

Gesetzentwurf

der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrens- gesetzes und anderer Gesetze

A. Zielsetzung

Ziel des Gesetzentwurfs ist die auf einem Bund-Länder-Musterentwurf zur einheitlichen Änderung der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder beruhende Anpassung des Landesrechts an das durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) und das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) bereits geänderte Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes.

B. Wesentlicher Inhalt

Verfahrensbeschleunigende, verallgemeinerungsfähige Regelungen der Fachgesetze zum Planfeststellungsverfahren werden auf das Planfeststellungsverfahren insgesamt ausgedehnt und in §§ 73 und 74 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) übertragen sowie in Folge das Straßengesetz angepasst. Des Weiteren werden in § 25 LVwVfG allgemeine Vorschriften über die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ sowie in § 27 a LVwVfG im Falle einer angeordneten öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung die grundsätzlich parallel dazu erfolgende öffentliche Bekanntmachung im Internet eingeführt. Durch diese Regelungen werden die zuständigen Behörden verpflichtet, beim Vorhabenträger eines Vorhabens mit Konfliktpotenzial auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Zulassungsverfahrens hinzuwirken sowie die Möglichkeit der Kenntnisnahme – auch für Zwecke einer Öffentlichkeitsbeteiligung – deutlich erleichtert. Schließlich wird durch die Änderungen in § 3 a Absatz 2 LVwVfG der schriftformersetzende elektronische Rechtsverkehr zwischen Verwaltung und Bürgerschaft durch Zulassung weiterer Verfahren neben der qualifizierten elektronischen Signatur erleichtert.

C. Alternativen

Keine. Bei Abweichung von der zwischen den Ländern beschlossenen und praktizierten Simultangesetzgebung würde das Verfahrensrecht unnötig zersplittert und für den Rechtsanwender unüberschaubar werden.

D. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Für die Wirtschaft werden keine neuen zwingenden Pflichten eingeführt.

Die Änderungen in den §§ 73 bis 75 LVwVfG zielen auf eine Verfahrensbeschleunigung und Vereinfachung der Verfahren. Damit sind nicht nur eine effektivere und effizientere Gestaltung der Verwaltung sowie personelle Entlastungen verbunden, sondern es sind positive Auswirkungen für die Wirtschaft zu erwarten, die für die durchzuführenden Verwaltungsverfahren weniger Sachkosten und Personalaufwand vorhalten muss und schneller mit einer abschließenden Bearbeitung der Anträge rechnen kann.

Für private und öffentliche Vorhabenträger kann die in § 25 LVwVfG neu eingefügte Regelung über die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu einem Mehraufwand führen. Dieser zusätzliche Aufwand in einer frühen Projektphase zielt aber gerade darauf ab, das anschließende Verwaltungsverfahren optimal vorzubereiten, zeitraubende Konflikte zu verhindern oder rechtzeitig zu lösen.

Für die Verwaltung wird mit der Hinwirkungspflicht eine neue Pflicht eingeführt. Ein Mehraufwand kann zudem damit verbunden sein, die vom Vorhabenträger vorgelegten Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, sofern sie für die Entscheidung von Bedeutung sind, in das anschließende Verwaltungsverfahren einzubeziehen. Auch hier gilt nach der Zielsetzung der Vorschrift, dass durch die Vermeidung oder frühzeitige Lösung von Konflikten eine Effizienzsteigerung erreicht und damit das anschließende Verwaltungsverfahren entlastet werden soll. Durch die neue Regelung kann gegebenenfalls ein Mehraufwand auch nur dann entstehen, wenn eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bereits nach anderen Rechtsvorschriften vorgesehen ist.

Durch die neuen schriftformersetzenden elektronischen Verfahren werden die Möglichkeiten zur rechtlich relevanten Kommunikation für die Bürgerschaft, Wirtschaft und Verwaltung erweitert und erleichtert. Damit werden keine neuen Pflichten eingeführt.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, 17. März 2015

An den
Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes und anderer Gesetze mit Begründung und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Federführend ist das Innenministerium zuständig.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann
Ministerpräsident

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung
zu erteilen:

Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes und anderer Gesetze

Artikel 1

Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes

Das Landesverwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung vom 12. April 2005 (GBl. S. 350), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. Dezember 2009 (GBl. S. 809, 811), wird wie folgt geändert:

1. § 3 a Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Eine durch Rechtsvorschrift angeordnete Schriftform kann, soweit nicht durch Rechtsvorschrift etwas anderes bestimmt ist, durch die elektronische Form ersetzt werden. Der elektronischen Form genügt ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz versehen ist. Die Signierung mit einem Pseudonym, das die Identifizierung der Person des Signaturschlüsselinhabers nicht unmittelbar durch die Behörde ermöglicht, ist nicht zulässig. Die Schriftform kann auch ersetzt werden

1. durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular, das von der Behörde in einem Eingabegerät oder über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird;
2. bei Anträgen und Anzeigen durch Versendung eines elektronischen Dokuments an die Behörde mit der Versandart nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes;
3. bei elektronischen Verwaltungsakten oder sonstigen elektronischen Dokumenten der Behörden durch Versendung einer De-Mail-Nachricht nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes, bei der die Bestätigung des akkreditierten Diensteanbieters die erlassende Behörde als Nutzerin des De-Mail-Kontos erkennen lässt;
4. durch in einer auf Grund von § 3 a Absatz 2 Satz 4 Nummer 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes von der Bundesregierung erlassenen Rechtsverordnung festgelegte Verfahren.

In den Fällen des Satzes 4 Nummer 1 muss bei einer Eingabe über öffentlich zugängliche Netze ein sicherer Identitätsnachweis nach § 18 des Personalaus-

weisgesetzes oder nach § 78 Absatz 5 des Aufenthaltsgesetzes erfolgen.“

2. § 20 Absatz 5 wird wie folgt geändert:

a) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Nach Nummer 2 wird folgende Nummer 2 a eingefügt:

„2 a. der Lebenspartner,“.

bb) Nach Nummer 6 wird folgende Nummer 6 a eingefügt:

„6 a. Lebenspartner der Geschwister und Geschwister der Lebenspartner,“.

b) Nach Satz 2 Nummer 1 wird folgende Nummer 1 a eingefügt:

„1 a. in den Fällen der Nummern 2 a, 3 und 6 a die die Beziehung begründende Lebenspartnerschaft nicht mehr besteht;“.

3. § 25 wird wie folgt geändert:

a) Der Überschrift werden ein Komma und die Wörter „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ angefügt.

b) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.“

4. Nach § 27 wird folgender § 27 a eingefügt:

„§ 27 a

Öffentliche Bekanntmachung im Internet

(1) Ist durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung angeordnet, soll die Behörde deren Inhalt zusätzlich im Internet veröf-

fentlichen. Dies wird dadurch bewirkt, dass der Inhalt der Bekanntmachung auf einer Internetseite der Behörde oder ihres Verwaltungsträgers zugänglich gemacht wird. Bezieht sich die Bekanntmachung auf zur Einsicht auszulegende Unterlagen, sollen auch diese über das Internet zugänglich gemacht werden. Soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes geregelt ist, ist der Inhalt der zur Einsicht ausgelegten Unterlagen maßgeblich.

(2) In der öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung ist die Internetseite anzugeben.“

5. § 33 wird folgender Absatz 7 angefügt:

„(7) Jede Behörde soll von Urkunden, die sie selbst ausgestellt hat, auf Verlangen ein elektronisches Dokument nach Absatz 4 Nummer 4 Buchstabe a oder eine elektronische Abschrift fertigen und beglaubigen.“

6. § 37 wird wie folgt geändert:

a) Der Überschrift werden ein Semikolon und das Wort „Rechtsbehelfsbelehrung“ angefügt.

b) Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Im Fall des § 3 a Absatz 2 Satz 4 Nummer 3 muss die Bestätigung nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes die erlassende Behörde als Nutzerin des De-Mail-Kontos erkennen lassen.“

c) Folgender Absatz 6 wird angefügt:

„(6) Einem schriftlichen oder elektronischen Verwaltungsakt, der der Anfechtung unterliegt, ist eine Erklärung beizufügen, durch die der Beteiligte über den Rechtsbehelf, der gegen den Verwaltungsakt gegeben ist, über die Behörde oder das Gericht, bei denen der Rechtsbehelf einzulegen ist, den Sitz und über die einzuhaltende Frist belehrt wird (Rechtsbehelfsbelehrung). Satz 1 gilt auch für die schriftliche oder elektronische Bestätigung eines Verwaltungsaktes und die Bescheinigung nach § 42 a Absatz 3.“

7. § 73 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 2 wird das Wort „auswirkt“ durch die Wörter „voraussichtlich auswirken wird“ ersetzt.

b) In Absatz 3 Satz 2 werden die Wörter „bekannt ist“ durch die Wörter „und die Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 bekannt sind“ ersetzt.

c) Absatz 3 a Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Stellungnahmen, die nach Ablauf der Frist nach Satz 1 eingehen, sind zu berücksichtigen, wenn der Planfeststellungsbehörde die vorgebrachten Belange bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Entschei-

„dung von Bedeutung sind; im Übrigen können sie berücksichtigt werden.“

d) Absatz 4 werden die folgenden Sätze angefügt:

„Vereinigungen, die auf Grund einer Anerkennung nach anderen Rechtsvorschriften befugt sind, Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Entscheidung nach § 74 einzulegen, können innerhalb der Frist nach Satz 1 Stellungnahmen zu dem Plan abgeben. Die Sätze 2 bis 4 gelten entsprechend.“

e) Absatz 5 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Einwendungen“ die Wörter „oder Stellungnahmen von Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5“ eingefügt.

bb) In Nummer 4 Buchstabe a werden vor dem Wort „von“ die Wörter „oder die Vereinigungen, die Stellungnahmen abgegeben haben,“ eingefügt.

f) Absatz 6 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Nach Ablauf der Einwendungsfrist hat die Anhörungsbehörde die rechtzeitig gegen den Plan erhobenen Einwendungen, die rechtzeitig abgegebenen Stellungnahmen von Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie die Stellungnahmen der Behörden zu dem Plan mit dem Träger des Vorhabens, den Behörden, den Betroffenen sowie denjenigen, die Einwendungen erhoben oder Stellungnahmen abgegeben haben, zu erörtern.“

bb) In Satz 3 werden nach dem Wort „erhoben“ die Wörter „oder Stellungnahmen abgegeben“ eingefügt.

cc) Satz 7 wird wie folgt gefasst:

„Die Anhörungsbehörde schließt die Erörterung innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist ab.“

g) Absatz 8 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Soll ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder einer Vereinigung nach Absatz 4 Satz 5 oder Belange Dritter erstmals oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zu Stellungnahmen und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben; Absatz 4 Satz 3 bis 6 gilt entsprechend.“

bb) In Satz 2 werden die Wörter „Wirkt sich die Änderung auf das Gebiet einer anderen Gemeinde aus“ durch die Wörter „Wird sich die Änderung voraussichtlich auf das Gebiet einer anderen Gemeinde auswirken“ ersetzt.

h) Absatz 9 wird wie folgt gefasst:

„(9) Die Anhörungsbehörde gibt zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens eine Stellungnahme ab und leitet diese der Planfeststellungsbehörde innerhalb eines Monats nach Abschluss der Erörterung mit dem Plan, den Stellungnahmen der Behörden und der Vereinigungen nach Absatz 4 Satz 5 sowie den nicht erledigten Einwendungen zu.“

8. § 74 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 4 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„Der Planfeststellungsbeschluss ist dem Träger des Vorhabens, denjenigen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, und den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist, zuzustellen.“

b) Absatz 6 wird wie folgt geändert:

aa) Satz 1 wird wie folgt geändert:

aaa) In Nummer 1 werden nach dem Wort „nicht“ die Wörter „oder nur unwesentlich“ eingefügt und das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt.

bbb) In Nummer 2 wird der Punkt am Ende durch das Wort „und“ ersetzt.

ccc) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

„3. nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, die den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 bis 7 entsprechen muss.“

bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Plangenehmigung hat die Rechtswirkungen der Planfeststellung; auf ihre Erteilung sind die Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren nicht anzuwenden; davon ausgenommen sind Absatz 4 Satz 1 und Absatz 5, die entsprechend anzuwenden sind.“

c) Absatz 7 Satz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 1 wird das Wort „und“ am Ende durch ein Komma ersetzt.

bb) In Nummer 2 wird der Punkt am Ende durch das Wort „und“ ersetzt.

cc) Folgende Nummer 3 wird angefügt:

„3. nicht andere Rechtsvorschriften eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben, die den Anforderungen des § 73 Absatz 3 Satz 1 und Absatz 4 bis 7 entsprechen muss.“

9. § 75 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 a Satz 2 werden nach dem Wort „Abwägung“ die Wörter „oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften“ und nach dem Wort „können“ die Wörter „; die §§ 45 und 46 bleiben unberührt“ eingefügt.

b) Absatz 4 wird folgender Satz angefügt:

„Als Beginn der Durchführung des Plans gilt jede erstmals nach außen erkennbare Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung zur planmäßigen Verwirklichung des Vorhabens; eine spätere Unterbrechung der Verwirklichung des Vorhabens berührt den Beginn der Durchführung nicht.“

10. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Änderung des Straßengesetzes

Das Straßengesetz in der Fassung vom 11. Mai 1992 (GBl. S. 330, ber. S. 683), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Januar 2014 (GBl. S. 49, 51), wird wie folgt geändert:

1. § 37 wird wie folgt geändert:

- a) Absatz 2 wird aufgehoben.
- b) In Absatz 5 werden die Sätze 2 und 3 aufgehoben.

2. In § 38 Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und das Wort „wird“ durch die Wörter „worden ist und den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833, ber. 2007 S. 691) überführte die Bestimmungen des 2007 außer Kraft getretenen Gesetzes zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) vom 16. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2174) in verschiedene Fachplanungsgesetze. Damit sollte bundesweit die Verwirklichung wichtiger Infrastrukturvorhaben beschleunigt werden. In den wichtigsten Fachgesetzen des Bundes wurde dafür eine Reihe von weitgehend gleichlautenden Vorschriften eingefügt, die von den allgemeinen Regelungen zum Planfeststellungsverfahren in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder abweichen oder diese ergänzen. Betroffen sind das Allgemeine Eisenbahngesetz, das Bundesfernstraßengesetz, das Bundeswasserstraßengesetz, das Luftverkehrsgesetz, das Magnetschwebbahnplanungsgesetz und das Energiewirtschaftsgesetz. Um das geplante Vorhaben möglichst schnell umsetzen zu können, wurde mit dem Gesetz bewusst von dem Grundsatz abgewichen, Verfahren in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder als zentrale Kodifikationen des Verfahrensrechts zu regeln.

Jedoch haben Bundestag (BT-Drs. 16/3158) und Bundesrat (BR-Drs. 764/06 B) zugleich gefordert, die beschleunigenden Maßnahmen auf das Planfeststellungsverfahren insgesamt auszudehnen und in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder zu verankern. So heißt es in einer Entschließung des Bundestages vom 27. Oktober 2006:

- „1. Die beschleunigenden Maßgaben des Gesetzentwurfs sind auf den gesamten Anwendungsbereich der Planfeststellungsverfahren auszudehnen und im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) des Bundes sowie der Länder sobald wie möglich in einem gesonderten Gesetzgebungsverfahren zu verankern.
2. Soweit einzelne Bereiche von den Änderungen nachvollziehbar und begründet nicht betroffen sein sollen, sind entsprechende Ausnahmeregelungen an geeigneter Stelle zu treffen.
3. Die Bundesregierung soll sich bei den Ländern für eine entsprechende Umsetzung in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder einsetzen.“

Der Bundesrat schloss sich dem an und forderte in einer eigenen Entschließung am 24. November 2006 ebenfalls, die Änderungen aus den Fachgesetzen in das Verwaltungsverfahrensgesetz zu übernehmen.

Die Regelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes zum Planfeststellungsverfahren haben sich im Wesentlichen bewährt und können weitgehend zur Entlastung der Fachplanungsgesetze in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder übertragen werden.

Bei Vorhaben, die wesentliche Belange Dritter berühren können, bestehen in den jeweiligen Zulassungsverfahren bereits unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie zielen vor allem auf eine möglichst vollständige Erfassung aller für die Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit eines geplanten Vorhabens relevanten Auswirkungen ab, um diese bei erforderlichen Abwägungen einbeziehen und in der Genehmigungsentscheidung berücksichtigen zu können. Diese Beteiligungsverfahren dienen damit dem Schutz der Rechte der von dem Vorhaben Betroffenen und können die Akzeptanz der behördlichen Entscheidung för-

dem. In dieser Funktion haben sich die Beteiligungsverfahren – etwa der Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren – grundsätzlich bewährt.

