche Städtetag.....	<i>DST</i>
Deutsche Umwelthilfe.....	<i>DUH</i>
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.....	<i>FÖV</i>
Eisenbahnbundesamt.....	<i>EBA</i>
Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung.....	<i>UVPG</i>
Maßnahmenvorbereitungsgesetz.....	<i>MgvG</i>
Naturschutzbund Deutschland .....	<i>NABU</i>
Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz .....	<i>NABEG</i>
Planungssicherstellungsgesetz.....	<i>PlanSiG</i>
retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung .....	<i>rGFA</i>
Träger öffentlicher Belange .....	<i>TÖB</i>
Übertragungsnetzbetreiber .....	<i>ÜNB</i>
Umweltverträglichkeitsprüfung .....	<i>UVP</i>
Verband der Chemischen Industrie .....	<i>VCI</i>
Verwaltungsverfahrensgesetz.....	<i>VwVfG</i>
Wasserhaushaltsgesetz.....	<i>WHG</i>
Windenergieanlagen.....	<i>WEA</i>

## Executive Summary

### *Ziele und Methodik der Evaluation*

Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse der Evaluation des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (Planungssicherstellungsgesetz – PlanSiG), die durch das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat durchgeführt wurde.<sup>1</sup> Ziel der Evaluation war es erstens, einen Eindruck darüber zu gewinnen, inwieweit in der Verfahrenspraxis von den Instrumenten des PlanSiG Gebrauch gemacht wurde. Zweitens sollten die durch die Anwendung der Instrumente entstehenden Auswirkungen auf die Verfahrensbeteiligten untersucht werden: Schwerpunkte der Untersuchung waren dabei die Auswirkungen auf die Aufwände der Verfahrensbeteiligten, die Dauer der Verfahren, die Partizipationsbereitschaft und Teilhabemöglichkeiten sowie die Auswirkungen auf die Verfahrensakzeptanz sowie die Befriedungsfunktion der Verfahren. Das dritte Ziel der Evaluation war es zu prüfen, welche Instrumente des PlanSiG sich nach Außerkrafttreten des Gesetzes zur Weiterführung eignen und welche Modifikationen ggf. vorzunehmen sind. Auf Grundlage der Evaluationsergebnisse wurden vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Handlungsempfehlungen zur Optimierung der Instrumente des PlanSiG formuliert.

Die Evaluation wurde als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung in Form einer Ex-Post-Analyse durchgeführt. Zur Durchführung der Evaluation wurden vier Fachgesetze kriteriengeleitet ausgewählt, um eine aggregierte Analyse der Auswirkungen der Instrumente des PlanSiG zu ermöglichen: Bauleitplanverfahren nach dem Baugesetzbuch, Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, Planfeststellungsverfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz und Verfahren der Bundesfachplanung und Planfeststellung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG). Es wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt, in dessen Rahmen 39 leitfadengestützte Experteninterviews mit Vertretern von Behörden, Vorhabenträgern und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen geführt wurden.

### *Allgemeine Bewertung des PlanSiG*

Das Ziel des PlanSiG, den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit zu geben, Verwaltungsverfahren auch während der Pandemie rechtssicher weiterführen zu können, wurde weitestgehend erreicht. Umfassende Verzögerungen der Verfahren konnten verhindert und die Handlungsfähigkeit von Behörden aufrechterhalten werden. Die Verstetigung der Instrumente des PlanSiG wurde vor dem Hintergrund dessen, dass die Instrumente das Potenzial aufweisen, Aufwände für die beteiligten Akteure zu reduzieren und Teilhabemöglichkeiten für die Bürger zu erweitern, in weiten Teilen befürwortet. Dennoch sollten die digitalen Instrumente des PlanSiG nicht als Ersatz, sondern als Alternative zu analogen Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden werden. Letztere sind mit Blick auf die Teilhabe nicht-digitalaffiner Bürger nach wie vor als unentbehrlich einzuschätzen; zudem kann davon ausgegangen werden, dass sich eine Befriedung von Verfahren am

---

<sup>1</sup> Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird im Bericht das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind dabei immer alle Geschlechter.

ehesten über den persönlichen Kontakt im Rahmen von Präsenzveranstaltung erreichen lässt.

Wesentlichster Kritikpunkt des PlanSiG war eine fehlende Rechtssicherheit bei der Anwendung einzelner Instrumente, bedingt durch unbestimmte Rechtsbegriffe und offene gehaltene Formulierungen. In dieser Hinsicht bedarf es der Präzisierung und Klarstellung von Regelungen durch den Gesetzgeber.

#### *Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen*

Durch das PlanSiG haben sich keine wesentlichen Veränderungen in der Verfahrenspraxis bei ortsüblichen und öffentlichen Bekanntmachungen ergeben. Neben den klassischen analogen Bekanntmachungsformen wie Amtstafelanschlägen oder Veröffentlichungen in Amtsblättern wurden auch bereits vor Inkrafttreten des PlanSiG digitale Bekanntmachungsformate wie Veröffentlichungen auf Behördenwebseiten oder einschlägigen Portalen umfassend genutzt. Gesonderte Aufwände entstanden durch die Anwendung des § 2 PlanSiG bzw. die Anwendung digitaler Bekanntmachungsformate im Allgemeinen nicht. Von den Teilnehmern wurde das Format der Internetbekanntmachung im Hinblick auf eine potenziell erhöhte Reichweite der Bekanntmachungsinhalte einerseits positiv bewertet, andererseits im Hinblick auf die Gewährleistung der Teilhabe für alle Bevölkerungsgruppen kritisch diskutiert. Analogen Formaten wurde sowohl hinsichtlich der Teilhabe als auch der Anstoßfunktion eine wichtige Bedeutung zugemessen.

Angesichts des geringen Mehraufwands bei der Nutzung digitaler Bekanntmachungsformen und dem Nutzen des Instruments im Hinblick auf eine möglichst breite Teilhabe an den Verfahren wird die Weiterführung des Instruments befürwortet. In Weiterentwicklung der Regelung des § 27a VwVfG sollte das Instrument der Bekanntmachung im Internet in Zukunft obligatorisch zur Anwendung kommen. Im Sinne größtmöglicher Verfahrenstransparenz und zur Sicherstellung der erforderlichen Anstoßfunktion sollten allerdings auch weiterhin zusätzlich analoge Bekanntmachungsformen als obligatorisches Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen werden.

#### *Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen*

Die Veröffentlichung von Unterlagen und Entscheidungen im Internet war bereits vor der Pandemie übliche Praxis. Daneben fand auch während der Pandemie in der Regel eine durchgehende Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen unter Einhaltung gewisser Sicherheitsmaßnahmen statt. Andere leicht erreichbare Zugangsmöglichkeiten wurden kaum genutzt. Vielmehr war der für die Bereitstellung entsprechender Zugänge notwendige Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen ebenso Anlass für Kritik wie die hohen Hürden für eine Nutzung durch nicht-digitalaffine Bürger. Das Recht des Antragstellers, der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet im Hinblick auf die Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder wichtiger Sicherheitsbelange gemäß § 3 Abs. 1 S. 5 PlanSiG zu widersprechen, war in nur einem spezifischen Verfahren praxisrelevant. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse würden bislang im Einvernehmen zwischen Behörden und Unternehmen geschwärzt; dies wurde auch im Hinblick auf die digitale Veröffentlichung von Unterlagen als ausreichend bewertet.

Im Vergleich zur Auslegung der Unterlagen wurde das Instrument der Veröffentlichung im Internet sowohl unter Aufwands Gesichtspunkten, als auch im Hinblick auf die Transparenz bzw. Akzeptanz der Verfahren positiv bewertet. Allerdings wurde in Bezug auf die Ge-



währleistung einer niedrigschwelligen Teilhabe auf die Nachteile einer rein digitalen Veröffentlichung von Unterlagen für nicht-digitalaffine Bürger verwiesen. In der Frage der Beschleunigung von Verfahren durch die Anwendung des Instruments der digitalen Veröffentlichung von Unterlagen wurden dem Instrument nur geringe Vorteile im Vergleich zur analogen Auslegung attestiert.

In Weiterentwicklung der Regelung des § 27a VwVfG sollte das Instrument der digitalen Veröffentlichung von Unterlagen und Entscheidungen weiterhin obligatorisch zur Anwendung kommen. Die Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen sollte im Hinblick auf die Teilhabemöglichkeiten bestimmter Bevölkerungsgruppen ebenfalls weiterhin obligatorisch erfolgen. Allerdings sollte geprüft werden, inwieweit Formen der hybriden Veröffentlichung von Unterlagen und Entscheidungen zur Anwendung kommen können, durch die kein unangemessener Mehraufwand für Antragsteller und Behörden erzeugt wird. Hier ist eine Anwendung des Instruments der Veröffentlichung im Internet in Verbindung mit einer reduzierten Form der Auslegung vor Ort, z. B. durch Beschränkung auf ein bis zwei, gut erreichbare Auslegungsorte, denkbar.

#### *Erklärungen zur Niederschrift*

Der Ausschluss der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift nach § 4 Abs. 1 PlanSiG fand in den untersuchten Verfahren kaum Anwendung. Ursachen hierfür waren zum einen die bereits in vorpandemischen Zeiten bestehende, geringe Bereitschaft in der Bevölkerung, die Möglichkeit der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift zu nutzen, zum anderen die Vorteile des Instruments im Hinblick auf die Gewährleistung einer barrierefreien Teilhabe für bestimmte Personengruppen. Das Instrument der Abgabe elektronischer Erklärungen wurde in der Praxis ungeachtet der Regelungen des § 4 Abs. 1 und 2 PlanSiG in weiten Teilen angewendet. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass sich der Aufwand aufseiten der Behörden bei der Verarbeitung elektronischer Stellungnahmen als weitaus geringer darstelle als bei der Verarbeitung anderer Formen der Stellungnahme.

Angesichts der Relevanz des Instruments der Erklärung zur Niederschrift im Hinblick auf die Gewährleistung einer barrierefreien Teilhabe sollte dieses, abweichend von der Regelung nach § 4 Abs. 1 PlanSiG, weiterhin obligatorisch zur Anwendung kommen. Im Falle pandemiebedingter Kontaktbeschränkungen o. Ä. könnte die Möglichkeit einer Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift dahingehend eingeschränkt werden, dass diese nur im Rahmen von Terminvereinbarungen eröffnet oder auf die Abgabe fernmündlicher Erklärungen beschränkt wird.

Das Instrument der elektronischen Abgabe von Erklärungen sollte, sofern in bestimmten Fachgesetzen noch nicht entsprechend geregelt, als obligatorisches Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung festgeschrieben werden.

#### *Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen*

Im Rahmen der untersuchten Fälle wurden Erörterungen schwerpunktmäßig durch Online-Konsultationen nach § 5 Abs. 2 bis 4 PlanSiG ersetzt. Auch mit Videokonferenzen nach § 5 Abs. 5 PlanSiG lagen Erfahrungen vor. Jedoch wurde, bedingt durch die Regelung nach § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG, nach der die zur Teilnahme Berechtigten einer Anwendung dieses Formats zustimmen müssen, aus Praktikabilitätsgründen vielfach auf die Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen verzichtet. Unter Aufwands Gesichtspunkten wurden die Instrumente der Online-Konsultation und der Telefon- bzw. Videokonferenz überwie-

gend positiv bewertet, insbesondere im Hinblick auf wegfallende finanzielle und personelle Aufwände im Bereich der Veranstaltungsorganisation sowie der An- und Abreise. Als problematisch erwiesen sich hingegen Unklarheiten in Bezug auf den genauen Ablauf von Online-Konsultationen, die in einigen Verfahren zu einem erheblichen Mehraufwand für Behörden und Antragsteller sowie Verzögerungen im Verfahren geführt hätten. Die Teilhabe an Verfahren werde nach Ansicht vieler Teilnehmer<sup>2</sup> durch die Anwendung der digitalen Erörterungsinstrumente tendenziell gestärkt, insbesondere mit Blick auf jüngere Bevölkerungsgruppen, Berufstätige und Familien mit Kindern. Allerdings stelle sich im Hinblick auf die Anwendung digitaler Formate die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass der zunehmend kleiner werdenden Gruppe nicht-digitalaffiner Bürger der Zugang zu entsprechenden Beteiligungsverfahren nicht verwehrt wird. Hier müssten ggf. parallele Angebote geschaffen werden, die auch eine analoge Teilnahme an entsprechenden Verfahren vorsehen. Im Hinblick auf die Befriedungsfunktion von Erörterungen sowie die Akzeptanz der Beteiligten gegenüber den Verfahren verwies eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer auf die Vorteile des Erörterungstermins in Präsenz. Gerade für konfliktintensive Verfahren sei der persönliche, unmittelbare Austausch zwischen den Verfahrensbeteiligten elementar, um Vertrauen aufzubauen und zu besseren Verfahrensergebnissen zu kommen. Insbesondere die Online-Konsultation falle in dieser Hinsicht hinter den Erörterungstermin in Präsenz zurück.

Im Ergebnis wird eine Verstärkung der Instrumente nach § 5 Abs. 2 bis 5 PlanSiG empfohlen. Um die Erörterung in einem möglichst passgenauen, auf die jeweiligen Verfahrenseigenschaften abgestimmtem Format durchführen zu können, sollte das PlanSiG allerdings dahingehend angepasst werden, dass die Entscheidung über das jeweilige Format der Erörterung grundsätzlich in das Ermessen der verfahrensführenden Behörden gestellt wird. Dem Gesetzgeber wird in diesem Zusammenhang empfohlen, im Sinne der Vorstrukturierung von Ermessensentscheidungen ermessensleitende Kriterien wie die (potenzielle) Konflikthaftigkeit des Verfahrens, aber auch die Größe und Zusammensetzung des Einwenderkreises und die Komplexität des zu erörternden Stoffes aufzustellen sowie eine prozedurale Abbildung des Auswahlprozesses, bspw. in einem Beteiligungsscoping, vorzusehen. Anlass zur Überprüfung gibt, angesichts der zu erwartenden Mehraufwände für verfahrensführende Behörden, zudem die Regelung nach § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG, die das Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten zur Voraussetzung für die Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen macht.

### *Antragskonferenzen*

Das Instrument der schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme als Alternative zur Antragskonferenz nach § 5 Abs. 6 PlanSiG kam sowohl im Rahmen von Scoping-Terminen nach § 15 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) als auch im Rahmen von Antragskonferenzen nach § 7 und § 20 des Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) zur Anwendung. In der Praxis habe sich nach Angaben der Teilnehmer gezeigt, dass durch die Anwendung des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens der Aufwand für die Verfahrensbeteiligten erheblich reduziert werden kann. Zudem werde durch die Anwendung des Instruments eine niedrigschwelligere Teilhabe in öffentlichen Verfahren ermöglicht. Für nicht-digitalaffine Bürger müssten im

---

<sup>2</sup> Die Bezeichnung Teilnehmer bezieht sich hier und im Folgenden auf die Teilnehmer der Evaluation, d. h. alle Personen bzw. Entitäten, die sich im Rahmen eines Interviews oder einer Stellungnahme an der Evaluation beteiligt haben.

Anwendungsfall jedoch analoge Formen der Abgabe von Stellungnahmen eröffnet werden, um eine umfassende Teilhabe sicherzustellen. Für Verfahren mit schwerpunktmäßiger Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sei das schriftliche Verfahren auch unter kommunikativen Gesichtspunkten eine denkbare Alternative zum Präsenztermin. In Bezug auf Verfahren mit starker Beteiligung der Öffentlichkeit, insbesondere Antragskonferenzen nach dem NABEG, wurde allerdings darauf verwiesen, dass der persönliche Dialog im Rahmen von Präsenzveranstaltungen wichtig sei, um zu einem frühen Verfahrenszeitpunkt Informations- und Dialogangebote zu eröffnen und auf diese Weise eine hinreichende Verfahrensakzeptanz sicherzustellen.

Angesichts der allgemein positiven Bewertung des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens nach § 5 Abs. 6 PlanSiG sollte diese Regelung fortgeführt werden. Im Sinne einer effizienten Planung und der Eröffnung niedrigschwelliger Teilhabemöglichkeiten bietet es sich zudem an, Videokonferenzen als weitere Alternative zur Antragskonferenz in Präsenz in den Instrumentenkasten des PlanSiG aufzunehmen. In Anbetracht potenziell steigender Aufwände in nachfolgenden Verfahrensschritten durch die bisherige Anwendungspraxis der Bundesnetzagentur sollte darüber hinaus für NABEG-Verfahren erwogen werden, Antragstellern im Rahmen des schriftlichen bzw. elektronischen Verfahrens die Möglichkeit zu eröffnen, sich in Bezug auf eingegangene Stellungnahmen gegenüber der Bundesnetzagentur äußern zu können.

# 1. Einführung

## 1.1 Das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie vom 20. Mai 2020

Anlass für den Gesetzgebungsprozess, der in der Verabschiedung des Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (Planungssicherungsgesetz – PlanSiG) mündete, stellten die zu Beginn der Covid-19-Pandemie erlassenen Infektionsschutzmaßnahmen von Bund und Ländern dar.<sup>3</sup> Aufgrund von Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen konnten wichtige Verfahrensschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren nicht mehr umgesetzt werden. Dazu gehörte bspw. die Schließung von Verwaltungsgebäuden für den Publikumsverkehr oder das Verbot größerer Menschenansammlungen – Maßnahmen, die insbesondere für die Auslegungen von Unterlagen und Entscheidungen sowie die Durchführung von Erörterungsterminen ein großes Hindernis darstellten.<sup>4</sup> Eine verfahrensrechtlich einwandfreie Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Verwaltungsverfahren wurde durch diese Maßnahmen immens erschwert oder konnte nicht mehr gewährleistet werden.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund sollte durch das PlanSiG eine rechtssichere Durchführung von Verwaltungsverfahren durch befristete „formwahrende Alternativen“<sup>6</sup>, insbesondere durch den Ersatz analoger durch digitale Beteiligungsinstrumente, ermöglicht werden. Darüber hinaus wurde mit dem PlanSiG das Ziel verbunden, relevante Erkenntnisse im Hinblick auf „eine bürgerfreundliche Digitalisierung der Verwaltung“<sup>7</sup> zu gewinnen. Der Gesetzgeber ging in diesem Zusammenhang davon aus, dass digitale Kommunikationsformen einer barrierefreien Teilhabe zuträglich sein könnten.<sup>8</sup>

Das PlanSiG trat am 29.05.2020 in Kraft und wurde durch Art. 1 des Gesetzes am 18.03.2021 geändert, wodurch die Instrumente des PlanSiG (ausgehend von ihrem ursprünglichen Fristende 31.03.2021) bis zum 31.12.2022 verlängert wurden. Das PlanSiG gliedert sich in sieben Paragraphen. § 1 PlanSiG definiert den Anwendungsbereich: Insgesamt sind Verfahren nach 24 benannten Fachgesetzen von den Regelungen des PlanSiG betroffen. Damit sind nicht nur Planungs- und Genehmigungsverfahren vom PlanSiG umfasst, sondern Verfahren im weiteren Sinne gemeint: „[Der Verfahrensbegriff] umfasst neben den Verfahrensvorschriften der in § 1 aufgeführten Fachgesetzen auch die darin *in Bezug genommenen* Verfahrensvorschriften des Bundes- und Landesrechts. (...) Bedeutsam ist dieses umfassende Verständnis vor allem deshalb, weil die genannten Bundesgesetze Verfahrensschritte iSd §§ 2-5 häufig gar nicht selbst regeln oder nur modifizieren

---

<sup>3</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2020a), S. 1.

<sup>4</sup> Vgl. ebd.

<sup>5</sup> Vgl. Wysk (2020), S. 905.

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag (2020a), S. 2.

<sup>7</sup> Deutscher Bundestag (2020b), S. 6.

<sup>8</sup> Vgl. ebd.

und sich im Übrigen des Reservoirs des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts bedienen.“<sup>9</sup>

Die §§ 2-5 PlanSiG regeln die sogenannten „formwahrenden Alternativen“<sup>10</sup> für Beteiligungsschritte in den in § 1 PlanSiG genannten Verfahren.

§ 2 PlanSiG betrifft die ortsübliche und öffentliche Bekanntmachung: Ein Anschlag an einer Amtstafel oder eine Auslegung zur Einsichtnahme können durch eine Veröffentlichung des Inhalts der Bekanntmachung im Internet ersetzt werden (§ 2 Abs. 1 S. 1 PlanSiG). Wird § 2 Abs. 1 PlanSiG angewendet, hat die Bekanntmachung daneben in einem amtlichen Veröffentlichungsblatt oder einer örtlichen Tageszeitung zu erscheinen (§ 2 Abs. 1 S. 2 PlanSiG).

§ 3 PlanSiG regelt die Auslegung von Unterlagen oder Entscheidungen. Sofern nach den Maßgaben des entsprechenden Fachgesetzes eine Auslegung nicht unterlassen werden kann, kann die Auslegung durch eine Veröffentlichung im Internet ersetzt werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 PlanSiG). Entsprechend kann verlangt werden, dass die Unterlagen in einem elektronischen Format eingereicht werden müssen (§ 3 Abs. 3 PlanSiG). Die Widerspruchsklausel in § 3 Abs. 1 S. 3ff. PlanSiG räumt dem Antragsteller das Recht ein, bei Bedenken hinsichtlich einer Gefährdung von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen oder wichtiger Sicherheitsbelange der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet zu widersprechen; das Verfahren wird in der Konsequenz bis zu einer Auslegung der Unterlagen ausgesetzt. § 3 Abs. 2 PlanSiG regelt, dass die betreffenden Unterlagen und Entscheidungen nicht nur im Internet zu veröffentlichen sind, sondern auch eine Auslegung in analoger Form zu erfolgen hat. Ist dies nicht möglich, können alternativ andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten wie Lesegeräte oder Versendungen zu Anwendung kommen.

§ 4 PlanSiG betrifft die Möglichkeit, Einwendungen und Stellungnahmen im Rahmen von Erklärungen zur Niederschrift abzugeben. Die Abgabe kann von der verfahrensführenden Behörde ausgeschlossen werden, sollte diese im Fristzeitraum nicht oder nur in Verbindung mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand realisiert werden können (§ 4 Abs. 1 PlanSiG). Wird die Erklärung zur Niederschrift ausgeschlossen muss eine Gelegenheit zur Abgabe elektronischer Erklärungen eröffnet werden (§ 3 Abs. 2 PlanSiG).<sup>11</sup>

§ 5 Abs. 1-5 PlanSiG regelt Alternativen für Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen. Nach Abs. 1 wird die Möglichkeit eröffnet, bei einer Ermessensentscheidung der Behörde über die Durchführung eines Erörterungstermins oder einer mündlichen Verhandlung geltende Bestimmungen hinsichtlich pandemiebedingter (Kontakt-)Beschränkungen zu berücksichtigen. Nach Abs. 2 können Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen, die nach Maßgabe des jeweiligen Fachgesetzes angeordnet sind, durch eine Online-Konsultation ersetzt werden. Nähere Regelungen zur Online-Konsultation finden sich in den Abs. 3 und 4. Möglich ist es nach § 5 Abs. 5 PlanSiG zudem, die Online-Konsul-

---

<sup>9</sup> Wysk (2020), S. 906.

<sup>10</sup> Deutscher Bundestag (2020a), S. 2.

<sup>11</sup> Laut Wysk stellt diese Regelung eine deutliche Vereinfachung der Kommunikation gegenüber dem § 3a Abs. 2 VwVfG dar: Durch den § 4 Abs. 2 PlanSiG ist nunmehr eine E-Mail als Kommunikationsweg ausreichend, ein spezifischer Übermittlungsweg ist nicht mehr vorausgesetzt (vgl. Wysk 2020, S. 908).

tation durch eine Telefon- oder Videokonferenz zu ersetzen, wenn die zur Teilnahme Berechtigten einer solchen Ersetzung zustimmen. § 5 Abs. 6 PlanSiG regelt die Ersetzung von Antragskonferenzen durch Möglichkeiten zur schriftlichen und elektronischen Stellungnahme.

§ 6 PlanSiG bestimmt Übergangsregelungen: Zum einen können die Instrumente des §§ 2-5 PlanSiG unter bestimmten Voraussetzungen auch für Verfahren angewendet werden, die vor Inkrafttreten des PlanSiG begonnen, aber noch nicht abgeschlossen wurden (§ 6 Abs. 1 PlanSiG). Verfahrensschritte, die nach Maßgabe der §§ 2-5 PlanSiG umgesetzt wurden, haben über das Außerkrafttreten dieser Paragraphen hinaus Gültigkeit (§ 6 Abs. 2 PlanSiG). § 6 Abs. 3 PlanSiG betrifft die Konsequenzen von Verfahrensverstößen.

§ 7 PlanSiG regelt das Inkraft- und Außerkrafttreten des Gesetzes. Die Regelungen der §§ 1-5 PlanSiG sind bis zum 31. Dezember 2022 gültig; das Gesetz selbst tritt zum 30. September 2027 außer Kraft (§ 7 Abs. 2 PlanSiG).

Teilweise enthalten die in § 1 PlanSiG genannten Fachgesetze sowie das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) bereits Regelungen zur Form der einzelnen Öffentlichkeitsbeteiligungsschritte. Die Regelungen des PlanSiG gehen diesen vor. „Das PlanSiG ist ein Querschnittsgesetz, dessen Regelungen in §§ 2-4 konkurrierenden im Verwaltungsverfahrensgesetz und in den Fachgesetzen seines Anwendungsbereichs (...) als speziellere vorgehen; dort bestehende Beschränkungen werden erweitert.“<sup>12</sup>

## 1.2 Ziele der Evaluation

Seitens des Auftraggebers wurden mehrere Ziele mit der Evaluation des PlanSiG verbunden. Zunächst war zu erheben, inwieweit in der Verfahrenspraxis von den Regelungen des PlanSiG Gebrauch gemacht wurde, insbesondere in welchen Verfahren, Fachbereichen oder Situationen die verschiedenen Instrumente des PlanSiG zur Anwendung kamen. Daran schloss sich die Frage an, aus welchen Gründen die verfahrensführenden Behörden die durch das PlanSiG zur Verfügung gestellten Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung anwendeten bzw. aus welchen Gründen auf eine Anwendung der Instrumente verzichtet wurde. Neben der Betrachtung der Anwendungspraxis war es Aufgabe des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung (FÖV), zu prüfen, welche Auswirkungen die Instrumente des PlanSiG auf die beteiligten Akteure in Verwaltungsverfahren, insbesondere Behörden, Vorhabenträger sowie zivilgesellschaftliche Gruppen wie Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, haben. Von besonderem Interesse waren dabei die Auswirkungen der mit dem Gesetz einhergehenden Digitalisierung bestimmter Verfahrensschritte.

Zur Untersuchung der Auswirkungen einer Anwendung der Regelungen und Instrumente des PlanSiG wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber zunächst folgende Prüfkriterien bestimmt:

- » Auswirkungen auf die im Rahmen der einzelnen Verfahrensschritte zu leistenden Aufwände aufseiten der an den Verfahren beteiligten Akteursgruppen, v. a. im Hinblick auf personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen,

---

<sup>12</sup> Wysk (2020), S. 905.

- » Auswirkungen auf die Dauer der jeweiligen Verfahrensschritte bzw. der Verfahren insgesamt,
- » Auswirkungen auf die Partizipationsbereitschaft aufseiten der an den Verfahren interessierten Öffentlichkeit bzw. der von den zu behandelnden Vorhaben Betroffenen, und
- » Auswirkungen auf die verfahrensbezogene Akzeptanz aufseiten der an den Verfahren beteiligten Öffentlichkeit bzw. Auswirkungen auf die Befriedungsfunktion einzelner Verfahrensschritte.

Auf Grundlage erster Untersuchungsergebnisse wurden zwei weitere Prüfkriterien definiert, die sich in erster Linie auf die Auswirkungen der Anwendung der Instrumente nach § 5 PlanSiG bezogen, und für den weiteren Projektverlauf das Untersuchungsdesign entsprechend erweiterten:

- » Auswirkungen auf die Möglichkeiten einer effizienten Verfahrensdurchführung, mit einem besonderen Fokus auf die Sachlichkeit des Austausches zwischen Behörde, Antragsteller und beteiligter Öffentlichkeit,
- » Auswirkungen auf die Möglichkeiten der behördlichen Informationsgewinnung, insbesondere im Hinblick auf die Funktion des Erörterungstermins als Instrument zur Ermittlung entscheidungsrelevanter Sachverhalte.