Vor allem bei Großvorhaben, deren Auswirkungen über die Einwirkungen auf ihre unmittelbare Umgebung hinausgehen und die oft Bedeutung über ihren Standort hinweg haben, werden diese Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung als nicht mehr ausreichend empfunden. Zunehmend erwarten Bürgerinnen und Bürger eine frühzeitige Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeit. Als unzureichend wird dabei empfunden, dass die bestehenden Beteiligungsformen in einem fortgeschrittenen Planungsstadium vorgesehen und auf den Rechtsschutz der unmittelbar Betroffenen ausgerichtet sind. Die Möglichkeit, detaillierte Informationen zu einem geplanten Vorhaben zu erlangen und Einfluss zu nehmen, werde auf einen zu kleinen Personenkreis beschränkt. Tatsächliche Einflussmöglichkeiten würden zudem dadurch eingeschränkt, dass der Vorhabenträger seine Planung vor Einreichung seiner Antragsunterlagen zur Genehmigung bereits abgeschlossen hat und schon deshalb zu substantiellen Änderungen nicht mehr bereit oder in der Lage ist. Daraus entsteht der Wunsch nach Beteiligungsmöglichkeiten bereits in einer frühen Phase der Planung und über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus. Gerade Träger von Großvorhaben haben inzwischen die Vorteile einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erkannt und nutzen sie mit Erfolg. Auf diese Weise gelingt es, durch die Schaffung von Transparenz und Gelegenheit zur Partizipation Planungen auch im Hinblick auf die Akzeptanz des Vorhabens und der späteren Behördenentscheidung in der Bevölkerung zu optimieren. Ein Bedürfnis für derartige Formen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung besteht nicht nur bei raumbedeutsamen Infrastrukturvorhaben, sondern auch bei anderen Vorhaben, deren mögliche Auswirkungen über ihre unmittelbare Nachbarschaft hinausgehen, etwa beim Bau von Anlagen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen. Bislang sieht das Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) noch keine ausdrückliche Regelung für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) hat der Bundesgesetzgeber basierend auf einem von Bund und Ländern erarbeiteten Musterentwurf den Auftrag von Bundestag und Bundesrat umgesetzt sowie das Begehren der Öffentlichkeit nach frühzeitiger Partizipation aufgegriffen. Zur Rechtsvereinheitlichung und Normenreduzierung werden im Gegenzug die dann nicht mehr erforderlichen Maßgabevorschriften in den betroffenen Fachgesetzen auf Bundesebene mit Ablauf des 31. Mai 2015 außer Kraft treten. Folgeänderungen auf Bundesebene wurden vorgenommen in der Verwaltungsgerichtsordnung, im EG-Verbraucherschutzdurchsetzungsgesetz, im Energiewirtschaftsgesetz, in der Gashochdruckleitungsverordnung, im Energieverbrauchsrelevante-Produktengesetz, im Bundesfernstraßengesetz, im Allgemeinen Eisenbahngesetz, in der Bundeseisenbahngebührenverordnung, im Magnetschwebbahnplanungsgesetz, im Bundeswasserstraßengesetz, in der Kostenverordnung zum Bundeswasserstraßengesetz, im Luftverkehrsgesetz und in der Kostenverordnung der Luftfahrtverwaltung. Lediglich die wegen der Besonderheiten des jeweiligen Fachrechts erforderlichen und nicht verallgemeinerungsfähigen Sonderregelungen bleiben in den Fachgesetzen erhalten. Nunmehr soll auch das Landesrecht an das entsprechend dem Musterentwurf geänderte Bundesrecht angepasst werden.

Bislang war in der öffentlichen Verwaltung als elektronische Entsprechung der Schriftform nur ein mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes elektronisches Dokument zugelassen. Die elektronische Signatur hat sich jedoch – entgegen ursprünglichen Erwartungen – in der Bevölkerung nicht durchgesetzt und wird nur in wenigen Verfahren für professionelle Anwender in der Praxis genutzt. Bei einer Vielzahl verwaltungsrechtlicher Schriftformerfordernisse gibt es in schriftformbedürftigen Verwaltungsverfahren also letztlich keine ausreichend praktikable Alternative zur Papierform. Um dieses wesentliche Hindernis für E-Government-Angebote der öffentlichen Verwaltung aus dem Weg zu räumen, wurden durch Artikel 3 des Gesetzes zur Förderung der elektro-

nischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) mit der Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) daher neben der qualifizierten elektronischen Signatur weitere sichere Technologien zur elektronischen Ersetzung der Schriftform zugelassen. Auch insoweit soll das Landesrecht an das geänderte Bundesrecht angepasst werden.

II. Ziel und Gegenstand des Gesetzentwurfs

Die im Wesentlichen gleichlautenden Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder als zentrale Kodifikationen des Verwaltungsverfahrenrechts in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich regeln als besondere Verfahrensart in den §§ 72 bis 78 das Planfeststellungsverfahren. Diese Vorschriften sind anzuwenden, wenn durch Rechtsvorschrift ein Planfeststellungsverfahren angeordnet ist. Planfeststellungsverfahren werden in verschiedenen Fachplanungsgesetzen angeordnet, wobei regelmäßig ergänzende oder abweichende Regelungen zu den in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder geregelten Verfahren getroffen werden.

Die verallgemeinerungsfähigen Regelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes zum Planfeststellungsverfahren werden, wie im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes bereits geschehen, auch in das Landesverwaltungsverfahrensgesetz (LVwVfG) übertragen. Als Folgeänderung in den landesrechtlichen Fachplanungsgesetzen wird das Straßengesetz für Baden-Württemberg angepasst.

Ziel des Gesetzentwurfes ist weiter, durch die Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung die Planung von Vorhaben zu optimieren, Transparenz zu schaffen und damit die Akzeptanz von Zulassungsentscheidungen zu fördern. Ferner soll die Möglichkeit der Kenntnisnahme öffentlicher oder ortsüblicher Bekanntmachungen – auch für Zwecke einer Öffentlichkeitsbeteiligung – durch die zusätzliche Bekanntmachung parallel auch im Internet deutlich erleichtert werden. Insbesondere Großvorhaben sollen zukünftig mit diesem Bündel von Gesetzesänderungen zügiger und mit einer stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung realisiert werden.

Im Landesverwaltungsverfahrensgesetz werden ebenso wie im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes im Abschnitt „Verfahrensgrundsätze“ allgemeine Regelungen über die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ als neuer Absatz 3 in § 25 eingeführt. Durch die Regelung werden die zuständigen Behörden verpflichtet, beim Vorhabenträger auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Eröffnung des eigentlichen Zulassungsverfahrens hinzuwirken. Die Regelung bietet dafür den gesetzlichen Rahmen, indem sie die wesentlichen Bestandteile dieser Öffentlichkeitsbeteiligung normiert.

Diese Maßnahmen dienen dazu, dass vor allem Großprojekte künftig zügiger verwirklicht werden können und zugleich die Bürgerbeteiligung gestärkt wird. Dies wird dadurch erreicht, dass die Vorhabenträger den Zulassungsbehörden mit der Bürgerschaft bereits diskutierte und gegebenenfalls entsprechend überarbeitete Planungen vorlegen. Damit können mögliche Konflikte bereits im Vorfeld erkannt und entschärft und das anschließende Verwaltungsverfahren entlastet werden.

Schließlich sollen entsprechend der bundesrechtlichen Regelung als schriftformersetzende technische Verfahren neben der qualifizierten elektronischen Signatur insbesondere die Versendung eines elektronischen Dokuments mit der Versandart nach § 5 Absatz 5 De-Mail-Gesetz oder die Identifizierung durch die elektronische Identitätsnachweisfunktion des neuen Personalausweises bei von der Behörde zur Verfügung gestellten elektronischen Formularen ermöglicht werden sowie im Fall rechtlich angeordneter öffentlicher oder ortsüblicher Bekanntmachung eine parallele Veröffentlichung im Internet erfolgen.

Weitere Änderungen im Landesverwaltungsverfahrensgesetz:

Durch entsprechende Ergänzungen in § 20 LVwVfG werden Lebenspartner ausdrücklich in den Kreis der Personen einbezogen, die kraft Gesetzes als Amtsträger in einem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden dürfen. Die Regelung dient der Klarstellung, da Lebenspartner bei entsprechender Anwendung von § 20 Absatz 5 Nummer 1 LVwVfG schon bislang ausgeschlossen waren.

Zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs sollen Behörden von ihnen selbst ausgestellte Urkunden auf Verlangen als elektronisches Dokument oder als elektronische Abschrift fertigen oder beglaubigen.

Im Interesse der Betroffenen und zur Verfahrensbeschleunigung wird zudem für den Erlass von Verwaltungsakten, die der Anfechtung unterliegen, eine generelle Pflicht zur Erteilung einer Rechtsbehelfsbelehrung eingeführt. Diese Ergänzung erfolgt bei den allgemeinen Vorschriften über den Verwaltungsakt. Auch europarechtliche Vorgaben verlangen zunehmend die Erteilung von Rechtsbehelfsbelehrungen bei belastenden Verwaltungsakten, sodass eine Belehrungspflicht angezeigt erscheint.

III. Die wesentlichen Änderungen im Überblick

1. Planfeststellungsverfahren

- a) Weitgehende verfahrensrechtliche Gleichstellung der durch staatliche Anerkennung mit Rechtsbehelfsbefugnis ausgestatteten Vereinigungen (Umweltschutzvereinigungen) mit den Betroffenen (§ 73 Absätze 3, 4, 5)

Verfahrensrechtlich werden die nach den Fachgesetzen zu beteiligenden Vereinigungen den Betroffenen weitgehend gleichgestellt. Das Landesverwaltungsverfahrensgesetz kann hierfür nur eine abstrakte Regelung vorsehen, die an die Rechtsbehelfsbefugnis anknüpft. Die Regelungen zielen deshalb auf die klagebefugten anerkannten Umwelt- einschließlich Naturschutzvereinigungen ab, ohne diese zu benennen. Mit der fristgebundenen Beteiligung der Vereinigungen ist eine Präklusionswirkung nach Fristablauf – entsprechend den Einwendungen der Betroffenen – verbunden.

- b) Fristgebundene Durchführung des Anhörungsverfahrens (§ 73 Absatz 9)

Für die Behörden werden zur Beschleunigung und Straffung des Planfeststellungsverfahrens weitere verbindliche Fristen im Anhörungsverfahren eingeführt.

- c) Ausdrückliche Einschränkung der Behördenpräklusion (§ 73 Absatz 3 a Satz 2)

Gegen die bisherige Regelung bestanden Bedenken, die eine verfassungskonforme weite Auslegung erforderlich machten. Die Regelung aus den fachgesetzlichen Maßgaben wird deshalb in das Landesverwaltungsverfahrensgesetz übertragen.

- d) Zulassung der Plangenehmigung für Fälle nur unwesentlicher Beeinträchtigung (§ 74 Absatz 6)

Die Plangenehmigung wird auch für Fälle einer – allerdings nur unwesentlichen – Beeinträchtigung der Rechte anderer zugelassen. In Frage kommen etwa Fälle nur vorübergehender Inanspruchnahme unbedeutender Grundstücks-teile.

- e) Erstreckung der Zustellungsregelung für den Planfeststellungsbeschluss auf die Plangenehmigung (§ 74 Absatz 4)

Für die Plangenehmigung besteht nach dem Landesverwaltungsverfahrensgesetz bislang – im Gegensatz zu den fachgesetzlichen Maßgaben – keine Zustellungspflicht. Diese wird übernommen als Ausnahme von der Nichtanwendbarkeit der Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren.

- f) Verzicht auf Plangenehmigung und Planfeststellung nur bei Vorhaben ohne gesetzlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung (nicht UVP-pflichtige Vorhaben), (§ 74 Absatz 7)

Auch bei einfach gelagerten Fällen, in denen sonst auf eine Planfeststellung verzichtet werden könnte, muss ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden, wenn im Zulassungsverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben ist, die den Anforderungen der im Planfeststellungsverfahren vorgesehenen entsprechen muss. Die Regelung zielt auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) des Bundes (vgl. § 9 Absatz 1 Satz 3 UVP) beziehungsweise nach § 15 Nummer 1 des Umweltverwaltungsgesetzes (UVwG), der auf das Bundesrecht verweist, ab.

- g) Erstreckung der Heilungsmöglichkeit für Abwägungsmängel auch auf Verfahrens- und Formfehler (§ 75 Absatz 1 a)

Es wird klargestellt, dass bei der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften die allgemeinen Vorschriften der §§ 45 und 46 unberührt bleiben. Wie bei Mängeln in der Abwägung ist das vorrangige Ziel die Planerhaltung. Nur wenn der Verfahrens- oder Formfehler nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, kommt eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung in Frage.

2. Maßgabevorschriften in (bundesrechtlichen) Fachplanungsgesetzen, die nicht in das Landesverwaltungsverfahrensgesetz übertragen werden:

- a) Fakultativstellung des Erörterungstermins (§ 73 Absatz 6)

Das Verfahrensinstrument Erörterungstermin bleibt im Landesverwaltungsverfahrensgesetz unverändert, die Maßgabevorschriften in den Fachgesetzen des Bundes bleiben erhalten.

- b) Beschränkung der Ermittlungspflicht der Behörde hinsichtlich nicht ortsansässiger Betroffener

Die Maßgabevorschriften in den Fachplanungsgesetzen sehen bislang eine Benachrichtigung nicht ortsansässiger Betroffener nur noch vor, wenn diese der Behörde bekannt sind. Um das Verfahren zu beschleunigen, soll die Behörde nicht verpflichtet sein, Aufenthalt und Person zu ermitteln. Die Regelung galt ursprünglich beschränkt auf die neuen Bundesländer und wurde geschaffen, weil die Ermittlung nicht ortsansässiger Betroffener in der damaligen besonderen Situation häufig problematisch war. Später wurde ihre Geltung auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt. Die intendierte Verfahrensbeschleunigung kann aber bei Wahrung der grundgesetzlich geschützten Eigentumsrechte der Betroffenen kaum erreicht werden. Denn bei verfassungskonformer Auslegung muss von der Behörde ein gewisser Ermittlungsaufwand – zumindest die Auswertung der verfügbaren Unterlagen und Register – verlangt werden. Dies ergibt sich bereits aus dem Amtsermittlungssatz (§ 24 LVwVfG). Die Ermittlung der Betroffenen wird mit zunehmender elektronischer Unterstützung auch immer unproblematischer. Die Beschränkung der Benachrichtigungspflicht in Bezug auf bereits nach Person und Aufenthalt bekannte nicht orts-

ansässige Betroffene erscheint nicht vertretbar. Die entsprechenden Regelungen in den Fachgesetzen des Bundes wurden deshalb gestrichen.

c) Auf zehn Jahre verlängerte Plangeltung mit Verlängerungsoption um weitere fünf Jahre

Die verlängerte Plangeltung kann bei Großvorhaben wegen besonderer haushaltspolitischer oder wirtschaftlicher Bedingungen eine Berechtigung haben. In sonstigen Fällen begünstigt sie den Vorhabenträger unverhältnismäßig zulasten der Betroffenen und ist für diese häufig kaum zumutbar. Zudem reduziert sie den Druck, mit der Durchführung des planfestgestellten Vorhabens so früh wie möglich zu beginnen, woran regelmäßig aber auch ein öffentliches Interesse bestehen wird.

3. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll vor dem eigentlichen Verwaltungsverfahren – also vor förmlicher Antragstellung – erfolgen. Die zuständigen Behörden werden verpflichtet, bei dem Vorhabenträger auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken. Es soll aber keine Verpflichtung der Behörde oder des Vorhabenträgers zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung geben – diese kann bei Bedarf im Fachrecht (wie zum Beispiel in § 2 UVwG erfolgt) angeordnet werden. Die Regelung wird im allgemeinen Teil des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes bei den Verfahrensgrundsätzen eingeführt. Sie gilt damit für alle Vorhaben mit nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf eine größere Zahl von Betroffenen (zum Beispiel auch bei Anlagengenehmigung).

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst

- eine frühzeitige Unterrichtung über allgemeine Ziele des Vorhabens, die Mittel der Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen,
- die Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung sowie
- die Mitteilung der Ergebnisse an die Behörde.

Mit dem Verzicht auf eine verpflichtende Durchführung wird die angesichts der unüberschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Fallkonstellationen, die unter die Voraussetzung „die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“ subsumierbar sind, erforderliche Flexibilität gewahrt und ein angemessener Ressourceneinsatz in Verwaltung und Wirtschaft ermöglicht.

Die Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung sorgt für mehr Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass eine möglichst breite und frühzeitige Beteiligung dazu beiträgt, die Entstehung von Konflikten zu vermeiden und bestehende Konflikte zu beseitigen, sodass das eigentliche Zulassungsverfahren entlastet und die gerichtliche Anfechtung von Behördenentscheidungen reduziert werden. Die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt also im wohlverstandenen Interesse des Vorhabenträgers. Der Kreis potenziell Betroffener bei einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung wird in der Regel deutlich größer sein als der Kreis potenzieller Einwender im eigentlichen Zulassungsverfahren. Auch die jeweiligen Interessenlagen und Rechtsstellung im anschließenden Verwaltungsverfahren sind nicht deckungsgleich. Schon deshalb kann die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung die bestehenden Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren nur ergänzen, aber nicht ersetzen. Rechtserhebliche Einwendungen sind im anschließenden Verwaltungsverfahren deshalb nicht ausgeschlossen, wenn sie bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgebracht wurden. Es ist aber möglich, dass sich Einwendungen im Verwaltungsverfahren und Rechtsbehelfe gegen die Verwaltungsentscheidung deutlich verringern, da bereits im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebrachte

Einwendungen und Änderungsvorschläge bei der Planung berücksichtigt werden können und Konflikte schon in dieser frühen Phase bereinigt oder gar vermieden werden können.

4. Schriftformersetzende elektronische Verfahren

Eines der neuen Verfahren, das neben der qualifizierten elektronischen Signatur zur Ersetzung der Schriftform zugelassen werden soll, ist die Versendung eines elektronischen Dokuments mit der Versandart nach § 5 Absatz 5 De-Mail-Gesetz, mit der Versandoption „absenderbestätigt“, welche eine „sichere Anmeldung“ voraussetzt. Der Sender der Nachricht ist dabei durch ein sicheres Anmeldeverfahren identifiziert. Die Integrität und Vertraulichkeit der Nachricht einschließlich aller Metadaten (Daten, die andere Daten beschreiben) wird durch eine vom De-Mail-Anbieter aufgebrachte qualifizierte elektronische Signatur (des De-Mail-Anbieters) und eine angemessene Verschlüsselung gegen Veränderungen geschützt. Im Umgang mit dem so versandten elektronischen Dokument bleibt diese Form der Signierung erhalten, solange diese von der jeweiligen De-Mail-Nachricht nicht getrennt wird. Ein weiteres Verfahren sind elektronische Anwendungen der Verwaltung durch Bereitstellung elektronischer Formulare in Verbindung mit einer sicheren elektronischen Identifizierung, insbesondere durch die elektronische Identitätsnachweisfunktion des neuen Personalausweises nach § 18 des Gesetzes über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis (Personalausweisgesetz). Bei diesem Verfahren können nicht alle Schriftformfunktionen allein durch den Einsatz des neuen Personalausweises oder ein vergleichbares Identifizierungsverfahren erfüllt werden, es bedarf daher immer zusätzlich einer seitens der Behörde bereitgestellten Anwendung. Macht die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung in § 3 a Absatz 4 Satz 4 Nummer 4 VwVfG Gebrauch und legt in einer solchen Rechtsverordnung schriftformersetzende „sonstige sichere Verfahren“ fest, gelten diese dann auch im Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes.

IV. Alternativen

Keine.

Würde der bisherige Rechtszustand beibehalten oder würden von der zwischen Bund und Ländern erarbeiteten Grundlage abweichende Regelungen getroffen, würde, im Widerspruch zu der zwischen den Ländern beschlossenen und praktizierten Simultangesetzgebung, das Verfahrensrecht unnötig zersplittert und für den Rechtsanwender unüberschaubar.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regeln Bund und Länder grundsätzlich für ihre eigenen Behörden selbst. Von erheblicher Bedeutung ist, dass die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder im Wortlaut übereinstimmen (Simultan- bzw. Konkordanzgesetzgebung). Diese Übereinstimmung ist Voraussetzung für die Rückführung und Vermeidung verfahrensrechtlicher Sonderregelungen im materiellen Bundesrecht. Nach § 137 Absatz 1 Nummer 2 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist die Übereinstimmung im Wortlaut zudem Voraussetzung für die Revisibilität der Landesverwaltungsverfahrensgesetze und dient damit der einheitlichen Auslegung der Vorschriften durch die Gerichte. Hinzu kommt, dass es insbesondere der bundesweit tätigen Wirtschaft oder Bürgerschaft kaum vermittelbar und zumutbar ist, dass die grundlegenden Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes in Bund und 16 Ländern variieren. Der Gesetzentwurf für die Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes basiert deshalb auf einer zwischen Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten Grundlage, die der Bund bereits mit seinem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) umgesetzt hat.

V. Wesentliches Ergebnis der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, Kosten

Das Gesetz dient der Rechtsvereinfachung und Rechtsvereinheitlichung. Verfahrensrechtliche Vorschriften werden im Landesverwaltungsverfahrensgesetz konzentriert, spezialgesetzliche Regelungen können auf das erforderliche Maß beschränkt bleiben.

Die Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren trägt dazu bei, dass für eine nachhaltige Gestaltung der Zukunft erforderliche raumwirksame Vorhaben zügig und sicher umgesetzt werden. Damit sind nicht nur eine effektivere und effizientere Gestaltung der Verwaltung sowie personelle Entlastungen verbunden, sondern es sind positive Auswirkungen für die Wirtschaft zu erwarten, die für die durchzuführenden Verwaltungsverfahren weniger Sachkosten und Personalaufwand vorhalten muss und schneller mit einer abschließenden Bearbeitung der Anträge rechnen kann.

Die neue Regelung des § 25 Absatz 3, die in erster Linie Großvorhaben beziehungsweise raumbedeutsame Vorhaben im Blick hat, ist weit gefasst, sodass sie auch alle sonstigen, wie bau-, wasser- oder immissionsschutzrechtlichen Vorhaben unter der Voraussetzung erfasst, dass sie „nicht nur unwesentliche“ Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können.

Inhaltlich speziellere bzw. in Teilen ergänzende Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sehen auch § 2 des zum 1. Januar 2015 in Kraft getretenen UVwG sowie die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vor.

Nach § 2 UVwG, der § 25 Absatz 3 LVwVfG (neu) als *lex specialis* vorgeht, ist eine Regelverpflichtung („Soll“-Vorschrift) aller privaten oder öffentlichen, auch kommunalen Vorhabenträger UVP-pflichtiger oder planfeststellungsbedürftiger Vorhaben zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung vorgesehen. Tatbestandsvoraussetzung ist danach nicht, dass das Vorhaben nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf eine größere Zahl Dritter hat, vielmehr geht der Gesetzgeber davon aus, dass UVP- oder planfeststellungspflichtige Vorhaben bedeutsame Auswirkungen haben können. Die vorläufige Regelungsfolgenabschätzung zum Entwurf des Umweltverwaltungsgesetzes hat ergeben, dass für die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung mindestens vier Neustellen für die Verwaltung (Land als Vorhabenträger) erforderlich werden. Dieser Bedarf von vier Stellen wurde bereits im 2. Nachtrag 2014 in den Kapiteln 0304 bis 0307 etatisiert.

Die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung regelt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Planfeststellungsverfahren sowie für förmliche Genehmigungsverfahren nach § 10 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) mit Pflichten des Landes als Vorhabenträger zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und der staatlichen Verwaltungsbehörden zur Hinwirkung auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch dritte Vorhabenträger, auch Kommunen. Dazu werden weitere Anforderungen an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung festgelegt (Beteiligungsscoping, Darstellung und Erörterung der Planungsalternativen und der Null-Variante, wenn das Land Vorhabenträger ist). Die vorläufige Regelungsfolgenabschätzung zur VwV Öffentlichkeitsbeteiligung hat einen Personalmehrbedarf von neun Stellen bei dem Vorhabenträger Land und auf der mittleren Verwaltungsebene für alle mit dieser Regelung neu eingeführten Verpflichtungen (Beteiligungsscoping, frühe, nicht-förmliche und nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung, Verzahnung, etc.) ergeben. Dieser Bedarf von neun Stellen wurde bereits im 2. Nachtrag 2014 in den Kapiteln 0304 bis 0307 etatisiert.

Mögliche zusätzliche finanzielle Auswirkungen des § 25 Absatz 3 LVwVfG sind sonach auf Verfahren mit voraussichtlich nicht nur unwesentlichen Auswirkun-

gen auf die Belange einer größeren Zahl Dritter beschränkt, die nicht schon auf Grund der Komplexität ihrer Auswirkungen vom Gesetzgeber den speziellen Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Planfeststellung oder aber der förmlichen Genehmigung nach § 10 BImSchG unterworfen sind und betreffend einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung von § 2 UVwG bzw. der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst werden. Dies können beispielsweise Bauvorhaben, wasserrechtliche Zulassungsverfahren oder sonstige immissionsschutzrechtliche Verfahren ohne UVP-Pflicht und Pflicht zur förmlichen Genehmigung sein.

Dabei kann aber davon ausgegangen werden, dass aus der großen Anzahl dieser Verfahren nur wenige Fälle mögliche, nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten aufweisen.

Für die Wirtschaft werden keine zwingenden Pflichten neu eingeführt, geändert oder aufgehoben. Im Anwendungsbereich der durch Artikel 1 Nummer 3 neu eingeführten Regelung zur „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ kann es zu einem Mehraufwand kommen. Die Regelung geht davon aus, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt – also noch vor Beginn eines Genehmigungsverfahrens – regelmäßig im wohlverstandenen eigenen Interesse eines jeden Vorhabenträgers liegt. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht als zwingende Verpflichtung für den Vorhabenträger ausgestaltet, sondern als freiwillige Obliegenheit. Soweit Vorhabenträger jedoch erst auf Veranlassung der Behörde die dort vorgesehenen Maßnahmen ergreifen, können dafür an dieser Stelle sonst nicht vorgesehene Kosten entstehen. Da zur Erhaltung der erforderlichen Flexibilität auf die Vorgabe bestimmter Instrumente oder Methoden verzichtet und die Ausgestaltung der Art und Weise der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung dem Vorhabenträger überlassen wird (allein der Rahmen: Unterrichtung der Öffentlichkeit, Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung, sollte berücksichtigt werden) hat es dieser in der Hand, mit welchen Mitteln und mit welchem Aufwand er die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig beteiligt; er bleibt und ist folglich Herr des Verfahrens und der Kosten. Dieser zusätzliche mögliche Aufwand in einer frühen Projektphase zielt aber gerade darauf ab, das anschließende Verwaltungsverfahren optimal vorzubereiten, zeitraubende Konflikte zu verhindern oder rechtzeitig zu lösen. Der Mehraufwand in der Anfangsphase soll damit insgesamt zu einer Effizienzsteigerung beitragen. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass in der Vergangenheit bereits vielfach auf freiwilliger Basis bei streitigen Vorhaben eine frühe Beteiligung der Bürger unter Akzeptanzgesichtspunkten durchgeführt wurde, sodass insoweit ein zusätzlicher neuer Aufwand durch die Regelungen dieses Gesetzes nicht zwangsläufig entsteht.

Für öffentliche Vorhabenträger wie Land, Landkreis oder Kommunen gelten diese Ausführungen entsprechend. Darüber hinaus kann – neben der im Anwendungsbereich der neu eingeführten Regelung über die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu erwartenden geringen Zahl von Fällen mit Konfliktpotenzial – davon ausgegangen werden, dass die öffentliche Hand bereits bisher eine frühe Beteiligung der Bürger durchgeführt hat. Da bereits keine Verpflichtung zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wird, unterfallen gegebenenfalls entstehende Mehrkosten nicht dem Konnexitätsprinzip nach Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung.

Für die Zulassungsbehörden wird mit der Hinwirkungspflicht eine neue Pflicht eingeführt, die bei Vorhaben mit möglichen, nicht nur unwesentlichen Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl Dritter dann ausgelöst wird, wenn der Vorhabenträger erst durch das Hinwirken der Behörde diese Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt. Damit kann ein gewisser Mehraufwand verbunden sein. Ein Mehraufwand kann auch damit verbunden sein, die vom Vorhabenträger vorgelegten Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das anschließende Verwaltungsverfahren einzubeziehen. Dieser zusätzliche Mehraufwand kann aber nur dann entstehen, wenn die den Ergebnissen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zugrundeliegenden Tatsachen und Umstände, die der Behörde mitgeteilt werden,

nicht bereits aufgrund des in § 24 LVwVfG normierten Untersuchungsgrundsatzes bzw. aufgrund der nach § 25 Absatz 2 LVwVfG dem Verwaltungsverfahren vorgelagerten Beratungspflichten durch die Behörde zu ermitteln sind. Das im Wege der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnene Mehr an im anschließenden Verwaltungsverfahren zu berücksichtigenden rechtlich relevanten Erkenntnissen kann zu einem Mehraufwand führen, der aber nur deshalb entsteht, weil bisher der rechtlich relevante Sachverhalt der Behörde nicht umfassend bekannt wurde. Es besteht aber weder eine Pflicht, noch ein Bedarf, den rechtlich nicht relevanten Sachverhalt in die Entscheidung einzubeziehen.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Behörden bereits jetzt schon im Rahmen ihres gesetzlichen Beratungsermessens nach § 25 Absatz 1 und Absatz 2 LVwVfG regelmäßig die Durchführung einer Bürgerbeteiligung bei Vorhaben mit Konfliktpotenzial empfehlen. Auf kommunaler Ebene gibt es seit vielen Jahren eine erfolgreiche Praxis der Bürgerbeteiligung.

Außerdem soll nach der Zielsetzung der Vorschrift der Gesamtaufwand auch hier durch Effizienzsteigerung und Vermeidung von Konflikten konstant gehalten oder sogar verringert werden. Etwaige verbleibende, durch die genannten Umstände und Synergieeffekte nicht ausgeglichene Mehrbelastungen der Verwaltung sind über Gebühreneinnahmen refinanzierbar, soweit die Zulassungsbehörde im anschließenden Verwaltungsverfahren die Erkenntnisse und Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verfahren einbezieht und es sich um dritte Vorhabenträger handelt. Hinzu kommt, dass auf Grund des Nachrangs des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes bereits schon nicht mit Mehrkosten verursachenden erheblichen Fallzahlen insgesamt, die sich zudem auf die unterschiedlichsten und auf zahlreiche Behörden unterverteilen, zu rechnen ist. Ansprüche aus Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung bestehen nicht.

Durch die neuen schriftformersetzenden elektronischen Verfahren werden die Möglichkeiten zu rechtlich relevanter Kommunikation für die Bürgerschaft, Wirtschaft und Verwaltung erweitert und erleichtert. Die Verwaltungsverfahren können schneller und effizienter abgewickelt und Medienbrüche vermieden werden. Die Anwendung der neuen Verfahren ist nicht verpflichtend. Ermöglichen Behörden, Wirtschaft oder Private die neuen Kommunikationsverfahren, können insbesondere bei der Einführung Mehrkosten entstehen, denen aber erwartete Kostenersparnisse gegenüberstehen. Ein möglicher Anspruch auf Kostenersatz der Gemeinden und Landkreise gegen das Land aus Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung besteht bereits auf Grund der Freiwilligkeit nicht.

Die zusätzlich zur öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung vorgesehene Veröffentlichung im Internet führt zu einem nicht bezifferbaren Personalaufwand bei privaten oder öffentlichen Vorhabenträgern und Behörden, da die behördlichen Internetauftritte gepflegt werden müssen. Gegebenenfalls müssen die entsprechenden Unterlagen von der Behörde oder den Vorhabenträgern internetfähig aufbereitet und formatiert werden, datenschutzrechtlich geprüft oder einzelne Passagen geschwärzt werden. Mit der zusätzlichen Veröffentlichung im Internet sind jedoch nur im geringen Umfang höhere Bürokratiekosten der Verwaltung verbunden. Oftmals liegen die zu veröffentlichen Unterlagen bereits in der entsprechenden Form vor und werden bereits heute auf der Internetseite veröffentlicht.