Ausgehend von der Prüfung der Gesetzesfolgen sollte vonseiten des FÖV eruiert werden, ob und welche der im Rahmen des PlanSiG aufgeführten Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung auch nach Außerkrafttreten der entsprechenden Regelungen in Verwaltungsverfahren zur Anwendung kommen können<sup>13</sup> und welche Modifikationen an den Regelungen und Instrumenten des PlanSiG vorzunehmen sind, um im Hinblick auf die angewendeten Prüfkriterien positive Effekte bei der Anwendung der Instrumente zu verstärken bzw. negative Effekte zu reduzieren. Als Ergebnis dieser Prüfung sollten vom FÖV Handlungsempfehlungen formuliert werden, die es dem Auftraggeber ermöglichen sollen, zukünftige gesetzliche Regelungen zur digitalen Optimierung der Öffentlichkeitsbeteiligung so auszugestalten, dass sie den spezifischen Bedürfnissen und Möglichkeiten der an Verwaltungsverfahren mitwirkenden Akteursgruppen, insbesondere aufseiten der Bürger, hinreichend entsprechen.

---

<sup>13</sup> Siehe dazu Deutscher Bundestag (2020b), S. 6.

## 2. Methodischer Ansatz

Da das PlanSiG bereits seit dem 29. Mai 2020 in Kraft war, wurde das Evaluationsvorhaben als retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) konzipiert. Ziel einer rGFA ist die retrospektive Erfassung der Zielerreichung einer Rechtsvorschrift und die Identifikation intendierter und nicht-intendierter Effekte derselben.<sup>14</sup> Auf Grundlage der Erkenntnisse einer solchen Untersuchung soll festgestellt werden, welcher Anpassungsbedarf im Hinblick auf die zu untersuchende Rechtsvorschrift besteht.

Als Spezialfall einer allgemeinen Wirkungsevaluation steht bei der rGFA neben der Untersuchung des Zielerreichungsgrads auch die Berücksichtigung weiterer Prüfkriterien im Vordergrund.<sup>15</sup> Beispiele für entsprechende Prüfkriterien sind die aufseiten der Normbetroffenen bestehende Akzeptanz gegenüber der Rechtsvorschrift, die Praktikabilität der Anwendung der Rechtsvorschrift oder die mit der Anwendung der Rechtsvorschrift verbundenen Auswirkungen auf die Verfahrensdauer.<sup>16</sup> Zur Bewertung der Wirkungen und Folgen der Regelungen ist es erforderlich, einzelne Prüfkriterien mit empirisch erhobenen Daten abzugleichen.

Beim vorliegenden Evaluationsvorhaben handelte es sich um einen geeigneten Anwendungsfall für die Durchführung einer *Ex-post-Analyse*. Diese Analysemethode, bei der nach Inkrafttreten der Regelungen geprüft wird, welche Regelungswirkungen sich im Hinblick auf die vorher festgelegten Prüfkriterien ergeben, kommt immer dann zum Einsatz, wenn es vor Inkrafttreten der Neuregelung keine Regelung gab, eine Regelung erweitert wurde oder Daten aus der Zeit vor Inkrafttreten der untersuchten Regelung – wenn überhaupt – nur mit erheblichem Aufwand zur Verfügung gestellt bzw. erhoben werden können.

### 2.1 Auswahl von Fachgesetzen

Die vom Auftraggeber ursprünglich vorgesehene Durchführung einer Vollerhebung, die sämtliche Verfahren, die unter die im PlanSiG aufgeführten Fachgesetze fallen, berücksichtigt, wurde vom FÖV bereits im Rahmen des Prozesses der Projektvergabe mit Blick auf den zur Verfügung stehenden Projektzeitraum für nicht umsetzbar beurteilt. Stattdessen wurde seitens des FÖV vorgeschlagen, die Auswirkungen der Regelungen und Instrumente des PlanSiG anhand ausgewählter Verfahrenstypen zu untersuchen.

Ziel einer entsprechenden Untersuchung ausgewählter Verfahrenstypen sollte es sein, Erkenntnisse über die Nutzung der Instrumente des PlanSiG sowie über ihre Auswirkungen auf entsprechende Verwaltungsverfahren zu gewinnen. Die Evaluation zielte dabei allerdings nicht darauf ab, einzelne Verfahren zu evaluieren und die spezifischen Charakteristika der jeweiligen Verfahren im Kontext der Anwendung der Instrumente des PlanSiG zu untersuchen, sondern durch eine kriteriengeleitete Auswahl zu einer aggregierten Betrachtung der Auswirkungen der Instrumente des PlanSiG im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu kommen. Durch die Berücksichtigung empirisch relevanter Auswahlkriterien

---

<sup>14</sup> Vgl. Böhret/Konzendorf (2001), S. 255.

<sup>15</sup> Vgl. ebd.

<sup>16</sup> Vgl. Böhret/Konzendorf (2001), S. 258.



sollte gewährleistet werden, dass die Auswahl der Heterogenität von Verwaltungsverfahren, auf die sich die Regelungen des PlanSiG beziehen, Rechnung trägt und sich aus der Untersuchung der ausgewählten Beispiele Erkenntnisse hinsichtlich der Wirkung der Instrumente für die Gesamtheit der vom PlanSiG betroffenen Verfahren ableiten lassen.

Im Rahmen der Fallauswahl wurden zunächst unterschiedliche Raumbezüge bzw. -bedarfe der im Rahmen von Verwaltungsverfahren zu behandelnden Vorhaben berücksichtigt. Im Kern ging es dabei um die Frage, ob sich entsprechende Vorhaben auf bestimmte Gebiete und Regionen konzentrieren oder sich über größere räumliche Dimensionen hinweg erstrecken (z. B. Ausbauvorhaben im Bereich des Übertragungsnetzes). Das FÖV ging in diesem Zusammenhang u. a. davon aus, dass aus einer Differenzierung verfahrensspezifischer Raumbezüge bzw. -bedarfe wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die Frage der Gewährleistung einer umfassenden (raumüberschreitenden) Teilhabe an Verfahren ableiten lassen. Auch die unterschiedliche Komplexität behördlicher Verfahren und die davon ausgehenden Aufwände bei der Anwendung der Regelungen des PlanSiG sollte über die Differenzierung nach verfahrensspezifischen Raumbezügen bzw. -bedarfen in der Fallauswahl Berücksichtigung finden.

Als weiteres Kriterium fanden die verfahrensspezifischen Zuständigkeiten von Behörden Berücksichtigung. Hierbei galt es, im Zuge der Auswahl der Verfahrenstypen die unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten, von der Gemeinde-, über die Kreis- und Landes- (unter Berücksichtigung möglicher Mittelbehörden) bis hin zur Bundesebene, abzudecken. Insbesondere im Hinblick auf die von den Verfahrensbeteiligten zu leistenden Aufwände war es nach Ansicht des FÖV von großem Interesse, bei der Untersuchung (potenzieller) Auswirkungen infolge der Anwendung der Regelungen des PlanSiG danach zu differenzieren, über welche administrativen Ressourcen die in den zu untersuchenden Verfahren verfahrensführenden Behörden verfügen.

Als drittes Auswahlkriterium wurde die politisch-gesellschaftliche Relevanz bzw. die Konflikthaftigkeit der betreffenden Vorhaben herangezogen. In diesem Zusammenhang wurde davon ausgegangen, dass sich, ausgehend von einer Differenzierung der Konflikthaftigkeit von Verfahren, tiefergehende Erkenntnisse im Hinblick auf den Beitrag digitaler Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Befriedung von Verfahren bzw. der Gewährleistung von Verfahrensakzeptanz ziehen lassen können.

Zudem musste im Hinblick auf die Auswahl sichergestellt werden, dass in Anbetracht der kurzen Projektlaufzeit ein möglichst niedrigschwelliger Feldzugang gewährleistet werden konnte.

Auf Grundlage der dargelegten Auswahlkriterien wurden vom FÖV in Absprache mit dem Auftraggeber die folgenden vier Verfahrenstypen ausgewählt:

- » Bauleitplanverfahren nach dem Baugesetzbuch (BauGB)
- » Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
- » Planfeststellungsverfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)
- » Verfahren der Bundesfachplanung und Planfeststellung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)

## 2.2 Auswahl von Interviewpartnern

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurde ein qualitatives Forschungsdesign für die Evaluation des PlanSiG festgelegt. Primäre Erhebungsmethode war die Durchführung leitfadengestützter Interviews mit Experten.

Bei Experteninterviews handelt es sich um eine bewährte und weit verbreitete Methode der qualitativen sozialwissenschaftlichen Forschung. Primär geht es im Rahmen von Experteninterviews darum, durch die Befragung von Personen im Rahmen einer Interviewsituation Wissen in Bezug auf einen bestimmten Untersuchungsgegenstand zu erschließen bzw. aufseiten der Forscher vorhandenes Wissen zu strukturieren und zu erweitern. Expertise beruht dabei auf dem Wissen der zu befragenden Person über die soziale Umwelt, in der sie sich bewegt, in der sie Beteiligte ist und in deren Rahmen sie entlang individueller Beobachtungen und Positionierungen eine spezifische Perspektive auf den zu untersuchenden Sachverhalt einnimmt.<sup>17</sup> Der Status einer zu befragenden Person als Expertin ergibt sich somit aus ihrem Spezialwissen im Hinblick auf den entsprechenden Untersuchungsgegenstand – in diesem Fall die spezifischen Wahrnehmungen, Einstellungen und Erfahrungen von Personen im Kontext von Verwaltungsverfahren und den daran anknüpfenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen.<sup>18</sup> Das Spezialwissen der Befragten trägt dazu bei, den Forschungsgegenstand für Außenstehende, in erster Linie die Forscher selbst, verständlich zu machen und im Hinblick auf das jeweilige Forschungsinteresse zu strukturieren.<sup>19</sup> Damit ermöglicht es die Methode des Experteninterviews, neben den subjektiven Bewertungen und Einschätzungen der Befragten zum entsprechenden Untersuchungsgegenstand im gleichen Erhebungsschritt das zu seinem tieferen Verständnis notwendige Kontextwissen zu generieren.<sup>20</sup>

Ein weiterer Vorteil dieses methodischen Zugangs bestand darin, dass vor dem Hintergrund des engen Zeitrahmens, der für die Evaluation vorgesehen war, und in Anbetracht des Anspruchs, eine möglichst große Auswahl von Verfahrenstypen in die Untersuchung mit einzubeziehen, der Zugang zu bzw. die Erhebung der erforderlichen Daten weitaus schneller und mit weniger Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand erfolgen konnte, als dies bei anderen Erhebungsformen (z. B. standardisierten Umfragen) der Fall gewesen wäre. Zudem ermöglichte das offene, nichtstandardisierte Vorgehen im Rahmen qualitativer Interviews die Untersuchung relevanter Einzelaspekte und somit eine deutlich größere Informationstiefe der Daten.

Im Sinne der oben dargelegten Definition wurden als Experten für Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Verwaltungsverfahren Vertreter von verfahrensführenden Behörden, Vorhabenträger sowie Umwelt- und Naturschutzvereinigungen für Interviews herangezogen.<sup>21</sup> Trotz der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands auf Verfahren nach den vier dargestellten Fachgesetzen bestand eine konzeptionelle Herausforderung bei der

---

<sup>17</sup> Vgl. Gläser/Laudel (2009), S. 11.

<sup>18</sup> Vgl. Gläser/Laudel (2009), S. 12.

<sup>19</sup> Vgl. Bogner et al. (2014), S. 13.

<sup>20</sup> Vgl. Bogner et al. (2014), S. 2; Blatter et al. (2018), S. 47.

<sup>21</sup> Betroffene Bürger kamen aufgrund der bestehenden datenschutzrechtlichen Hürden und dem damit verbundenen Aufwand bei der Abfrage von Adressdaten im Hinblick auf den engen Zeitrahmen des Projekts nicht als Interviewpartner infrage.

Auswahl potenzieller Interviewpartner darin, Strategien zu entwickeln, um vor dem Hintergrund der Vielzahl stattfindender Verfahren und der Verteilung von behördlichen Zuständigkeiten im ganzen Bundesgebiet die Auswahl möglicher Interviewter im Rahmen dieser vier Verfahrenstypen weiter einzugrenzen. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte dabei stets in enger Abstimmung mit dem Auftraggeber.

#### *Verfahren nach dem BauGB*

In Bezug auf Verfahren nach dem BauGB wurde die Auswahl von Interviewpartnern auf einzelne Bundesländer beschränkt. Insgesamt wurden mit Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen vier Bundesländer entlang geografischer, demografischer<sup>22</sup> und ökonomischer<sup>23</sup> Kriterien ausgewählt. Zur Identifizierung von Interviewpartnern – für diesen Verfahrenstyp beschränkte sich die Auswahl auf Vertreter kommunaler Baubehörden – wurden sämtliche Städte und Gemeinden in den vier Bundesländern per E-Mail kontaktiert und darum gebeten, anzugeben, inwieweit sie im Zeitraum von Juni 2020 bis Dezember 2021 ein Bauleitplanverfahren durchgeführt hatten, bei dem die Instrumente des PlanSiG zur Anwendung kamen. Insgesamt wurden 3813 Kommunen angefragt (siehe Tabelle 1).<sup>24</sup> Von den 3813 Kommunen antworteten 210 Kommunen auf die Anfrage. 61 der 210 Kommunen gaben an, über Erfahrungen mit der Anwendung der Instrumente des PlanSiG zu verfügen.<sup>25</sup> Im Rahmen einer zweiten Anfrage erklärten sich 19 Kommunen zu einem Interview bereit, zehn Interviews konnten letztendlich realisiert werden.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Einwohnerzahl/-dichte, Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Anzahl der Gemeinden.

<sup>23</sup> Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Pro-Kopf-Verschuldung der Kommunen.

<sup>24</sup> Der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen und der Städtetag Nordrhein-Westfalen hatten sich im Rahmen eines Gesprächs mit dem FÖV dazu bereit erklärt, das Anschreiben durch eine Empfehlung der Teilnahme an den Interviews zu unterstützen. Die Empfehlung wurde in die E-Mail-Anfrage des FÖV integriert.

<sup>25</sup> Dass ca. zwei Drittel der Kommunen, die auf die Anfrage geantwortet hatten, keine Instrumente des PlanSiG angewendet hatten, überraschte. Dies könnte teilweise damit erklärt werden, dass einige der Instrumente bereits vor Inkrafttreten des PlanSiG gängige Praxis in der Bauleitplanung waren (vgl. Herzer 2022, S. 81).

<sup>26</sup> Nicht alle 19 Kommunen, die sich zu einem Interview bereit erklärt hatten, hatten das PlanSiG angewendet. Um Ergebnisse im Sinne der Evaluationsziele zu generieren, wurden vorrangig nur die Kommunen angefragt, die wenigstens ein Instrument des PlanSiG angewendet hatten.

» **Tabelle 1: Anfrage bei Baubehörden**

Bundesland	Angefragt	Zurück- gemeldet	PlanSiG an- gewendet	PlanSiG nicht angewendet
Bayern	2056	112	34	78
Nieder- sachsen	942	44	11	33
Nordrhein- Westfalen	396	34	12	22
Sachsen	419	20	4	16
Gesamt	3813	210 <sup>27</sup>	61	149

### *BlmSchG-Verfahren*

Für Verfahren nach dem BlmSchG wurde eine Eingrenzung bei der Auswahl potenzieller Interviewpartner im Hinblick auf zwei Aspekte vorgenommen: Zunächst sah es das FÖV für geboten an, sich aus Gründen der Vergleichbarkeit hinsichtlich der Erfahrungen von Experten im Anwendungsbereich des Immissionsschutzrechts auf einen bestimmten Vorhabentyp zu fokussieren. Um der besonderen politischen Bedeutung dieses Vorhabentyps für das Gelingen der Energiewende Rechnung zu tragen, wurden dabei Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen (WEA) als Anwendungsfall ausgewählt. Ergänzend dazu wurde eine Eingrenzung im Hinblick auf die von Bundesland zu Bundesland abweichenden behördlichen Zuständigkeiten für die Genehmigung von WEA vorgenommen. Dabei wurden mit Hessen ein Bundesland ausgewählt, in dem mit den drei Regierungspräsidien Darmstadt, Gießen und Kassel die entsprechenden Landesmittelbehörden für die Durchführung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren für WEA zuständig sind, und mit Baden-Württemberg ein Bundesland, bei dem die Zuständigkeit für die Durchführung entsprechender Verfahren den Landkreisen bzw. Landratsämtern obliegt. Die Regierungspräsidien in Hessen wurden vonseiten des FÖV direkt für Interviews angefragt. Mit Vertretern aller drei Regierungspräsidien konnte ein Interview realisiert werden. Zur Auswahl von Interviewpartnern aufseiten der Landkreise bzw. Landratsämter in Baden-Württemberg wurden zum einen die fünf Regierungspräsidien als höhere Immissionsschutzbehörden des Landes um eine Einschätzung gebeten, welche Landkreise über Erfahrungen im Hinblick auf WEA-Verfahren verfügen, die nach PlanSiG durchgeführt wurden. Zum anderen fand eine eigenständige Recherche über das UVP<sup>28</sup>-Portal des Bundes statt. Auf diese Weise konnten sechs Landkreise identifiziert werden, die nachweislich über entsprechende Erfahrungen verfügten. Nach einer entsprechenden Anfrage erklärten sich Vertreter dreier Landratsämter zu einem Interview bereit.

Bei der Auswahl von Interviewpartnern auf Vorhabenträgerseite bestand wiederum die Herausforderung, Unternehmen zu identifizieren, die über hinreichende Erfahrung mit der Anwendung der PlanSiG-Instrumente in Verfahren zur Genehmigung von WEA verfügten. Daher fand in diesem Fall keine Eingrenzung in Bezug auf ein bestimmtes Bundesland

<sup>27</sup> Die Zahl divergiert mit der Angabe der Kennzahl im Zwischenbericht: Nach wiederholter Prüfung der Antworten, wurden die Kategorisierung einiger ursprünglich als Nein-Antwort gewerteten Rückmeldungen revidiert: Bei diesen konnte letztendlich keine Zuordnung zu Ja oder Nein vorgenommen werden.

<sup>28</sup> Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).

statt. Stattdessen wurde eine Vielzahl von Unternehmen angefragt, die ausweislich der Angaben in dem UVP-Portal des Bundes und den UVP-Portalen der Länder seit Inkrafttreten des PlanSiG ein Genehmigungsverfahren für WEA angestrengt hatten.<sup>29</sup> Insgesamt stimmten fünf Unternehmen einer Interviewteilnahme zu.

#### *Verfahren nach dem AEG*

In Bezug auf AEG-Verfahren wurde die Auswahl auf Behörden und Vorhabenträger im Kontext von Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen von Eisenbahnen des Bundes beschränkt. Auf dieser Grundlage kamen als Interviewpartner aufseiten der verfahrensführenden Behörde Vertreter des Eisenbahnbundesamts (EBA) sowie aufseiten der Vorhabenträger Vertreter der für Eisenbahninfrastruktur zuständigen Tochterunternehmen der Deutschen Bahn AG (DB) infrage. Sowohl das EBA, als auch die DB wurden kontaktiert und um die Vermittlung von Interviewpartnern in den EBA-Außenstellen bzw. den Regionalbereichen der Bahn gebeten. Mit der EBA konnten insgesamt vier Interviews realisiert werden, mit Vertretern der DB sieben Interviews.

#### *Verfahren nach dem NABEG*

Für Interviews im Rahmen von NABEG-Verfahren wurde die Bundesnetzagentur (BNetzA) als verfahrensführende Behörde sowie die vier in Deutschland tätigen Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) angefragt. Mit drei der vier ÜNB sowie mit der BNetzA konnten Interviews durchgeführt werden.<sup>30</sup>

#### *Umwelt- und Naturschutzvereinigungen*

Für Interviews mit Vertretern von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wurden zunächst die Geschäftsstellen des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und des Naturschutzbunds Deutschland (NABU) angefragt und um die Vermittlung entsprechender Kontakte in den Landesverbänden beider Organisationen gebeten. Insgesamt konnten in Bezug auf diese Akteursgruppe drei Interviews mit Vertretern des BUND realisiert werden.<sup>31</sup>

#### *Übersicht*

Insgesamt konnten 39 Interviews realisiert werden:

- » Zehn Interviews zu Verfahren nach dem AEG, davon
  - » sechs Interviews mit Vertretern der DB Netz AG,
  - » ein Interview mit Vertretern der DB Station & Service AG und
  - » drei Interviews mit Vertretern des EBA,
- » zehn Interviews zu Verfahren der Bauleitplanung, davon
  - » vier Interviews mit Vertretern von Städten und Gemeinden in Bayern,

---

<sup>29</sup> Diese waren allesamt überregional tätig und verfügten somit über Erfahrung in der Zusammenarbeit mit Immissions-schutzbehörden aus unterschiedlichen Bundesländern.

<sup>30</sup> Ein weiterer ÜNB erklärte sich trotz mehrfacher Anfrage nicht bereit, sich im Rahmen eines Interviews an der Evaluation zu beteiligen.

<sup>31</sup> Aufgrund fehlender Kapazitäten sah sich die NABU-Geschäftsstelle hingegen nicht zur Unterstützung der Evaluation in der Lage.

- » drei Interviews mit Vertretern von Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen,
- » zwei Interviews mit Vertretern von Gemeinden in Niedersachsen und
- » ein Interview mit Vertretern einer Stadt in Sachsen,
- » zehn Interviews zu Verfahren nach dem BImSchG, davon
  - » fünf Interviews mit Vertretern von WEA projektierenden Unternehmen,
  - » drei Interviews mit Vertretern von Landratsämtern in Baden-Württemberg und
  - » zwei Interviews mit Vertretern von Regierungspräsidien in Hessen,
- » vier Interviews zu Verfahren nach dem NABEG, davon
  - » drei Interviews mit Vertretern von ÜNB und
  - » ein Interview mit Vertretern der BNetzA,
- » drei Interviews mit Vertretern von Landesverbänden des BUND<sup>32</sup>,
- » ein Interview zu Verfahren nach dem Maßnahmenvorbereitungsgesetz (MgvG)<sup>33</sup> mit einem Vertreter des EBA, und
- » ein Interview zu Verfahren nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG)<sup>34</sup> mit einem dritten Regierungspräsidium in Hessen.

### 2.3 Datenerhebung und -auswertung

Zur Strukturierung der Interviews wurde ein mehrseitiger Interviewleitfaden verwendet, der im Vorfeld der Erhebung im engen Austausch mit dem Auftraggeber konzipiert wurde. Der Leitfaden folgte im Ablauf der Struktur des PlanSiG. Auf einen einführenden Abschnitt, in dessen Rahmen sich die Interviewten zu ihren beruflichen Hintergründen und ihren bisherigen Berührungspunkten mit dem PlanSiG äußern sollten, folgten in sich abgeschlossene Frageblöcke zu den einzelnen, im Gesetz beschriebenen Instrumenten. Im Rahmen jedes Frageblocks sollten sich die Interviewten zunächst dazu äußern, wie das betreffende Instrument innerhalb der von ihnen begleiteten Verfahren konkret zur Anwendung kam, was im Einzelfall Gründe für die Anwendung waren, aus welchen Gründen ggf. auf eine Anwendung verzichtet wurde und welche besonderen Herausforderungen sich im Zuge der Anwendung stellten. Danach wurden die Interviewten gebeten, Einschätzungen im Hinblick auf die Auswirkungen der Anwendung des jeweiligen Instruments abzugeben. Dabei wurde auf sämtliche der oben dargestellten Prüfkriterien eingegangen.

---

<sup>32</sup> Jeweils ein Interview mit Vertretern des BUND Landesverbands Hessen, des BUND Landesverbands Sachsen und des BUND Naturschutz in Bayern.

<sup>33</sup> Dieses Interview war eigentlich als Interview zu AEG-Verfahren geplant. Allerdings stellte sich in der konkreten Interviewsituation heraus, dass sich die Erfahrungen der Teilnehmer, anders als ursprünglich kommuniziert, auf einen Anwendungsfall bezog, der unter das MgvG fiel. Aufgrund der verfahrensübergreifenden Perspektive der Evaluation wurde das Interview dennoch als relevanter Beitrag für die Evaluation betrachtet.

<sup>34</sup> Dieses Interview war eigentlich als Interview zu BImSchG-Verfahren geplant. Allerdings stellte sich in der konkreten Interviewsituation heraus, dass die Teilnehmer, anders als ursprünglich kommuniziert, für bergbaurechtliche Verfahren zuständig waren. Aufgrund der verfahrensübergreifenden Perspektive der Evaluation wurde das Interview dennoch als relevanter Beitrag für die Evaluation betrachtet.

Zudem wurden mögliche Optimierungsbedarfe im Hinblick auf das betreffende Instrument diskutiert. Nach den Instrumenten-spezifischen Frageblöcken folgte dann ein abschließender Teil, in dessen Rahmen die Interviewten um eine zusammenfassende Bewertung der Instrumente des PlanSiG gebeten wurden. Die Interviews, die allesamt in den Zeitraum Mitte Januar bis Anfang März 2021 fielen, wurden im Rahmen von Videokonferenzen durchgeführt; dabei wurde mit dem Einverständnis der Interviewten die Tonspur mithilfe von Aufnahmegeräten aufgezeichnet. Die durchschnittliche Dauer der Interviews lag bei 52 Minuten.

Um im Hinblick auf die anstehende Auswertung die Datengrundlage zusätzlich zu erweitern, wurden in Ergänzung zu den 39 Experteninterviews Berufs- und Interessensverbände aus dem Umfeld der in den betreffenden Verfahren tätigen Akteursgruppen um eine schriftliche Stellungnahme gebeten, in der sie sich zu ihren Erfahrungen bzw. den Erfahrungen ihrer Mitglieder im Hinblick auf die Anwendung der PlanSiG-Instrumente in entsprechenden Verfahren äußern sollten. Folgende Organisationen gaben eine entsprechende Stellungnahme ab: Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK), die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und die Evonik Industries AG<sup>35 36</sup>.

Im Rahmen der Auswertungsphase wurden zunächst die aufgezeichneten Audiodateien verschriftlicht. Anschließend wurden sämtliche Interview-Transkripte und Stellungnahmen mithilfe des Verfahrens der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring<sup>37</sup> ausgewertet. Dabei wurde zunächst ein Kategoriensystem auf Grundlage des Interviewleitfadens erstellt, mit dessen Hilfe Textabschnitte in den Transkripten und Stellungnahmen codiert, den Prüfkriterien zugeordnet und strukturiert ausgewertet werden konnten. Für die Codierung wurde die Analysesoftware MAXQDA verwendet.

---

<sup>35</sup> Die Evonik Industries AG wurde nicht aktiv vom FÖV um eine Stellungnahme gebeten, sondern kontaktierte das FÖV von sich aus mit der Bitte um Berücksichtigung ihrer Stellungnahme.

<sup>36</sup> Folgende Organisationen gaben trotz entsprechender Anfrage keine Stellungnahme ab: Der BUND-Bundesverband, der NABU-Bundesverband, der Bundesverband WindEnergie (BWE), der Verband der Chemischen Industrie (VCI), der Deutsche Städtetag (DST) und der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB). Der VCI veröffentlichte jedoch zeitgleich zum Beginn der Evaluation eine Presseinformation bezüglich der Möglichkeiten der Beschleunigung von Zulassungsverfahren. Das im Rahmen dessen vorgestellte Neun-Punkte-Papier hatte Berührungspunkte mit den Instrumenten des PlanSiG und wurde daher im Rahmen der Evaluation berücksichtigt.

<sup>37</sup> Vgl. *Mayring* (2015).

## 3. Ergebnisse der Evaluation

### 3.1 Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachung

#### 3.1.1 Anwendungspraxis

Ausweislich der Angaben der Teilnehmer der Evaluation haben sich in Bezug auf ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen keine grundlegenden Änderungen in der Verfahrenspraxis ergeben. Die Veröffentlichung des Inhaltes von Bekanntmachungen im Internet sei bereits vor Inkrafttreten des PlanSiG auf Grundlage der Regelungen der jeweiligen Fachgesetze praktiziert worden. Das PlanSiG wurde vielfach ergänzend zum Fachrecht angewandt, indem in den meisten Fällen in der Bekanntmachung zusätzlich zu den Bestimmungen des Fachrechts auf die Bestimmungen des PlanSiG verwiesen wurde. In wenigen anderen Fällen, insbesondere im Rahmen von BlmSchG-Verfahren, wurde der § 2 PlanSiG nicht angewandt. Begründet wurde die unterlassene Anwendung des § 2 PlanSiG zum einen mit der als (auch für die Pandemiesituation) hinreichend empfundenen Regelungsdichte der jeweiligen Fachgesetze, zum anderen mit Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf eine potenzielle Anwendung des § 2 PlanSiG, insbesondere aufseiten von Kommunen. Gleichwohl wurde in anderen Fällen die ergänzende Anwendung des § 2 PlanSiG mit einer dadurch entstehenden Rechtssicherheit begründet.<sup>38</sup>

Ein Teilnehmer gab an, in einem Fall sei der verfahrensführenden Behörde unklar gewesen, ob der § 2 PlanSiG sich nur auf die Bekanntmachungspraxis der verfahrensführenden Behörde oder auch auf die Gemeinden, die durch ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen in das Verfahren involviert sind, beziehe. Letztere hätten in ihren Satzungen zum Teil andere Bekanntmachungsformen vorgesehen (bspw. Aushänge oder Amtsblätter); es habe daher Unsicherheit bestanden, ob der § 2 PlanSiG hätte angewendet werden dürfen, obwohl er im Widerspruch zu den Regelungen der Satzungen der Kommunen stehe.<sup>39</sup>

Über alle vier Verfahrenstypen hinweg wurden Bekanntmachungen sowohl im Internet als auch in analoger Form veröffentlicht. Für digitale Veröffentlichungen wurden typischerweise die Webseiten bzw. eigenständige Plattformen der jeweiligen Behörden (teilweise auch zusätzlich die von Vorhabenträgern), spezifische Projekthomepages und sofern erforderlich das UVP-Portal genutzt.<sup>40</sup> Als analoge Bekanntmachungsformen kamen Amtsblätter bzw. Anzeiger sowie in vielen Fällen ortsübliche Tageszeitungen zur Anwendung.<sup>41</sup> In seltenen Fällen wurden Bekanntmachungen aufgrund der Pandemie abgebrochen und auf Grundlage des PlanSiG wiederholt.