Die für eine vollständige elektronische Verfahrensabwicklung vorgesehene Vorschrift zur Fertigung von Urkunden als elektronisches Dokument oder als beglaubigte elektronische Abschrift kann bei den Behörden zu Mehrkosten führen, insbesondere wenn die technischen Voraussetzungen dafür erst geschaffen werden müssten. In diesen Fällen kann die Behörde ein entsprechendes Begehren aber ablehnen und im Übrigen über entsprechende Gebührenregelungen die Kosten vom Veranlasser verlangen.

VI. Ergebnis der Anhörung

1. Angehörte Verbände und Institutionen und ihre Stellungnahmen

Insgesamt wurden vierzig Verbände und Institutionen angehört, von denen der Gemeindetag, der Städtetag und der Landkreistag, der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag (BWIHK), der Baden-Württembergische Handwerkstag e. V. (BWHT), der Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg, die Architektenkammer (im Folgenden: Wirtschaftsverbände), der BBW – Beamtenbund Tarifunion (BBW) sowie der Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e. V. (LNV) zu den Regelungen des Gesetzentwurfs inhaltlich Stellung genommen haben. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland sowie der Landesfischereiverband Baden-Württemberg e. V. haben sich der Stellungnahme des LNV angeschlossen.

Der Verband der Chemischen Industrie und der Landesverband der Baden-Württembergischen Industrie e. V., der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Verein der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter, die Evangelische Landeskirche in Baden, die Evangelische Landeskirche in Württemberg, sowie die Erzdiözese Freiburg und die Diözese Rottenburg-Stuttgart begrüßen die geplanten Änderungen oder haben keine Anmerkungen zu dem Gesetzentwurf.

2. Ergebnis der Anhörung im Einzelnen

Soweit die vorgesehenen Regelungen nicht ohnehin begrüßt werden, sind folgende Änderungs- oder Ergänzungswünsche vorgetragen:

Zur Nachhaltigkeitsprüfung der Gesetzesfolgen

Der LNV bemängelt die Prüfung der Nachhaltigkeit der Gesetzesfolgen in Buchstabe D. des Vorblatts, da dort auf die nachteiligen Folgen für Natur und Umwelt und die Bürger durch die Maßnahmen der Verfahrensbeschleunigung nicht eingegangen werde.

Haltung der Landesregierung

Die Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung ist nach Nummer 4.3 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) und der Anlage 2 hierzu (Leitfaden für die Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung) erstellt. Bei dem Gesetzgebungsvorhaben sind im Rahmen der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung die Bereiche „Regelungsbedarf“, „Wirtschaft und öffentliche Haushalte“ und „Mensch und Gesellschaft“ abgehandelt. Deren wesentliche Ergebnisse sind nach Nummer 1.1 der Anlage 1 hierzu (Regelungsrichtlinien) unter Buchstabe D. des Vorblattes darzustellen. Dabei waren insbesondere die entstehenden Kosten der Regelung für Bürger, Wirtschaft und Staat darzustellen, was erfolgte. Der Gesetzentwurf hat als rein verfahrensrechtliches Regelungswerk keine unmittelbaren Auswirkungen auf die ökologischen Verhältnisse, sodass dieser Zielbereich auch nicht näher zu prüfen war.

Zu § 3 a Absatz 2 (Elektronische Kommunikation)

Der Gemeindetag regt eine mit der De-Mail vergleichbare Regelung für den E-Postbrief an.

Der Städtetag bittet um ersatzlose Streichung des § 3 a Absatz 2 Satz 2 Nummer 4, um die Kommunen vor etwaigen Fehlinvestitionen in diesem stark experimentellen Rechtsbereich zu schützen, da das Land im Bundesrat überstimmt werden könne.

Die BWIHK begrüßt die elektronische Verfahrensabwicklung grundsätzlich, sieht die Ausgestaltung der Vorschrift als „Kann“-Vorschrift aber kritisch, denn es bliebe im Verantwortungsbereich der jeweiligen Behörde, ob eine elektronische Form anerkannt werde, was im Widerspruch zur Simultangesetzgebung und zu Artikel 8 der europäischen Dienstleistungsrichtlinie stehe.

Haltung der Landesregierung

Ob gegebenenfalls künftig weitere technische Verfahren wie der E-Postbrief als schriftformersetzend zugelassen werden können, bedarf der Erörterung auf Bund-Länder-Ebene orientiert an entsprechenden Empfehlungen des IT-Planungsrates. Bei einem Verzicht auf § 3 a Absatz 2 Satz 2 Nummer 4 würde das Land von der technischen Entwicklung abgekoppelt, da eine Erweiterung der schriftformersetzenden elektronischen Techniken stets ein förmliches Gesetzgebungsverfahren erforderte. Zudem ist nicht zu erwarten, dass sich Baden-Württemberg als technikkoffenes Land weiteren Entwicklungen im Bereich der Schriftformersetzung verschließt. Die Gemeinden sind dadurch hinreichend vor Fehlinvestitionen geschützt, als sie nach dem unverändert bleibenden § 3 a Absatz 1 weiterhin keine Verpflichtung zur Eröffnung eines elektronischen Zugangs trifft.

Im Übrigen führt die „Kann“-Vorschrift im insoweit unverändert gebliebenen § 3 a Absatz 2 Satz 1 nicht dazu, dass der Behörde ein Ermessen zustünde, im Einzelfall zu entscheiden, ob eine schriftformersetzende elektronische Form anerkannt wird. Soweit die Behörde nach § 3 a Absatz 1 einen elektronischen Zugang eröffnet hat, was in ihrem Ermessen steht, ist sie auch verpflichtet, entsprechende schriftformersetzende elektronische Formen zu akzeptieren, wenn sie denn gewählt werden.

Da die Vorschrift unverändert in das Landesverwaltungsverfahrensgesetz übernommen werden soll, liegt ein Widerspruch zur Simultangesetzgebung nicht vor. Ein Widerspruch zu Artikel 8 der Dienstleistungsrichtlinie ist ebenso nicht gegeben, da sich die Verpflichtung der Behörde zur elektronischen Verfahrensabwicklung in dessen Anwendungsbereich aus § 71 e ergibt.

Soweit Probleme aus der Praxis der Tätigkeit als einheitlicher Ansprechpartner geschildert werden, berühren sie nicht den Regelungsgegenstand der Gesetzesänderung.

Zu § 20 Absatz 5 (Ausgeschlossene Personen)

Der Gemeindegtag regt zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten und Irritationen an, wie in § 18 Absatz 1 Nummer 1 GemO einen Hinweis auf § 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes aufzunehmen.

Haltung der Landesregierung

Die Anregung ist insoweit aufgegriffen, als die Klarstellung, dass es sich um Lebenspartner nach § 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes handelt, in die Gesetzesbegründung aufgenommen ist.

Zu § 25 Absatz 3 (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)

- a) Die Wirtschaftsverbände sehen in der Vorschrift zwar theoretisch eine verfahrensbeschleunigende Maßnahme mit gewissen Vorzügen, verweisen aber auf die Kosten für private Investoren als Vorhabenträger, einen Zwang zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die Gefahr einer Verfahrenslängerung sowie die Mobilisierung „professioneller Einwender“ und das Wecken falscher Erwartungen bei eventuell Betroffenen. Kritisiert wird der – im Verhältnis zum UVwG – weitere Anwendungsbereich, der ohne Notwendigkeit ggf. alle immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen

umfasse sowie die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“.

Der Landkreistag fordert eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Großvorhaben außerhalb der baurechtlichen Genehmigungsverfahren und der Städtetag die inhaltsgleiche Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in diesem Gesetz und im Umweltverwaltungsgesetz.

Haltung der Landesregierung

Die Regelung ist bewusst als grundlegende Regelung mit der Begründung einer Hinwirkungspflicht der Behörde gegenüber dem Vorhabenträger auf Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, gefasst, ohne den Vorhabenträger zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu verpflichten. Umfasst werden sollen damit gezielt alle Vorhaben, die ein entsprechendes Konfliktpotenzial aufweisen und zwar unabhängig davon, welchem Zulassungsverfahren sie unterliegen. Dem Landesgesetzgeber steht es frei, fachgesetzlich weitergehende und/oder abweichende Regelungen für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen, die er für bestimmte Vorhaben für geboten hält und die § 25 Absatz 3 vorgehen. Dies hat er in § 2 UVwG wegen der Komplexität ihrer Auswirkungen für Vorhaben, für welche die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder eines Planfeststellungsverfahrens besteht, getan und dabei auch einen anderen Kreis der zu beteiligenden Öffentlichkeit bestimmt. Zusätzlich hat die Landesregierung in der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung für Landesbehörden Anforderungen an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Vorhaben, die planfeststellungspflichtig sind oder der förmlichen Genehmigungspflicht nach § 10 BImSchG unterworfen sind, festgelegt. Die durch § 25 Absatz 3 erfassten Vorhaben können sonach Bauvorhaben, wasserrechtliche Vorhaben oder auch einfache immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Vorhaben (ohne UVP-Pflicht oder Pflicht zur förmlichen Genehmigung) sein, aber nicht in ihrer Gesamtheit, sondern immer nur unter der Voraussetzung, dass die Belange einer größeren Zahl von Dritten nicht nur unwesentlich betroffen sind. An der grundlegenden Regelung wird festgehalten, da sie die gebotene Flexibilität, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung sachgerecht einzusetzen, gewährleistet.

Die Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist als freiwillige Obliegenheit für den Vorhabenträger ausgestaltet. Der Regelung liegt dabei die Erfahrung zugrunde, dass bei Planung eines kritischen Vorhabens eine möglichst breite und frühzeitige Beteiligung dazu beiträgt, Konflikte frühzeitig zu erkennen und zu vermeiden, was zu einer Kostenersparnis im eigentlichen Zulassungsverfahren führen kann, was wiederum im eigenen Interesse des Vorhabenträgers liegt. Dass sich der Vorhabenträger auf das Hinwirken der Behörde zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung entschließt, ist im Übrigen das Ziel der Hinwirkungspflicht.

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist eine gängige und anerkannte Gesetzgebungstechnik zur Erfassung einer Vielzahl von Fallkonstellationen und Wahrung der gebotenen Flexibilität im Einzelfall. Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch Anwendung der anerkannten Auslegungsmethoden ist tägliche Aufgabe der Behörden und im Übrigen gerichtlich überprüfbar.

Das Auftreten „professioneller Einwander“ wird sich zwar nicht ausschließen lassen, die Beschränkung der zu beteiligenden Öffentlichkeit auf die „betroffene Öffentlichkeit“, die alle Personen umfasst, deren Belange durch das geplante Vorhaben und das anschließende Verwaltungsverfahren nicht nur unwesentlich berührt werden können, ermöglicht aber eine gewisse Eingrenzung.

Das Wecken falscher Erwartungen lässt sich durch eine sachliche Kommunikation ausschließen.

- b) Der Gemeindetag macht eine mögliche Betroffenheit der Städte und Gemeinden durch die Hinwirkungspflicht aber auch als Vorhabenträger geltend, wodurch für sie neue Aufgaben entstehen würden und behält sich vor, gegebenenfalls einen Kostenausgleich zu fordern.

Der Landkreistag befürchtet einen nicht unerheblichen Mehraufwand für die Landratsämter durch den Abstimmungsbedarf (Hinwirkungspflicht, Teilnahme an Veranstaltungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und am Beteiligungs-scoping, Berücksichtigung der Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im behördlichen Scopingtermin etc.).

Auch seitens einzelner Wirtschaftsverbände wurde ein Personalmehrbedarf bei Behörden, insbesondere bei den Regierungspräsidien, gesehen. Vom BBW wird pauschal das zur Ausführung der gesetzlichen Änderungen erforderliche Personal gefordert; insbesondere bei den Regierungspräsidien werden für den Fall, dass das Land Vorhabenträger ist, die im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung unter A.V. (Wesentliches Ergebnis der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, Kosten) dargelegten Neustellen als nicht ausreichend bewertet.

Haltung der Landesregierung

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Absatz 3 wird, soweit sich der Anwendungsbereich mit dem des § 2 UVwG deckt, von diesem als *lex specialis* verdrängt, sodass für planfeststellungspflichtige oder der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegende Vorhaben § 25 Absatz 3 nicht greift. Für das Land und die staatlichen Behörden werden durch die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung im dortigen Anwendungsbereich in Ergänzung des § 25 Absatz 3 weitergehende und verbindliche Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung aufgestellt.

Die Fälle, in denen ausschließlich nach § 25 Absatz 3 eine behördliche Hinwirkungspflicht besteht und vom Vorhabenträger auf freiwilliger Basis eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird, beschränken sich somit auf Vorhaben, die nicht schon wegen der Komplexität ihrer Auswirkungen den speziellen Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Planfeststellung oder im Anwendungsbereich der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung der förmlichen Genehmigungspflicht nach § 10 BImSchG unterliegen.

Dabei kann davon ausgegangen werden, dass aus der großen Anzahl der verbleibenden bau-, wasser-, immissionsschutzrechtlichen oder sonstigen Vorhaben eine überschaubare Zahl der Fälle mögliche, nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben wird, die sich zudem auf unterschiedliche und zahlreiche Behörden auf verschiedenen Verwaltungsebenen verteilen werden.

Zudem beschränkt § 25 Absatz 3 die behördlichen Pflichten auf eine reine Hinwirkungspflicht gegenüber dem Vorhabenträger, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Eine Pflicht zur Teilnahme durch Behörden an Veranstaltungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung oder ein sonstiger durch einen Abstimmungsbedarf befürchteter Mehraufwand ist nicht gesetzlich veranlasst. Ein nennenswerter Mehraufwand durch die Hinwirkungspflicht für die Landesbehörden ist nicht zu erwarten. Für die Kommunen wird mit der Hinwirkungspflicht zwar eine neue zu erledigende Pflicht eingeführt. Ein die Konnexität auslösender Mehraufwand wird durch die geringen zu erwartenden Fallzahlen, verteilt auf unterschiedliche, gegebenenfalls auch kommunale Behörden, jedoch nicht verursacht.

Soweit die Kommunen als Vorhabenträger betroffen sind, trifft sie das wie jeden anderen Vorhabenträger auch, sodass, genau wie für diese, auch keine

Pflicht zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung besteht. Artikel 71 Absatz 3 der Landesverfassung ist nicht berührt.

Die in der Begründung unter A.V. dargestellten und bereits etatisierten Neustellen beziehen sich auf die Aufgabenerledigung im Anwendungsbereich des § 2 UVwG (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP- oder planfeststellungspflichtigen Vorhaben) sowie nach der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Planfeststellungsverfahren oder für förmliche Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG). Die Frage, ob diese Neustellen im Falle, dass das Land Vorhabenträger ist, den Personalmehrbedarf decken, ist nicht Gegenstand dieses Gesetzgebungsvorhabens.

- c) Der LNV, der die neue Regelung des § 25 Absatz 3 begrüßt, bittet um Prüfung einer Ergänzung dahingehend, dass der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zu Hinweisen auf den notwendigen Untersuchungsumfang und fehlende Daten (Scoping) gegeben werden soll.

Haltung der Landesregierung

Die Bitte wird nicht aufgegriffen, da § 25 Absatz 3 als allgemeine verfahrensrechtliche Vorschrift eine Regelung für alle Verfahren trifft, die nicht schon speziellen Regelungen – wie beispielsweise denen des Umweltverwaltungsgesetzes – unterworfen sind. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung findet in der Regel zudem vor Antragstellung ohne Beteiligung der zuständigen Behörden und nur dann nach § 25 Absatz 3 statt, wenn die betroffene Öffentlichkeit nicht bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor Antragstellung zu beteiligen ist.

Zu § 27 a (Öffentliche Bekanntmachung im Internet)

Der Gemeindetag sieht in der Regelung die Einführung einer weitgehenden Verpflichtung zur zusätzlichen Internet-Bekanntmachung, wodurch die Kommunen, die noch keine zusätzliche Internet-Bekanntmachung durchführten, dazu genötigt würden. Außerdem werde ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch die internetfähige Aufbereitung von Plänen und durch die erforderliche Unkenntlichmachung von schutzwürdigen personenbezogenen Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Schwärzung verursacht. Die Vorschrift solle deshalb als Ermessensvorschrift ausgestaltet werden.

Der Städtetag teilt mit, dass die zusätzliche Veröffentlichung öffentlicher und ortsüblicher Bekanntmachungen im Internet nicht überall, aber bereits vielerorts praktiziert werde und fordert die Aufnahme der in der Begründung enthaltenen Ausführung dass „die zusätzliche Bekanntmachung im Internet weder die sonst vorgeschriebene Form der öffentlichen Bekanntmachung ersetzen, noch ihr Unterlassen Folgen für deren Wirksamkeit haben soll“ in den Gesetzestext. Ein Wirtschaftsverband begrüßt die Nutzung moderner Technologien grundsätzlich und regt an, fachgesetzlich diejenigen Unterlagen auszunehmen, die als Betriebsgeheimnisse benannt wurden.