Die eher unwesentlichen Änderungen in der Verfahrenspraxis durch die Anwendung des § 2 PlanSiG bezogen sich v. a. auf den Text der Bekanntmachungen, der um einen Hinweis auf das PlanSiG als zusätzliche Rechtsgrundlage des jeweiligen Verfahrens ergänzt wurde

---

<sup>38</sup> In einem Fall bezog sich die durch das PlanSiG vermeintlich gewonnene Rechtssicherheit auf die Mitwirkungen der Gemeinden am Bekanntmachungsverfahren: Das Risiko potenzieller Fehler bei der Bekanntmachung durch die Gemeinden könne durch den Vorrang der Internetbekanntmachung abgemildert werden.

<sup>39</sup> Siehe zur Beschreibung dieser Problematik auch *Söfker* (2022), S. 50.

<sup>40</sup> In einem Fall wurde auch von der Veröffentlichung der Bekanntmachung auf einer Social-Media-Plattform berichtet.

<sup>41</sup> In vereinzelt Fällen wurde auch von Anschreiben an Anwohner und Träger öffentlicher Belange sowie von Plakataushängen am Ort des Vorhabens berichtet.



sowie auf die Änderung der Rangfolge der Bekanntmachungsinstrumente – die Bekanntmachung im Internet wurde in diesem Sinne als vorrangig gegenüber der analogen Bekanntmachung betrachtet. Ein Teilnehmer berichtete, dass überdies die Fristen für die Internetbekanntmachungen durch die Anwendung der Regelungen des PlanSiG angepasst wurden. Die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen bei einer Internetbekanntmachung seien nun eingehalten worden – dies sei vor dem PlanSiG aufgrund des ergänzenden Charakters der Internetbekanntmachung nicht der Fall gewesen.

### 3.1.2 Auswirkungen

#### 3.1.2.1 Aufwände & Verfahrensdauer

Da sich durch die Regelungen des § 2 PlanSiG keine wesentlichen Veränderungen in der Verfahrenspraxis ergeben hätten, seien nach Ansicht der meisten Teilnehmer infolge der Anwendung des § 2 PlanSiG keine oder lediglich marginale Veränderungen im Hinblick auf die Aufwände für Behörden und andere Verfahrensbeteiligte zu beobachten gewesen.

Nur in einzelnen Fällen wurde von aufwandsbezogenen Veränderungen durch die Anwendung der Regelungen des § 2 PlanSiG berichtet: U. a. wurde im Kontext eines BlmSchG-Verfahrens darauf verwiesen, dass die nach fachrechtlichen Bestimmungen nicht vorgesehene Bekanntmachung in einer Tageszeitung einen Mehraufwand erzeugt habe. Von besonderen technischen Herausforderungen oder Hindernissen hinsichtlich der Implementierung und Veröffentlichung digitaler Bekanntmachungen wurde von keinem der Teilnehmer berichtet.

Im Vergleich der digitalen und analogen Bekanntmachungsformen gab der Großteil der Teilnehmer an, dass sich die Veröffentlichung des Inhalts von Bekanntmachungen im Internet im Vergleich zu analogen Bekanntmachungsformen als weniger aufwendig und ressourcenintensiv erweise. Vertreter von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sahen im Hinblick auf digitale Bekanntmachungsformen Vor- und Nachteile für die Verfahrenspraxis. Einerseits erhöhe sich durch Bekanntmachungen im Internet die Chance, überhaupt Kenntnis von Verfahren zu erlangen. Allerdings sei mit dem Monitoring der einschlägigen Internetseiten und Portale ein hoher personeller Aufwand verbunden.<sup>42</sup> Die Vereinigungen müssten daher verstärkt Schwerpunkte dahingehend setzen, welche Verfahren durch sie begleitet werden könnten und bei welchen von einer Begleitung abgesehen werden müsse.

Hinsichtlich möglicher Auswirkungen auf die Verfahrensdauer durch die Instrumente des § 2 PlanSiG wurde von Behördenseite darauf verwiesen, dass die Fristen für Bekanntmachungen unverändert geblieben seien; die Verfahrensdauer habe sich dementsprechend nicht verändert. Einer Einschätzung von zwei Vorhabenträgern nach habe die digitale Bekanntmachung im Vergleich zu analogen Bekanntmachungsformen das Potenzial, Verfahren zu beschleunigen: Anders als bei digitalen Bekanntmachungen müssten bei analogen Bekanntmachungen die Veröffentlichungstermine der Amtsblätter abgewartet werden, bevor ein Verfahrensschritt rechtskräftig sei.

---

<sup>42</sup> Diesbezüglich wurde angemerkt, dass das direkte Anschreiben von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen zur Information über bestimmte Verfahren in den letzten zwei Jahren deutlich abgenommen habe – ob dies mit dem PlanSiG bzw. den digitalen Bekanntmachungsinstrumenten zusammenhängt sei unklar.

### 3.1.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe

Durch die Veröffentlichung des Inhalts von Bekanntmachungen im Internet sei es nach Ansicht vieler Teilnehmer zudem möglich, die Informationsreichweite zu erhöhen und Zugang zu Informationen zu erleichtern. Analoge Formate würden nach Meinung einiger Teilnehmer eher selten genutzt.<sup>43</sup> Insbesondere die räumlich und zeitlich flexiblen Zugriffsmöglichkeiten auf Bekanntmachungen im Internet wurden diesbezüglich hervorgehoben. Mehrfach wurde die Nutzung des Internets als „zeitgemäß“ beschrieben. Die Informationsbeschaffung könne weitaus schneller erfolgen als im Zuge der Nutzung analoger Bekanntmachungsformen. Insgesamt sei es wichtig, ein niedrigschwelliges Angebot zu schaffen.

Kritisch diskutiert wurde hingegen die Reichweite der Internetbekanntmachungen: Ältere Bürger, Menschen in Regionen mit unzureichender Internetanbindung oder aus sonstigen Gründen nicht digital versierte bzw. ans Internet angebundene Bevölkerungsgruppen könnten nach Meinung vieler Teilnehmer durch digitale Angebote ausgeschlossen werden. Dementsprechend seien analoge Bekanntmachungsformen weiterhin sinnvoll, um den Informationszugang für diese Gruppen sicherzustellen. Eine hybride Form der Bekanntmachung, wie in § 2 PlanSiG geregelt, wurde deshalb mit Blick auf eine möglichst umfassende Teilhabe als notwendig erachtet.

Hingegen hielten einige Teilnehmer eine komplette Umstellung auf digitale Bekanntmachungsformen für die Zukunft für zumindest denkbar. Ihrer Auffassung nach sei die Frage der Internetaffinität eine generationenspezifische: Vor allem ältere Menschen hätten potenziell noch Schwierigkeiten, digitale Formate in Anspruch zu nehmen; langfristig würden sich jedoch auch in dieser Gruppe Gewöhnungseffekte einstellen. Gesamtgesellschaftlich sei man bereits auf einem hohen Digitalisierungsstand. Nur wenige Teilnehmer vertraten die Meinung, dass eine reine digitale Bekanntmachung bereits nach jetzigem Erfahrungsstand ausreichend sei. Ein Vorhabenträger vermutete, dass es hohe Zustimmungsraten in der Bevölkerung für einen Vorrang der digitalen Bekanntmachung gegenüber analogen Bekanntmachungsformen gebe.

Digitale Bekanntmachungsformate wurden auch hinsichtlich ihrer fehlenden Anstoßfunktion von vielen Teilnehmern kritisiert. Einschlägige Bekanntmachungsseiten im Internet seien nicht ausreichend bekannt bzw. potenzielle Beteiligte suchen nicht aktiv nach Informationen zu Infrastrukturvorhaben. Analoge Bekanntmachungsformate wie Aushänge oder Amtsblätter könnten diese Funktion eher erfüllen und eine Auseinandersetzung mit den Vorhaben bei zufälliger Einsichtnahme der Informationen anstoßen. In dieser Hinsicht seien auch Tageszeitungen oder andere Medien wie Radio sinnvoll. In eingeschränkter Form könne die Anstoßfunktion auch durch Social-Media-Kanäle erfüllt werden. Diskutiert wurde auch, welche Reichweite gängige analoge Bekanntmachungsinstrumente heutzutage noch hätten. Ein Vorhabenträger verwies in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit, neben den formell vorgeschriebenen Bekanntmachungsformen auch andere informelle Formate wie Bürgerinformationsveranstaltungen, Hauswurfsendungen oder Plakate zu nutzen, um die Reichweite von Informationen zu erhöhen.

---

<sup>43</sup> Von einem Teilnehmer wurde die Tageszeitung als nicht notwendiges Instrument erachtet, das Amtsblatt sowie die Internetbekanntmachung seien als Bekanntmachungsformen ausreichend.

### 3.1.2.3 Kommunikation und Befriedung

Die positiven Auswirkungen einer Nutzung digitaler Bekanntmachungsformate auf die Teilhabe an Verfahren würden nach Meinung vieler Teilnehmer auch zu einer höheren Verfahrenstransparenz beitragen, die wiederum einer gesteigerten Akzeptanz der Verfahren zuträglich sei.

### 3.1.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale

#### 3.1.3.1 Bewertung und Weiterführung

Grundsätzlich wurde das in § 2 PlanSiG geregelte Instrument der Internetbekanntmachung von den Verfahrensbeteiligten positiv bewertet.<sup>44</sup> Hervorgehoben wurde von drei Teilnehmern die durch die Anwendung der Regelungen des § 2 PlanSiG entstehende Rechtssicherheit in den Verfahren und die positiven Auswirkungen auf die Teilhabe bei der Anwendung hybrider Bekanntmachungsformen. Allerdings sahen einige Teilnehmer, insbesondere aus dem Umfeld von BauGB- und BImSchG-Verfahren, keinen praktischen Mehrwert in den Regelungen des § 2 PlanSiG. Begründet wurde dies mit dem Umstand, dass sich keine Veränderungen in der Verfahrenspraxis durch den § 2 PlanSiG ergeben haben. Einer möglichen Verstetigung der Regelungen des § 2 PlanSiG stand keiner der Teilnehmer kritisch gegenüber.

#### 3.1.3.2 Optimierungspotenziale

Ein Vorhabenträger verwies auf behördenseitig bestehende Rechtsunsicherheiten in der Frage, wie Bekanntmachungstexte entsprechend der neuen gesetzlichen Grundlage formuliert werden müssten, ohne dass es zu Verfahrensfehlern komme. Vorgeschlagen wurde diesbezüglich, allgemeingültige Formulierungsbausteine für die Bekanntmachungstexte entsprechend der gesetzlichen Regelungen zu entwerfen und den Behörden zur Verfügung zu stellen.

Zum anderen wurde von einigen Teilnehmern, insbesondere den Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, die Einführung einheitlicher bzw. landesweiter digitaler Plattformen für verfahrensbezogene Bekanntmachungen vorgeschlagen. Diese würden der Anstoßfunktion der Bekanntmachungen zuträglich sein und könnten die Arbeit der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen erleichtern. Voraussetzungen seien ausreichende Serverkapazitäten bei den Behörden und eine entsprechend anwenderfreundliche Gestaltung der Plattformen, z. B. im Hinblick auf Suchfunktionen und Filter- bzw. Sortierungsmöglichkeiten.

---

<sup>44</sup> Die vom überwiegenden Teil der Teilnehmer geäußerte positive Wahrnehmung der Regelung zur Bekanntmachung nach § 2 PlanSiG entspricht in der Tendenz den Ergebnissen der Studie von Schütte et al. (o. J.). Dort bewertet eine Mehrheit der Befragten die Regelung positiv bzw. sehr positiv. Vgl. ebd., S. 5.

## 3.2 Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen

### 3.2.1 Anwendungspraxis

In den folgenden Unterkapiteln wird die Anwendungspraxis der Regelungen des § 3 PlanSiG beschrieben. Diese betreffen die Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen (§ 3 Abs. 1f. PlanSiG), die damit verbundene Einreichung von Unterlagen (§ 3 Abs. 3 PlanSiG), leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten (§ 3 Abs. 2 S. 2 PlanSiG) und das Widerspruchsrecht des Vorhabenträgers im Rahmen der Veröffentlichung im Internet zum Zweck des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (§ 3 Abs. 1 S. 5f. PlanSiG).

#### 3.2.1.1 Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen

Nach Angaben der Teilnehmer kam es fachrechtsübergreifend in fast allen Verfahren zu einer hybriden Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen, d. h. eine Auslegung vor Ort und einer Veröffentlichung im Internet. In nur sehr wenigen Fällen wurde davon berichtet, dass eine Auslegung von Unterlagen nur in Papierform bzw. nur im Internet erfolgte. Die Auslegung vor Ort wurde während der Pandemie bis auf wenige Unterbrechungen durchgehend fortgeführt; nur wenige Fälle wurden erwähnt, in denen auf eine Auslegung vor Ort verzichtet wurde. Um einen möglichst hohen Infektionsschutz zu gewährleisten, wurden Auslegungen in der Regel in größere Räume (z. B. Foyers oder Besprechungsräume) verlegt, Aushangmöglichkeiten geschaffen und der Zutritt zu Auslegungsorten durch die Pflicht zu Terminvereinbarungen, begrenzte Öffnungszeiten der Behörden sowie die üblichen pandemiebedingten Schutzmaßnahmen (Tragen einer Maske, Einhalten des Abstands etc.)<sup>45</sup> eingeschränkt. Die Möglichkeit zur Einsichtnahme von Unterlagen am Auslegungsort sei nach Aussagen von Teilnehmern nur in seltenen Fällen in Anspruch genommen worden.

Für Veröffentlichungen im Internet wurden entweder die Homepages der verfahrensführenden Behörden und auslegender Kommunen sowie zusätzlich die Webseiten der Vorhabenträger oder einschlägige Beteiligungsportale (landesweite Portale oder das UVP-Portal) genutzt. Die analogen und digitalen Auslegungen wurden per Bekanntmachung verkündet – für den Zugang zur digitalen Auslegung wurden Links<sup>46</sup> in die Bekanntmachungen integriert. Im Regelfall bestand die Möglichkeit, über die entsprechenden Links Unterlagen herunterzuladen. Darüber hinaus wurden nur wenige Fälle erwähnt, in denen die Auslegung vor Ort ausgeschlossen wurde.

Die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange (TÖB) an der Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen erfolgte – wie auch bereits vor dem PlanSiG – vorrangig digital. TÖB erhielten über per E-Mail versendete Links Zugang zu Unterlagen (teilweise auch gesichert über einen passwortgeschützten Zugang); im Einzelfall erfolgte auch eine Versendung von USB-Sticks und CDs. Die Zusendung von Unterlagen an die TÖB in Form von Papier und Aktenordnern habe nach Aussagen von Teilnehmern schon vor Inkrafttreten des PlanSiG

---

<sup>45</sup> In einem Fall wurde auch von der Notwendigkeit eines 3G-Nachweises bei Zutritt berichtet. Hierbei habe Unsicherheit vorgeherrscht, ob ein 3G-Nachweises als unüberwindbare Hürde für eine Einsichtnahme von Unterlagen ausgelegt werden könne, sodass im Umkehrschluss eine analoge Auslegung zu erfolgen habe.

<sup>46</sup> In einem Fall auch durch einen QR-Code.

stark abgenommen, nicht zuletzt aufgrund der Masse an Unterlagen und dem dabei entstehenden Aufwand für die Versendung und Lagerung der Dokumente.

Da die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet schon vor Inkrafttreten des PlanSiG übliche Praxis gewesen sei, hätten sich nach Angaben der Teilnehmer durch die Anwendung des § 3 PlanSiG nur marginale Veränderungen in der Verfahrenspraxis ergeben. Die geringfügigen Änderungen bezogen sich einerseits darauf, dass in den Bekanntmachungen auf die Veröffentlichung im Internet als vorrangige Form der Auslegung verwiesen wurde<sup>47</sup>; andererseits darauf, dass für die Einsichtnahme vor Ort Anmeldungen notwendig waren. In einem Fall wurde berichtet, dass die Unterlagen aus Rechtssicherheitsgründen länger als im Rahmen der vorgeschriebenen Frist ausgelegt wurden, um pandemiebedingter Schließungszeiten der Behörden entgegenzuwirken.

Hinsichtlich der digitalen Veröffentlichung von Unterlagen berichteten zwei Teilnehmer von Anwendungsproblemen: Zum einen habe die Gegenzeichnung von Plänen noch analog in Papierform erfolgen müssen, da für eine digitale Signatur die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen fehlten. Zum anderen habe das Problem bestanden, dass bei einer Nachreichung von Unterlagen ein Abgleich mit den analogen Unterlagen in Bezug auf Unstimmigkeiten zwischen den beiden Versionen hätte erfolgen müssen.

Als vorrangiger Grund für die auch während der Pandemie fortgeführte Praxis, Unterlagen sowohl im Internet zu veröffentlichen, als auch in den Behörden und Gemeinden in Papierform auszulegen, wurde angeführt, man habe einen möglichst rechtssicheren Verfahrensvollzug und einen für die Beteiligten möglichst niedrigschwelligen und barrierefreien Zugang zu Unterlagen sicherstellen wollen. Von einem Teilnehmer wurde berichtet, dass die analoge Auslegung aufgrund mangelnder Möglichkeiten der betreffenden Kommune, andere leicht erreichbare Zugänge zu eröffnen, durchgeführt werden musste.

### 3.2.1.2 Einreichung von Unterlagen

Die Anwendung der Regelungen des § 3 PlanSiG habe nach Ansicht der Teilnehmer keine grundlegenden Veränderungen für den Prozess der Einreichung von Unterlagen durch die Antragsteller zur Folge gehabt: Eine digitale Einreichung der Unterlagen bei den Behörden in Kombination mit einer Einreichung der notwendigen Anzahl an Kopien in Papierform sei aufgrund entsprechender Regelungen in den Fachgesetzen in den meisten Fällen bereits gängige Verfahrenspraxis gewesen. In einigen Fällen wurden digitale Unterlagen per CD/DVD oder USB-Stick eingereicht, in anderen Fällen erfolgte die Übermittlung über einen durch die Behörden zur Verfügung gestellten, digitalen Share-Point. Insbesondere im Rahmen der BlmSchG-Verfahren wurde von unterschiedlichen Handhabungen der Einreichung von Unterlagen berichtet: Während manche Behörden eine Einreichung in einem digitalen Format ermöglichten, war bei anderen Behörden eine Einreichung in Papierform

---

<sup>47</sup> Vgl. dazu bspw. für das BauGB *Herzer* (2022), S. 84.

notwendig. In einem Fall wurde wiederum davon berichtet, dass die Unterlagen nach Einreichung in Papierform von der zuständigen Behörde nachträglich eingescannt werden mussten, um diese anschließend digital veröffentlichen zu können.

### 3.2.1.3 Leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten

Andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten nach § 3 Abs. 2 S. 2 PlanSiG wurden aufgrund der Nutzung analoger Auslegungsformen in den meisten Fällen nicht eröffnet.

#### *Versendungen*

Abgesehen von Versendungen an TÖB wurden Versendungen im Sinne des PlanSiG aus den genannten Gründen nicht durchgeführt. In vielen Fällen wurde jedoch berichtet, dass auf Nachfrage bzw. bei Problemen mit der digitalen Einsichtnahme eine Versendung von Unterlagen per Post oder in elektronischer Form grundsätzlich möglich gemacht werden könne.

Ein Teilnehmer wies im Hinblick auf eine mögliche Anwendung postalischer Versendungen darauf hin, dass das Instrument der Versendung von Unterlagen auch zur Blockade von Verfahren führen könne, wenn diese Möglichkeit von vielen Personen gleichzeitig in Anspruch genommen werden würde. Aus Sicht eines anderen Teilnehmers sei bei der Versendung von Unterlagen Vorsicht geboten, da unklar sei, wo die versendeten Unterlagen im Endeffekt ankämen bzw. ob sie ggf. weitergereicht würden. Ungeklärt war für einen Teilnehmer darüber hinaus, welche Konsequenzen die Forderung nach einem Versand von Unterlagen am letzten Tag vor Ende der Auslegungsfrist habe und ob dies zu einer Fristverlängerung und, daran anknüpfend, zu einer Verzögerung des Verfahrens führen würde.<sup>48</sup>

#### *Lesegeräte*

In zwei Fällen wurde, jeweils zusätzlich zur Auslegung vor Ort, von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, zur Einsichtnahme in Unterlagen Lesegeräte in den Behörden bereitzustellen, z. B. in Form von Tablets oder PC-Terminals. In anderen Fällen wurde, bedingt durch die Möglichkeit, weiterhin eine analoge Auslegung von Unterlagen durchzuführen, von der Bereitstellung von Lesegeräten abgesehen. In zwei Fällen wurde berichtet, dass abseits der fehlenden Notwendigkeit zur Eröffnung alternativer Zugänge auch der Aufwand für die auslegenden Kommunen, entsprechende Lesegeräte bereitzustellen, gegen eine Anwendung des Instruments gesprochen hätte.

In Bezug auf die Bereitstellung von Lesegeräten sei problematisch, dass auch hierfür die Behörden geöffnet sein und technische Hilfestellungen angeboten werden müssten. In Anbetracht der pandemisch bedingten Notwendigkeit, Kontakte zu beschränken, stelle sich daher die Frage, welchen Mehrwert das Instrument gegenüber der analogen Auslegung habe.<sup>49</sup> Zwei Teilnehmer kritisierten überdies, dass die Termini „leicht erreichbare Zugangsmöglichkeiten“ bzw. „Lesegeräte“ zu unspezifisch seien.

---

<sup>48</sup> Vgl. dazu auch *Albrecht/Zschiegner (2020)*, S. 5.

<sup>49</sup> Auch *Herzer* beschreibt diese Problematik, vgl. *Herzer (2022)*, S. 89.

#### 3.2.1.4 Recht auf Widerspruch

Vom Recht des Vorhabenträgers, der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bzw. wichtiger Sicherheitsbelange nach § 3 Abs. 1 S. 5 PlanSiG zu widersprechen, wurde nur in einem Fall Gebrauch gemacht. Bei diesem Fall handelte es sich um ein Verfahren zur Genehmigung chemischer Anlagen nach dem BImSchG.<sup>50 51</sup>

Von den meisten Teilnehmern wurde die Regelung unter praktischen Gesichtspunkten als irrelevant eingeschätzt<sup>52</sup>: Etwaige Passagen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betreffen, würden im Einvernehmen zwischen Vorhabenträger und Behörden ohnehin geschwärzt bzw. betreffende Unterlagen von der Auslegung bzw. Veröffentlichung ausgenommen. Das Thema der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sei zwar wichtig, die Regelung wurde aufgrund der bisher gängigen und gut funktionierenden Praxis von vielen Teilnehmern jedoch als nicht relevant eingeschätzt. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sei zudem im Falle von BImSchG-Verfahren im entsprechenden Fachgesetz bereits ausreichend geregelt. In Bezug auf Verfahren nach § 12 BauGB kam es aufgrund fehlender Anwendungserfahrungen nicht zu einer Relevanzprüfung dieser Regelung.

Von einigen wenigen Teilnehmern wurde dennoch die Befürchtung geäußert, dass die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet ein Einfallstor für Wirtschaftsspionage und Cyberkriminalität darstellen könne. Diesbezüglich wurden von zwei Teilnehmern zusätzliche Maßnahmen zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gefordert.<sup>53</sup> Vorgeschlagen wurde unter anderem, dass Unternehmen selbst festlegen können, welche Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu deklarieren und in den Unterlagen zu schwärzen sind. Der bisher gängigen Praxis, Unterlagen, die nur an gewissen Stellen geschwärzt seien, ins Internet zu stellen, wurde ein hohes Risiko mit Blick auf die Geheimniswahrung attestiert. In diesem Zusammenhang wurde eine Debatte unter Experten aus Verwaltung, Wissenschaft, Recht und Wirtschaft über den Schutz sensibler Informationen bei der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet gefordert. Darüber hinaus sei eine möglichst eindeutige Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen festzulegen.<sup>54</sup> Eine Möglichkeit sei auch, Unterlagen vor Bearbeitungen zu schützen (z. B. durch

---

<sup>50</sup> Der Vorhabenträger habe der Veröffentlichung von Unterlagen aufgrund der nach seiner Einschätzung vorliegenden Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen widersprochen. Die verfahrensführende Behörde habe im Austausch mit einer IT-Landesbehörde versucht, die Veröffentlichung der Unterlagen durch einen Kopierschutz für den Vorhabenträger sicherer zu gestalten. Dies sei jedoch nicht möglich gewesen. Das Verfahren sei demnach ausgesetzt worden. Nach einiger Zeit habe der Vorhabenträger aufgrund der seines Erachtens nach hohen Dringlichkeit des Vorhabens, dieses wieder aufgerufen. Im Einvernehmen mit der Behörde sei dann eine Auslegung vor Ort durchgeführt worden, die aufgrund der Covid-19-Pandemie einigen Einschränkungen unterlegen habe.

<sup>51</sup> Dieser Fall wurde im Rahmen eines Interviews mit einem Behördenmitarbeiter im Kontext von WEA-Genehmigungsverfahren erläutert.

<sup>52</sup> Diese Einschätzungen beruhen in erster Linie auf Erfahrungen im Zusammenhang mit Verfahren zur Genehmigung öffentlicher (Verkehrs-)Infrastrukturvorhaben. Die Frage, inwiefern sich diese Einschätzungen auch auf Verfahren zur Genehmigung privater industrieller Anlagen übertragen lassen, muss an dieser Stelle ausgeklammert werden.

<sup>53</sup> Einer der beiden Teilnehmer machte jedoch auch deutlich, dass ihm keine Fälle einer Verletzung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bekannt seien.

<sup>54</sup> Ein Teilnehmer hatte hierzu detaillierte Vorschläge unterbreitet, welche Informationen aufgrund von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen grundsätzlich aus den Unterlagen zu streichen bzw. nicht zu veröffentlichen sind. Geheime

Entfernung von Kopier-, Weiterleitungs- und Downloadfunktionen) oder ein in-camera-Verfahren einzuführen, um den Rechtsanspruch von Antragstellern im Hinblick auf die Frage des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bzw. wichtiger Sicherheitsbelange zu prüfen.<sup>55</sup>

### 3.2.2 Auswirkungen

#### 3.2.2.1 Aufwände und Verfahrensdauer

Im Vergleich mit der Auslegung vor Ort habe das Instrument der Veröffentlichung im Internet nach Meinung vieler Teilnehmer aufwandsreduzierende Effekte für alle Verfahrensbeteiligten. Die digitale Auslegung eröffne Einsparpotentiale im Vergleich zur analogen Auslegung im Hinblick auf finanzielle, materielle und personelle Ressourcen. Insbesondere von den Behörden und Vorhabenträgern wurde der Aufwand für die Organisation der analogen Auslage in den Kommunen als zeit- und arbeitsintensiv beschrieben. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf den Arbeitsaufwand und die Kosten für den Versand von Unterlagen sowie das dabei bestehende Risiko einer Beschädigung oder des Verlusts von Dokumenten. Dazu kämen insbesondere aufseiten von Vorhabenträgern und Baubehörden die Druckkosten und anderweitig entstehende Arbeitsaufwände im Rahmen der Fertigstellung von Unterlagen in Papierform (Prüfung der Druckergebnisse, ggf. manuelle Bearbeitung der Druckerzeugnisse, Versand zur Signierung und Zeichnung von Antragspartnern). Auch das Pressen von CDs stelle im Vergleich zur Bereitstellung digitaler Unterlagen einen erheblichen Mehraufwand dar. So müssten bspw. bei einem Fehler in den Unterlagen sämtliche CDs neu gepresst werden.

Auch die Nutzung entsprechender Räumlichkeiten für die Lagerung und die Auslegung von Unterlagen in den Behörden schlage als Aufwand zu Buche. Die Auslegung habe insbesondere während der Zeit der intensiven Kontaktbeschränkungen zu organisatorischen Herausforderungen im Hinblick auf die Suche geeigneter Räumlichkeiten geführt.