Der LNV fordert eine Ergänzung dahingehend, dass den anerkannten Vereinigungen die Bekanntmachung zuzuschicken ist.

Haltung der Landesregierung

Die Vorschrift ist bewusst als Soll-Vorschrift ausgestaltet, da sie das Ziel einer weitergehenden Transparenz verfolgt und insbesondere auch dazu dienen soll, die Öffentlichkeitsbeteiligung dadurch zu stärken, indem dem Einzelnen der Zugang zu den erforderlichen Informationen erleichtert wird.

Die eingeschränkte Ermessensvorschrift soll dazu dienen, Kommunen, die über die erforderliche Technik noch nicht verfügen, oder in Fällen, in denen nicht alle

Unterlagen in brauchbarer Form im Internet dargestellt werden können, eine Abweichung zu ermöglichen. Der Forderung des Gemeindetags wird insoweit Rechnung getragen, als zusätzliche Erläuterungen in der Gesetzesbegründung zu Abweichungsmöglichkeiten im Einzelfall betreffend die internetfähige Aufbereitung von Unterlagen oder die Unkenntlichmachung von Daten aufgenommen werden. Im Übrigen sind die Ausführungen in der Begründung zu den Auswirkungen bzw. den Folgen unterlassener zusätzlicher Bekanntmachung im Internet ausreichend und bedürfen keiner Aufnahme in den Gesetzestext.

Der Anspruch auf Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist bereits nach § 3 b LVwVfG gewahrt. Entsprechende fachgesetzliche Regelungen sind nicht Regelungsgegenstand dieses Gesetzentwurfs.

Soweit von den kommunalen Landesverbänden Regelungen in der Verordnung des Innenministeriums zur Durchführung der Gemeindeordnung (DVO GemO) auch angesprochen werden, sind diese nicht Bestandteil dieses Gesetzgebungsverfahrens, sie gehören in den Bereich des Kommunalverfassungsrechts.

§ 27 a gilt als allgemeine verwaltungsverfahrenrechtliche Regelung für alle Fälle, in denen durch Rechtsvorschrift eine öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachung vorgeschrieben ist. Für anerkannte Umwelt- oder Naturschutzverbände besteht in § 6 Absatz 2 UVwG bereits eine Regelung, wonach sie von den Behörden die Inhalte der innerhalb der Verfahren von Umweltverträglichkeitsprüfungen, Planfeststellungsverfahren, bestimmten förmlichen Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz und von gehobenen wasserrechtlichen Erlaubnissen oder Bewilligungen vorgeschriebenen öffentlichen und ortsüblichen Bekanntmachungen möglichst auf elektronischem Weg individuell erhalten. Ein sachlicher Grund für eine Erweiterung dieser Regelung auf alle Verwaltungsverfahren ist schon deshalb nicht ersichtlich, weil kein darüber hinausgehendes Verfahren benannt wird, in dem öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachungen erfolgen. Einfachen Genehmigungsverfahren sind entsprechende Bekanntmachungspflichten fremd. Zudem wäre die Vorschrift nicht der richtige Regelungsstandort, sondern entsprechende Fachgesetze.

Zu § 33 Absatz 7 (Beglaubigung von Dokumenten)

Der Gemeindetag fordert auch hier, die beabsichtigte „Soll“-Regelung in eine „Kann“-Regelung umzuwandeln, da ansonsten die Städte und Gemeinden gezwungen wären, elektronische Abschriften herzustellen und diese zu beglaubigen, wozu viele Kommunen derzeit und in naher Zukunft technisch bzw. von den Verfahrensabläufen her nicht in der Lage seien.

Haltung der Landesregierung

Das Begehren ist nicht aufgegriffen, denn die „Soll“-Regelung trägt gerade dem Umstand Rechnung, dass die technischen Voraussetzungen bei den Behörden noch nicht vorliegen; was in der Begründung zu § 33 Absatz 7 ausdrücklich ausgeführt ist.

Zu § 37 Absatz 6 (Rechtsbehelfsbelehrung)

Die beabsichtigte Einführung einer eingeschränkten Ermessensregelung an Stelle einer zwingenden Rechtsbehelfsbelehrungspflicht bewertet der Präsident des VGH kritisch, ebenso ein Wirtschaftsverband. Der Präsident des VGH weist darauf hin, dass zahlreiche Rechtsakte der Europäischen Union für Entscheidungen, die von den Mitgliedstaaten beim indirekten Vollzug zu treffen sind, ausdrücklich Bestimmungen über die Pflicht zur Belehrung über Rechtsbehelfe verlangen und bei der Normierung einer nur eingeschränkten Pflicht selbst bei europarechtskonformer Auslegung durch die hiesigen Behörden die Gefahr bestehe, dass die Vorschrift als nicht europarechtskonform bewertet wird.

Haltung der Landesregierung

Da die Gefahr nicht von der Hand zu weisen ist, wird der Anregung entsprochen und in den Gesetzentwurf eine zwingende Rechtsbehelfsbelehrungspflicht, wie sie auch das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vorsieht, aufgenommen. Nach § 58 Absatz 2 VwGO ist mit einer Verletzung der Pflicht zur Aufnahme einer Rechtsbehelfsbelehrung keine andere Folge verbunden, als bisher, nämlich der Lauf der Jahresfrist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs an Stelle der Monatsfrist. Darauf wird in der Begründung nochmals verdeutlichend hingewiesen.

Zu § 73 Absatz 2 (Anhörung der Behörden)

Ein Wirtschaftsverband meint, durch die Änderung (Ersetzung von „auswirkt“ durch die Wörter „voraussichtlich auswirken wird“) würde eine Prognose mit einem Beurteilungsspielraum zu Lasten des Vorhabenträgers eingeführt.

Der LNV beantragt, in dem insoweit nicht zur Änderung vorgesehenen § 73 Absatz 2 eine Ergänzung vorzusehen, wonach die anerkannten Naturschutzverbände wie Träger öffentlicher Belange anzuhören und ihnen die Unterlagen zuzusenden sind oder deren Fundstelle im Internet bekannt zu geben ist. Eine lediglich ortsübliche Bekanntmachung der betroffenen Gemeinden – wie in Absatz 5 vorgesehen – reiche für eine Anhörung der anerkannten Verbände nicht aus.

Haltung der Landesregierung

Die vorgesehene Änderung dient der Anpassung des Wortlauts an den des bereits geltenden § 72 Absatz 2 Satz 2 und bringt zum Ausdruck, dass vor Verwirklichung des Vorhabens naturgemäß lediglich eine Prognose über die (räumlich) zu erwartenden Auswirkungen getroffen werden kann, was schon bei der bisherigen Formulierung der Fall war. Inhaltlich wird die Vorschrift nicht verändert.

Die vom LNV begehrte Ergänzung ist nicht vorgesehen.

Die Regelungen, durch die anerkannte Verbände den Betroffenen gleichgestellt sind, sind bereits seit Einführung durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz im Jahre 2006 in sechs Fachgesetzen des Bundes (Allgemeines Eisenbahngesetz, Bundesfernstraßengesetz, Bundeswasserstraßengesetz, Energiewirtschaftsgesetz, Magnetschwebebahnplanungsgesetz, Luftverkehrswegegesetz) für den weit überwiegenden Teil der (in diesen Fachgesetzen geregelten) Planfeststellungsverfahren verbindliche Rechtslage. Bei Durchführung von Planfeststellungsverfahren durch Bundesbehörden gelten die Regelungen seit Inkrafttreten der durch das Planungsvereinheitlichungsgesetz eingeführten Änderungen im VwVfG seit Juni 2013 für alle Planfeststellungsverfahren.

Die durch staatliche Anerkennung mit Rechtsbehelfsbefugnis im Planfeststellungsverfahren ausgestatteten Vereinigungen sind Vereinigungen, die sich satzungsgemäß zu privaten Zwecken einer an sich öffentlichen Aufgabe widmen und denen insoweit als besondere Sachwalter nach anderen gesetzlichen Vorschriften (z. B. nach § 3 Umweltrechtsbehelfsgesetz, § 63 BNatSchG, § 67 NatSchG bzw. zukünftig nach dem sich noch im Gesetzgebungsverfahren befindlichen § 49 NatSchG) Mitwirkungsrechte im öffentlichen Interesse neben den Behörden zugestanden werden. Die Anerkennung vermittelt die Befugnis, auch ohne eine Verletzung eigener Rechte geltend machen zu müssen, gegen die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung einzulegen, was ansonsten mangels Beschwer nicht möglich wäre (es sei denn, sie sind beispielsweise Eigentümer von vom Vorhaben betroffenen Grundstücken; dann erheben sie als Betroffene Einwendungen). Die Vereinigungen können dadurch Belange des Natur- und Umweltschutzes in ähnlicher Weise wie die Natur- und Umweltschutzbehörden in das Verfahren einbringen; die Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgaben geht aber nicht auf die Vereinigungen über, sondern

verbleibt in vollem Umfang bei den zuständigen Behörden. Die anerkannten Vereinigungen sind damit weder Behörden, noch sonstige Träger öffentlicher Belange, noch Betroffene. Schon diese unterschiedliche Ausstattung mit Befugnissen aufgrund geltender Rechtsvorschriften sowie die Gemeinwohlverpflichtung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange spricht gegen eine Gleichstellung der anerkannten Vereinigungen mit Behörden bzw. Trägern öffentlicher Belange.

Zudem käme es zu unterschiedlichen Verwaltungsverfahrenregelungen im Bund, allen anderen Bundesländern, die im Wege der Simultangesetzgebung die Bundesregelung schon übernommen haben bzw. dies noch beabsichtigen und Baden-Württemberg. Für die isolierte Begünstigung baden-württembergischer anerkannter Vereinigungen, im Gegensatz zu den vom Bund (oder von anderen Bundesländern) anerkannten Vereinigungen, die den Betroffenen gleichgestellt sind, ist kein sachlicher Grund erkennbar.

Würde das Land vom gemeinsam vorgesehenen Vorgehen abweichen, wäre der Bund ggf. gehalten, durch entsprechende gesetzliche Maßnahmen in seinen Fachplanungsgesetzen zur Sicherstellung der Geltung auch im Land Baden-Württemberg, eine Gleichstellung mit den Behörden auszuschließen und mit den Betroffenen wiederherzustellen.

Für eine Regelung zur Zusendung von Unterlagen bzw. der Bekanntmachung der Fundstelle im Internet besteht kein Bedarf, denn nach der gerade erst erlassenen Vorschrift des § 6 Absatz 2 UVwG erhalten anerkannte Umwelt- oder Naturschutzverbände in Planfeststellungsverfahren die erforderlichen Informationen individuell von der Behörde. Zudem regelt der neue § 27 a, der aufgrund seiner Stellung in Teil II Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes für alle Verwaltungsverfahren, also auch für Planfeststellungsverfahren gilt, dass im Falle der ortsüblichen Bekanntmachung über die Auslegung des Plans nach § 73 Absatz 5 hinaus, die grundsätzliche Verpflichtung der Behörde gilt, den Inhalt der Bekanntmachung zusätzlich im Internet zu veröffentlichen und in der ortsüblichen Bekanntmachung die Internetseite anzugeben.

Zu § 73 Absatz 3 a (Berücksichtigung verspäteter behördlicher Stellungnahmen bzw. Behördenpräklusion)

Ein Wirtschaftsverband spricht sich für einheitliche Ausschlussfristen aller Beteiligten aus, ein anderer hält die neue Regelung des § 73 Absatz 3 a zur Berücksichtigung verspäteter behördlicher Stellungnahmen bzw. deren Präklusion für zu „weich“.

Haltung der Landesregierung

Einheitliche Ausschlussfristen für alle Beteiligten mit der Folge einer Präklusion berührter Behörden verbieten sich bereits aus Rechtsgründen.

Die Bewertung, die Regelung sei „zu weich“, trifft nicht zu, da zunächst eine Verschärfung zugunsten des Vorhabenträgers eingeführt wird, indem die Präklusion behördlicher Stellungnahmen zeitlich viel früher ansetzt, nämlich nicht wie bislang erst nach dem Erörterungstermin, sondern bereits nach Ablauf der von der Planfeststellungsbehörde gesetzten Frist. Zudem bestehen gegen die bisherige Regelung Bedenken, die eine verfassungskonforme weite Auslegung erforderlich machte, weshalb die Regelung aus den fachgesetzlichen Maßgaben in das LVwVfG übertragen wird. Klar geregelt ist, in welchen Fällen verspätete Stellungnahmen berücksichtigt werden müssen, während für andere Belange eine Berücksichtigung nach entsprechenden Ermessenserwägungen möglich ist.

Zu § 73 Absatz 4 (Fristbegrenzung von zwei Wochen für die Abgabe von Stellungnahmen und Präklusion für verspätete Stellungnahmen) und Zu § 73 Absatz 6 Satz 1 (Erörterung rechtzeitiger Stellungnahmen und Einwendungen)

Der LNV lehnt die Fristbegrenzung auf zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist für die Abgabe von Stellungnahmen und die damit verbundene Präklusion verspäteter Stellungnahmen ab, ebenso die Präklusion verspäteter Stellungnahmen im Rahmen der Erörterung nach § 73 Absatz 6 Satz 1, während die zwingende Beibehaltung des Erörterungstermins begrüßt wird.

Haltung der Landesregierung

Die Forderungen sind nicht aufgegriffen.

Zu dem darin enthaltenen Begehren der Gleichstellung anerkannter Umweltverbände mit den Behörden bzw. Trägern öffentlicher Belange wird auf die Ausführungen „Zu § 73 Absatz 2“ verwiesen.

Die verfahrensrechtliche Beteiligung der anerkannten Verbände und die damit verbundenen Fristen- und Präklusionsregelungen werden erstmalig als verallgemeinerungsfähige Regelungen aus den Fachplanungsgesetzen des Bundes – die seit der Einführung durch das Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz im Jahre 2009 und bis zu deren Wegfall mit Ablauf des 31. Mai 2015 für die weit überwiegende Zahl von Planfeststellungsverfahren verbindlich sind – ins allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht übernommen. Für die Verbände gelten dieselben Fristen wie für die möglicherweise in eigenen Rechten Betroffenen. Im Gegensatz zu diesen erhalten die Verbände aber nicht erst durch die Auslegung Kenntnis von dem planfeststellungspflichtigen Vorhaben, sondern nach der Spezialregelung des § 6 Absatz 2 UVwG aufgrund einer individuellen Bekanntgabe der Inhalte der vorgeschriebenen öffentlichen oder ortsüblichen Bekanntmachung durch die Behörden, verbunden mit dem Hinweis auf die Möglichkeit der Stellungnahme oder Erhebung von Einwendungen und mit der Möglichkeit, sich auf Verlangen die Unterlagen auch auf elektronischem Wege zuschicken zu lassen und werden insoweit besser gestellt als Betroffene. Ein sachlicher Grund, anerkannte Verbände darüber hinaus besser zu stellen als die möglicherweise in eigenen Rechten verletzten Einwender, besteht nicht.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass diese Regelungen mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übernommen wurden, während die Regelungen in den Fachplanungsgesetzen mit Ablauf des 31. Mai 2015 wegfallen. Auch in diesem Fall stünde es dem Bund ohne weiteres frei, die entsprechenden Maßgabevorschriften in den Fachplanungsgesetzen des Bundes zur Sicherstellung der Geltung auch im Land Baden-Württemberg, wieder einzuführen bzw. deren Außerkrafttreten durch eine Weitergeltungsregelung abzuwenden.

Zu § 73 Absatz 6 Satz 7 (Verpflichtender Abschluss der Erörterung innerhalb von drei Monaten ab Ende der Einwendungsfrist)

Der LNV lehnt die Umwandlung der Soll-Vorschrift in eine verbindliche Frist wegen befürchteter qualitativ schlechter Behördenentscheidungen ab, die zum Standardabbau in Natur- und Umweltschutz führe.

Der Städtetag fordert ebenfalls die Beibehaltung der Soll-Regelung.

Der BBW fordert die notwendige Personalausstattung bei neuen Aufgaben wie die Einhaltung neuer verbindlicher Fristen im Anhörungsverfahren.