Darüber hinaus könne nach Meinung einiger Teilnehmer das Risiko von Verfahrensfehlern, bedingt durch fehlerhaft durchgeführte analoge Auslegungen, durch den Wegfall dieser Auslegungsformen reduziert werden – vorausgesetzt es würden andere leicht erreichbare Zugänge genutzt. Gerade im Hinblick auf mögliche Fehler bei der Auslegung von Unterlagen durch die Kommunen vor Ort (z. B. durch Beendigung der Auslegung vor Ende der Auslegungsfrist) hätten die verfahrensführenden Behörden bei einer digitalen Veröffentlichung von Unterlagen mehr Kontrolle über den Prozess der Auslegung und könnten das Risiko von Verfahrensfehlern begrenzen.

Mit Blick auf die Bereitstellung technischer Infrastruktur für die Veröffentlichung digitaler Unterlagen berichteten nur wenige Teilnehmer von zusätzlichen Aufwänden. In den meisten Fällen habe bereits ein bewährtes IT-System vorgelegen, das entsprechend für die Veröffentlichung von Unterlagen hätte genutzt werden können. Nur wenige Teilnehmer berichteten davon, dass im Zuge der Anwendung der Regelungen des § 3 PlanSiG neue

---

Informationen betreffen u. a. folgende Themenbereiche: Produktions- und Lagerkapazitäten, Investitionssummen, persönliche Daten, Angaben zur Anzahl der Mitarbeiter, Informationen zu Betriebsgebäuden, Maschinen/Apparaten, Emissionen/Immissionen, Stoffen, sicherheitsrelevante Angaben sowie Bau- und Konstruktionspläne.

<sup>55</sup> Dieser Vorschlag steht jedoch in Kontrast zur Aussage vieler Teilnehmer, die eben jene Funktionen als für die Teilhabe am und Akzeptanz des Verfahrens wertvolle Errungenschaften bzw. Voraussetzungen zur Nutzbarmachung der digitalen Veröffentlichung von Unterlagen einschätzen.



Serverräume o. Ä. hätten beschafft und eingerichtet werden müssen. Im Regelfall entstand auch durch die Einreichung digitaler Unterlagen kein nennenswerter Mehraufwand; hier hätte häufig auf bewährte Praxis und gängige Sharepoint-Varianten zurückgegriffen werden können. Ein Teilnehmer stellte fest, dass die IT-Infrastruktur der Behörden im Zuge der Nutzung digitaler Formen der Auslegung von Unterlagen verbessert worden sei, was wiederum zu einer Beschleunigung dieses Verfahrensschrittes geführt habe.

Nur in wenigen Fällen wurde der Aufwand der beiden Auslegungsformen als gleichwertig bzw. die digitale Auslegung als aufwändiger eingeschätzt. Eine größere Hürde seien allenfalls die für die Bereitstellung notwendiger digitaler Veröffentlichungsplattformen anfallenden Implementationskosten in Behörden, die nur über eingeschränkte personelle und finanzielle Ressourcen verfügen.

Hinsichtlich des Aufwands wurde die Praktikabilität des Instruments der Versendung kritisiert: Bei größeren Vorhaben bzw. einer großen Anzahl an Verfahrensbeteiligten sei eine Versendung von Unterlagen per Post aufgrund der dabei anfallenden finanziellen und personellen Aufwände für Behörden und Vorhabenträger nicht praktikabel.<sup>56 57</sup>

Die Frage, ob die Anwendung des § 3 PlanSiG Auswirkungen auf die Verfahrensdauer habe, wurde verfahrenübergreifend vom Großteil der Teilnehmer verneint. Maßgeblich wurde diese Einschätzung damit begründet, dass sich infolge der Anwendung der Regelungen des PlanSiG keine Änderungen an den Auslegungs- bzw. Veröffentlichungsfristen ergeben hätten. Positive Effekte im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung durch die Anwendung des Instruments der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet wurden nur von einer Minderheit der Teilnehmer erwartet. Bei einer rein digitalen Veröffentlichung ergebe sich eine Aufwandsminderung durch ausbleibende Produktions- bzw. Druckkosten, verringerte Koordinierungsaufwände bei der Kommunikation mit den auslegenden Kommunen, den Wegfall von Versand- bzw. Transportwegen zu den Auslegungsorten sowie von „Pufferfristen“ zwischen den einzelnen Vorbereitungsschritten bei der Auslegung. Von vielen Teilnehmern wurde dieses Zeitersparnis im Verhältnis zur gesamten Verfahrensdauer jedoch als eher gering eingeschätzt; entsprechend sei der Effekt einer Verfahrensbeschleunigung als marginal zu bewerten und maximal von einer Verkürzung des Verfahrens um einige Wochen auszugehen.<sup>58</sup>

### 3.2.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe

Aus Anwendersicht vereinfache bzw. flexibilisiere die Veröffentlichung im Internet den Zugang zu Unterlagen und erleichtere deren Bearbeitung. Die Beteiligten seien nicht an die Öffnungszeiten von Behörden bzw. an Terminvereinbarungen gebunden. Zusätzlich könnten sich Beteiligte die Unterlagen länger und unabhängig von Öffnungszeiten der Behörden anschauen. V. a. bei der Menge an Dokumenten, die heutzutage im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens ausliegen, bringe dies einen erheblichen Mehrwert für die Beteiligten und erleichtere insbesondere für Arbeitnehmer und Familien mit Kindern den Zugang zu Unterlagen. So seien auch eine intensivere und gezieltere Auseinandersetzung

---

<sup>56</sup> Albrecht/Zschiegner stellen dazu fest, dass es vertretbar sei, nur die für den Adressatenkreis relevanten Unterlagen oder eine inhaltliche Zusammenfassung der Unterlagen zu versenden, um die behördlichen Aufwände zu begrenzen (vgl. Albrecht/Zschiegner (2020), S. 5).

<sup>57</sup> Eine Beschreibung dieser Kritik findet sich auch in Arndt et al. (2020), S. 913.

<sup>58</sup> Für den Druck der Unterlagen wurden bspw. ein bis zwei Wochen eingerechnet.

mit den Inhalten und dementsprechend auch informiertere Stellungnahmen möglich. Zweitens werde durch die Veröffentlichung im Internet eine digitale Bearbeitung der Unterlagen ermöglicht: Durch Funktionen wie das Durchsuchen, das Setzen von Markierungen, das Kopieren von Inhalten, den Download und das Drucken von Unterlagen würde die Durchsicht der Unterlagen erleichtert. Drittens entfielen durch die digitale Veröffentlichung der Unterlagen notwendige Anreisen zum Ort der Auslage. Insbesondere von den Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wurde dieser Umstand positiv hervorgehoben. Für die interessierte Öffentlichkeit sei die Hemmschwelle, sich Unterlagen anzuschauen, infolge der digitalen Veröffentlichung von Unterlagen deutlich geringer.

Allerdings wiesen viele Teilnehmer darauf hin, dass die digitale Veröffentlichung eine Barriere für nicht-digitalaffine bzw. ältere Bürger darstelle. Überdies sei eine hinreichende Internetverbindung<sup>59</sup> und Hardware-Ausrüstung wie ausreichend große Monitore bzw. Notebook-Bildschirme Voraussetzung für eine Einsichtnahme in die Unterlagen. Letzteres gelte umso mehr für Verfahren, in denen es zur Auslegung größerer Planwerke komme. Eine entsprechende Hardware-Ausstattung könne aber ebenso wenig wie hinreichend schnelles Internet bei allen Bürgern vorausgesetzt werden. Auch wenn es sich wahrscheinlich um einen insgesamt eher kleineren Teil der Bevölkerung handle, der von entsprechenden Einschränkungen betroffen sei,<sup>60</sup> müsse eine Auslegung vor Ort weiterhin eröffnet werden, um eine niedrigschwellige Teilhabe für diese Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten.<sup>61</sup> Gleichwohl müsse laut einigen Teilnehmern berücksichtigt werden, dass auch die analoge Auslegung von Unterlagen nicht frei von Barrieren sei.<sup>62 63</sup>

Es wurde von einigen Teilnehmern festgestellt, dass sich im Hinblick auf die Verständlichkeit der Pläne eine gedruckte Version der Planwerke zur Einsichtnahme eher anbiete als eine digitale Version. Pläne würden auch vergleichsweise häufig vor Ort angeschaut. Eine Einigung mit den Behörden hinsichtlich einer Versendung von Plänen zusätzlich zur digitalen Veröffentlichung von Unterlagen sei bisher immer möglich gewesen; die Behörden seien bei Problemen hinsichtlich der Einsichtnahme der im Internet ausliegenden Unterlagen sensibel und für Lösungen offen.

Kritisiert wurde vonseiten vieler Teilnehmer, dass Lesegeräte, wie sie in § 3 Abs. 2 S. 2 PlanSiG vorgesehen sind, keinen adäquaten Ersatz für eine Auslegung in analoger Form darstellen würden: Zum einen sei fraglich, inwieweit nicht-digitalaffine Bürger dazu in der Lage seien, die Lesegeräte zu bedienen. Zum anderen wurde von dem Problem berichtet,

---

<sup>59</sup> In einem Fall wurde davon berichtet, dass man dem Problem einer mangelnden Internetverbindung mit der Bereitstellung von ZIP-Dateien erfolgreich entgegengewirkt hätte: Diese könnten auch mit schlechter Verbindung heruntergeladen werden.

<sup>60</sup> Der laut Aussage einiger Teilnehmer jedoch die Mehrheit der üblichen Beteiligten darstelle.

<sup>61</sup> In einem Fall wurde die Auslegung vor Ort durch die Versendung von USB-Sticks ersetzt.

<sup>62</sup> Ein Teilnehmer war sich in der Frage unsicher, ob die Auslegung von Unterlagen an einem Ort, der nicht mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sei, einen Verfahrensfehler darstellen könne.

<sup>63</sup> Eben jenen beschriebenen Barrieren bei der Einsichtnahme der im Internet veröffentlichten Unterlagen soll durch die Regelung nach § 3 Abs. 2 S. 1 PlanSiG, trotz der Internetveröffentlichung auch vor Ort Unterlagen auszulegen, entgegengewirkt werden. Auf diese Weise werde den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 6. September 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Århus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen (Århus-Konvention) gefolgt (vgl. Deutscher Bundestag 2020a, S. 13; Wysk 2020, S. 907).

dass die für die Bereitstellung entsprechender Lesegeräte erforderlichen finanziellen bzw. technischen Mittel offenbar nicht allen Behörden in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf die Frage der Barrierefreiheit digitaler Unterlagen gebe es nach Ansicht eines Teilnehmers noch Verbesserungsbedarfe. Zwar gebe es teilweise schon die Möglichkeit, auditive Bild- bzw. Grafikbeschreibungen aufzurufen bzw. Texte als Tonspur abzuspielen, entsprechende Funktionen müssten jedoch grundsätzlich zur Anwendung kommen.

#### *Anzahl Einsichtnahmen und Einwendungen*

Die Frage, ob es durch die Anwendung der Regelungen des § 3 PlanSiG während der Pandemie zu Veränderungen in der Anzahl der Einsichtnahmen oder der Abgabe von Stellungnahmen kam, konnten die meisten Teilnehmer aufgrund fehlender Statistiken bzw. fehlender Vergleichswerte zu vorpandemischen Verfahren nicht beantworten.

Unabhängig von den Einschränkungen während der Covid-19-Pandemie gingen die meisten Teilnehmer, basierend auf entsprechenden Rückmeldungen aus den auslegenden Kommunen, davon aus, dass die Auslage vor Ort von Verfahrensbeteiligten grundsätzlich kaum in Anspruch genommen würde. Gleichzeitig vermuteten einige wenige Teilnehmer, dass die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet in Anbetracht der Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten sowohl zu einer höheren Anzahl an Einsichtnahmen sowie einer Veränderung (bzw. Verjüngung) des Personenkreises, die Einsicht in Unterlagen nehmen, als auch zu höheren Einwenderzahlen führen könne. Die meisten Teilnehmer erwarteten von der Anwendung des Instruments der digitalen Veröffentlichung keine entsprechenden Auswirkungen.

#### 3.2.2.3 Kommunikation und Befriedung

Die Kommunalvertreter machten deutlich, dass eine digitale Veröffentlichung von Unterlagen einen Rückgang in der Kommunikation zwischen Behörden und Einsichtnehmern zur Folge habe. Dies sei problematisch, da es den Einsichtnehmern oft an den notwendigen Fachkenntnissen fehle, um die Unterlagen und Pläne in Gänze zu verstehen. Der fehlende Austausch mit Behördenmitarbeitern führe daher vermehrt zu Missverständnissen im Hinblick auf die Planungen. Aus diesem Grund wurden von Behördenseite häufig zusätzliche Kommunikationsangebote (über Telefon, Videokonferenzen oder persönliche Termine vor Ort) eingerichtet, um den Einsichtnehmern Fragen zu den ausgelegten Unterlagen zu beantworten. Auch für die Behördenseite sei der Austausch und direkte Kontakt mit den Beteiligten wichtig: Durch die Gespräche vor Ort könne die Stimmung unter den Beteiligten sowie deren Sorgen und Befürchtungen in Bezug auf das Vorhaben frühzeitig ausgemacht werden. Dies sei durch die Anonymität des Internets nicht in ähnlichem Maße möglich.

Trotz der vermeintlichen Defizite der digitalen Veröffentlichung von Unterlagen im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Behörden und Einsichtnehmern waren die meisten Teilnehmer der Ansicht, dass die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet die Transparenz in Verfahren allgemein erhöhe und sich daher auch positiv auf die Verfahrensakzeptanz auswirken könne. Diese Einschätzung wurde fachrechts- und aktorsgruppenübergreifend vorgenommen. Vielfach wurde von positiven Rückmeldungen der Verfahrensbeteiligten gegenüber der Praxis der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet be-

richtet. Insbesondere seien die Downloadmöglichkeiten sowie eine längerfristige Verfügbarkeit der Unterlagen von Bürgerseite positiv bewertet worden.<sup>64</sup> Laut Ansicht eines Teilnehmers sei eher von generationsspezifischen Auswirkungen auf die Verfahrensakzeptanz auszugehen: Vonseiten jüngerer Menschen werde die Nutzung digitaler Veröffentlichungsformen wahrscheinlich weitaus positiver wahrgenommen als von älteren. Ein Teilnehmer machte jedoch hinsichtlich einer möglichen positiven Auswirkung auf die Akzeptanz deutlich, dass hierfür auch eine proaktive Bewerbung der Veröffentlichung von Unterlagen im Internet notwendig sei – die Unterlagen würden sonst in „den Weiten des Internets“ verloren gehen. Einige Teilnehmer gingen wiederum davon aus, dass sich aufgrund der kaum veränderten Verfahrenspraxis bei der Auslegung bzw. Veröffentlichung von Unterlagen in den untersuchten Verwaltungsverfahren durch die Anwendung des § 3 PlanSiG keine sichtbaren Veränderungen im Hinblick auf die Verfahrensakzeptanz ergeben würden.

### 3.2.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale

#### 3.2.3.1 Bewertung und Weiterführung

Mehrheitlich wurden die Regelungen des § 3 PlanSiG fachrechtsübergreifend und insbesondere von Behördenvertretern als angemessen und hilfreich bewertet. Neben dem Umstand, dass durch das Instrument eine rechtssichere Auslegung bzw. Veröffentlichung von Unterlagen unter Pandemiebedingungen ermöglicht und die Gesundheit der Behördenmitarbeiter geschützt werde, wurde darauf verwiesen, dass durch § 3 PlanSiG die Handlungsmöglichkeiten für verfahrensführende Behörden im Hinblick auf die Auslegung bzw. Veröffentlichung von Unterlagen erweitert würden. Eine Veröffentlichung von Unterlagen und Entscheidungen im Internet sei zeitgemäß und entspreche den Erwartungen eines Großteils der Bevölkerung. Die Weiterführung der Instrumente des § 3 PlanSiG wurde von der Mehrheit der Teilnehmer aufgrund der positiven Erfahrungen ausdrücklich gewünscht.<sup>65</sup>

Von den Teilnehmern unterschiedlich diskutiert wurde die Frage, inwieweit zukünftig die Auslegung von Unterlagen auch rein digital durchgeführt werden könne. Einige der Teilnehmer sahen, wie bereits in Kapitel 3.2.2.2 beschrieben, aufgrund der Notwendigkeit der Gewährleistung einer möglichst niedrighschwelligsten Teilhabe den Bedarf, die analoge Auslegung bzw. alternative Zugangsmöglichkeiten weiterhin (zumindest auf Anfrage) anzubieten.<sup>66</sup> Andere Teilnehmer betrachteten es im Kontext der eher mäßigen Inanspruchnahme von Einsichtnahmen vor Ort hingegen als wünschenswert, auf absehbare Zeit eine ausschließlich digitale Auslegung in den Verfahren durchführen zu können, ggf. ergänzt durch die Bereitstellung von alternativen Zugangsmöglichkeiten. Vor dem Hintergrund der offenbar niedrigen Anzahl von Einsichtnahmen vor Ort sei dieser Umstellungsprozess durch die voranschreitende Digitalisierung in den Behörden (bspw. die Umstellung auf E-

---

<sup>64</sup> Laut Meinung eines Teilnehmers könne sich die Akzeptanz weiter steigern, wenn die Unterlagen nicht nur für einen begrenzten Zeitraum, sondern dauerhaft im Internet zu finden seien.

<sup>65</sup> Die vom überwiegenden Teil der Teilnehmer geäußerte positive Wahrnehmung der Regelung zur Auslegung nach § 3 PlanSiG entspricht in der Tendenz den Ergebnissen der Studie von Schütte et al. (o. J.). Dort bewertet eine Mehrheit der Befragten die Regelung positiv bzw. sehr positiv (vgl. ebd., S. 5).

<sup>66</sup> Dies sei insbesondere im Hinblick auf die Einsichtnahme in Planwerke sicherzustellen.

Akten) und der Bevölkerung bereits angestoßen worden – eine analoge Auslage sei auf absehbare Zeit nicht mehr praxistgerecht.<sup>67</sup>

### 3.2.3.2 Optimierungspotenziale

In Bezug auf bestimmte Formulierungen bzw. Regelungsinhalte des § 3 PlanSiG bestanden nach Aussage einiger Teilnehmer gewisse Rechtsunsicherheiten bei der Anwendung der Instrumente.

Zunächst sei es aus Sicht mancher Behörden unklar gewesen, unter welchen Umständen auf eine analoge Auslegung gemäß § 3 Abs. 2 S. 1f. PlanSiG verzichtet werden könne und inwiefern für solche Fälle eine Nachweispflicht für Behörden bestehe, dies zu begründen. Bspw. sei es für Behörden schwierig zu belegen, dass eine Auslage nicht hätte durchgeführt werden können. Auch bestand Unsicherheit in der Frage, ob eine 3G-Regelung als Voraussetzung zum Betreten eines Verwaltungsgebäudes nicht als unüberwindbare Hürde ausgelegt werden müsse. Der Gesetzgeber solle daher klarer formulieren, unter welchen Umständen auf eine analoge Auslegung rechtssicher verzichtet werden könne. Ergänzend zu den bestehenden Regelungen nach § 3 Abs. 2 S. 1f. PlanSiG wurde um Aufnahme der Möglichkeit einer elektronischen Versendung von Unterlagen durch die verfahrensführende Behörde an Verfahrensbeteiligte bzw. der Möglichkeit des Einstellens in hiesige Portale in § 3 PlanSiG gebeten.<sup>68</sup>

Nicht eindeutig definiert sei, in welchen Kommunen weiterhin Unterlagen ausgelegt werden müssten. In diesem Zusammenhang wurde von mehreren Teilnehmern angeregt, eine Reduzierung der Auslegeorte vorzunehmen: Aufgrund der geringen Anzahl von Einsichtnahmen vor Ort sei eine Auslegung an ein oder zwei Orten möglicherweise ausreichend und würde den Mehraufwand für Behörden und Vorhabenträgern bei der Erstellung und Verteilung gedruckter Unterlagen reduzieren.

Für den Fall der Schließung von Rathäusern und anderer Verwaltungsgebäude während einer laufenden Auslegung sei nach Ansicht einzelner Teilnehmer nicht geklärt, wie alternative Zugangsmöglichkeiten angeboten werden könnten, ohne zusätzliche Verzögerungen zu verursachen; schließlich müssten alternative Zugangsmöglichkeiten erneut bekannt gemacht werden.

Aus Sicht einiger Teilnehmer sei zudem zu konkretisieren, welchen Anforderungen die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet unterliege. Ein Teilnehmer regte an, die Anforderungen des Signaturgesetzes in das PlanSiG aufzunehmen, um eine Bearbeitung der Unterlagen durch die Einsichtnehmer zu gewährleisten. Dieser Vorschlag steht jedoch im Widerspruch zu den insbesondere im Rahmen von BImSchG-Verfahren umstrittenen Anforderungen der Sicherstellung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Diesbezüglich wurde auch um die Überprüfung und Klärung der Voraussetzungen für die Rechtssicherheit elektronischer Dokumente gebeten.

---

<sup>67</sup> Die Frage nach einer ausreichenden Internetanbindung und -zugänglichkeit der Bevölkerung in Deutschland war für zwei Teilnehmer in dieser Hinsicht entscheidend.

<sup>68</sup> Im Zuge der Interviews wurde deutlich, dass die Bedeutung des Begriffs „Lesegerät“ für einzelne Teilnehmer nicht ausreichend verständlich war.

Im Rahmen einer hybriden Auslegung müssten nach Ansicht einzelner Teilnehmer Prozesse zur Überprüfung der Übereinstimmung der Unterlagen in Papier- und elektronischer Form etabliert werden.

Darüber hinaus wurde ein standardisierter Entwurf eines Ordnersystems bzw. die Einführung eines Systematisierungsprozesses der Unterlagen für eine Internetauslegung vorgeschlagen.

Schließlich wurde von einigen Teilnehmern um eine sprachliche Vereinfachung des § 3 PlanSiG gebeten und die Festlegung einer gesetzlichen Frist für die Versendung von Unterlagen nach § 3 Abs. 2 S. 2 PlanSiG gefordert.

### 3.3 Erklärungen zur Niederschrift

#### 3.3.1 Anwendungspraxis

Eine Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift sei nach Aussagen beinahe aller Teilnehmer auch nach Inkrafttreten des PlanSiG weiterhin möglich gewesen. Häufig wurden für die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift eine Terminvereinbarung sowie das Einhalten pandemiebedingter Hygienemaßnahmen (Tragen einer Maske, Abstand halten etc.) vorausgesetzt. In manchen Fällen wurde auch eine Abgabe von Erklärungen per Telefon zugelassen, was jedoch unterschiedlich stark in Anspruch genommen worden sei. Nur in einem Fall wurde die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift gemäß § 4 Abs. 1 PlanSiG ausgeschlossen. Neben dem pandemiebedingten Infektionsrisiko habe dabei auch eine Rolle gespielt, dass die Möglichkeit von Erklärungen zur Niederschrift auch vor der Pandemie nur äußerst seltenen in Anspruch genommen worden sei.

Die Nicht-Anwendung des § 4 Abs. 1 PlanSiG wurde ebenfalls damit begründet, dass die Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift in der Praxis ohnehin nur äußerst selten genutzt werde. Aus diesem Grund wurde von vielen Teilnehmern sowohl die Relevanz des Instruments der Erklärung zur Niederschrift, als auch jene der Regelungen des § 4 PlanSiG infrage gestellt. In einem Fall wurden zur Begründung der Nicht-Anwendung der Regelung datenschutzrechtliche Umsetzungsprobleme hinsichtlich der Übermittlung von elektronischen Stellungnahmen angeführt. In anderen Fällen wurde die Niederschrift weiterhin angeboten, um zu vermeiden, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme ausgeschlossen werden.<sup>69</sup> Ein Teilnehmer begründete die Nicht-Anwendung mit möglichen Verfahrensfehlern, die sich aus dem potenziellen Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen bei der Anwendung des § 4 PlanSiG ergeben könnten. Teilnehmer aus dem Umfeld von BImSchG-Verfahren verwiesen darüber hinaus darauf, dass die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift in immissionsschutzrechtlichen Verfahren ohnehin nicht vorgesehen sei.

---

<sup>69</sup> Von einem Teilnehmer wurde hervorgehoben, dass die Gespräche rund um die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift auch für die Erläuterung von Inhalten der Verwaltungsverfahren hilfreich seien – insbesondere auch im Sinne der barrierefreien Teilhabe.

Die Möglichkeit zur Abgabe elektronischer Erklärungen wurde unabhängig von der Regelung des § 4 Abs. 2 PlanSiG in den meisten Fällen eröffnet, was nach Angaben der Teilnehmer auch der vor Inkrafttreten des PlanSiG üblichen Verfahrenspraxis entsprach.<sup>70</sup> In den meisten Fällen wurde der Weg der elektronischen Abgabe von Stellungnahmen über das Absenden von E-Mails (ggf. über ein Behördenpostfach) und in wenigen anderen Fällen über bereits vor der Pandemie eingeführte Beteiligungsplattformen einzelner Behörden ermöglicht. Viele der Stellungnahmen seien schon vor der Covid-19-Pandemie per E-Mail abgegeben worden.

Eine Veränderung der Verfahrenspraxis hatte sich damit in den meisten Fällen nicht ergeben.

### 3.3.2 Auswirkungen

#### 3.3.2.1 Aufwände

Von Behörden- und Vorhabenträgerseite wurde darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Verarbeitung elektronischer Erklärungen (in Form von E-Mails oder durch bereits genutzte Beteiligungsplattformen) im Vergleich zur Verarbeitung von Erklärungen zur Niederschrift weitaus geringer ausfalle. Handschriftliche bzw. per Post eingereichte Stellungnahmen müssten erst eingescannt und ggf. zusätzlich durch Texterkennungsprogramme gespielt oder abgetippt werden, um diese weiterverarbeiten zu können, da die Arbeit und die Kommunikation mit den unterschiedlichen Beteiligten innerhalb der Verfahren ohnehin meist elektronisch verlaufe.

In zwei Fällen wurde jedoch auch der Aufwand für die Eröffnung der Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift als marginal bewertet.

#### 3.3.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe

Von vielen Teilnehmern wurden Bedenken dahingehend geäußert, inwieweit der Ausschluss der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift dem Anspruch auf barrierefreie Teilhabe entgegenstehe. Dies betreffe vor allem die Beteiligung von (funktionellen) Analphabeten, (insbesondere älteren) Menschen, die in der Anwendung elektronischer Kommu-

---

<sup>70</sup> Hierzu gebe es bereits Rechtsprechungen, die elektronische Stellungnahmen erlaubten.

nikationsmittel nicht versiert seien oder Personen ohne (ausreichende) Internetverbindung.<sup>71</sup> Um die Teilhabe diese Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten, müsse die Möglichkeit der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift weiterhin eröffnet werden.<sup>72 73</sup>

Grundsätzlich wurde das Instrument der elektronischen Stellungnahme, hinsichtlich der Möglichkeiten einer barrierefreien Teilhabe positiv bewertet: Durch die vielen unterschiedlichen Kanäle zur Abgabe von Stellungnahmen würden die Hürden einer Beteiligung gesenkt.

### 3.3.2.3 Kommunikation und Befriedung

Insbesondere die Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen per E-Mail und ggf. über Beteiligungsserver sei bereits vor und auch während der Pandemie sehr gut angenommen worden. Aufgrund dessen vermuteten einige Teilnehmer eine entsprechend hohe Akzeptanz gegenüber diesen Einwendungsformen.

### 3.3.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale

#### 3.3.3.1 Bewertung und Weiterführung

Eine mögliche Weiterführung der Regelungen des § 4 PlanSiG wurde von den Teilnehmern unterschiedlich beurteilt.

Insbesondere vor dem Hintergrund möglicher Einschränkungen der Barrierefreiheit bei einem Ausschluss der Möglichkeit der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift wurde der § 4 PlanSiG von einigen Teilnehmern kritisiert und als nicht angemessen bewertet. Eine Kombination aus analogen und digitalen Formen der Abgabe von Stellungnahmen sei von Behörden weiterhin (auch unter Pandemiebedingungen) vorzuhalten.

Andere Teilnehmer beurteilten eine mögliche Weiterführung der Regelung des § 4 PlanSiG aufgrund der geringen Inanspruchnahme des Instruments der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift positiv.<sup>74</sup> Von einem Teilnehmer wurde explizit der Wunsch geäußert, dass das elektronische Stellungnahmeverfahren fachrechtsunabhängig verstetigt werden sollte.

---

<sup>71</sup> Siehe dazu auch *Albrecht/Zschiegner* (2020), S. 6.

<sup>72</sup> Laut *Wysk* gehe das PlanSiG neben dem Ermessen der Behörde davon aus, dass sich Bürger bei Bedarf Hilfe suchten, um eine elektronische Stellungnahme abzugeben (vgl. *Wysk* 2020, S. 908f.).

<sup>73</sup> In Bezug auf die Teilhabe von Bürgern ohne Zugang zum Internet ist jedoch zu beachten, dass die Fachgesetze im Regelfall (unabhängig vom Instrument der Erklärung zur Niederschrift) die Möglichkeit einer schriftlichen Stellungnahme vorsehen.

<sup>74</sup> Von einem Teilnehmer wurde hinsichtlich der Notwendigkeit der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift eine Unterscheidung zwischen Verfahren nach dem BImSchG und dem BauGB gemacht: In letzterem Fall sei die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift seiner Meinung nach bislang eher in Anspruch genommen worden, weshalb das Instrument bei diesen Verfahren auch weiterhin zur Anwendung kommen solle. Diese Einschätzung deckte sich jedoch nicht mit den Einschätzungen der Vertreter von Baubehörden, die dem Instrument mehrheitlich wenig Praxisrelevanz zusprachen.



### 3.3.3.2 Optimierungspotenziale

Von einigen Teilnehmern wurde vorgeschlagen, die Möglichkeit zur Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift nicht vollständig auszuschließen, aber auch nicht obligatorisch zu eröffnen. Stattdessen sollten die Behörden bzw. Kommunen vor Ort individuelle Lösungen entwickeln bzw. für Fälle bereithalten, in denen Personen die Abgabe schriftlicher bzw. elektronischer Erklärungen nicht möglich sei. Dies ermögliche eine praktikablere Handhabung und Aufwandsminimierung vor dem Hintergrund der eher seltenen Inanspruchnahme dieser Abgabemöglichkeit. Darüber hinaus wurde von Teilnehmern eine Erweiterung des Instruments um fernmündliche Abgaben von Erklärungen zur Niederschrift angeregt.<sup>75</sup> In einem Fall wurde zudem empfohlen, eine Regelung für potenzielle Fälle, in denen die Frist für die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift ausgereizt sei und die Inanspruchnahme dieser Abgabeform als Mittel zur Verfahrensblockade ausgenutzt werde, zu finden. In technischer Hinsicht wurde die Standardisierung von Datenschutzrichtlinien bezüglich der Abgabe von Stellungnahmen vorgeschlagen<sup>76</sup> sowie der Wunsch ausgesprochen, elektronische Stellungnahmen (vorrangig) über einen gesicherten Server bzw. ein Onlineformular als standardisiertes Format der Abgabe von Stellungnahmen zu etablieren.

## 3.4 Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen

### 3.4.1 Anwendungspraxis

Die Analyse der Anwendungspraxis im Rahmen der Erörterung in Verwaltungsverfahren zeigt, dass die Regelungen und Instrumente nach § 5 Abs. 1 bis 5 PlanSiG in unterschiedlichem Ausmaß zur Anwendung kamen.

In Verfahren der Bauleitplanung gab es nach Angaben der zuständigen Kommunalvertreter keine expliziten Berührungspunkte mit den Regelungen und Instrumenten des § 5 Abs. 1 bis 5 PlanSiG. Dies lag vor allem daran, dass die Regelungen des PlanSiG in Bezug auf Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen von vielen Teilnehmern dahingehend interpretiert wurden, dass die von ihnen im Laufe der Pandemie schwerpunktmäßig durchgeführte frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB nicht unter die Regelungen nach § 5 PlanSiG falle; schließlich stelle die Erörterung im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung keine Erörterung im Sinne der Regelungen des PlanSiG dar. Von Teilnehmern wurde in dem Zusammenhang argumentiert, dass die Kommunen vielmehr frei in der Entscheidung seien, wie die gemäß § 3 Abs. 1 BauGB durchzuführende Erörterung der Planungen umzusetzen sei. Manche Teilnehmer zeigten sich jedoch unsicher im Hinblick auf die Frage, inwieweit die Regelungen des § 5 PlanSiG die Erörterung im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung § 3 Abs. 1 BauGB berühren.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Siehe dazu auch *Albrecht/Zschiegner* (2020), S. 6.

<sup>76</sup> In einem Verfahren hatte es diesbezüglich Probleme mit der datenschutzsicheren Abgabe von Stellungnahmen auf elektronischem Wege gegeben.

<sup>77</sup> In dieser Frage gehen die Meinungen innerhalb der Rechtswissenschaft auseinander. Einige Autoren betrachten den § 5 Abs. 2 PlanSiG für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB für nicht einschlägig, da die dort vorgesehene Erörterung keinen Erörterungstermin im Sinne der Regelungen des § 5 PlanSiG bzw. des § 73 Abs. 6 VwVfG darstellt (vgl. *Arndt et al.* 2020, S. 914; *Herzer* 2022, S. 93f.; *Scheidler* 2022). Gegenteilige Einschätzungen finden sich bei *Söfker* (2022, S. 56) und *Scheidler* (2022).

Teilnehmer aus dem Umfeld von Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG sowie Planfeststellungsverfahren nach dem AEG und dem NABEG berichteten in mehreren Fällen von Entscheidungen der verfahrensführenden Behörden, Erörterungstermine in Übereinstimmung mit den geltenden Infektionsschutzmaßnahmen weiterhin als Präsenzveranstaltungen durchzuführen. Im Großteil der von den Teilnehmern begleiteten Verfahren wurde hingegen von einer Durchführung von Präsenzveranstaltungen abgesehen. Zu Begründung wurde u. a. angeführt, dass es die volatile Dynamik des Infektionsgeschehens unmöglich gemacht habe, die Durchführbarkeit von Präsenzveranstaltungen zu prognostizieren. Auch seien die genauen Teilnehmerzahlen im Vorfeld von Erörterungsterminen meist nicht abzusehen gewesen, was es erschwerte, Veranstaltungen so zu planen, dass diese in Übereinstimmung mit den geltenden Infektionsschutzmaßnahmen hätten stattfinden können. Andere Teilnehmer argumentierten, dass ihnen keine Räumlichkeiten mit hinreichenden Kapazitäten zur Verfügung gestanden hätten, bei denen eine Minimierung des Infektionsrisikos und der Schutz der Gesundheit der Verfahrensbeteiligten, insbesondere vulnerabler Gruppen, hätte gewährleistet werden können.

Obwohl bspw. der § 10 Abs. 6 BImSchG für immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eine fakultative Durchführung von Erörterungsterminen vorsieht, wurde nur von einem Fall im Rahmen dieses Verfahrenstyps berichtet, bei dem gemäß der Regelungen nach § 5 Abs. 1 PlanSiG auf die Durchführung eines Erörterungstermins verzichtet wurde.<sup>78</sup> Wiederum wurde im Fall eines AEG-Verfahrens den Angaben eines Teilnehmers zufolge die Erörterung mit Beginn der Pandemie ausgesetzt, ohne dass es zur Anwendung der Erörterungsalternativen nach § 5 Abs. 2 bis 5 PlanSiG kam. Als Grund hierfür wurden neben fehlenden technischen Kapazitäten aufseiten der verfahrensführenden Behörde vor allem Rechtsunsicherheit im Hinblick auf die Berücksichtigung der zukünftigen pandemischen Entwicklung bei der Entscheidung zur Ersetzung des Erörterungstermins gemäß § 5 Abs. 2 PlanSiG angeführt.

In den Fällen, in denen der Erörterungstermin auf Grundlage der Regelungen des PlanSiG ersetzt wurde, wurde den Angaben der Teilnehmer zufolge überwiegend das Instrument der Online-Konsultation angewandt. Entsprechende Erfahrungen mit Online-Konsultationen bezogen sich auf Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG, auf Planfeststellungsverfahren nach dem AEG<sup>79</sup> und dem WHG, Verfahren nach dem MgvG sowie Verfahren der Bundesfachplanung und Planfeststellung nach dem NABEG<sup>80</sup>. Ausweislich der Angaben der Teilnehmer kam das Instrument schwerpunktmäßig in Verfahren mit einem größeren Einwenderkreis zur Anwendung – z. B. wurden sämtliche Erörterungstermine in NABEG-Verfahren, die pandemiebedingt nicht in Präsenz stattfinden konnten, durch dieses Instrument ersetzt.

---

<sup>78</sup> Im Rahmen seiner Stellungnahme wies auch der BDI daraufhin, dass verfahrensführende Behörden die bestehenden Möglichkeiten zum Verzicht auf einen Erörterungstermin gemäß § 5 Abs. 1 PlanSiG bislang nicht ausschöpfen würden. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf Fälle, in denen die verfahrensführenden Behörden, obwohl jeweils nur eine einzige Einwendung eingegangen sei, auf der Durchführung von Erörterungstermin bestanden hätten.

<sup>79</sup> Vertreter des EBA berichteten Stand Januar 2021 von insgesamt 29 Verfahren, an denen das EBA als Anhörungs- oder Fachbehörde beteiligt war, in denen die Erörterungstermine durch Online-Konsultationen ersetzt wurden.

<sup>80</sup> Nach Angaben der BNetzA und der beteiligten ÜNB wurden Erörterungstermine im Rahmen von NABEG-Verfahren, sofern diese nicht als Präsenzveranstaltungen stattfinden konnten, durchgängig in Form von Online-Konsultationen durchgeführt.

In einigen Fällen berichteten Teilnehmer von der Anwendung des Instruments der Videokonferenz gemäß § 5 Abs. 5 PlanSiG. Entsprechende Erfahrungen mit diesem Instrument bezogen sich auf Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG sowie auf Planfeststellungsverfahren nach dem AEG. Den Schwerpunkt bildeten hier Verfahren mit einer eher geringen Anzahl an Einwendungen. In einem Verfahren wurde das Instrument zudem zum Zweck von Einzelerörterungen im Anschluss an eine Online-Konsultation angewandt. Telefonkonferenzen kamen in keinem der untersuchten Verfahren zur Anwendung.

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. Zudem habe es Bedenken gegeben, welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen sich aus möglichen technisch bedingten Störungen oder Systemausfällen ergeben hätten. Im Hinblick auf Telefonkonferenzen verwiesen die Teilnehmer vor allem auf die kommunikativen Nachteile dieses Formats. Durch die Beschränkung auf einen rein auditiven Austausch sei es bereits bei Zusammenkünften kleinerer Gruppen kaum umsetzbar, Wortmeldungen zu steuern und Fragerunden zu organisieren. Zudem werde der Informationsaustausch erschwert, da keine visuellen Elemente wie Präsentationen zur Anwendung kommen könnten. Dies sei insbesondere im Hinblick auf die nach § 5 Abs. 5 S. 3 PlanSiG notwendige Erstellung eines Wortprotokolls problematisch.

Ausweislich der Darstellungen der Teilnehmer griff der Großteil der verfahrensführenden Behörden zur Durchführung von Online-Konsultationen auf digitale Plattformen oder Cloud-Lösungen zurück, die teilweise in Zusammenarbeit mit Drittanbietern aufgesetzt und eingerichtet wurden. Auf diesen Plattformen wurde eine Synopse aus den (vor dem Ende der Einwendungsfrist) eingegangenen Einwendungen sowie den Erwiderungen des Antragstellers eingestellt, die von den Einwendern abgerufen werden konnte.<sup>81</sup> Die Einwender konnten entweder über plattformeigene Eingabe- bzw. Kommentarfunktionen, per E-Mail oder postalisch zu den Erwiderungen des Antragstellers Stellung nehmen. Teilweise wurde die Synopse oder einzelne Erwiderungen den Einwendern direkt, d. h. per E-Mail oder auf dem Postweg, übermittelt. In Einzelfällen wurde wiederum auf die Erstellung einer Synopse verzichtet und den Einwendern lediglich die einwendungsbezogenen Erwiderungen des Antragstellers zugestellt.

Die von Behördenseite festgelegten Fristen für die Abgabe von Stellungnahmen lagen in einem Zeitraum von zwei bis vier Wochen. Um zu gewährleisten, dass nur zur Teilnahme Berechtigte Zugriff auf die Plattformen hatten, wurden den Einwendern personalisierte

---

<sup>81</sup> In vielen Fällen wurden auch weitere Dokumente auf den entsprechenden Plattformen eingestellt (z. B. Antragsunterlagen, Präsentationen zur Vorstellung des Vorhabens oder bereits vorliegende behördliche Stellungnahmen).

Einwahldaten zur Verfügung gestellt.<sup>82</sup> In der Regel konnten die Einwender nur zu ihren eigenen Einwendungen Stellung nehmen. Die meisten Behörden legten darüber hinaus fest, dass die Einwender nur ein einziges Mal zu ihren Einwendungen bzw. zu den daran anknüpfenden Erwidern des Antragstellers Stellung nehmen konnten. Vereinzelt wurde darüber hinaus eine Zeichenbegrenzung für Stellungnahmen festgelegt, um den Bearbeitungsaufwand für die verfahrensführenden Behörden und Antragsteller zu minimieren.

Zur Durchführung von Videokonferenzen wurden zunächst die Einwender entsprechend der Regelungen nach § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG postalisch oder per E-Mail kontaktiert und um Zustimmung zur Durchführung des Formats gebeten. Um zu gewährleisten, dass in Übereinstimmung mit der Regelung nach § 5 Abs. 5 S. 2 PlanSiG nur die zur Teilnahme Berechtigten Zugang zur Videokonferenz hatten, wurden die Einwahldaten von der Behörde erst wenige Tage vor dem Termin verschickt. Darüber hinaus wurden aus Praktikabilitätsgründen keine Maßnahmen getroffen, um die Teilnahme von nicht zur Teilnahme berechtigten Personen zu verhindern. Im Rahmen der Videokonferenzen konnten sich die Einwender per Video- und Sprachfunktion dazu schalten oder über Chatfunktionen schriftlich Stellung nehmen.

### 3.4.2 Auswirkungen

#### 3.4.2.1 Aufwände und Verfahrensdauer

Die Frage, welche Auswirkungen die Ersetzung des Erörterungstermins durch Online-Konsultation und Telefon- bzw. Videokonferenzen auf die personellen, zeitlichen und finanziellen Aufwände der Verfahrensbeteiligten hatte, ergab mit Blick auf die Einschätzungen der Teilnehmer kein eindeutiges Bild. Insbesondere im Hinblick auf die Anwendung des Instruments der Online-Konsultationen gingen die Meinungen teilweise stark auseinander. Viele Teilnehmer, insbesondere Vertreter von Behörden und Vorhabenträgern, gingen infolge der Durchführung von Online-Konsultation von einer signifikanten Aufwandsreduktion aus. Andere Teilnehmer verwiesen darauf, dass die zu leistenden Aufwände bei Online-Konsultation in etwa denen bei der Durchführung von Erörterungsterminen in Präsenz entsprächen. Nur einzelne Teilnehmer berichteten gar von einer allgemeinen Aufwandssteigerung, die sich infolge der Durchführung von Online-Konsultation ergebe. Etwas eindeutiger positionierten sich die Teilnehmer in Bezug auf das Format der Telefon- bzw. Videokonferenz. Hier verwiesen die meisten Teilnehmer auf die sich unter Aufwands Gesichtspunkten ergebenden Vorteile des Formats für verfahrensführende Behörden, Antragsteller und andere Verfahrensbeteiligte. Kritik wurde jedoch in Bezug auf die allgemeine Praktikabilität des Instruments bei größeren Teilnehmerzahlen geäußert.

Vonseiten der Teilnehmer, die sich von der Durchführung von Online-Konsultationen bzw. Telefon- und Videokonferenzen eine signifikante Aufwandsreduktion versprochen, wurde eine Vielzahl an Argumenten vorgebracht, die unter Aufwands Gesichtspunkten gegen die Durchführung von Erörterungsterminen in Präsenz sprechen. Zum einen wurde im Hinblick auf die Rolle der verfahrensführenden Behörden auf die spezifischen zeitlichen und personellen Aufwände bei der Planung und Organisation der Termine verwiesen. Insbe-

---

<sup>82</sup> Die eingestellten Inhalte waren in manchen Fällen öffentlich einsehbar.

sondere die Personalkapazitäten der Behörden würden durch die Durchführung von Erörterungsterminen belastet, was insbesondere für die für immissionsschutzrechtliche Verfahren zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene eine Herausforderung darstellen.<sup>83</sup> Ein wiederkehrendes Problem sei hierbei u. a. das Stellen von Befangenheitsanträgen gegen die Verfahrensleitung, die es erforderlich mache, für die Dauer des Termins Ersatzkandidaten bereitzuhalten, die im Zweifelsfall die Verfahrensleitung übernehmen könnten.

Erschwerend käme hinzu, dass es bei vielen Verfahren schwer kalkulierbar sei, über wie viele Tage ein Erörterungstermin angesetzt werden müsse. Damit werde nicht nur die Suche geeigneter Räumlichkeiten erschwert, sondern für den Fall, dass die angesetzten Sitzungstage nicht ausreichen, um die Erörterung abzuschließen, auch das Risiko von Verfahrensverzögerungen erhöht. Gleiches gelte auch für mögliche (krankheitsbedingte) Ausfälle bei Behördenmitarbeitern und anderen Verfahrensbeteiligten. Weiterhin erschwere die fehlende Planungssicherheit im Rahmen vieler Verfahren die Personalplanung bei Behörden, Antragstellern und anderen Verfahrensbeteiligten, da sich im Vorfeld schwer voraussagen lasse, an welchen Tagen bestimmte Behördenmitarbeiter oder externe Gutachter für die Teilnahme am Erörterungstermin einbestellt werden müssten. Unter diesem Gesichtspunkt sei die Durchführung von mehrwöchig andauernden Online-Konsultationen von Vorteil, da der behördenseitige Personalbedarf passgenauer kalkuliert und bestimmte Risikofaktoren im Hinblick auf die Verzögerung von Verfahren minimiert werden könnten. Zudem werde mit dem Instrument der Online-Konsultation nach Ansicht einiger Teilnehmer die Terminfindung für die Erörterung vereinfacht, da bei großzügiger Fristensetzung nicht mehr auf Schulferien und Feiertage Rücksicht genommen werden müsse.

Eine besondere Herausforderung stelle nach Rückmeldung vieler Teilnehmer die Suche nach geeigneten Räumlichkeiten für den Erörterungstermin dar. Dabei spiele nicht nur die Frage, wie viele Tage für die Erörterung eingeplant werden müssen, eine Rolle. Weitere Planungsunsicherheit aufseiten der Behörden werde durch den Umstand verursacht, dass es sich insbesondere bei Erörterungsterminen, die unter Einschluss der Öffentlichkeit stattfinden (z. B. in Verfahren nach dem NABEG oder dem MgvG), im Voraus nicht immer zuverlässig kalkulieren lasse, wie viele Personen (Einwender und sonstige Interessierte) an dem Termin teilnehmen. Vor allem im ländlichen Raum und gerade bei der Buchung größerer Räumlichkeiten mit dem notwendigen technischen Equipment müsse oft eine mehrmonatige Wartezeit eingeplant werden, bis entsprechende Räumlichkeiten tatsächlich zur Verfügung stehen, was sich wiederum negativ auf die Verfahrensdauer auswirken könne. Unter diesem Gesichtspunkt sei sowohl die Organisation und Durchführung von Online-Konsultationen als auch von Telefon- und Videokonferenzen nach Auffassung mehrerer Teilnehmer mit deutlich weniger Aufwänden und Risiken im Hinblick auf mögliche Verfahrensverzögerungen verbunden.

Ein im Rahmen der Durchführung von Erörterungsterminen für alle Verfahrensbeteiligten anfallender Aufwand sei die Einarbeitung in die Inhalte der Erörterung und Vorbereitung des argumentativen Austauschs mit den anderen Akteursgruppen sowie die Planung und Koordination der eigenen Teilnahme. Gerade vor dem Hintergrund anderer, im jeweiligen

---

<sup>83</sup> Im Rahmen eines Interviews wurde berichtet, dass es bei der Durchführung von Erörterungsterminen in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht unüblich sei, dass allein die Anhörungs- und Fachbehörden mit 30 bis 40 Personen an einem entsprechenden Termin teilnehmen.

Arbeitsalltag zu leistender Aufgaben entstehe im Vorfeld der Termine ein besonderer Zeitdruck, der bei der Durchführung von Online-Konsultationen entfalle. Von vielen Teilnehmern wurde im Hinblick auf die Durchführung von Online-Konsultationen sowie Telefon- und Videokonferenzen zudem positiv hervorgehoben, dass für die Verfahrensbeteiligten die Anreisewege zu Erörterungsterminen wegfallen würden. Je nach Verfahrenstyp seien Vertreter von Behörden und Vorhabenträgern, aber auch externe Gutachter bzw. Vertreter von Planungsbüros oft zu weiten Anreisen gezwungen. Im Hinblick auf den jeweiligen Redeanteil der betreffenden Verfahrensbeteiligten stelle sich hierbei oftmals die Frage, inwieweit der zu leistende Aufwand im Verhältnis zum Beitrag der Beteiligten im Verfahren stehe. Auch unter ökologischen Gesichtspunkten stellten einige Teilnehmer die Sinnhaftigkeit entsprechender Anfahrten in Zweifel.

Viele Teilnehmer betrachteten die Ersetzung des Erörterungstermins in Präsenz durch Online-Konsultationen sowie Telefon- und Videokonferenzen auch unter finanziellen Gesichtspunkten als positiv. Von wegfallenden Reisekosten würden alle Verfahrensbeteiligten profitieren, insbesondere jedoch Vorhabenträger sowie Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, da diese nicht mehr für die Reisekosten Dritter (z. B. Gutachter oder Planungsbüros) aufkommen müssten. Durch personelle Einsparungen und wegfallende Reisekosten aufseiten der betroffenen Behörden werde auch der Steuerzahler entlastet. Aufseiten der Vorhabenträger gebe es überdies ein erhebliches Einsparpotenzial bei Kosten, die für Raumbuchungen, technisches Equipment oder externe Dienstleister, z. B. Sicherheitspersonal, Tontechniker und Protokollanten, anfallen würden und von den Vorhabenträgern zu tragen seien. Gerade im Kontext der Durchführung von Online-Konsultationen läge das finanzielle Einsparpotenzial für Vorhabenträger im vier- bis fünfstelligen Bereich.

Mit Blick auf das Instrument der Online-Konsultation äußerten einige Interviewte, die erstmalige Durchführung habe auf Behördenseite zu einem höheren Aufwand geführt als bei regulären Erörterungsterminen. Dies sei zum einen auf die notwendige Programmierung und Implementation der Online-Anwendung samt Erstellung von personalisierten Zugangsdaten zurückzuführen. Gerade kleinere Behörden mit einer defizitären personellen und technischen Ausstattung im IT-Bereich würden gezwungen, zur Anwendung des Instruments zusätzliche Mittel für die Anschaffung der notwendigen Hard- und Software bereitzustellen. Den Erfahrungen einiger Teilnehmer zufolge hätten Behörden aufgrund fehlenden Personals im IT-Bereich für die Bereitstellung der Anwendung auf externe Dienstleister ausweichen müssen, was zusätzliche Kosten verursacht habe. Andere Teilnehmer berichteten von erhöhten Aufwänden bei der Begleitung bzw. Bearbeitung einzelner Verfahrensschritte. Insbesondere die Zusammenstellung der Synopse und die Bearbeitungen eingehender Stellungnahmen seien mit einem hohen Aufwand verbunden und hätten teilweise zu erheblichen Verzögerungen geführt.<sup>84</sup> Auf Antragstellerseite habe wiederum der anfallende Schriftverkehr beim Verfassen von Erwidern anstelle von im Rahmen von Erörterungsterminen üblichen mündlichen Äußerungen zu einem erheblichen Mehraufwand geführt. Auch hätten Antragsteller zur Stärkung der

---

<sup>84</sup> Im Fall eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens verwies der zuständige Behördenvertreter darauf, dass der Prozess der Zusammenstellung und Ausarbeitung des Einwanderhandbuchs, das über eine Länge von 500 Seiten verfügen würde, mehrfache, zeitaufwendige Abstimmungsrunden zwischen Antragsteller und Behörden erfordert habe. Dadurch habe sich das Verfahren bereits um mehrere Monate verzögert, bevor es überhaupt zur eigentlichen Durchführung des Stellungnahmeverfahrens gekommen sei.

Verfahrensakzeptanz umfangreiche Begleitmaterialien, z. B. Präsentationen mit Informationen zum Vorhaben, bereitgestellt, die einen zusätzlichen Aufwand produziert hätten.

In Erwiderung dessen gingen einige Teilnehmer davon aus, dass die erhöhten Aufwände bei der Organisation und Durchführung von Online-Konsultation mit fehlenden Erfahrungswerten im Zusammenhang stünden. Bei wiederholter Anwendung des Formats, werde sich der Aufwand aufgrund von Lerneffekten stetig reduzieren. Zudem sei zu beachten, dass einige der zu leistenden Aufwände, z. B. jene zur Programmierung und Implementation der Online-Anwendungen, einmalige Kosten darstellen.

Eine weitere Herausforderung bei der Durchführung von Online-Konsultationen sei der Umstand, dass sowohl die Anzahl der eingehenden Stellungnahmen, als auch der Zeitraum, in dem die Stellungnahmen bei der Behörde eingehen, im Vorfeld kaum kalkuliert werden könnten. Aus einem immissionsschutzrechtlichen Verfahren wurde berichtet, dass sämtliche Stellungnahmen erst am letzten Tag vor Ablauf der Frist bei der verfahrensführenden Behörde eingereicht worden waren, was im Hinblick auf den Bearbeitungsaufwand und dem Anspruch, mögliche Verzögerungen im Verfahren zu verhindern, eine zusätzliche Herausforderung für die Behörde dargestellt habe.

Eine Reihe von Teilnehmern wies zudem daraufhin, dass auf Behördenseite teilweise Rechtsunsicherheiten in der Frage bestanden hätten, inwieweit das Format der Online-Konsultation den kommunikativen Austausch im Rahmen von Erörterungsterminen, das Prinzip von (mehrfacher) Rede und Gegenrede, vom Ablauf her hätte abbilden müssen, d. h. wie viele Stellungnahmen der Einwender auf Grundlage einer einzigen Einwendung abgeben dürfe und wie oft die Antragstellerseite auf entsprechende Äußerungen erwidern müsse. Während einige verfahrensführende Behörden pro Einwendung nur eine einzige Äußerung des Einwenders zuließen, eröffneten andere Behörden aus besagten Gründen die Möglichkeit, mehrmals zu einer Einwendung Stellung zu nehmen.<sup>85</sup> Entsprechend habe in diesen Fällen auf die erstmalige Stellungnahme des Einwenders und die Erwiderung des Antragstellers wieder eine Rückäußerung des Einwenders und eine erneute Erwiderung des Antragstellers usw. erfolgt. Dieses „Ping-Pong-Verfahren“ habe einen erheblichen Mehraufwand für die verfahrensführenden Behörden sowie Vorhabenträger erzeugt und zu teils erheblichen Verzögerungen in den betreffenden Verfahren geführt.

Einige Teilnehmer gingen im Rahmen ihrer Beiträge auch auf die Möglichkeit einer Kombination der Instrumente des § 5 PlanSiG mit einem Erörterungstermin ein – entweder in Form hybrider Veranstaltungen<sup>86</sup> oder durch eine parallele Erörterung in Präsenzveranstaltungen und im Rahmen von Online-Konsultation. In der Regel wurde dabei auf den entstehenden Doppelaufwand verwiesen, der sich durch die parallele Planung und Durchführung von Hybridveranstaltungen bzw. Präsenzterminen und Online-Konsultationen ergebe. Im Hinblick auf die gleichzeitige Durchführung von Präsenzterminen und Online-Konsultationen wurde der personelle Aufwand aufseiten der verfahrensführenden Behörden, der nur von ressourcenstarken Verwaltungen geleistet werden könne, problemati-

---

<sup>85</sup> Nach *Wysk* (2020) muss den Einwendern im Rahmen der Online-Konsultation, um dem Prinzip von Rede und Gegenrede im Rahmen der Online-Konsultation zu entsprechen, ggf. mehrfach die Gelegenheit gegeben werden, sich zum gleichen Sachverhalt zu äußern (vgl. ebd. 2020, S. 909).

<sup>86</sup> Veranstaltungen, die in Präsenz stattfinden, an denen man aber auch im Rahmen von Videokonferenzen oder über Internet-Streams mit Chatfunktion teilnehmen kann.

siert. Für die Durchführung von Hybridveranstaltungen seien wiederum größere Investitionen in die technische Ausstattung nötig, um Videokonferenzen oder andere Übertragungsformen (z. B. Streams mit Chatfunktion) in eine Präsenzveranstaltung zu integrieren. Einzelne Behördenvertreter, auch aus Kommunalverwaltungen, erklärten hingegen, dass ihre Behörden bereits über die notwendigen technischen Voraussetzungen, vor allem die entsprechende Kamera- und Tontechnik, verfügen, um hybride Veranstaltungen umzusetzen.