Haltung der Landesregierung

Die Regelung ist bereits nach dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz für den weit überwiegenden Teil der in Fachgesetzen des Bundes (z. B. BFStrG) geregelten Planfeststellungsverfahren gerade für große und komplexe Vorhaben verbindlich und seit der Einführung im Dezember 2006 gängige Praxis. Nicht nachvollziehbar ist, weshalb sie bei Einführung für alle Planfeststellungsverfahren zu einem „Standardabbau“ führen würde. Sofern die Regelung durch Einführung in das LVwVfG zukünftig auch weitere Planfeststellungsverfahren umfasst, handelt es sich lediglich um die Änderung der Anforderungen an die Erledigung einer bestehenden Aufgabe, da schon bislang – allerdings lediglich als Soll-Vorgabe – die Erörterung in allen nicht fachgesetzlich geregelten Planfeststellungsverfahren innerhalb dieser Frist abgeschlossen sein sollte.

Im Übrigen ist die Regelung als Ordnungsvorschrift nicht mit Sanktionen verbunden, sodass die Überschreitung der Frist keinen Verfahrensfehler darstellt. Der mit der Änderung verbundene Beschleunigungseffekt als dringender „Appell“ an die Behörden ist gerade gewollt. Die Anzahl der durchzuführenden Verfahren ist von der Änderung ohnehin nicht berührt.

Zu § 73 Absatz 8 (Stellungnahmefrist bei Planänderung)

Der LNV hält die Zwei-Wochen-Frist zur Stellungnahme bei Planänderungen für zu kurz bemessen, vor allem in der Ferienzeit, die von vielen Behörden zur Auslegung genutzt werde und bittet, eine Stellungnahmefrist von zwei bis sechs Wochen außerhalb der Ferienzeit vorzusehen.

Haltung der Landesregierung

Die Regelung ist ebenfalls bereits seit 2006 in den weit überwiegenden Teilen der Planfeststellungsverfahren geltendes Recht. Für die Bewertung einer punktuellen, wenn auch wesentlichen Planänderung bedarf es keiner verlängerten Frist zur Stellungnahme, da das Gesamtvorhaben ja bereits bekannt ist. Von den anerkannten Vereinigungen wird schon aufgrund der Anerkennungsvoraussetzungen nach Mitgliederkreis und Leistungsfähigkeit die Gewähr einer sachgerechten Aufgabenerfüllung vorausgesetzt, sodass aufgrund organisatorischer Maßnahmen die Abgabe einer Stellungnahme innerhalb der Zwei-Wochen-Frist, ggf. auch während Ferienzeiten, möglich sein sollte.

Zu § 73 Absatz 9 (Ein-Monats-Frist zur Weiterleitung der Stellungnahme zu den Ergebnissen des Anhörungsverfahrens an die Planfeststellungsbehörde)

Der LNV lehnt die verbindliche Ein-Monats-Frist zur Abfassung und Weiterleitung der Stellungnahme der Anhörungsbehörde an die Planfeststellungsbehörde ab.

Haltung der Landesregierung

Die Ein-Monats-Frist galt schon bislang im Regelfall als Soll-Vorschrift. Als Ordnungsvorschrift hat eine Abweichung hiervon keine Rechtsfolgen. Die Ausführungen zu § 73 Absatz 6 Satz 7 gelten entsprechend.

Zu § 74 Absatz 4 Satz 1 (Zustellung des Planfeststellungsbeschlusses bzw. der Plangenehmigung)

Der LNV begehrt für den Wegfall der Zustellung von Planfeststellungsbeschlüssen und Plangenehmigungen an bekannte Betroffene, die keine Einwendungen erhoben haben, die Einstellung der Entscheidungen im Internet unter Bekanntgabe der Fundstelle mindestens bis zur vollständigen Fertigstellung des Vorhabens und

seiner Kompensations- und vorgezogenen Artenschutzmaßnahmen, sodass auch Vereinigungen, die keine Stellungnahme abgeben konnten, Zugriff auf diese haben. Dasselbe wird für § 38 StrG gefordert.

Haltung der Landesregierung

Abgesehen davon, dass in der bisherigen Vorschrift eine Zustellungspflicht des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung an Vereinigungen, die keine Stellungnahme abgegeben haben, gar nicht bestand, werden die bereits in § 74 Absatz 4 und Absatz 5 geregelten Formen der Bekanntmachung, die zudem aufgrund von § 27 a zur zusätzlichen Einstellung ins Internet führen, als ausreichend erachtet, um dem Informationsbedürfnis aller Interessierten zu genügen. Ein darüber hinausgehendes schützenswertes Interesse, gerade für präkludierte Vereinigungen, ist nicht erkennbar.

Zu § 74 Absatz 6 Satz 1 und Satz 2 (Plangenehmigung, Gleichstellung der Rechtswirkungen der Plangenehmigung und der Planfeststellung)

Der LNV und der Landkreistag sehen die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes „nur unwesentlich beeinträchtigt“ zur Erweiterung des Anwendungsbereiches für Plangenehmigungen wegen weiter bzw. unklarer Auslegbarkeit kritisch.

Ebenso kritisch sieht der LNV die Gleichstellung der Rechtswirkungen der Plangenehmigung und Planfeststellung im Hinblick auf deren enteignungsrechtliche Vorwirkung.

Haltung der Landesregierung

Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist eine übliche Gesetzestechnik zur Erfassung einer Vielzahl von Fallkonstellationen und Wahrung der Flexibilität im Einzelfall. Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Behörden erfolgt aufgrund anerkannter Auslegungsregeln und gehört zu deren täglichen Aufgaben. Die Gesetzesbegründung, die beispielhaft erläutert, in welchen Fällen von dieser Regelung Gebrauch gemacht werden kann, dient als Auslegungshilfe, sodass die Gefahr einer weiten Auslegung nicht besteht.

Der bisherige Ausschluss der enteignungsrechtlichen Vorwirkung einer Plangenehmigung galt bereits für die ganz überwiegende Zahl der grundsätzlich planfeststellungspflichtigen Vorhaben auf Grund anderslautender spezialgesetzlicher Regelungen nicht mehr. Die Streichung trägt daher zur Rechtsvereinheitlichung bei. Darüber hinaus wird auf die bereits bestehende Regelung des Landesenteignungsgesetzes zur Bindungswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen und Plangenehmigungen im Enteignungsverfahren verwiesen.

Zu § 75 Absatz 1 a Satz 2 (Heilung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften)

Der LNV lehnt die Regelung, wonach auch die Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften künftig nicht zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung führen, ab und macht eine Ungleichbehandlung von Verwaltung und Wirtschaft einerseits und der Bürgerschaft sowie den anerkannten Umweltverbänden andererseits, geltend.

Haltung der Landesregierung

Die Vorschriften dienen im Sinne einer Verfahrensbeschleunigung der Planerhaltung, um in Fällen, in denen erhebliche Fehler durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, die Aufhebung des Planes zu vermeiden, was auch sachgerecht ist.

Aufgrund nicht vergleichbarer Sachverhalte ist nicht ersichtlich, worin eine Ungleichbehandlung liegen soll.

Zu § 75 Absatz 4 Satz 2 (Beginn der Durchführung des Plans)

Vom LNV und auch von den Wirtschaftsverbänden werden die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffes für den Beginn der Durchführung des Plans „Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung“ kritisiert und vom LNV wird beantragt, diesen „symbolischen Baubeginn“ durch „Spatenstich“ explizit auszuschließen.

Haltung der Landesregierung

Auf eine weitere Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffes ist, um die Anwendung der Regelung auf eine Vielzahl unterschiedlicher Vorhaben zu ermöglichen, bewusst verzichtet. Wann eine Tätigkeit von mehr als nur geringfügiger Bedeutung vorliegt, hängt unter anderem von der Art und Größe des Vorhabens ab. Ein nur „symbolischer Baubeginn“, wie der „Spatenstich“, ist gerade durch das Merkmal einer nicht nur geringfügigen Bedeutung der Tätigkeit ausgeschlossen.

Zum Inkrafttreten

Der Landkreistag regt wegen vermuteter bevorstehender Einreichung der Antragsunterlagen eine Übergangsregelung an.

Haltung der Landesregierung

Die Aufnahme einer Übergangsregelung ist wegen des Außerkrafttretens der oben erwähnten Maßgaben in Fachgesetzen des Bundes mit Ablauf des 31. Mai 2015 nicht vorgesehen, was bei Ausbleiben des rechtzeitigen Inkrafttretens des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes dazu führen würde, dass zahlreiche verfahrensbeschleunigende Regelungen des Planfeststellungsverfahrens nicht zur Anwendung kämen. Übergangsregelungen zur Änderung des VwVfG hat auch der Bund nicht vorgesehen.

3. Der Landesbeauftragte für Datenschutz wurde beteiligt; es erfolgten keine Anmerkungen.

4. Der Normenprüfungsausschuss hat den Anhörungsentwurf geprüft. Seine Vorschläge sind berücksichtigt.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 3 a Absatz 2 Elektronische Kommunikation)

Durch die Änderung des Absatzes 2 wird die Vorschrift an den durch Artikel 3 des Gesetzes zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749) geänderten § 3 a Absatz 2 VwVfG angepasst, der die Ersetzung der Schriftform durch weitere technische Verfahren neben der qualifizierten elektronischen Signatur regelt. Mit der Übernahme in Landesrecht werden diese neuen Regelungen auch für die Landes- und Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg beim Vollzug von Landes-

und Kommunalrecht nutzbar gemacht. Eine Verpflichtung, für derartige neue Verfahren einen Zugang zu eröffnen, besteht – wie auch bisher für mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehene Dokumente – weder für Behörden, Wirtschaft oder Bürgerschaft, da § 3 a Absatz 1 unverändert bleibt und das „Ob“ und im vorgegebenen Rahmen das „Wie“ den Kommunikationsbeteiligten überlässt.

Satz 1 des neuen Absatzes 2 bleibt unverändert.

Die Bezeichnung „elektronische Form“ in Satz 2 ist – ebenso wie in den entsprechenden Regelungen in § 126 a BGB, § 87 a Absatz 3 AO und § 36 a Absatz 2 SGB I – im Sinne einer Begriffsbestimmung als Gegenstück zur „Schriftform“ zu verstehen: „Elektronische Form“ meint danach ein elektronisches Dokument, das mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist. Da im allgemeinen Sprachgebrauch der Begriff „elektronische Form“ aber in einem weiteren Sinne – etwa als Abgrenzung zu papiergebundenen Verfahren – verwendet wird, kann es zu Fehlinterpretationen dieser Formvorschrift kommen. Die Änderung von Satz 2 macht die Eigenschaft der Regelung als Begriffsbestimmung deutlicher, ohne den Regelungsinhalt zu ändern. Damit ist ein Verständnis der Vorschrift ausgeschlossen, wonach die Bezeichnung „elektronische Form“ nicht als Begriffsbestimmung (elektronische Form = elektronisches Dokument + qualifizierte elektronische Signatur), sondern als Oberbegriff zur Abgrenzung sämtlicher elektronischer Dokumente zu verkörperten (schriftlichen) Dokumenten dient und lediglich zur Ersetzung der Schriftform zusätzlich die Verknüpfung mit der qualifizierten elektronischen Signatur angeordnet wird.

Die Änderung des Satzes 3 dient der Klarstellung. Denn bei der Verwendung von Pseudonymen kann zumindest der Zertifizierungsdiensteanbieter im Sinne des § 2 Nummer 8 des Signaturgesetzes den Signaturschlüsselinhaber identifizieren. Dies genügt nicht, vielmehr muss die Identifizierung der Behörde unmittelbar, das heißt ohne Zwischenschaltung Dritter, möglich sein.

Eine wichtige Funktion der qualifizierten elektronischen Signatur besteht darin, die Integrität eines übermittelten elektronischen Dokuments zu gewährleisten. Im Gegensatz etwa zur einfachen E-Mail kann der Empfänger sicher sein, dass das Dokument inhaltlich unverändert ankommt. Diese wichtige Funktion kann auch durch unmittelbare Abgabe der Erklärung in einem elektronischen Formular erfüllt werden. Nach dem in Absatz 2 Satz 4 Nummer 1 in Verbindung mit Satz 5 geregelten neuen, schriftformersetzenden Verfahren kann in einem Eingabegerät bei der Behörde oder über öffentlich zugängliche Netze (z. B. das Internet oder mobile Anwendungen) eine elektronische Erklärung in der von der Behörde zur Verfügung gestellten Maske (Formular) abgegeben werden. Die Formulierung „durch unmittelbare Abgabe“ in Satz 4 Nummer 1 stellt sicher, dass sich die Regelung nicht auf die Verwendung elektronischer Formulare, die heruntergeladen und nach dem Ausfüllen an die Behörde gesendet werden, erstreckt. In diesen Fällen werden elektronische Dokumente versandt, sodass Satz 2 gilt. Das Verfahren darf vielmehr nur eine unmittelbare Eingabe in ein vom Verwender im Übrigen nicht veränderbares elektronisches Formular – sei es über webbasierte Anwendungen, sei es über allgemein zugängliche Eingabegeräte wie etwa Verwaltungsterminals in Bürgerämtern – ermöglichen. Bei der Verwendung eines Eingabegerätes in der Behörde nach Satz 4 Nummer 1, Alternative 1 erfolgt die übliche Identitätsfeststellung vor Ort. Unter „Eingabegeräten“ sind dabei vor Ort in Behörden und Ämtern aufgestellte Terminals oder PC zu verstehen, die von den Bürgern im Selbstbedienungsverfahren zum Ausfüllen von Anträgen genutzt werden können. Die Prüfung der Identität erfolgt dann vor Ort durch einen Behördenmitarbeiter.

Bei der Nutzung eines elektronischen Formulars, das von der Behörde nach § 3 a Absatz 2 Satz 4 Nummer 1, Alternative 2 über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung gestellt wird, fungiert die elektronische Anwendung wie ein Formular, das aus der Ferne ausgefüllt wird. Die Behörde kann bei beiden Alternativen

durch die technische Ausgestaltung der zur Verfügung gestellten Anwendung und die eröffneten Auswahl- oder Ausfüllfelder selbst steuern, welche Erklärungen abgegeben werden können, und so Manipulationen ausschließen. Die Authentifizierung als weitere wichtige Funktion der Schriftform kann ebenfalls von der Behörde durch entsprechende technische Ausgestaltung des Verfahrens sichergestellt werden. Die Regelung in Satz 5 sieht dazu vor, dass zur Ersetzung der Schriftform ein sicherer Identitätsnachweis durch den Erklärenden erfolgen muss. Für die Eingabe über öffentlich zugängliche Netze bietet die Verwendung der Online-Ausweisfunktion des neuen elektronischen Personalausweises und des elektronischen Aufenthaltstitels ein sicheres Verfahren. Die Behörde muss für eine sichere und nachvollziehbare Verknüpfung von Erklärung mit elektronischem Identitätsnachweis des Erklärenden sorgen. Die konkrete technische und organisatorische Ausgestaltung wird nicht vorgegeben, um der Verwaltung den erforderlichen Gestaltungsspielraum zu belassen. Durch verwaltungsinterne Vorschriften kann die technische und organisatorische Ausgestaltung für sichere auf öffentlich zugänglichen Netzen basierende Dienste näher präzisiert und der erforderliche technische Sicherheitsstandard vorgegeben werden.

In Baden-Württemberg werden auf dem Verwaltungsdienstportal *www.service-bw.de* bereits heute zahlreiche Formulare angeboten, die online ausgefüllt und gleich an die richtige Stelle der Verwaltung zur weiteren Bearbeitung übermittelt werden können. Beispiele hierfür sind die Gewerbeanzeige, die Eintragung in die Handwerksrolle, der Antrag auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis oder die Bestellung als Steuerberater. Erfordern die Verfahren die Schriftform, wie beispielsweise die Bestellung als Steuerberater, so ist die elektronische Abwicklung bislang nur mit der qualifizierten elektronischen Signatur möglich. Durch die neue Vorschrift des Satzes 4 Nummer 1 besteht nunmehr rechtlich die Möglichkeit, beim Online-Formular dem Schriftformerfordernis durch die Anmeldung mit der elektronischen Personalausweisfunktion oder der elektronischen Aufenthaltstitelfunktion zu genügen.

In „mein service-bw“, dem personalisierbaren Teil von „service-bw“, bietet das Serviceportal schon seit 2011 die Möglichkeit, sich mit dem neuen Personalausweis anzumelden und gesteuert durch den Anwender personenbezogene Daten auszulesen und im Dokumentensafe zu speichern oder in spezifischen Formularen zu verwenden. Nach Inkrafttreten der neuen Vorschrift können daher mit wenigen Anpassungen die bei den entsprechenden Online-Formularen vorgesehenen Felder für die qualifizierte elektronische Signatur um den Ersatz der Schriftform durch das Anmelden mit dem neuen Personalausweis ergänzt werden.

In Satz 4 Nummern 2 und 3 wird des Weiteren festgelegt, dass auch De-Mail unter bestimmten Vorgaben schriftformersetzend eingesetzt werden kann. Diese Vorgaben sind in der Vorschrift abschließend geregelt: Es muss die Versandart nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes genutzt werden. Unter diesen Voraussetzungen erfüllt diese Versandart grundsätzlich die Schriftformfunktionen, welche für die schriftformwahrende Kommunikation mit Behörden wesentlich sind. Soweit eine behördliche Erklärung der Schriftform bedarf (z. B. bei bestimmten Verwaltungsakten), muss der Empfänger zusätzlich darauf achten, dass das von der Behörde übersandte elektronische Dokument zum Erhalt der Signierfunktion nicht aus dem Zusammenhang mit der De-Mail, mit der es versandt wurde, herausgelöst ist.

Diese schriftformersetzende elektronische Form ist durch eine am 1. Juli 2014 in Kraft getretene Änderung von § 371 a ZPO flankiert, die durch das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs bei den Gerichten vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3768) eingeführt wurde. Durch die Änderung von § 371 a ZPO wurden in dieser Form mit De-Mail versandte Dokumente beweisrechtlich mit elektronischen Dokumenten gleichgestellt, die vom Erklärenden selbst nach § 3 a Absatz 2 Satz 2 mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen wurden.

In Satz 2 Nummer 4 wird zudem eine Regelung über den Ersatz der Schriftform eingeführt, die sicherstellt, dass weiteren sicheren, schriftformersetzenden elektronischen Verfahren, die die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung auf Grund von § 3 a Absatz 2 Satz 4 Nummer 4 VwVfG festlegt, unmittelbar auch im Anwendungsbereich des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes schriftformersetzende Wirkung zukommt. Durch die Regelung wird eine aufgrund von § 3 a Absatz 2 Satz 4 Nummer 4 VwVfG erlassene Rechtsverordnung des Bundes inkorporiert, mit der Folge, dass eine solche Rechtsverordnung formell wie materiell zum Bestandteil des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes wird. Damit wird dem von den Bundesländern im Rahmen ihrer Bundesratsinitiative verfolgten Ziel, im Interesse der Einheit der Rechtsordnung und der Interoperabilität einen größtmöglichen Gleichklang schriftformersetzender elektronischer Verfahren auf Bundes- und Landesebene zu erreichen, Rechnung getragen. Die Interessen des Landes sind durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrates gewahrt.

Zu Nummer 2 (§ 20 Ausgeschlossene Personen)

Lebenspartner nach § 1 des Lebenspartnerschaftsgesetzes werden ausdrücklich in den Kreis der Personen einbezogen, die kraft Gesetzes als Amtsträger in einem Verwaltungsverfahren nicht tätig werden dürfen. Wie bei den übrigen Personengruppen, die als Angehörige im Sinne von Absatz 1 Nummer 2 und 4 gelten, wird wegen der engen persönlichen Beziehung zu dem Verfahrensbeteiligten die Befangene angenommen. Die Regelung dient der Klarstellung, da Lebenspartner bei entsprechender Anwendung von § 20 Absatz 5 Nummer 1 schon bislang ausgeschlossen waren.

Zu Nummer 3 (§ 25 Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach Absatz 3 soll in einer möglichst frühen Phase der Planung von Großvorhaben stattfinden und dadurch die Transparenz von Entscheidungsprozessen verbessern und Konflikte vermeiden helfen. Durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll ein geplantes Vorhaben so frühzeitig bekannt gemacht werden, dass der Vorhabenträger Einwände und Anregungen aus der Bevölkerung, von Trägern öffentlicher Belange und sonstiger Beteiligter im anschließenden Verwaltungsverfahren in seiner Planung noch vor der förmlichen Antrags- oder Planeinreichung berücksichtigen kann. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung soll regelmäßig bereits im Vorfeld und damit außerhalb des Verwaltungsverfahrens im engeren Sinne stattfinden. Angesichts des Umstandes, dass das Verwaltungsverfahren zu diesem Zeitpunkt noch nicht eingeleitet ist – der Vorhabenträger könnte nach der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein geplantes Vorhaben auch aufgeben oder zurückstellen – sowie des großen Spektrums der unter die Vorschrift fallenden Vorhaben, werden zur Wahrung der erforderlichen Flexibilität keine zwingenden Verfahrensvorschriften eingeführt. Die zuständige Behörde wird vielmehr verpflichtet, bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 bei dem künftigen Antragsteller in geeigneter Form auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken. Das setzt voraus, dass die Behörde Kenntnis von dem Vorhaben erlangt. Bei den in Rede stehenden Vorhaben sind regelmäßig komplexe Verwaltungsverfahren durchzuführen. Die Träger solcher Vorhaben werden deshalb – soweit nicht sogar entsprechende gesetzliche Verpflichtungen bestehen – schon im eigenen Interesse frühzeitig Kontakt mit der Verwaltung aufnehmen, um sich über erforderliche Verfahren, vorzulegende Gutachten, Nachweise und dergleichen zu vergewissern. Die Vorschrift knüpft insoweit an die nach § 25 Absatz 2 bereits bestehenden, dem Verwaltungsverfahren vorgelagerten Beratungspflichten der Behörde an. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann auch zu einem dem Verwaltungsverfahren zeitlich weit vorgelagerten Zeitpunkt sinnvoll sein, etwa vor einem dem Genehmigungsverfahren vorgelager-

ten Raumordnungsverfahren. Die Behörde soll aber auch dann noch auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken können, wenn sie von dem geplanten Vorhaben erst mit Antragstellung Kenntnis erlangt.

Die Regelung geht davon aus, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit zu einem möglichst frühen Zeitpunkt – also noch vor dem Beginn eines Genehmigungsverfahrens – regelmäßig im wohlverstandenen eigenen Interesse eines jeden Vorhabenträgers liegt: Konflikte um die Grundkonzeption von Vorhaben lassen sich am ehesten in einem Stadium der Planung austragen, in dem ein Vorhaben noch gestaltet werden kann und sich noch keine verhärteten Fronten gebildet haben. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stellt für den Vorhabenträger eine Obliegenheit dar. Einem privaten Vorhabenträger steht es grundsätzlich frei, ein Vorhaben im Rahmen des materiellen Rechts nach eigenen Vorstellungen zu verwirklichen. Das Verwaltungsverfahren dient dazu, die Übereinstimmung mit dem materiellen Recht zu gewährleisten und dabei den vom jeweils maßgeblichen Gesetz bestimmten oder geforderten Ausgleich mit Gemeinwohlinteressen und den Rechten Dritter herzustellen. Insoweit trägt der private Vorhabenträger auch das Planungsrisiko selbst.

Gegen eine zwingende Verfahrensvorschrift sprechen zudem verfahrensrechtliche Überlegungen: Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll vor dem Beginn des Zulassungsverfahrens durchgeführt werden und somit vor einem Verwaltungsverfahren, aus dem sich für den Vorhabenträger zwingende Verfahrensverpflichtungen ergeben könnten. Die Behörde hätte somit keinen Adressaten einer entsprechenden Anordnung. Zudem kann nur der Vorhabenträger selbst beurteilen, wann seine Planung einerseits soweit konkretisiert ist, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll ist, andererseits aber noch tatsächlicher Handlungsspielraum für Planungsänderungen besteht.

Voraussetzung für die Anwendung der Vorschrift ist die Planung eines Vorhabens, das nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf eine größere Zahl von Dritten haben kann. Dies trifft zum Beispiel auf raumbedeutsame Vorhaben zu. Die Anwendung ist aber nicht auf raumbedeutsame Vorhaben beschränkt, sondern weiter gefasst. Die Voraussetzungen von Satz 1 können deshalb auch bei allen sonstigen, wie bau-, wasser- oder immissionsschutzrechtlichen Vorhaben vorliegen. Damit wird u. a. eine Rechtsgrundlage für eine entsprechend verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen. Keine Anwendung findet die Vorschrift dagegen bei tätigkeitsbezogenen Genehmigungsverfahren. Das wird durch den Begriff der Vorhabenplanung deutlich gemacht, der üblicherweise im Zusammenhang mit baulichen Anlagen unterschiedlicher Art, aber nicht in Bezug auf genehmigungspflichtige Tätigkeiten verwendet wird.

Die Sätze 3 und 4 beschreiben die Adressaten und die wesentlichen Elemente einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. „Betroffene Öffentlichkeit“ umfasst alle Personen, deren Belange durch das geplante Vorhaben und das anschließende Verwaltungsverfahren berührt werden können, dessen Vorbereitung oder Förderung die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dient; hierzu gehören auch Vereinigungen, deren satzungsgemäßer Aufgabenbereich durch das Verwaltungsverfahren berührt wird. Der Personenkreis wird damit regelmäßig weiter sein, als der Kreis der Beteiligten im anschließenden Verwaltungsverfahren. Der Vorhabenträger muss aber in der Lage bleiben, den Personenkreis sinnvoll zu begrenzen. Kernpunkte der Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Bereitstellung der erforderlichen Informationen, die Gelegenheit, sich dazu zu äußern und vorgetragene Standpunkte zu erörtern, sowie die Unterrichtung der Behörde über das Ergebnis. Die konkrete Ausgestaltung wird nicht vorgegeben, um die erforderliche Flexibilität zu erhalten. Insbesondere wird darauf verzichtet, bestimmte Instrumente oder Methoden vorzugeben. Der Vorhabenträger kann – gegebenenfalls mit Unterstützung der Verwaltung und auch unter Einbeziehung Dritter – das Verfahren selbst gestalten.

Das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, die regelmäßig bereits vor Antragstellung durchgeführt werden soll, soll der Behörde spätestens mit Antrag-

stellung mitgeteilt werden. Findet sie erst später statt, soll das Ergebnis unverzüglich mitgeteilt werden (Satz 4). Damit soll sichergestellt werden, dass der Behörde alle für die vollständige Sachverhaltsermittlung relevanten Umstände bekannt sind und das Verwaltungsverfahren zügig und effizient durchgeführt werden kann.

Satz 5 stellt vorsorglich klar, dass auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach diesem Gesetz nicht noch einmal hingewirkt werden muss, wenn eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung aufgrund anderer Rechtsvorschriften durchzuführen ist. Eine unnötige Vervielfachung inhaltsgleicher Beteiligungsverfahren ist zu vermeiden.

Eine solche Regelung ist § 2 UVwG, der, soweit sich die Anwendungsbereiche decken, § 25 Absatz 3 als *lex specialis* vorgeht. Die Vorschrift normiert für Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder Planfeststellung vorgeschrieben ist, eine grundsätzlich zwingende Verpflichtung des privaten oder öffentlichen Vorhabenträgers zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Vorrang des § 2 UVwG hat zur Folge, dass für planfeststellungs- oder umweltverträglichkeitsprüfungspflichtige Vorhaben § 25 Absatz 3, der gerade auch planfeststellungspflichtige Vorhaben im Blick hatte, nicht greift. Keinen Vorrang vor § 25 Absatz 3 hat die Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung). Sie ergänzt die Vorschrift aber insoweit, als sie für das Land als Vorhabenträger und die staatlichen Behörden verbindliche und weitergehende Vorgaben für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung aufstellt.

Satz 6 stellt klar, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keine Präklusionswirkung entfaltet. Sie ist weder Ersatz für eine Beteiligung im anschließenden Verwaltungsverfahren, noch kann sie dessen Ergebnissen vorgreifen. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll vor allem der Optimierung einer Vorhabenplanung im Hinblick auf eine Erhöhung der Genehmigungschancen und eine Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung dienen. Sie ist schon wegen der unterschiedlichen tatsächlichen und rechtlichen Betroffenheit ihrer potenziellen Teilnehmer im Vergleich zu den Verfahrensbeteiligten im förmlichen Genehmigungsverfahren auf freiwillige Beachtung der Ergebnisse ausgerichtet.

Zu Nummer 4 (§ 27 a Öffentliche Bekanntmachung im Internet)

Mit der Vorschrift soll erreicht werden, dass öffentliche oder ortsübliche Bekanntmachungen parallel auch im Internet erfolgen. Wenn die Bekanntmachung auf Unterlagen hinweist, die zur Einsicht auszulegen sind, sollen diese Unterlagen grundsätzlich auch im Internet zugänglich gemacht werden. Damit wird die Möglichkeit der Kenntnisnahme – auch für Zwecke einer Öffentlichkeitsbeteiligung – deutlich erleichtert. Um Bürger, die das Internet nicht nutzen können oder wollen, nicht auszuschließen, erfolgt nur eine Ergänzung zur herkömmlichen Bekanntmachung. Die Regelung soll auch dazu dienen, die Öffentlichkeitsbeteiligung zu stärken, indem dem Einzelnen der Zugang zu den erforderlichen Informationen erleichtert wird. Für das Planfeststellungsverfahren bedeutet dies zum Beispiel, dass nicht nur der Hinweis auf die ausgelegten Planunterlagen, sondern auch die Planunterlagen selbst über das Internet zugänglich gemacht werden sollen. Die „Soll-Regelung“ trägt dem Umstand Rechnung, dass noch nicht alle Behörden über die erforderliche Technik verfügen und nicht alle Unterlagen in brauchbarer Form im Internet dargestellt werden können. Dadurch wird den Behörden im Einzelfall auch ermöglicht, von der zusätzlichen Veröffentlichung im Internet abzusehen, wenn die internetfähige Aufbereitung von Unterlagen, insbesondere bei beizufügenden Plänen mit einem erheblichen/unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Durch die Veröffentlichung von Unterlagen im Internet werden diese im Gegensatz zur herkömmlichen Einsichtsgewährung praktisch weltweit und zeitlich unbegrenzt verfügbar. Durch die „Soll-Regelung“ wird auch sichergestellt, dass Unterlagen nicht über das Internet zugänglich gemacht wer-

den, soweit überwiegende Interessen (z. B. schutzwürdige personenbezogene Daten oder der berechtigte Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) entgegenstehen. Damit korrespondierend wird den Behörden im Einzelfall ermöglicht, von der zusätzlichen Veröffentlichung im Internet abzusehen, wenn die erforderliche Unkenntlichmachung von schutzwürdigen personenbezogenen Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen durch Schwärzung zu einem erheblichen/unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand führt. Der Anspruch auf Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nach § 3 b und nach besonderen Vorschriften des Fachrechts bleibt unberührt. Anders als bei den herkömmlichen Formen der öffentlichen Bekanntmachung kann bei einer Bekanntmachung im Internet bislang nicht davon ausgegangen werden, dass sich in allen Gebietskörperschaften einschlägige Internetseiten so etabliert haben, dass sie wie eine der örtlichen Tageszeitung oder der gemeindliche Aushang gezielt als Informationsquelle für öffentliche Bekanntmachungen genutzt werden. Um den Zugang zu öffentlichen Bekanntmachungen im Internet zu erleichtern, muss deshalb in der herkömmlichen Bekanntmachung die Adresse der betreffenden Internetseite angegeben werden.

Die mit § 27 a beabsichtigte zusätzliche Veröffentlichung im Internet ist nach ihrer systematischen Stellung im Teil II „Allgemeine Vorschriften über das Verwaltungsverfahren“ unmittelbar nur für Verwaltungsverfahren im Sinne des § 9 anwendbar. Zwar können einzelne Vorschriften aus Teil II – sei es in analoger Anwendung, sei es als Ausdruck allgemeiner Rechtsgedanken – auch über den engeren Anwendungsbereich hinaus herangezogen werden, im Hinblick auf § 27 a ist jedoch zu berücksichtigen, dass die zusätzliche Bekanntmachung im Internet weder die sonst vorgeschriebene Form der öffentlichen Bekanntmachung ersetzen, noch ihr Unterlassen Folgen für deren Wirksamkeit haben soll. Außerhalb ihres unmittelbaren Anwendungsbereichs kann die Regelung als genereller Appell zur entsprechenden Nutzung des Internets verstanden werden, ihr kommt außerhalb des Verwaltungsverfahrens keine eigenständige normative Wirkung zu.