In der Frage der Auswirkungen auf die Verfahrensdauer durch die Anwendung der durch das PlanSiG bereitgestellten Instrumente für die Erörterung kamen die Teilnehmer ebenfalls zu keiner eindeutigen Einschätzung. Einige Teilnehmer erwarteten sich durch die Anwendung von Online-Konsultationen bzw. Telefon- und Videokonferenzen gewisse Beschleunigungseffekte. Andere hingegen gingen auf Basis ihrer bisherigen Erfahrungen mit dem Instrument der Online-Konsultationen eher von einer Verlängerung der Verfahren aus. Die Mehrheit der Teilnehmer erwartete wiederum lediglich geringe bis gar keine Effekte durch die Durchführung von Online-Konsultationen bzw. Telefon- und Videokonferenzen. Vielmehr wurde von vielen Teilnehmern darauf hingewiesen, dass die zentralen Herausforderungen im Hinblick auf eine grundsätzliche Beschleunigung von Verfahren außerhalb des Komplexes der Öffentlichkeitsbeteiligung verortet seien.

#### 3.4.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe

Gefragt danach, ob infolge der Anwendung von Online-Konsultationen und Telefon- und Videokonferenzen bereits Veränderung in der Teilnahmebereitschaft von Einwendern bzw. der interessierten Öffentlichkeit beobachtet werden konnten, äußerten sich die meisten Teilnehmer eher zurückhaltend. Oftmals wurde auf die spezifischen Verfahrenseigenschaften verwiesen, die sich auf die jeweilige Teilnahmebereitschaft auswirken und dadurch einen entsprechenden Vergleich erschweren würden. Dennoch sprachen einzelne Teilnehmer von einer Zunahme der Beteiligung im Zuge der Durchführung von Online-Konsultationen und Videokonferenzen, andere verwiesen hingegen auf vermeintlich rückläufige Teilnehmerzahlen.

Die Mehrheit der Teilnehmer war sich hingegen darin einig, dass die Durchführung von digitalen Erörterungsformaten für einen Großteil der Bevölkerung einen niedrigschwelligeren Zugang zur Erörterung in Verwaltungsverfahren ermögliche. Der Ersatz von Erörterungsterminen durch Online-Konsultationen sowie Telefon- und Videokonferenzen mache es u. a. für Berufstätige und Eltern mit kleinen Kindern leichter, sich an der Erörterung zu beteiligen. Auch im Krankheitsfall sei eine Teilnahme möglich. Durch die Eröffnung der Möglichkeit, sich per Smartphone, Tablet oder Notebook von zuhause aus an entsprechenden Verfahren zu beteiligen, senke man die Hürden für eine Teilnahme und mache die Beteiligung für weite Teile der Bevölkerung, insbesondere jüngere Bevölkerungsgruppen, attraktiver. Vor diesem Hintergrund sei nach Ansicht einiger Teilnehmer davon auszugehen, dass sich die Beteiligungsbereitschaft im Hinblick auf Erörterungen grundsätzlich erhöhe, da ein breiteres und vor allem jüngeres Publikum erreicht werde, als bei der Durchführung von Erörterungsterminen in Präsenz. Andere Teilnehmer zeigten sich in diesem Zusammenhang eher skeptisch. Ihrer Auffassung nach seien infolge der Durchführung digitaler Formate keine signifikanten Effekte in Bezug auf die Teilhabe zu erwarten, da die Beteiligungsbereitschaft weniger vom spezifischen Format der Erörterung, als vielmehr vom verfahrensspezifischen Interesse bzw. der vorhabensbezogenen persönlichen Betroffenheit abhängen.



Im Hinblick auf die Möglichkeit einer flexiblen Teilnahme sei die Online-Konsultation nach Ansicht vieler Teilnehmer das bürgerfreundlichste Format. Durch die Ausdehnung der Erörterung auf einen mehrwöchigen Zeitraum würden Terminbeschränkungen wegfallen; Einwender hätten grundsätzlich mehr Zeit, ihre Stellungnahmen vorzubereiten und abzugeben. Videokonferenzen würden es zwar möglich machen, von zuhause oder von unterwegs (z. B. auf Dienstreisen) an Erörterungen teilzunehmen, allerdings müssten diese ebenso wie Erörterungstermine an regulären Werktagen und tagsüber stattfinden, bedingt durch die Arbeitszeiten in den beteiligten Behörden. Berufstätige müssten sich somit auch für Videokonferenzen frei nehmen oder während ihrer Arbeitszeit in die Konferenz schalten. Im Rahmen von Online-Konsultationen könnten Einwender hingegen auch außerhalb ihrer Arbeitszeiten an dem Verfahren partizipieren, z. B. in den Abendstunden, an Wochenenden oder an Feiertagen.

Diskutiert wurde, inwiefern die Durchführung von Online-Konsultation und Videokonferenzen bestimmten Bevölkerungsgruppen, v. a. älteren Bürgern, die Teilhabe erschwere. Ein Großteil der Teilnehmer wies auf bestehende Vorbehalte gegenüber digitalen Formaten unter älteren Menschen hin. Ältere Menschen seien weitaus weniger affin mit der Nutzung entsprechender Formate, besäßen zum Teil keine internetfähigen Geräte und könnten sich daher von entsprechenden Verfahren ausgeschlossen fühlen. Im Hinblick auf die Verfahrensakzeptanz sei es daher besonders problematisch, wenn sich der Kreis der Betroffenen bzw. Einwender auf bestimmte Regionen, Gemeinden oder Stadtteile beziehe, in denen weite Bevölkerungskreise aufgrund der dortigen demografischen Gegebenheiten potenziell benachteiligt würden.

Eine Reihe von Teilnehmern relativierte hingegen die Einschätzung, ältere Menschen würden durch digitale Formate systematisch benachteiligt. Ihrer Auffassung nach treffe der Vorwurf, digitale Formate stoßen auf große Vorbehalte unter älteren Bevölkerungsgruppen, nur bedingt zu. Viele ältere Menschen hätten sich seit Beginn der Pandemie mit digitalen Kommunikationsformen vertraut gemacht und Berührungängste abgebaut.<sup>87</sup> Die Gruppe von Menschen, die sich einer Nutzung entsprechender Formate gänzlich verweigere, werde hingegen immer kleiner. Um dennoch möglichst vielen Menschen die Teilhabe an entsprechenden Verfahren, unabhängig von ihrer Erfahrung im Umgang mit digitalen Formaten, zu ermöglichen, könnten die Behörden im Bedarfsfall, z. B. wenn es an der notwendigen Hardware fehle oder im privaten Umfeld keine Unterstützung geleistet werden könne, individuell zugeschnittene Lösungen entwickeln. Denkbar sei hier u. a. die Bereitstellung eines Zugangs zu Online-Konsultationen oder Videokonferenzen über behördeneigene Rechner oder eine Möglichkeit, auch über analoge Kanäle an einer Online-Konsultation teilzunehmen.

Eine weitere Herausforderung im Kontext der Gewährleistung von Teilhabe an digitalen Erörterungsformaten bestehe nach Ansicht vieler Teilnehmer in der unzureichenden Internetanbindung des ländlichen Raums. Der Umstand, dass viele ländlich geprägte Regionen bis heute nicht über ein hinreichend schnelles Internet verfügen, führe dazu, dass die dortige Bevölkerung bei der Durchführung digitaler Formate systematisch benachteiligt werde.

---

<sup>87</sup> Gerade im Bereich der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wurde die Beobachtung gemacht, dass viele ältere Menschen sehr versiert im Umgang mit digitalen Anwendungen seien.

Mit Blick auf die Frage der Barrierefreiheit digitaler Erörterungsformate teilten die Teilnehmer unterschiedliche Ansichten mit. Einige Teilnehmer argumentierten, dass die Teilnahme an digitalen Formaten Barrieren für mobilitätseingeschränkte Personen abbaue, da diese nicht mehr gezwungen seien, für die Teilnahme an Erörterungsterminen ihr Zuhause zu verlassen. Zudem werde durch die Nutzung digitaler Erörterungsformate der visuelle Zugang zu Erörterungsinhalten erleichtert. Während in Präsenzveranstaltungen nicht gewährleistet werden könne, dass Präsentationen oder andere visuelle Inhalte von überall aus dem Publikum eingesehen werden können – sei es durch die Distanz, den Lichteinfall oder bauliche Hindernisse wie Säulen –, schaffe die Darstellung entsprechender Inhalte in digitalen Formaten mehr Chancengleichheit unter den Teilnehmern. Auch die Frage der Barrierefreiheit für blinde Menschen wurde vereinzelt diskutiert. Anders als bei Erörterungsterminen in Präsenz und bei Videokonferenzen stelle sich bei Online-Konsultationen die Frage, wie die verschriftlichten Inhalte der Erörterung von Betroffenen rezipiert werden können. Hier sei es erforderlich, sicherzustellen, dass für blinde Menschen entsprechende Unterstützungsangebote bereitgestellt werden, sei es durch das private Umfeld oder durch die verfahrensführenden Behörden. Darüber hinaus wiesen Teilnehmer darauf hin, dass sich durch die Nutzung von Online-Konsultationen Barrieren für jene Menschen erhöhen würden, die der Schriftsprache weniger mächtig seien als andere bzw. sich besser mündlich als schriftlich artikulieren könnten. Anders herum senke die Online-Konsultation die Hürde für Menschen, die sich aus unterschiedlichsten Gründen mit der mündlichen Äußerung von Stellungnahmen schwertun.

### 3.4.2.3 Kommunikation und Befriedung

#### *Sachlichkeit des Austausches*

Nach Ansicht eines Großteils der Teilnehmer hätten die bisherigen Erfahrungen mit der Anwendung von Online-Konsultationen und Videokonferenzen gezeigt, dass der Austausch im Rahmen dieser Formate weitaus sachlicher und weniger emotional verlaufe als der Austausch im Rahmen von Präsenzveranstaltungen. Vor allem in konfliktlastigen Verfahren wie immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren seien Erörterungstermine immer wieder eine Belastungsprobe für Behördenmitarbeiter und Vertreter von Vorhabenträgern. Teilnehmer berichteten in diesem Zusammenhang von verbalen Angriffen gegen Verfahrensbeteiligte, gegen Behördenmitarbeiter gerichtete Bedrohungen und Beschimpfungen, extremistischen Ausfällen im Publikum sowie Polizeieinsätzen. Hingegen seien entsprechende Vorfälle im Rahmen von Online-Konsultationen oder Videokonferenzen eher die Seltenheit. Im Hinblick auf ihre psychische Gesundheit würden Behördenmitarbeiter den Austausch im Rahmen digitaler Formate daher als weitaus angenehmer empfinden. Als ein wesentlicher Vorteil digitaler Formate wurde in diesem Zusammenhang die Möglichkeit betrachtet, stärker in den Austausch zwischen den Verfahrensbeteiligten einzugreifen und unsachliche Äußerungen leichter zu sanktionieren, z. B. durch das Stummschalten von Teilnehmern oder das Löschen unsachlicher Beiträge.

Einzelne Teilnehmer waren hingegen der Auffassung, der Austausch im Rahmen von Online-Konsultationen und Videokonferenzen sei nicht per se sachlicher; wesentlich bedeutender sei in diesem Zusammenhang die Frage, wie konfliktbeladen das zu verhandelnde Vorhaben sei. Zudem argumentierten die betreffenden Teilnehmer, dass die größere persönliche Distanz zwischen den Verfahrensbeteiligten im Rahmen digitaler Formate Personen dazu ermutigen könne, sich unsachlich zu äußern.

### *Befriedung von Verfahren und Ermittlung entscheidungsrelevanter Sachverhalte*

Insgesamt überwog unter den Teilnehmern die Auffassung, dass der Erörterungstermin in Präsenz als Format am ehesten dazu beitragen könne, eine Befriedung von Verfahren zu gewährleisten und eine hinreichende Verfahrensakzeptanz unter den Betroffenen bzw. Einwendern herzustellen. Die Teilnehmer verwiesen in diesem Zusammenhang auf die vermeintlichen kommunikativen Vorteile des Erörterungstermins in Präsenz – insbesondere gegenüber der Online-Konsultation. Der Erörterungstermin in Präsenz erlaube (ebenso wie die Videokonferenz) einen persönlichen Dialog zwischen den Verfahrensbeteiligten, während sich die Online-Konsultation im Kern auf einen reinen Austausch von Schriftstücken beschränke. In dieser Hinsicht bestehe nach Ansicht eines Teilnehmers kein Unterschied zum vorgelagerten Einwendungsverfahren. Zudem werde der Kontakt der Verfahrensbeteiligten auf den Austausch mit der verfahrensführenden Behörde beschränkt, während es im Rahmen von Erörterungsterminen zu einem breiten Austausch zwischen den verschiedenen Akteursgruppen kommen könne.

Der direkte Austausch ermögliche es den Verfahrensbeteiligten, unmittelbar auf Aussagen anderer Beteiligter zu reagieren; Behörden und Antragsteller könnten Fragen jederzeit und ohne Verzögerungen beantworten. Während Interpretationsspielräume bei der Rezeption schriftlich verfasster Inhalte im Rahmen der Online-Konsultation das Auftreten von Missverständnissen zwischen den Verfahrensbeteiligten eher begünstige, trage der direkte Austausch im Rahmen von Erörterungsterminen und Videokonferenzen dazu bei, strittige Sachverhalte aufzuklären und Missverständnisse auszuräumen.<sup>88</sup> Zudem betonten Teilnehmer, dass der Erörterungstermin als einziges Format die Möglichkeit biete, parallel zur formellen Erörterung informelle Gespräche mit anderen Verfahrensbeteiligten zu führen, z. B. im Rahmen von Kaffeepausen. Dieser informelle Austausch sei für alle Beteiligten ein wichtiger Input, um die Interessen und Beweggründe der anderen Parteien besser zu verstehen und trotz bestehender Interessensgegensätze eine gemeinsame Vertrauensbasis aufzubauen.

Vertreter von Behörden und Vorhabenträgern betonten zudem, wie wichtig der Erörterungstermin sei, um den Betroffenen ein Forum zu geben, in dem sie ihren Missmut im Hinblick auf das jeweilige Vorhaben zum Ausdruck bringen könnten und die verantwortlichen Behörden und Antragsteller ihnen Rede und Antwort stünden. Der persönliche Austausch Sorge dafür, dass sich alle Parteien auf Augenhöhe begegnen könnten. Einwender fühlten sich in diesem Format am ehesten ernst genommen und wertgeschätzt. Die anderen Formate, insbesondere die Online-Konsultation, würden hingegen ein Gefühl der Anonymität und Distanz zwischen verfahrensführender Behörde und Einwendern erzeugen. Bei Einwendern könnte in diesem Zusammenhang der Eindruck entstehen, ihre Einwendungen würden lediglich formaljuristisch abgearbeitet. Es bestehe im Kontext dieses Formats die Gefahr, dass Betroffene sich eher dazu entscheiden würden, den Klageweg zu beschreiten, da sie nicht den Eindruck vermittelt bekommen, ihre Anliegen würden ernstgenommen.

Der persönliche Austausch innerhalb von Erörterungsterminen helfe den verfahrensführenden Behörden zudem, ihrem Auftrag im Rahmen der Erörterung, der Ermittlung ent-

---

<sup>88</sup> In gleicher Weise kritisch gegenüber dem Instrument der Online-Konsultation äußerten sich auch *Durinke/Elgeti* (2020).

scheidungerheblicher Informationen, nachzukommen. Im Rahmen von Erörterungsterminen könne man sich nach Ansicht vieler Behördenvertreter sehr viel intensiver mit den Anliegen und Beweggründen der Betroffenen auseinandersetzen und ein weitaus tiefergehendes Problembewusstsein im Hinblick auf die zutreffende Abwägungsentscheidung entwickeln, als durch die Analyse rein schriftlich dokumentierter Argumentationen. Im Ergebnis verbessere sich auf diese Weise die Qualität behördlicher Entscheidungen. Einzelne Behördenvertreter gaben hingegen an, für die Vorbereitung einer qualifizierten Abwägungsentscheidung sei die schriftliche Dokumentation von Äußerungen im Rahmen der Online-Konsultation völlig ausreichend. Vertreter von Vorhabenträgern argumentierten zudem, Online-Konsultationen würden verhindern, dass sich die jeweilige verfahrensführende Behörde bei der Vorbereitung ihre Abwägungsentscheidung von den Emotionen und Stimmungen im Rahmen eines Erörterungstermins negativ beeinflussen lasse.

Im Hinblick auf das Ziel, eine Befriedung von Verfahren zu bewirken, relativierten wiederum einzelne Teilnehmer die Bedeutung des Erörterungstermins in Präsenz. Zum einen wurde argumentiert, dass gerade in konfliktintensiven Verfahren ein gewisser Anteil an Einwendern nicht an einer konstruktiven Zusammenarbeit interessiert sei, sondern vielmehr in Fundamentalopposition zum Verfahren und zum dahinterstehenden Vorhaben stünde. Verfahren würden unabhängig vom Ablauf und dem Format der Erörterung von dieser Gruppe beklagt und die besonderen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten des Erörterungstermins daher praktisch ins Leere laufen. Andere Teilnehmer vertraten den Standpunkt, dass die Online-Konsultation nicht in Gänze ungeeignet sei, um eine hinreichende Verfahrensakzeptanz in den betreffenden Verfahren herzustellen. Wichtig sei, dass Behörden und Vorhabenträger im Vorfeld sowie parallel zur Durchführung von Online-Konsultationen weitere Informations- und Gesprächskanäle offenhalten, um einen persönlichen Austausch mit Einwendern zu ermöglichen und dem Vorwurf der Anonymität und Intransparenz vorzubeugen.

### 3.4.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale

#### 3.4.3.1 Bewertung und Weiterführung

Sowohl die Teilnehmer, die das Instrument der Online-Konsultation oder das der Videokonferenz bereits angewendet hatten, als auch jene, die keine Erfahrung mit der Anwendung beider Instrumente gemacht hatten, erklärten in großer Mehrheit, dass sie auch in Zukunft die Anwendung digitaler Instrumente grundsätzlich in Betracht ziehen bzw. begrüßen würden. Einer Verstetigung der Instrumente nach § 5 Abs. 2 bis 5 PlanSiG nach Außerkrafttreten des Gesetzes stand der Großteil der Teilnehmer folglich positiv gegenüber.<sup>89</sup> Das Szenario einer vollständigen Überwindung des Erörterungstermins in Präsenz zugunsten der digitalen Alternativen des PlanSiG wurde von der großen Mehrheit der Teilnehmer jedoch skeptisch bis ablehnend beurteilt. Auch in Zukunft müsse eine analoge Alternative zur digitalen Erörterung offengehalten werden – zum einen um eine Teilhabe möglichst großer Bevölkerungskreise an entsprechenden Verfahren zu gewährleisten; zum anderen aufgrund der Bedeutung von Erörterungsterminen bzw. des Elements des persönlichen Dialogs für die Befriedung von Verfahren und Verbesserung behördlicher

---

<sup>89</sup> Durchaus ambivalentere Ergebnisse im Hinblick auf die Bewertung von Online-Konsultationen und Telefon- und Videokonferenzen durch Behörden, Vorhabenträger und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen finden sich in der Studie von Schütte et al. (o. J.) (vgl. ebd., S. 5f.).

Entscheidungen. Gerade bei der Verhandlung von Großvorhaben bzw. konfliktintensiven Verfahren sei der Erörterungstermin in Präsenz das Format der Wahl, da es im Rahmen entsprechender Verfahren besonders darauf ankomme, einen persönlichen Dialog mit Betroffenen zu führen und ihnen zu vermitteln, dass ihre Sorgen ernst genommen würden sowie darüber hinaus mögliche Missverständnisse frühzeitig aufklären zu können. Die Herstellung von Verfahrensakzeptanz sei in diesem Kontext weitaus wichtiger als mögliche Aufwandsreduzierungen, die sich bei der Durchführung digitaler Formate in diesem Verfahrensschritt einstellen würden. Eine deutliche, akteursgruppenübergreifende Mehrheit der Teilnehmer sprach sich daher dafür aus, in postpandemischen Zeiten verstärkt zum Format des Erörterungstermins in Präsenz zurückzukehren.

Ob im Einzelfall eine Anwendung der Instrumente des § 5 Abs. 1 bis 5 PlanSiG tatsächlich Sinn mache, hänge nach Ansicht vieler Teilnehmer von den spezifischen Eigenschaften der jeweiligen Verfahren ab, z. B. wie groß das öffentliche Interesse an dem Verfahren sei, wie konfliktintensiv die Diskussionen um das entsprechende Vorhaben seien, wie groß der Einwenderkreis sei, ob es sich bei den Einwendern schwerpunktmäßig um Umwelt- und Naturschutzvereinigungen oder doch um Privatpersonen handle, aber auch, ob sich das entsprechende Verfahren auf den ländlichen Raum oder urbane Gebiete beziehe. Liege der Schwerpunkt bspw. auf einer Beteiligung von Fachbehörden und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sei eine Erörterung im Rahmen von Online-Konsultationen und Videokonferenzen eher denkbar, als bei einer schwerpunktmäßigen Beteiligung privater Einwender. Bei einer hohen Einwohnerzahl sei die Online-Konsultation, vor allem aber der Erörterungstermin in Präsenz das zu favorisierende Format. Bei unkritischeren Vorhaben würde es sich wiederum anbieten, Online-Konsultation oder Telefon- und Videokonferenzen durchzuführen.

#### 3.4.3.2 Optimierungspotenziale

Im Hinblick auf eine mögliche Verstetigung des § 5 Abs. 1 bis 5 PlanSiG bzw. der darin enthaltenen Regelungen und Instrumente machten die Teilnehmer, ausgehend von ihren Praxiserfahrungen, eine Reihe von Vorschlägen zur Optimierung der Regelungen, die dazu beitragen sollten, Aufwände zu reduzieren, Teilhabemöglichkeiten zu erweitern und mehr Rechtssicherheit bei der Anwendung der Regelungen und Instrumente zu schaffen.

Der am häufigsten genannte Optimierungsvorschlag der Teilnehmer war, die Entscheidung darüber, in welchem Format die Erörterung in einem Verfahren durchgeführt werden sollte, in das Ermessen der Behörden zu stellen. Auf diese Weise solle sichergestellt werden, dass die Erörterung in einem mit Blick auf die spezifischen Eigenschaften der jeweiligen Verfahren passgenauen Format stattfinden könne. Um eine hinreichende Rechtssicherheit der behördlichen Ermessenentscheidung zu gewährleisten und darauf hinzuwirken, dass die verfahrensführende Behörden eine im Sinne der Interessen der unterschiedlichen Gruppen von Verfahrensbeteiligten, insbesondere den Interessen der Einwender, ausgewogene Entscheidung treffen, solle der Gesetzgeber Ermessenskriterien definieren, anhand derer die verfahrensführenden Behörden ihre Entscheidungen treffen

und entsprechend begründen müssen.<sup>90</sup> Um die Entscheidungsfindung zusätzlich zu erleichtern, wurde darüber hinaus vorgeschlagen, Entscheidungsbäume oder Leitfäden zu entwerfen, die den verfahrensführenden Behörden als Hilfsmittel an die Hand gegeben werden könnten.

Einige Teilnehmer schlugen vor, den Behörden im Rahmen einer entsprechenden Ermessensentscheidung auch die Anwendung hybride Formen der Erörterung zu ermöglichen. Neben hybriden Veranstaltungen sei es dabei auch denkbar, in einem Verfahren mehrere unterschiedliche (analoge und digitale) Erörterungsformate anzuwenden, um im Sinne der zielgruppenspezifischen Passgenauigkeit eine themenspezifische Aufteilung der Erörterung zu ermöglichen.

Um im Rahmen der Ermessensentscheidung auch die Anzahl der Einwendungen berücksichtigen zu können bzw. auch kurzfristig vor der Erörterung auf veränderte Bedingungen reagieren zu können, wurde zudem vorgeschlagen, die Anforderungen an die Bekanntmachung zur Erörterung dahingehend zu ändern, dass das konkrete Format der Erörterung erst nach Ende der Einwendungsfrist festgelegt werden müsse. Im Rahmen der Bekanntmachung solle das letztendliche Format hingegen offengehalten werden können.

Fernerhin wurden folgende Optimierungsvorschläge zu den Regelungen und Instrumenten des PlanSiG eingebracht:

» § 5 Abs. 1 PlanSiG

In Bezug auf die Regelungen nach § 5 Abs. 1 PlanSiG wünschten sich mehrere Teilnehmer eine Klarstellung der Voraussetzungen, inwieweit in Fällen, in denen die Durchführung eines Erörterungstermins in das Ermessen der Behörde gestellt werde, anstelle eines Verzichts auf einen Erörterungstermin auch eine Online-Konsultation durchgeführt werden könne. Ein Teilnehmer aus dem Umfeld von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen regte zudem an, die in Abs. 1 angesprochene Ermessensentscheidung an konkrete Ermessenskriterien zu binden.

» § 5 Abs. 2 PlanSiG

Während einige Teilnehmer sich eine Klarstellung des Termins Online-Konsultation, insbesondere in Abgrenzung zum Format der Videokonferenz, wünschten, forderten andere Teilnehmer eine gesetzgeberische Klarstellung im Hinblick auf den genauen Ablauf bzw. die Durchführungspraxis der Online-Konsultation. Dahinter stand die Frage, inwieweit der Schriftverkehr im Rahmen der Online-Konsultation den mündlichen Austausch im Rahmen von Erörterungsterminen abbilden solle. Durch konkretere Vorgaben des Gesetzgebers, z. B. durch den Ausschluss sog. Ping-Pong-Verfahren<sup>91</sup>, könne mehr Planungs- und Rechtssicherheit geschaffen und sichergestellt werden, dass die Online-Konsultation nicht zu Mehraufwänden aufseiten der Verfahrensbeteiligten führe. Ergänzend hierzu wurde von Behördenseite der Vorschlag eingebracht, – in Abgrenzung zum Begriff Online-Konsultation – auch die Möglichkeit einer postalischen Versendung der Synopse bzw. eines rein postalisch ablaufenden Stellungnahmeverfahrens zu eröffnen.

---

<sup>90</sup> Vonseiten der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wurde in diesem Zusammenhang gefordert, möglichst hohe Hürden für die Anwendung digitaler Formate festzulegen, z. B. durch eine grundsätzliche Zustimmungspflicht der Einwender bei der Durchführung von Online-Konsultationen oder Telefon- und Videokonferenzen.

<sup>91</sup> Verfahren, in denen ein Einwender mehrfach zu einer Einwendung Stellung nehmen kann.

Ein Kommunalvertreter bat zudem um eine Klarstellung durch den Gesetzgeber in der Frage, inwieweit die Erörterung im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB in den Anwendungsbereich des § 5 Abs. 2 PlanSiG falle.

» § 5 Abs. 3 PlanSiG

Mit Blick auf den § 5 Abs. 3 S. 1 PlanSiG wurde um eine Präzisierung der Sprachregelung „die zur Teilnahme Berechtigten“ gebeten. Gleiches gelte auch für die Verwendung der Sprachregelung in § 5 Abs. 4 S. 1 PlanSiG und § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG.

Vonseiten einer Behörde wurde gefordert, den in § 5 Abs. 3 S. 2 PlanSiG befindlichen Verweis auf § 73 Abs. 6 S. 2 bis 4 VwVfG um einen Verweis auf § 73 Abs. 6 S. 5 VwVfG zu ergänzen. Es sei für den Fall, dass entsprechend der Regelungen nach § 73 Abs. 6 S. 4 VwVfG die Grenze von 50 zu versendenden Benachrichtigungen überschritten werde, deutlich zu machen, in welcher Form die Bekanntmachung zur Ersetzung des Erörterungstermins durch die Online-Konsultation gegenüber den zur Teilnahme Berechtigten zu erfolgen habe.

» § 5 Abs. 4 PlanSiG

Von Seiten einer Umwelt- und Naturschutzvereinigung wurde eine Klarstellung in der Frage gefordert, um was es sich bei den in § 5 Abs. 4 S. 1 PlanSiG erwähnten „sonst im Erörterungstermin oder der mündlichen Verhandlung zu behandelnden Informationen“ handle. Ihrer Auffassung zufolge solle eindeutig festgelegt werden, dass entsprechende Informationen nicht nur Angaben über das Vorhaben und dessen Umweltauswirkungen umfassen, sondern auch die vor Beginn der Erörterung im Rahmen von Einwendungen eingegangenen Äußerungen.

Aufgrund bestehender Rechtsunsicherheit wurde von mehreren Teilnehmern eine Präzisierung des in § 5 Abs. 4 S. 2 PlanSiG befindlichen Terminus „angemessene Frist“ erbeten.<sup>92</sup>

Im Sinne der Barrierefreiheit forderte ein Behördenvertreter in Bezug auf die Regelung nach § 5 Abs. 4 S. 2 PlanSiG, dass neben der Möglichkeit, sich schriftlich oder elektronisch zu äußern, auch die Möglichkeit einer Äußerung im Rahmen einer Erklärung zur Niederschrift eröffnet werden solle, sofern diese gemäß § 4 Abs. 1 PlanSiG nicht zuvor ausgeschlossen wurde.

Zudem wurde von Teilnehmern mit Bezug auf die Regelung nach § 5 Abs. 4 S. 3 PlanSiG um Klarstellung in der Frage gebeten, wie im Sinne der Rechtssicherheit sichergestellt werden könne, dass nur Teilnahmeberechtigte Zugang zur Online-Konsultation haben. Insbesondere der Terminus „geeignete Vorkehrungen“ war in diesem Zusammenhang Anlass zur Kritik. In Bezug auf Verfahren, in denen Erörterungstermine öffentlich zugänglich sind, wurde zudem eine Differenzierung der entsprechenden Regelung erbeten. Es müsse für diese Verfahren sichergestellt werden, dass die Öffentlichkeit im Rahmen der Online-

---

<sup>92</sup> In der rechtswissenschaftlichen Literatur finden sich Versuche, den Terminus „angemessene Frist“ unter Heranziehung anderer Rechtsquellen zu interpretieren. So lasse sich die Regelung nach Meinung von *Albrecht/Zschiegner* (2020, S. 7) unter Heranziehung von § 18 Abs. 5 S. 3 der 9. BImSchV so verstehen, dass den Einwendern Gelegenheit zur schriftlichen bzw. elektronischen Äußerung binnen Monatsfrist gegeben werden sollte.

Konsultation Einsicht in den Schriftverkehr zwischen Einwendern, Behörden, Antragstellern und anderen Verfahrensbeteiligten nehmen könne, z. B. durch öffentlich zugängliche Webseiten.

#### » § 5 Abs. 5 PlanSiG

Bezüglich der Regelungen nach § 5 Abs. 5 PlanSiG wurde von mehreren Teilnehmern gefordert, die Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen nicht länger an die Zustimmung der zur Teilnahme Berechtigten zu binden. In ihrer aktuellen Form erzeuge die Regelung einen unverhältnismäßig hohen Aufwand in Verfahren, in denen eine große Anzahl von Personen teilnahmeberechtigt sei.

Aufgrund vermeintlicher Vorteile der Videokonferenz gegenüber der Online-Konsultation im Hinblick auf die Herstellung von Verfahrensakzeptanz forderten Vertreter von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, der Videokonferenz einen grundsätzlichen Vorrang gegenüber der Online-Konsultation einzuräumen. Während analog zur Regelung nach § 5 Abs. 2 PlanSiG die Durchführung von Videokonferenzen nicht an Voraussetzungen gebunden sein sollte, sei die Online-Konsultation nur dann anzuwenden, wenn technische Voraussetzungen aufseiten der Verfahrensbeteiligten oder die Anzahl der zur Teilnahme Berechtigten gegen eine praktikable und technisch störungsfreie Umsetzung von Videokonferenzen sprechen würden.

Alternativ wurde von Seiten eines Teilnehmers vorgeschlagen, die Regelung dahingehend anzupassen, dass bei Nicht-Zustimmung eine gestaffelte Erörterung, d. h. eine Videokonferenz für all jene Teilnehmereberechtigten, die ihre Zustimmung erteilen, sowie eine Online-Konsultation für all jene, die ihre Zustimmung nicht erteilen, stattfinden könne.

Zur Herstellung von Rechtssicherheit bzw. Vermeidung möglicher Verfahrensfehler solle nach Ansicht einiger Teilnehmer eine Klarstellung des Gesetzgebers in der Frage erfolgen, welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen es habe, wenn ein zur Teilnahme Berechtigter sein bereits erteiltes Einverständnis (kurzfristig) zurückzieht oder technische Störungen dazu führen, dass zur Teilnahme Berechtigte sich nicht in die Videokonferenz einwählen können oder im Laufe des Termins aus der Konferenz ausscheiden müssen. Weiterer Regelungsbedarf bestehe zudem im Hinblick auf die Frage, wie eine Überprüfung des Zugangs der zur Teilnahme Berechtigten gemäß § 5 Abs. 2 S. 2 PlanSiG in Übereinstimmung mit geltenden Datenschutzbestimmungen zu erfolgen habe.

## 3.5 Antragskonferenzen

### 3.5.1 Anwendungspraxis

Die Erfahrungen der Teilnehmer mit der Anwendung der Regelungen nach § 5 Abs. 6 PlanSiG bezogen sich im Kern auf zwei unterschiedliche Formen der Antragskonferenz: Zum einen auf Antragskonferenzen im Rahmen von Verfahren der Bundesfachplanung nach § 7 NABEG sowie der Planfeststellung nach § 20 NABEG, zum anderen auf die Unterrichtung über den Untersuchungsrahmen nach § 15 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) (sog. Scoping-Verfahren), die Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG oder Planfeststellungsverfahren nach § 18 AEG vorausgingen.

Von den Teilnehmern im Umfeld von AEG- und BImSchG-Verfahren gaben lediglich fünf Teilnehmer (ausschließlich Behördenvertreter) an, über Praxiserfahrung mit der Anwendung des Instruments der schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme anstelle von



Antragskonferenzen zu verfügen. Zwei Teilnehmer gaben darüber hinaus an, an Verfahren beteiligt gewesen zu sein, in denen in Abweichung von den Regelungen nach § 5 Abs. 6 PlanSiG der Scoping-Termin durch eine Videokonferenz bzw. eine Kombination aus Videokonferenz und schriftlichem bzw. elektronischem Verfahren ersetzt wurde.

Im Rahmen des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens wurden die Tischvorlage des Antragstellers zur Festlegung des Untersuchungsrahmens auf den Webseiten der verfahrensführenden Behörden bzw. auf behördeneigenen Clouds eingestellt. Die zur Teilnahme berechtigten TÖB und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen konnten dann schriftlich oder per E-Mail zur Tischvorlage Stellung nehmen. Hierzu wurden ihnen eine mehrwöchige Frist<sup>93</sup> eingeräumt. Nach Ablauf der Frist wurden die Stellungnahmen von Seiten der verfahrensführenden Behörden zusammengeführt und in Form eines Protokolls an die Teilnehmer versandt.

Den Angaben der Teilnehmer aus dem Umfeld von NABEG-Verfahren zufolge kam das Instrument der schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme in diesen Verfahren umfassend zur Anwendung.<sup>94</sup> Dabei sei es in erster Linie darum gegangen, Unsicherheiten im Hinblick auf die pandemiebedingte Durchführbarkeit von Präsenzveranstaltungen vorzubeugen und die Fortführung der entsprechenden Verfahren zu gewährleisten.

Der Ablauf des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens glich dabei in Weitestem dem oben beschriebenen: Zunächst wurden die Antragsunterlagen des Antragstellers auf der Webseite der BNetzA veröffentlicht. Zusätzlich dazu veröffentlichten die Antragsteller weitere Informationen zu den Antragsunterlagen auf ihren Webseiten. Den TÖB und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wurde anschließend Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Stellungnahme konnte sowohl schriftlich, per E-Mail oder über ein Online-Formular auf der Webseite der BNetzA eingereicht werden. Auch hierfür wurde eine mehrwöchige Frist (ca. vier bis sechs Wochen) eingeräumt. Nach Ablauf der Frist wurden die Stellungnahmen von der BNetzA zusammengeführt und den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnisnahme zugesandt sowie auf der behördeneigenen Webseite veröffentlicht.

### 3.5.2 Auswirkungen

#### 3.5.2.1 Aufwände und Verfahrensdauer

In Bezug auf Scoping-Verfahren äußerten viele Teilnehmer, dass die Durchführung eines schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens zu erheblichen Aufwandsreduktionen aufseiten aller Verfahrensbeteiligten führe. Für die verfahrensführenden Behörden werde die Planung und Organisation vereinfacht, da keine Räumlichkeiten für die Durchführung der Scoping-Termine gesucht und bereitgestellt werden müssten. Der Wegfall von An- und Abreisen sei zudem eine erhebliche Entlastung für alle Verfahrensbeteiligten. Mehrere Teilnehmer gaben an, der Aufwand, der sich durch die An- und Abfahrten im Rahmen von Scoping-Terminen ergebe, stehe meist in keinem Verhältnis zur Länge der Termine bzw. dem Beitrag, den einzelne Beteiligte im Rahmen des Termins beisteuern

---

<sup>93</sup> Teilnehmer sprachen dabei von vier bis sechs Wochen.

<sup>94</sup> Bspw. seien sämtliche seit Frühjahr 2020 durchzuführende Antragskonferenzen im Rahmen der Planfeststellung zu den Vorhaben SuedLink (BBPLG 03) und SuedOstLink (BBPLG 05) durch schriftliche bzw. elektronische Stellungnahmeverfahren ersetzt worden.

müssten.<sup>95</sup> Auch vonseiten der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen wurde begrüßt, dass sich der Aufwand für die Teilnahme am Scoping-Verfahren durch die Gelegenheit zur schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme erheblich reduziere.

In Bezug auf die Frage nach Auswirkungen auf die Verfahrensdauer wies ein Teilnehmer auf mögliche Verzögerungen von Verfahren hin, die sich durch die Gewährleistung der mehrwöchigen Stellungnahmefrist ergebe. Andere Teilnehmer gaben hingegen an, sie hätten im Zuge der Anwendung des Instruments keine negativen Auswirkungen auf die Verfahrensdauer feststellen können.

Auch in Bezug auf NABEG-Verfahren kamen die Teilnehmer zu der Einschätzung, dass die Durchführung eines schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens anstelle von Antragskonferenzen mit einer Reduzierung des Aufwands für die Verfahrensbeteiligten einhergehe – sowohl im Hinblick auf die Vor- und Nachbereitung entsprechender Termine, als auch im Hinblick auf die Teilnahme der Verfahrensbeteiligten selbst.

Zusätzlicher Aufwand ergebe sich nach Ansicht der ÜNB-Vertreter jedoch im Anschluss an das schriftliche bzw. elektronische Stellungnahmeverfahren. Anders als im Rahmen von Antragskonferenzen, werde den Antragstellern im Rahmen des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahmeverfahrens nicht die Möglichkeit eröffnet, sich zu eingegangenen Stellungnahmen zu äußern. Damit entfalle die im Rahmen von Antragskonferenzen gepflegte Praxis, im gemeinsamen Austausch zwischen BNetzA und Antragstellern zu einer fachlich fundierten Einschätzung zu kommen, was die Eignung bestimmter Trassenalternativen bzw. alternativer Trassenkorridore betrifft.<sup>96</sup> Dies führe dazu, dass die BNetzA bei der Festlegung der Untersuchungsrahmen für die Bundesfachplanung bzw. das Planfeststellungsverfahren auch solche Alternativverläufe von Trassen bzw. Trassenkorridoren in die Untersuchungsrahmen aufnehmen würde, die sich unter fachlichen Gesichtspunkten als ungeeignet erweisen würden. Im Ergebnis seien die Untersuchungsrahmen im Vergleich zu Verfahren in der vorpandemischen Zeit daher deutlich umfangreicher, was dazu führe, dass die im weiteren Verfahrensverlauf anfallende Abschichtung der Untersuchungsrahmen mit einem weitaus höheren Aufwand für die Antragsteller verbunden sei und die Verfahren in der Tendenz eher verzögert würden.

Die BNetzA begründete diese Verfahrenspraxis damit, dass mit der Nicht-Berücksichtigung von Äußerungen der Antragsteller eine Verzögerung der Verfahren im Kontext der Erstellung des Untersuchungsrahmens verhindert werden könne. Nach Ansicht der Antragsteller würden allerdings auch Bedenken der verfahrensführenden Behörde im Hinblick auf eine rechtsichere Durchführung des Verfahrens sowie die Gewährleistung von Verfahrensakzeptanz aufseiten der Stellungnehmer eine Rolle spielen: Indem die vorgeschlagenen Alternativen in möglichst großem Umfang Eingang in den Untersuchungsrahmen fänden, könne den Stellungnehmern gegenüber dokumentiert werden, dass eine Auseinandersetzung mit den von ihnen eingebrachten Stellungnahmen stattgefunden habe.

---

<sup>95</sup> Ein Teilnehmer erklärte, einige Fachbehörden müssten mehrstündige Anfahrten auf sich nehmen, kämen im Termin selbst jedoch nur auf einen Redeanteil von wenigen Minuten.

<sup>96</sup> Dieser vermeintliche Vorteil des Präsenztermins wurde auch vonseiten der BNetzA als solcher bewertet.

### 3.5.2.2 Möglichkeiten der (barrierefreien) Teilhabe

Bedingt durch den Umstand, dass die Öffentlichkeit keine Möglichkeit habe, sich im Rahmen des Scoping-Verfahrens zu äußern, und den Umstand, dass das öffentliche Interesse an Scoping-Terminen in der Regel eher gering sei, war die Frage von Auswirkungen auf die Teilhabemöglichkeiten durch die Anwendung des Instruments der schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme für die Scoping-Verfahren aus Sicht der Teilnehmer unerheblich. Anders stelle es sich jedoch in Bezug auf NABEG-Verfahren dar, da hier die Öffentlichkeit an Antragskonferenzen zu beteiligen sei. Die Durchführung des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungsnahmeverfahrens habe nach Ansicht der Teilnehmer zunächst nicht zu einem sichtbaren Rückgang der Beteiligung geführt. Allerdings wurde auch in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass die Teilnahmebereitschaft in NABEG-Verfahren vor allem von der Konflikthaftigkeit des Vorhabens geprägt sei, was es schwer mache, Aussagen im Hinblick auf die formatbedingten Auswirkungen zu treffen.

Dennoch machten die Teilnehmer deutlich, dass die Durchführung des schriftlichen bzw. elektronischen Verfahrens im Rahmen von NABEG-Verfahren für viele Menschen eine niedrighschwelligere Teilhabe ermögliche, insbesondere durch die Gewährung mehrwöchiger Abgabefristen. Für die Bürger minimiere sich der zeitliche Aufwand, den sie für eine Teilnahme am Verfahren investieren müssten, wodurch die Hemmschwelle für eine Beteiligung sinke. Gleichwohl müsse sichergestellt werden, dass auch jene Bürger, die nicht über die notwendigen Fähigkeiten bzw. die erforderliche Ausstattung für die Teilnahme an digitalen Verfahren verfügen, ein niedrighschwelliger Zugang eröffnet werde, z. B. durch öffentlich zugängliche Rechner in den örtlichen Kommunen.

### 3.5.2.3 Kommunikation und Befriedung

In Bezug auf Scoping-Verfahren, in denen sich die Kommunikation der Behörde auf den Austausch mit Antragstellern, TÖB und Umwelt- und Naturschutzvereinigungen beschränke, seien durch das schriftliche bzw. elektronische Verfahren nach Ansicht der Teilnehmer keine negativen Auswirkungen auf die Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten zu befürchten. Aufgrund der inhaltlichen Schwerpunktsetzung seien die Scoping-Termine weitaus weniger diskussionsintensiv als beispielsweise Erörterungstermine; der Abstimmungsbedarf sei aufgrund der Tatsache, dass die Beteiligten mit der zu behandelnden Materie in der Regel umfassend vertraut seien, eher gering. Einzelne Behördenvertreter äußerten hingegen Bedenken, dass das schriftliche bzw. elektronische Stellungsnahmeverfahren im Nachgang zu einem erhöhten Bearbeitungsaufwand für verfahrensführende Behörden führen könne, da Stellungnehmer mangels Austausch untereinander mehrfach auf gleiche Sachverhalte eingehen könnten. Zudem sei das schriftliche bzw. elektronische Verfahren anfälliger im Hinblick auf die Einreichung unvollständiger bzw. fehlerhafter Antragsunterlagen. Anders als bei Scoping-Terminen fehle bei Anwendung dieses Instruments das Forum, um Missverständnisse und Fehlannahmen in Bezug auf den Prüfumfang von Antragsunterlagen aufzulösen.

Die Teilnehmer aus dem Umfeld von NABEG-Verfahren äußerten wiederum, dass der Antragskonferenz in ihren Verfahren eine zentrale Rolle im Hinblick auf die Information der zur Teilnahme berechtigten Öffentlichkeit und, davon ausgehend, auf die Befriedung entsprechender Verfahren habe. Durch den Umstand, dass die Antragskonferenzen zu einem frühen Zeitpunkt in den Verfahren der Bundesfachplanung und der Planfeststellung stattfinden würden, käme ihnen nach Ansicht eines Teilnehmers eine zentrale Anstoßfunktion

für eine frühzeitige und transparente Information von Betroffenen in Bezug auf den Ablauf des Verfahrens sowie die Methodik der Untersuchung zu. Dabei sei, wie auch beim Erörterungstermin, das persönliche Gespräch unter den Verfahrensbeteiligten von enormer Bedeutung. Zum einen könnten bestehende Bedenken der Betroffenen direkt aufgegriffen und ggf. ausgeräumt werden; zum anderen mache es der persönliche Austausch möglich, dass die unterschiedlichen Verfahrensbeteiligten ein tieferes Verständnis für die Anliegen ihrer Gegenüber entwickeln und Vertrauen zueinander aufbauen. Durch den Wegfall dieser persönlichen Kommunikation im Rahmen des schriftlichen bzw. elektronischen Verfahrens sei das Risiko gegeben, dass Missverständnisse befördert und Bedenken im Hinblick auf das geplante Vorhaben verstärkt würden. Vor diesem Hintergrund sei die Antragskonferenz nach Auffassung der meisten Teilnehmer für die Entwicklung von Verfahrensakzeptanz weitaus hilfreicher als das schriftliche bzw. elektronische Stellungnahmeverfahren.

### 3.5.3 Weiterführung und Optimierungspotenziale

#### 3.5.3.1 Bewertung und Weiterführung

In Bezug auf eine zukünftige Anwendung der Regelung nach § 5 Abs. 6 PlanSiG im Rahmen von Scoping-Verfahren und Antragskonferenzen im Rahmen von NABEG-Verfahren zeigte sich der überwiegende Teil der Teilnehmer von der Sinnhaftigkeit des Instruments überzeugt und befürwortete eine Verstetigung über die Geltungsdauer des PlanSiG hinaus. Besonders positiv wurde bewertet, dass den Behörden durch die Regelungen Auswahlmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführung von Antragskonferenzen eröffnet würden, die es erlaubten, die Konferenzen in einem hinsichtlich der spezifischen Eigenschaften der Verfahren passgenauen Format durchzuführen. Auch die Teilnehmer, die bislang keine Erfahrungen mit dem Ersatz von Antragskonferenzen durch das Instrument der schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme gemacht hatten, zeigten vor diesem Hintergrund eine große Offenheit gegenüber einer zukünftigen Anwendung des Instruments in entsprechenden Verfahren.

Insbesondere für Scoping-Termine bzw. Antragskonferenzen, die unter ausschließlicher Beteiligung von TÖB und Natur- und Umweltschutzvereinigungen stattfinden, biete es sich nach Ansicht vieler Teilnehmer an, die Antragskonferenz durch das schriftliche bzw. elektronische Stellungnahmeverfahren zu ersetzen, da die kommunikativen Defizite des Formats in diesem Rahmen weniger zum Tragen kämen, als bei Verfahren, in denen eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen sei. Hingegen befürworteten Teilnehmer aus dem Umfeld von NABEG-Verfahren angesichts der besonderen Funktion des Formats mit Blick auf die Befriedung von Verfahren und Herstellung von Verfahrensakzeptanz für die Zukunft die Rückkehr zur Antragskonferenzen in Präsenz.

#### 3.5.3.2 Optimierungspotenziale

Im Hinblick auf mögliche Optimierungen wurde vonseiten einiger Teilnehmer angeregt, die Möglichkeit der Nutzung von Videokonferenzen als alternatives Format zu Antragskonferenzen in Präsenz zu eröffnen. Dieses Format sei weitaus niedrighwelliger als Präsenztermine, ermögliche im Gegensatz zum schriftlichen und elektronischen Stellungnahmeverfahren aber einen direkten Austausch zwischen den Verfahrensbeteiligten. Zudem solle der Gesetzgeber die Möglichkeit hybrider Veranstaltungsformate eröffnen. Voraussetzung für die zukünftige Anwendung des Formats der Videokonferenz sei jedoch die

Einigung auf ein rechtssicheres Prozedere. Dies betreffe, analog zur Diskussion um das Instrument der Videokonferenz nach § 5 Abs. 5 PlanSiG, u. a. die Frage, welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen mit möglichen technischen Störungen im Rahmen von Videokonferenzen einhergehen würden.<sup>97</sup>

Im Hinblick auf eine mögliche Verstetigung des schriftlichen bzw. elektronischen Verfahrens bzw. Ergänzung des § 5 Abs. 6 PlanSiG um die Möglichkeit zur Durchführung von Videokonferenzen forderten mehrere Interviewte, dass der verfahrensführenden Behörde über die Pandemie hinaus das Recht eröffnet werden solle, im eigenen Ermessen über das konkrete Format der Antragskonferenz zu entscheiden. Dadurch solle eine passgenaue Auswahl des Formats unter Beachtung der spezifischen Eigenschaften und Anforderungen des Verfahrens ermöglicht werden.

Um eine fachlich fundierte Abwägungsentscheidung im Hinblick auf die Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung bestimmter Alternativen für Trassen bzw. Trassenkorridore durch die verfahrensführende Behörde sicherzustellen und Mehraufwände für die Vorhabenträger bei der Abschichtung des Untersuchungsrahmens zu verhindern, wurde vonseiten der Vorhabenträger in NABEG-Verfahren gefordert, diesen eine Möglichkeit zu eröffnen, sich zu Stellungnahmen im Rahmen des schriftlichen bzw. elektronischen Verfahrens zu äußern.

Im Hinblick auf mögliche Rechtsunsicherheiten, was die Dokumentation der Kenntnisnahme der eingegangenen Stellungnahmen betrifft, wurde vonseiten der Vorhabenträger zudem vorgeschlagen, im Rahmen eines Erläuterungstextes bzw. einer Anlage zum Untersuchungsrahmen die nicht aufgenommenen Trassen- bzw. Trassenkorridoralternativen aufzuführen und zu erläutern, aus welchen Gründen diese nicht in den Untersuchungsrahmen aufgenommen werden konnten.

---

<sup>97</sup> Ein Behördenvertreter argumentierte in diesem Zusammenhang, Voraussetzung für eine zukünftige Anwendung des Instruments der Videokonferenz anstelle eines Scoping-Termins in Präsenz sei, dass die technische Umsetzung der Videokonferenz dem Vorhabenträger überantwortet werde, sodass dieser die alleinige Verantwortung für mögliche Verfahrensfehler im Zusammenhang mit technischen Problemen bei der Durchführung der Videokonferenz übernehmen müsse.

### 3.6 Allgemeine Bewertung des PlanSiG

Unter den Teilnehmern der Evaluation herrschte Konsens darüber, dass es dem Gesetzgeber mit der Einführung des PlanSiG gelungen sei, sicherzustellen, dass Verwaltungsverfahren trotz der sich fortlaufend verändernden pandemischen Situation rechtssicher fortgeführt werden konnten. Durch das kurz nach Pandemiebeginn erfolgte Inkrafttreten des PlanSiG hätten die erheblichen Unsicherheiten aufseiten der verfahrensführenden Behörden im Hinblick auf eine rechtssichere Durchführung von Beteiligungsverfahren, die sich aus den Einschränkungen des öffentlichen Lebens während der Pandemie ergeben hätten, zu einem großen Teil aufgelöst werden können. Zudem sei durch das PlanSiG sowohl die Handlungsfähigkeit von Behörden gewährleistet und gravierende Verzögerungen bei der Durchführung von Verwaltungsverfahren vermieden worden. Die Regelungen und Instrumente des PlanSiG hätten überdies einen Beitrag zur Kontaktreduktion bzw. zum allgemeinen Gesundheitsschutz geleistet, da sie verhindert hätten, dass sich Behördenmitarbeiter und andere Verfahrensbeteiligte zur Fortführung von Beteiligungsverfahren (insbesondere in Regionen mit hohen Inzidenzen) einem erhöhten Infektionsrisiko hätten aussetzen müssen.

Über die Sicherstellung der Fortführung von Verwaltungsverfahren im Kontext der Pandemie hinaus habe das PlanSiG bzw. deren Anwendung nach Ansicht einiger Teilnehmer eine Anstoßwirkung im Hinblick auf die Digitalisierung behördlicher Arbeitsprozesse und den Ausbau der behördlichen Infrastruktur im IT-Bereich gezeigt. Allgemein habe die Anwendung des PlanSiG dazu beigetragen, ein größeres Bewusstsein unter den Verfahrensbeteiligten gegenüber dem Nutzen der Anwendung digitaler Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verfahrenspraxis zu schaffen. Allerdings habe die Bereitstellung der digitalen Instrumente auch grundlegende Defizite offengelegt, was die bestehenden digitalen Fähigkeiten von Behörden über alle Verwaltungsebenen hinweg betrifft.

Eine mögliche Verstetigung der Instrumente des PlanSiG nach Außerkrafttreten des Gesetzes wurde vom überwiegenden Teil der Teilnehmer befürwortet. Durch eine Verstetigung der Instrumente könne sichergestellt werden, dass auch in Zukunft eine rechtssichere Durchführung von Verwaltungsverfahren gewährleistet werden könne, sollten außergewöhnliche Umstände dazu führen, dass physische Zusammenkünfte im Rahmen von Beteiligungsverfahren nicht realisierbar seien. Die Erfahrungen mit der Anwendung der Instrumente des PlanSiG hätten zudem deutlich gemacht, dass digitale Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung das Potenzial besäßen, Aufwände aufseiten von Behörden, Vorhabenträgern und anderer Verfahrensbeteiligten zu reduzieren sowie die Teilhabemöglichkeiten der Bürger zu erweitern.

Durch die Nutzung digitaler Beteiligungsinstrumente nähere sich die Verwaltung der Lebenswirklichkeit eines Großteils der Bevölkerung an und schaffe die Voraussetzungen für eine stärkere Teilhabe jüngerer und digitalaffinerer Bevölkerungsgruppen an Verwaltungsverfahren. Auch für Menschen mit körperlichen Behinderungen würde eine flächendeckende Anwendung digitaler Formate eine wesentliche Entlastung schaffen, da die Nutzung digitaler Formate die Abhängigkeit von barrierefreien Zugängen zu Auslegungs- und Veranstaltungsorten verringere. Stattdessen könnten Betroffene selbstständig oder unter Mithilfe Dritter direkt von zuhause auf Unterlagen zugreifen oder an Veranstaltungen teilnehmen.

Dennoch war der überwiegende Teil der Teilnehmer der Ansicht, dass auch in Zukunft analoge Beteiligungsinstrumente eröffnet werden müssten, um nicht-digitalaffinen Bürgern die Teilhabe an Beteiligungsverfahren zu ermöglichen. Zudem würden die Erfahrungen mit Präsenzveranstaltungen zeigen, dass die persönliche Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten für die Befriedung konfliktintensiver Verfahren alternativlos sei. Die durch das PlanSiG eröffneten Instrumente seien in diesem Sinne nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zu bestehenden analogen Instrumenten zu betrachten, die es ermöglichen würden, die Öffentlichkeitsbeteiligung auf verfahrensspezifische Gegebenheiten anzupassen, die Handlungsmöglichkeiten der Behörden zu erweitern und auf diese Weise eine auf die spezifischen Eigenschaften der Verfahren angepasste Verfahrensdurchführung zu gewährleisten. Im Hinblick auf eine Verstärkung der Instrumente sei jedoch zu beachten, dass zukünftige gesetzliche Regelungen, die eine kombinierte Anwendung analoger und digitaler Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen (z. B. im Hinblick auf die Auslegung und digitale Veröffentlichung von Unterlagen), nicht dazu führen, dass Behörden und Vorhabenträger deutliche Mehraufwände zu tragen haben.

Der wesentlichste Kritikpunkt im Hinblick auf das PlanSiG betraf die fehlende Rechtssicherheit bei der Anwendung der Instrumente, die, wie in Bezug auf die einzelnen Instrumente bereits dargelegt, aus einer Reihe an unklar formulierten Regelungen bzw. zu unspezifisch gehaltenen Begriffskonstruktionen hervorgehe. Insbesondere vor dem Hintergrund fehlender Rechtsprechungen zum PlanSiG müsse mithilfe von Präzisierungen bzw. Klarstellungen sichergestellt werden, dass verfahrensführende Behörden zukünftig darauf vertrauen können, dass eine Anwendung der Instrumente und Regelungen keine negativen verfahrensrechtlichen Konsequenzen hat.

### 3.7 Allgemeine Optimierungsvorschläge

Im Zuge der Interviews und Stellungnahmen wurden ergänzend zu den bereits dargelegten Verbesserungsvorschlägen eine Reihe von allgemeinen Optimierungsempfehlungen abgegeben, die sich nicht auf einzelne Regelungen des PlanSiG, sondern auf allgemeine, das PlanSiG tangierende Fragen der Digitalisierung bzw. der Organisation und Vorbereitung digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung beziehen. Die Vorschläge wurden in die Themenfelder (technische) Ausstattung und Digitalisierung der Behörden (4.1.1) und Weitere Voraussetzungen der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung (4.1.2) unterteilt.

#### 3.7.1 (Technische) Ausstattung und Digitalisierung der Behörden

Fachrechtsübergreifend wurde von mehreren Teilnehmern die mangelnde IT-Ausstattung von Behörden als Hindernis für die Umsetzung der PlanSiG-Instrumente bemängelt. 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.

Für viele Behörden würden dabei die hohen Kosten für die Anschaffung notwendiger Hard- und Software eine Herausforderung darstellen. Um Hürden für die Bereitstellung digitaler Beteiligungsformen abzubauen, müsse nach Ansicht der Teilnehmer über Maßnahmen diskutiert werden, mit denen finanziell schlechter aufgestellte Kommunen angemessen unterstützt werden könnten. Neben einer Erhöhung der IT-Budgets sei auch eine

Einstellungs- und Qualifikationsoffensive in den Behörden erforderlich, um notwendige Personalkapazitäten zu erweitern.

Mehrfach wurde die Möglichkeit einer Organisation digitaler Öffentlichkeitsbeteiligung über zentrale Online-Portale bzw. Beteiligungsserver thematisiert. Entsprechende Plattformen würden die Möglichkeit bieten, digitale Beteiligungsschritte an einem Ort zusammenzufassen und die Vorbereitung, Durchführung und Teilnahme an der Öffentlichkeitsbeteiligung für alle Beteiligten zu erleichtern. Hierbei sei es sinnvoll, landesweite Lösungen für entsprechende Plattformen zu entwickeln, die in einem ggf. dem PlanSiG nachfolgendem Gesetz mitverankert werden könnten. Datenschutzrechtlich sollten die Plattformen an den Anforderungen einer digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgerichtet sein.

Von einem Teilnehmer wurde zur beschleunigenden Bearbeitung von Online-Konsultationen (sollte ein einheitliches Behördenportal nicht umsetzbar sein) vorgeschlagen, einen Dritten einzubinden, der als Dienstleister (z. B. in IT-Fragen) Behörden bei der Umsetzung unterstützen könne. Voraussetzung dafür sei die Zustimmung und Kostenübernahme durch den Vorhabenträger sowie die Einhaltung datenschutzrechtlicher bzw. fachrechtlicher Bestimmungen.

Im Hinblick auf datenschutzrechtliche Vorgaben solle auf Bundes- oder Landesebene geklärt werden, welche Konferenz- bzw. Videosysteme für eine digitale Öffentlichkeitsbeteiligung geeignet seien – hier gebe es behördenintern unterschiedliche Auffassungen.

### 3.7.2 Weitere Voraussetzungen für digitale Öffentlichkeitsbeteiligung

Von drei Teilnehmern wurde auf allgemeine Rechtsunsicherheiten im Rahmen der Anwendung der Regelungen des PlanSiG verwiesen. Die verfahrensführenden Behörden und auch die beteiligten Kommunen würden die Instrumente des PlanSiG aufgrund dieser Unsicherheiten nur zögerlich anwenden. Die Rechtssicherheit der Instrumente sei deshalb noch einmal zu prüfen.

Von einem Teilnehmer wurde kritisiert, dass die Instrumente des PlanSiG bei den Anwendern, gerade auf kommunaler Ebene, noch nicht voll umfänglich bekannt seien und es aufgrund dessen teilweise nicht zur Anwendung digitaler Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente komme. Vonseiten des Bundes sei daher auf eine Steigerung des Bekanntheitsgrades der PlanSiG-Instrumente hinzuwirken. Darüber hinaus wurde von einem Teilnehmer angemerkt, dass die Notwendigkeit einzelner Regelungen in Frage gestellt werde – viele dieser Instrumente seien in den jeweiligen Fachgesetzen bereits vorgesehen (insbesondere hinsichtlich der ortsüblichen und öffentlichen Bekanntmachung und der Auslegung von Unterlagen).<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Keiner der Interviewten hatte von Anwendungsproblemen aufgrund von Regelungsdopplungen berichtet.



## 4. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die Ergebnisse der Evaluation des PlanSiG sprechen dafür, dass das vorrangige, mit dem Gesetz verbundene Ziel, Verwaltungsverfahren während der Covid-19-Pandemie mithilfe von digitalen Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung rechtssicher durch- bzw. fortführen zu können, im Wesentlichen erreicht wurde. Ausweislich der Einschätzungen der Teilnehmer der Evaluation ist es dem Gesetzgeber durch den Erlass des Gesetzes gelungen, Handlungsfähigkeit und -sicherheit aufseiten von Behörden im Hinblick auf die Gewährleistung der Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen entsprechender Verfahren zu schaffen, wodurch flächendeckende Verzögerungen bei der Planung und Genehmigung von Vorhaben vermieden werden konnten.

Im Rahmen der Analyse der mit der Anwendung der Instrumente und Regelungen des PlanSiG verbundenen Wirkungen hat sich darüber hinaus gezeigt, dass die digitalen Instrumente des PlanSiG grundsätzlich das Potenzial besitzen, die finanziellen und personellen Aufwände aufseiten der unterschiedlichen Akteure zu reduzieren und Teilhabemöglichkeiten für große Teile der Bevölkerung zu erweitern. Allerdings zeigen die Aussagen der Teilnehmer, dass digitale Instrumente zurzeit (noch) keine vollständige Alternative zu analogen Beteiligungsformen, insbesondere zu Präsenzveranstaltungen, darstellen. Zum einen ermöglichen analoge Beteiligungsformate eine niedrighschwellige Teilhabe für die zunehmend kleiner werdende Gruppe nicht-digitalaffiner Bürger.<sup>99</sup> Zum anderen besteht nach Ansicht eines überwiegenden Teils der Teilnehmer ein großer Vorteil von Präsenzformaten darin, dass von der im Rahmen dieser Formate stattfindenden direkten, persönlichen Kommunikation zwischen den Verfahrensbeteiligten eine – bezogen auf die Verfahrensdurchführung – akzeptanzsteigernde Wirkung, insbesondere in konfliktintensiven Verfahren, einhergeht, die durch digitale Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in gleichem Maße gewährleistet werden kann.

Die Ergebnisse der Evaluation haben zugleich deutlich gemacht, dass sich die Annahme, eine Umstellung analoger Beteiligungsformate auf digitale Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung könne zu einer umfassenden Beschleunigung von Verwaltungsverfahren beitragen, als nicht zutreffend erwiesen hat. Zwar lässt sich den Praxiserfahrungen vieler Teilnehmer entnehmen, dass die Anwendung digitaler Formen eine Verkürzung von Vorlaufzeiten bei der Umsetzung von Verfahrensschritten wie der Erörterung bewirken kann, dass diese Verkürzungen jedoch keinen signifikanten Beitrag zu einer Beschleunigung von Verfahren darstellen.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> In der Literatur finden sich allerdings auch gegenteilige Auffassungen, die im Hinblick auf die Frage einer niedrighschwelligen Teilhabe eine ausschließliche Beteiligung der Öffentlichkeit über digitale Formate für angemessen beurteilen. Z. B. fordert *Zirke* (2021), „dass beteiligungswillige Personen entsprechende Mindestanstrengungen zur Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte unternehmen“ (ebd., S. 572) – z. B. könnten Familien und Bekannte bei Bedarf um Unterstützung gebeten werden. Auch sei vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung aller gesellschaftlichen Lebensbereiche überlegenswert, seitens des Gesetzgebers die Verfügbarkeit eines Internetzugangs zur Voraussetzung für die Teilhabe an Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zu machen (vgl. ebd.). Auch *Wysk* (2020) geht davon aus, dass die Vorteile, die sich durch die Anwendung digitaler Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung für den Großteil der Bevölkerung ergeben, die Mehraufwände für nicht-digitalaffine Bevölkerungsgruppen bei der Informationsbeschaffung überwiegen (vgl. ebd., S. 910).

<sup>100</sup> Eine empirische Untersuchung von Verzögerungspotenzialen einzelner Verfahrensschritte im Rahmen von Planfeststellungsverfahren findet sich bei *Ziekow et al.* (2019). Die Autoren kommen dabei zu dem Ergebnis, dass die Vorbereitung des Erörterungstermins durchaus einen von mehreren zeitkritischen Faktoren im Rahmen des Verfahrens darstellt.

Angesichts der insgesamt durchaus positiven Gesamtbewertung der digitalen Instrumente des PlanSiG sollte nach Ansicht des FÖV eine grundsätzliche Verstetigung der betreffenden Instrumente erfolgen. Der über die Pandemie hinausgehende Nutzen des Gesetzes ergibt sich, folgt man den Aussagen vieler Teilnehmer, aus dem Umstand, dass die Instrumente den Anwendern eine auf die spezifischen Eigenschaften der Verfahren angepasste, effiziente und den Interessen der unterschiedlichen Verfahrensbeteiligten entsprechende Verfahrensdurchführung ermöglicht. Allerdings weisen die Ergebnisse der Evaluation auch darauf hin, dass in Bezug auf bestimmte Gesetzespassagen Nachbesserungsbedarfe bestehen, um Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die Anwendung der Instrumente des PlanSiG auszuschließen und Praktikern die Anwendung der Instrumente zu erleichtern. Darüber hinaus geht aus den Praxiserfahrungen der Teilnehmer hervor, dass eine Ausweitung der digitalen Teilhabemöglichkeiten bei fortlaufender Gewährung der in vorpandemischen Zeiten obligatorischen analogen Beteiligungsformen zu Mehraufwänden aufseiten der Verfahrensbeteiligten führen können. Dem Gesetzgeber obliegt daher die Aufgabe, die bestehenden Regelungen des PlanSiG dahingehend anzupassen, dass bei Verstetigung der Instrumente die Balance zwischen den durch eine kombinierte Anwendung analoger und digitaler Beteiligungsinstrumente gewährleisteten, umfassenden Teilhabemöglichkeiten für Bürger und den davon ausgehenden Belastungen für andere Verfahrensbeteiligte gewahrt wird. Unnötige Zusatzaufwände, die sich aller Voraussicht nach nicht signifikant auf die Beteiligung an entsprechenden Verfahren auswirken, sind in diesem Sinne zu vermeiden. Gleichzeitig muss sowohl dem Gesetzgeber, als auch den Anwendern der Regelungen bewusst sein, dass die Barrierefreiheit bei der Nutzung analoger wie digitaler Beteiligungsformate jederzeit und umfassend gewährleistet sein muss.

Über mögliche Anpassungsbedarfe an den Regelungen und Instrumenten des PlanSiG hinaus haben die Ergebnisse der Evaluation unterstrichen, dass aufseiten der verfahrensführenden Behörden vielfach Defizite im Hinblick auf eine umfassende und möglichst flexible Gewährleistung digitaler Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen, die auf fehlende personelle und finanzielle Ressourcen in den Feldern IT und Digitalisierung zurückzuführen sind. Voraussetzung für eine flächendeckende Nutzung digitaler Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist daher, dass die entsprechenden personellen und finanziellen Handlungsspielräume aufseiten der verfahrensführenden Behörden erweitert werden.

#### 4.1 Ortsübliche und öffentliche Bekanntmachungen

Aufgrund der durchweg positiven Bewertung der Bekanntmachung im Internet empfiehlt sich die Verstetigung des Instruments. Im Sinne größtmöglicher Verfahrenstransparenz sollte das Instrument der Bekanntmachung im Internet in Weiterentwicklung der Regelung des § 27a VwVfG auch in Zukunft obligatorisch zur Anwendung kommen. Zusätzlich dazu sollte auch die analoge Bekanntmachung als obligatorisches Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung beibehalten werden. Jenseits der angesprochenen Teilhabeaspekte ist davon auszugehen, dass analoge Bekanntmachungsformen wie Veröffentlichungen in periodisch erscheinenden Amtsblättern oder lokalen bzw. regionalen Tageszeitungen einen weitaus größeren Rezipientenkreis erreichen als die Veröffentlichung von Bekanntmachungen auf den Webseiten der verfahrensführenden Behörden bzw. Gemeinden. Eine Umstellung auf eine ausschließlich digitale Bekanntmachung würde deren für die Beteiligung in Verwaltungsverfahren zentrale Anstoßfunktion zumindest partiell entwerten. Diesbezüglich sollte jedoch auch eine regelmäßige Prüfung erfolgen, inwieweit analoge Formate diese Funktion weiterhin erfüllen können. Der für parallele Bekanntmachungen

in analogen und digitalen Formaten anfallende Aufwand aufseiten von Behörden und Kommunen sollte nach Einschätzung des FÖV in einem angemessenen Rahmen bleiben.

## 4.2 Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen

Eine Verstärkung des Instruments der Veröffentlichung von Unterlagen und Entscheidungen im Internet wird angesichts der positiven Bewertungen empfohlen. In Weiterentwicklung der Regelung des § 27a VwVfG sollte das Instrument der digitalen Veröffentlichung in Zukunft obligatorisch zur Anwendung kommen. Zusätzlich dazu sollte auch die analoge Auslegung von Unterlagen und Entscheidungen als obligatorisches Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung beibehalten werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann nicht vollständig auf analoge Formen der Auslegung von Unterlagen verzichtet werden, ohne dass bestimmte Bevölkerungsgruppen von der Teilhabe an Verfahren ausgeschlossen werden. Daher sollte dieses Instrument auch weiterhin obligatorisch zu Anwendung kommen. Angesichts der eingeschränkten Nutzung der Auslegung von Unterlagen vor Ort, der mit der Bereitstellung analoger Unterlagen verbundenen Aufwände und im Sinne eines schonenden Ressourcenumgangs empfiehlt es sich allerdings, den verfahrensführenden Behörden Spielräume zu eröffnen, die Auslegungen vor Ort einzuschränken, z. B. durch die Konzentration auf wenige, gut erreichbare Auslegungsorte oder die Bereitstellung analoger Unterlagen (oder einer Auswahl dieser) nur auf Anfrage. Die alternativen leicht erreichbaren Zugangsmöglichkeiten sollten hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und rechtssicheren Anwendung erneut überprüft werden.

## 4.3 Erklärungen zur Niederschrift

Das Instrument der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift sollte aufgrund des Ziels, ein möglichst niedrighschwelliges Teilhabeangebot zu schaffen, weiterhin obligatorisch angeboten werden. Im Hinblick auf die zu erwartende geringe Inanspruchnahme des Instruments ist dies für die Behörden auch unter Aufwands Gesichtspunkten zu rechtfertigen. Sollte es pandemiebedingt oder aufgrund anderer Umstände geboten sein, den Zugang zu Behörden einzuschränken, wird dazu geraten, die Abgabe der Erklärungen zur Niederschrift entlang eines Zwei-Stufen-Modells einzuschränken: Zum einen kann die im Hinblick auf die Auslegung von Unterlagen übliche Praxis der Terminvereinbarung für die Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift vorausgesetzt werden, um entsprechende Vorkehrungsmaßnahmen im Hinblick auf den Infektionsschutz treffen zu können (bspw. Belegen eines größeren Raumes etc.). Zum anderen kann, sollte die Möglichkeit von Terminvereinbarungen entfallen, die Abgabe von Erklärungen auf fernmündliche Erklärungen zur Niederschrift (per Telefon, ggf. auch durch Videokonferenzsysteme) eingeschränkt werden.

Sofern noch nicht umfassend geregelt, sollte das Instrument der Abgabe elektronischer Erklärungen unabhängig vom Umgang mit dem Instrument der Abgabe von Erklärungen zur Niederschrift als obligatorisches Instrument in allen Anwendungsgebieten des PlanSiG rechtlich verankert werden.

## 4.4 Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen

Auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation sollte grundsätzlich eine Verstärkung der Instrumente nach § 5 Abs. 2 und Abs. 5 PlanSiG erfolgen. Um bestehende Rechtsunsicherheit abzubauen und darauf hinzuwirken, dass Erörterungen in einem möglichst passgenauen, auf die jeweiligen Verfahrenseigenschaften abgestimmtem Format durchgeführt werden können, sollte eine Reihe von Anpassungen an den Regelungen und Instrumenten des PlanSiG erwogen werden.

### » Behördliche Ermessensentscheidung

Die Aussagen der Teilnehmer weisen eindeutig darauf hin, dass die Beurteilung der Angemessenheit bzw. Passgenauigkeit eines Erörterungsformats unmittelbar von den spezifischen Eigenschaften des jeweiligen Verfahrens abhängt. In Verfahren mit einem hohen Konfliktpotenzial vermag eine Erörterung in Präsenz ebenso zu einer höheren Akzeptanz des Verfahrens beitragen wie in Fällen, in denen sich die Erörterung auf komplexe technische Zusammenhänge bezieht. Gleichzeitig erscheint es im Hinblick auf die Interessen und Bedürfnisse aller Verfahrensbeteiligter gerechtfertigt, in Verfahren mit einem geringen öffentlichen Interesse, die sich beispielsweise in einer niedrigen Einwanderzahl ausdrückt, auf den obligatorischen Erörterungstermin zu verzichten und stattdessen eine Online-Konsultation oder Videokonferenz durchzuführen. Folglich empfiehlt es sich, die Entscheidung über die Wahl eines Formats in das Ermessen der verfahrensführenden Behörde zu stellen und die Regelungen nach § 5 Abs. 2 bis 5 PlanSiG dementsprechend anzupassen. Der Gesetzgeber sollte dabei auch die Möglichkeit eröffnen, hybride Formen der Erörterung durchführen zu können – seien es Kombinationen aus Präsenzveranstaltungen und Videokonferenzen oder Mischformen aus zeitlich versetzten bzw. thematisch abgeschichteten Präsenzveranstaltungen, Online-Konsultationen oder Telefon- und Videokonferenzen.

In Anbetracht der hohen Bedeutung, die der Umgang mit gegen ein Vorhaben erhobenen Einwendungen für die Verfahrensakzeptanz und damit auch für das Vertrauen in die im Verfahren verkörperte Fairness von Entscheidungen hat, sollte im Hinblick auf die Eröffnung von Ermessensentscheidungen der Behörden allerdings erwogen werden, sowohl ermessensleitende Kriterien als auch eine prozedurale Absicherung vorzusehen. Als mögliche Kriterien kämen dabei insbesondere die (potenzielle) Konflikthaftigkeit des Verfahrens, aber auch die Größe und Zusammensetzung des Einwanderkreises und die Komplexität des zu erörternden Stoffes infrage. Prozedural hat sich beispielsweise das in Baden-Württemberg 2013 eingeführte Beteiligungsscoping bewährt, dass sich gerade hinsichtlich der Auswahl von Teilnehmungsformaten sehr erfolgreich etabliert hat.<sup>101</sup>

Auf der Grundlage einer solchen Vorstrukturierung ist nach den in der vorliegenden Evaluation gewonnenen Ergebnissen davon auszugehen, dass die verfahrensführenden Behörden sich der besonderen Bedeutung der Erörterung im Hinblick auf die Befriedigung entsprechender Verfahren bewusst sind und dazu befähigt sein sollten, zu beurteilen, welche Erörterungsformate für Form und Umfang des entsprechenden Verfahrens und insbesondere den jeweiligen lokalen bzw. regionalen Kontext, in dem das entsprechende Vorhaben bzw. Verfahren steht, geeignet sind.

---

<sup>101</sup> Vgl. die Ergebnisse der durchgeführten Langzeitevaluation bei *Keil et al.* (2022), S. 90ff.

#### » Ablauf der Online-Konsultation

Ausweislich der Beiträge der Teilnehmer bestanden aufseiten der verfahrensführenden Behörde Unsicherheiten im Hinblick darauf, nach welchem Ablauf das Stellungnahme-Verfahren im Rahmen von Online-Konsultation zu erfolgen hat. Im Sinne der Vorbeugung von Verfahrensverzögerungen und unangemessener Mehraufwände aufseiten von Behörden und Antragstellern sieht es das FÖV für gerechtfertigt an, das Stellungnahme-Verfahren dahingehend einzuschränken, dass jeder Einwender nur eine Stellungnahme pro Einwendung bzw. Erwidern des Vorhabenträgers abgeben kann. Zudem sollte der Gesetzgeber präzisieren, in welcher Form die Stellungnahme im Rahmen der Online-Konsultation zu erfolgen hat. Im Sinne der Gewährleistung einer möglichst umfassenden Teilhabe sei es zu präferieren, dass eine Stellungnahme im Rahmen der Online-Konsultation sowohl elektronisch als auch postalisch erfolgen kann.

#### » Zustimmungspflicht der Teilnahmeberechtigten

Anlass zur Überprüfung gibt die Regelung nach § 5 Abs. 5 S. 1 PlanSiG, die das Einverständnis der zur Teilnahme Berechtigten zur Voraussetzung für die Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen macht. Für eine solche Überprüfung sprechen die vonseiten der Teilnehmer wiederholt angesprochenen Mehraufwände für die verfahrensführenden Behörden und der Umstand, dass das Zustimmungserfordernis in Großverfahren kaum praktikabel ist. Dies und die kommunikative Situation wie die technischen Anforderungen weisen darauf hin, dass Telefon- und Videokonferenzen ohnehin nur bis zu einer begrenzten Teilnehmerzahl ein dem Sinn und Zweck des Erörterungsverfahrens genügendes Instrument sind. Zu denken ist etwa an wenig konfliktbehaftete Verfahren mit niedriger Einwenderzahl oder die Möglichkeit, die Erörterung via Videokonferenz in thematische Abschnitte abzuschichten und zu den abschnittsbezogenen Videokonferenzen nur diejenigen zuzulassen, die hierzu Einwendungen erhoben haben. Eine entsprechende Begrenzung könnte in das Gesetz aufgenommen werden.

#### » Rechtssicherheit

Weiterer Handlungsbedarf besteht angesichts der häufig angeführten Kritik an allgemein gehaltenen Formulierungen im § 5 Abs. 1 bis 5 PlanSiG sowie bestehenden Unsicherheiten im Zusammenhang mit potenziellen Verfahrensfehlern bei der Anwendung der Instrumente. Der Gesetzgeber sollte – wo erforderlich - gesetzliche Vorgaben ggf. präzisieren. Dies betrifft u. a. die Fristenregelung nach § 5 Abs. 4 S. 2 PlanSiG („angemessen“) und die Anforderung zur Regelung des Zugangs bei nicht-öffentlichen Erörterungsterminen („geeignete Vorkehrungen“) nach § 5 Abs. 4 S. 3 PlanSiG. Anpassungs- bzw. Klarstellungsbedarf zur Vorbeugung möglicher Verfahrensfehler besteht im Hinblick auf a) die Frage, wie im Fall einer Verstetigung der Zustimmungspflicht der Teilnahmeberechtigten bei der Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen verfahren werden sollte, wenn Teilnehmer ihr bereits erteiltes Einverständnis kurzfristig zurückziehen, b) die Frage, welche verfahrensrechtlichen Konsequenzen sich aus technischen Störungen bei der Durchführung von Telefon- und Videokonferenzen ergeben, sowie c) die Frage, welche Maßnah-

men zu ergreifen sind, um im Fall nicht-öffentlicher Erörterungen eine datenschutzrechtlich einwandfreie und zugleich praktikable Überprüfung der Zugangsrechte der Teilnehmer durchzuführen.

## 4.5 Antragskonferenzen

Angesichts der positiven Bewertung des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme-Verfahrens nach § 5 Abs. 6 PlanSiG sollte das entsprechende Instrument verstetigt werden.

### » Behördliche Ermessensentscheidung

Wie bereits bezüglich der Erörterungsformate dargelegt, zeigt sich im Hinblick auf die Frage der Verfahrensakzeptanz, dass die grundsätzliche Eignung des schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme-Verfahrens in hohem Maße vom Verfahrenskontext abhängig ist. Daher sollte den verfahrensführenden Behörden auch in diesem Fall die Entscheidung überlassen werden, welches der Formate für die Anwendung im jeweiligen Verfahren angemessen ist und welches nicht. Im Sinne einer effizienten Planung und der Eröffnung niedrigschwelliger Teilhabemöglichkeiten bietet es sich zudem an, Behörden die Möglichkeit zu eröffnen, alternativ zur Antragskonferenz in Präsenz und zum schriftlichen bzw. elektronischen Stellungnahme-Verfahren auch Telefon- und Videokonferenzen sowie hybride Format im eigenen Ermessen anzuwenden. Analog zu den Handlungsempfehlungen in Bezug auf Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen sollte auch in Bezug auf die infrage kommenden Formate zur Durchführung von Antragskonferenzen ein gesetzlich vorstrukturierter Entscheidungsprozess vorgesehen werden.

### » Äußerung des Antragstellers

Für NABEG-Verfahren sollte darüber hinaus erwogen werden, Antragstellern im Rahmen des schriftlichen bzw. elektronischen Verfahrens die Möglichkeit zu eröffnen, sich in Bezug auf eingegangene Stellungnahmen gegenüber der BNetzA äußern zu können. Es ist davon auszugehen, dass das Gesamtverfahren trotz eines Mehraufwands für die BNetzA bei der Erstellung des Untersuchungsrahmens auf diese Weise an Effizienz gewinnt und eine zusätzliche Verzögerung der Verfahren im Kontext der Abschtung des Untersuchungsrahmens vermieden werden kann.

## Literaturverzeichnis

- Albrecht, E./Zschiegner, A.* (2020), Das Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie vom 20.05.2020, in: Umwelt- und Planungsrecht 7(2020), S. 252-256.
- Arndt, M./Fischer, M./Heyn, B.* (2020), Bauleitplanverfahren nach dem Planungssicherungsgesetz (PlansiG), in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 13(2020), S. 910-916.
- Blatter, J./Langer, P. C./Wagemann, C.* (2018), Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft: Eine Einführung, Springer VS, Wiesbaden.
- Bogner, A./Littig, B./Menz, W.* (2014), Interviews mit Experten: Eine praxisorientierte Einführung, Springer VS, Wiesbaden.
- Böhret, C./Konzendorf, G.* (2001), Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Nomos, Baden-Baden.
- Deutscher Bundestag (2020a), Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie (Planungssicherungsgesetz – PlanSiG), [Drucksache 19/18965](#) (Abrufdatum: 05.08.2022).
- Deutscher Bundestag (2020b), Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD – Drucksache 19/18965 – [Entwurf eines Gesetzes zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der Covid-19-Pandemie \(Planungssicherungsgesetz – PlanSiG\)](#) (Abrufdatum: 05.08.2022).
- Durinke, P./Elgeti, T.* (2020), Das Planungssicherungsgesetz: Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung während der Covid-19-Pandemie. Umweltrechtliche Beiträge aus Wissenschaft und Praxis 4(2020), S. 167-175.
- Gläser, J./Laudel, G.* (2009), Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 3. Aufl, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Herzer, B.* (2022), Verfahren nach dem Planungssicherungsgesetz – Erfahrungsbericht aus Nordrhein-Westfalen, in: Praxis der Regional- und Bauleitplanung: Abstände zu Windenergieanlagen, Verfahren nach dem Planungssicherungsgesetz und Einzelfragen des Baulandmobilisierungsgesetzes (Hrsg.: Mitschang, S.), Nomos, Baden-Baden, S. 79-96.
- Keil, S. I./Hamann, I./Bickmann, F./Bühren, K./Ziekow, J.* (2022), Bürgerbeteiligung und Verwaltungspraxis: Langzeitevaluationen der Auswirkungen von Beteiligungsregelungen in Baden-Württemberg, Springer VS, Wiesbaden.
- Mayring, P.* (2015), Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 12. Aufl., Beltz, Weinheim/Basel.
- Scheidler, A.* (2022), [Bauleitplanung in Corona-Zeiten \(2\): Verfahrenserleichterungen durch das Planungssicherungsgesetz](#) (Besprochen in BayVBl. 15/2021), in: Publi-cus, 18.04.2022 (Abrufdatum: 09.08.2022).

- Schütte, S./von Vittorelli, L./Zschiesche, M./Habigt, L.* (o. J.), Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Umweltvereinigungen (FKZ 3718 11 1120).: Zwischenergebnisse zum PlanSiG im Rahmen der Befragung von Umweltvereinigungen, Behörden und Vorhabenträgern zur Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung (noch nicht veröffentlicht – Stand: 03. Februar 2022).
- Söfker, W.* (2022), Anforderungen des Planungssicherstellungsgesetzes, in: Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung Band 42 (Hrsg.: Mitschang, S.), Nomos, Baden-Baden, S. 49-58.
- Wysk, P.* (2020), Planungssicherstellung in der Covid-19-Pandemie, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 13(2020), S. 905-910.
- Ziekow, J./Bauer, C./Hamann, I./Porth, J./Scharpf, L./Vallée, T.* (2019), Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes, Nomos, Baden-Baden.
- Zirke, D.* (2021), [Formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung in Infrastrukturplanungs- und Genehmigungsverfahren für Hoch- und Höchstspannungsnetze](#). Dissertation (Abrufdatum: 05.08.2022).



Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

(Speyerer Forschungsbericht 304)  
ISBN 978-3-947661-12-1