Zu Nummer 5 (§ 33 Absatz 7 Beglaubigung von Dokumenten)

Im Rechtsverkehr – sowohl im Kontakt mit Behörden als auch im Zivilrecht – ist der Umgang mit von Behörden ausgestellten Urkunden von zentraler Bedeutung. Dabei besteht ein besonderes Bedürfnis an Ausfertigungen solcher Urkunden, die an Stelle des Originals verwendet werden können. § 33 regelt dafür die Beglaubigung von Abschriften oder Kopien solcher Urkunden. Zwar können Urkunden auch elektronisch ausgestellt werden, regelmäßig werden aber herkömmlich in Papierform erstellte Urkunden verwendet. Auch die beglaubigten Kopien oder Abschriften sind in der Regel Schriftstücke.

Nach Absatz 4 Nummer 4 a gelten die Vorschriften über die Beglaubigung solcher Schriftstücke entsprechend für deren elektronische Abbilder. Bereits nach geltendem Recht kann also eine elektronische Ausfertigung einer schriftlichen Urkunde beglaubigt und mit dem Beweiswert einer herkömmlichen beglaubigten Kopie verwendet werden (Absatz 6). Für eine vollständige elektronische Verfahrensabwicklung ist es erforderlich, dass beispielsweise zu Nachweiszwecken vorzulegende Urkunden als beglaubigte Abschriften oder Abbilder in elektronischer Form zur Verfügung stehen. Das einmal erstellte und beglaubigte elektronische Dokument kann zudem mehrfach verwendet werden, ohne dass – wie beim herkömmlichen Schriftstück – eine Vielzahl von Abschriften oder Kopien zu fertigen und zu beglaubigen wäre.

Dafür wird in § 33 ein neuer Absatz 7 eingefügt, der die ausstellende Behörde verpflichtet, regelmäßig auf Anforderung entsprechende elektronische Dokumente zu erstellen und zu beglaubigen. Die „Soll-Regelung“ trägt zum einen dem Umstand Rechnung, dass unter Umständen die technischen Voraussetzungen bei der Behörde nicht vorliegen, und hilft zum anderen, dass unverhältnismäßiger Auf-

wand vermieden wird, wenn z. B. kein berechtigtes Interesse glaubhaft gemacht werden kann.

Zu Nummer 6 (§ 37 Bestimmtheit und Form des Verwaltungsaktes, Rechtsbehelfsbelehrung)

Zu Buchstabe b (Absatz 3)

Mit der Ergänzung wird sichergestellt, dass auch bei einem elektronischen Verwaltungsakt, der nicht selbst mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen ist, sondern bei dem die Schriftform durch Versendung nach § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes ersetzt wird, die erlassende Behörde als Nutzerin für den Empfänger erkennbar ist. Die Regelung ist bei den sogenannten Gateway-Lösungen erforderlich. Bei diesen ist die jeweilige Körperschaft (zum Beispiel Land Baden-Württemberg) Inhaberin des De-Mail-Kontos (§ 3 De-Mail-Gesetz) und nicht die den Verwaltungsakt erlassende Behörde. Den Behörden der Körperschaft wird die Nutzung des De-Mail-Kontos über eine technische Lösung zur Verfügung gestellt, sodass die Behörden De-Mails versenden können, ohne selbst Inhaber eines De-Mail-Kontos zu sein. Die durch die Behörden versandten E-Mails werden dabei bei entsprechender Vorauswahl automatisch in De-Mails umgewandelt. Die erlassende Behörde wird so für den Empfänger und gegebenenfalls weitere Verwender erkennbar gemacht, die Bestätigung nach § 5 Absatz 5 De-Mail-Gesetz erfolgt durch das De-Mail-Konto der jeweiligen Körperschaft.

Technisch läuft das Verfahren dergestalt ab, dass der nach §§ 17 ff. De-Mail-Gesetz akkreditierte Diensteanbieter im Auftrag des Senders bestätigt, dass er – der Sender – beim Versenden der Nachricht im Sinne des § 4 des De-Mail-Gesetzes sicher angemeldet war. Die Bestätigung erfolgt nach § 5 Absatz 5 Satz 1 des De-Mail-Gesetzes in der Nachricht selbst, konkret in den sogenannten Metadaten der Nachricht. Um dem Empfänger der Nachricht diese Bestätigung nachhaltig überprüfbar zu gestalten, ist der akkreditierte Diensteanbieter nach § 5 Absatz 5 Satz 3 des De-Mail-Gesetzes verpflichtet, die Nachricht mit einer, und zwar „seiner“ qualifizierten elektronischen Signatur zu versehen. Diese qualifizierte Signatur selbst enthält nicht die erlassende Behörde als Senderin. Dies ist nicht notwendig, weil sich die erlassende Behörde aus den Metadaten der Nachricht ergibt.

Einer Ergänzung von Absatz 4 bedarf es nicht, da dort bereits auf § 3 a Absatz 2 insgesamt Bezug genommen wird. In Verbindung mit dem in § 3 a Absatz 2 Satz 4 Nummer 3 in Bezug genommenen § 5 Absatz 5 des De-Mail-Gesetzes ergibt sich, dass die vorgeschriebene dauerhafte Überprüfbarkeit sich in diesen Fällen auf die Signatur des Diensteanbieters bezieht.

Zu Buchstabe c (Absatz 6)

Der Vorschrift wird ein neuer Absatz 6 angefügt, mit dem eine allgemeine Rechtsbehelfsbelehrungspflicht in das LVwVfG eingeführt wird. Für Bundesbehörden galt diese Pflicht, die mit der Änderung in das VwVfG des Bundes übernommen wurde, bislang nach § 59 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ausnahmslos.

Der Wortlaut von Satz 1 orientiert sich an § 58 Absatz 1 und dem ehemaligen § 59 VwGO. Die Belehrungspflicht bezieht sich nicht auf ausschließlich begünstigende Verwaltungsakte, sondern nur auf solche, die der Anfechtung unterliegen. Umfasst sind damit sowohl belastende Verwaltungsakte ohne Antrag, als auch Verwaltungsakte, mit denen ein Antrag abgelehnt wird. Das gilt auch für Verwaltungsakte mit Drittwirkung. Die Belehrung erfolgt hier mit der nach § 41 Absatz 1 erforderlichen Bekanntgabe gegenüber dem Betroffenen. Die Belehrung über die gegen eine Entscheidung zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe ist bürger-

freundlich, da sie dem Rechtsschutz des Einzelnen dient. Mit der Einführung einer zwingenden an Stelle einer eingeschränkten Pflicht wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Rechtsakte der Europäischen Union vermehrt für Entscheidungen, die von den Mitgliedstaaten beim indirekten Vollzug zu treffen sind, ausdrücklich Bestimmungen über die Pflicht zur Belehrung über Rechtsbehelfe verlangen und, dass bei Einführung einer nur eingeschränkten Pflicht die Gefahr besteht, dass die Regelung auch bei europarechtskonformer Anwendung durch die hiesigen Behörden als europarechtswidrig bewertet würde. Die Belehrung ist nicht Bestandteil der Entscheidung. Dies wird durch die Ergänzung der Überschrift unterstrichen. Das Fehlen oder die Unrichtigkeit der Belehrung wirkt sich deshalb, wie bisher, auch nicht auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts aus. Vielmehr treten lediglich die Rechtsfolgen nach § 58 Absatz 2 VwGO ein. Danach gilt bei solchen Fehlern regelmäßig die Jahresfrist für die Einlegung des Rechtsbehelfs. Dies gilt auch dann, wenn bewusst, beispielsweise weil üblicherweise keine Rechtsbehelfsbelehrung erwartet wird, auf diese verzichtet wird.

Die Belehrungspflicht gilt nach Satz 2 auch für die Bescheinigung nach § 42 a Absatz 3, mit der der Eintritt einer Genehmigungsfiktion auf Verlangen bestätigt wird. Damit wird sichergestellt, dass auch betroffene Dritte Rechtsbehelfe gegen eine zugunsten eines Antragstellers geltende Genehmigungsfiktion nur innerhalb einer bestimmten Rechtsbehelfsfrist einlegen können. Bei der Genehmigungsfiktion wird weder dem Antragsteller noch einem Dritten ein Verwaltungsakt bekannt gegeben, sondern der Erlass und die Bekanntgabe der Genehmigung nur fingiert. Es fehlt deshalb für den Beginn einer Rechtsbehelfsfrist an dem formalen Anknüpfungspunkt der Bekanntgabe. Die Bescheinigung nach § 42 a Absatz 3 ermöglicht Dritten die tatsächliche Kenntnisnahme vom Eintritt der Genehmigungsfiktion und von ihrem Inhalt. Die Bescheinigung übernimmt insoweit die Funktion der fehlenden Bekanntgabe an den Dritten. Die Belehrungspflicht nach § 37 Absatz 6 Satz 2 macht deutlich, dass in der Erteilung der Bescheinigung nach § 42 a Absatz 3 der erforderliche Anknüpfungspunkt für die Bestimmung einer Rechtsbehelfsfrist liegt. Die Rechtsbehelfsfrist beginnt für den Dritten mit dem Zugang der Bescheinigung. Die Bescheinigung kann auch Verwaltungsakteigenschaft erhalten, wenn sie über die bloße Mitteilung hinaus etwa zusätzlich mit Regelungen ergänzt wird. In diesen Fällen ergibt sich die Rechtsbehelfsbelehrungspflicht dann unmittelbar aus Satz 1 der neuen Regelung.

Zu Nummer 7 (§ 73 Anhörungsverfahren)

Zu Buchstabe a (Absatz 2)

Der Wortlaut wird an den von § 72 Absatz 2 Satz 2 angepasst. Es liegt in der Natur der Sache, dass vor Verwirklichung des Vorhabens nur eine Prognoseentscheidung über zu erwartende Auswirkungen getroffen werden kann. Die nunmehr in den §§ 63 ff. und 72 ff. einheitlich verwandte Formulierung „voraussichtlich auswirken wird“ bringt dies zum Ausdruck. Inhaltlich wird die Vorschrift damit nicht verändert. Dies trifft auch auf die entsprechenden Anpassungen in Absatz 8 Satz 2 zu.

Zu Buchstabe b (Absatz 3)

Die Ergänzung in Satz 2 ist erforderlich wegen der verfahrensrechtlichen Gleichstellung der anerkannten Vereinigungen mit den Betroffenen. Auf eine Planauslegung kann danach nur verzichtet werden, wenn neben den Betroffenen auch die anerkannten Vereinigungen bekannt sind und ihnen in angemessener Frist Einsicht in den Plan gewährt wird. Unberührt bleiben fachgesetzliche Regelungen, die eine generelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorschreiben (zum Beispiel das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – UVPG).

Zu Buchstabe c (Absatz 3 a)

Die in Anhörungsverfahren beteiligten Behörden sind verpflichtet, ihre Stellungnahmen innerhalb der von der Anhörungsbehörde gesetzten Frist abzugeben. Nach der bisherigen Regelung führt die Überschreitung dieser Frist noch nicht zu ihrem Ausschluss. Nach dem Erörterungstermin eingehende Stellungnahmen dürfen aber grundsätzlich nicht berücksichtigt werden. Die neue Präklusionsregelung knüpft zum einen nicht mehr an den Erörterungstermin an, sondern an die von der Anhörungsbehörde gesetzte Frist zur Stellungnahme. Zum anderen wird sie durch den neuen Satz 2 klarer formuliert. Zugleich wird die Behördenpräklusion im Interesse einer rechtmäßigen und zugleich sachgerechten Verwaltungsentscheidung gelockert. Gegen die bisherige Regelung bestanden Bedenken, die eine verfassungskonforme weite Auslegung erforderlich machten, weshalb die Regelung aus den fachgesetzlichen Maßgaben in das LVwVfG übertragen wird. Nach Fristablauf vorgebrachte Belange sind zu berücksichtigen, wenn sie rechtserheblich oder bekannt sind oder hätten bekannt sein müssen. Bei anderen, erst nach Fristablauf vorgebrachten Belangen, wird der Anhörungsbehörde ein Ermessen eingeräumt, diese nach Zweckmäßigkeit Gesichtspunkten zu berücksichtigen. Die Änderung gibt der Anhörungsbehörde größeren Handlungsspielraum bei der Abwägung zwischen Verfahrensbeschleunigung und optimaler inhaltlicher Vorbereitung der Entscheidung.

Zu Buchstabe d (Absatz 4)

Absatz 4 regelt die Beteiligung der von dem Vorhaben Betroffenen, die innerhalb der Einwendungsfrist Einwendungen gegen den Plan erheben können. Nach Fristablauf erhobene Einwendungen sind grundsätzlich präkludiert. Die neu angefügten Sätze 5 und 6 stellen die nach anderen Rechtsvorschriften durch staatliche Anerkennung mit Rechtsbehelfsbefugnis im Planfeststellungsverfahren ausgestatteten Vereinigungen den Betroffenen gleich. Dabei handelt es sich um Vereinigungen, die sich satzungsgemäß zu privaten Zwecken einer an sich öffentlichen Aufgabe widmen, und denen insoweit als besondere Sachwalter nach anderen gesetzlichen Vorschriften Mitwirkungsrechte im öffentlichen Interesse neben den Behörden zugestanden werden. Sie machen somit im Planfeststellungsverfahren regelmäßig nicht die Verletzung eigener Rechte geltend. Dies wird durch den Begriff „Stellungnahme“ deutlich gemacht. Soweit Vereinigungen dagegen die Verletzung eigener Rechte geltend machen (etwa als Eigentümer von dem Vorhaben betroffener Grundstücke), erheben sie als Betroffene Einwendungen.

Die Ergänzung zielt auf die bislang in den Fachplanungsgesetzen genannten anerkannten Umweltschutzvereinigungen ab. Sie ist notwendigerweise aber abstrakt formuliert und damit offen für künftige Entwicklungen. Voraussetzung für die Beteiligung einer Vereinigung ist, dass sie nach einer Rechtsvorschrift durch staatliche Anerkennung die Befugnis erteilt bekommen hat, Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen im Planfeststellungsverfahren einzulegen. Zentrale Rechtsvorschrift ist hier gegenwärtig § 3 des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) in Verbindung mit § 64 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und § 67 Naturschutzgesetz (NatSchG).

Die Anerkennung vermittelt die Befugnis, gegen die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung einzulegen. Die Anknüpfung an eine Rechtsbehelfsbefugnis im Planfeststellungsverfahren ist offen für die Einbeziehung weiterer Vereinigungen, denen Beteiligungsrechte eingeräumt werden sollen. Das Erfordernis der staatlichen Anerkennung stellt zudem sicher, dass keine Zweifel über die Beteiligtenfähigkeit einer Vereinigung bestehen können.

Nach Absatz 2 hat die Anhörungsbehörde innerhalb eines Monats nach Zugang des Plans neben der Beteiligung der in ihren Aufgaben berührten Behörden die

betroffenen Gemeinden zur Planauslegung aufzufordern. Damit sollen die Betroffenen Gelegenheit erhalten, sich über das Vorhaben zu informieren und im Anhörungsverfahren zu beteiligen (sogenannte Anstoßfunktion). Die Planauslegung ist vorher ortsüblich bekannt zu machen (Absatz 5). Auf diese Weise können sich – entsprechend den bisherigen fachgesetzlichen Maßgabevorschriften – auch die anerkannten Vereinigungen über das Vorhaben informieren. Sie können innerhalb der für die Betroffenen geltenden Frist Stellungnahmen abgeben. Die Behörde ist nicht gehindert, ihr bekannte anerkannte Vereinigungen zusätzlich unmittelbar über die Planauslegung zu benachrichtigen.

Zu Buchstabe e (Absatz 5)

Die Vorschrift regelt die inhaltlichen Anforderungen an die öffentliche Bekanntmachung der Planauslegung durch die Gemeinden. Die Ergänzung in Satz 2 Nummer 2 dient der verfahrensrechtlichen Gleichstellung der zu beteiligenden Vereinigungen mit den Betroffenen. Die Ergänzung in Satz 2 Nummer 4 Buchstabe a dient ebenfalls der verfahrensrechtlichen Gleichstellung der zu beteiligenden Vereinigungen; soweit sie zur Wahrung eigener Rechte Einwendungen erhoben haben, werden sie bereits vom bisherigen Wortlaut („Personen, die Einwendungen erhoben haben“) erfasst.

Zu Buchstabe f (Absatz 6)

Der Erörterungstermin soll insbesondere der Verständigung über bestehende Einwände und Anregungen im Rahmen einer unmittelbaren mündlichen Erörterung dienen. Neben der Befriedungsfunktion hat der Erörterungstermin die Funktion, Verfahrenstransparenz zu schaffen und die Akzeptanz für die zu treffende Entscheidung zu fördern. Die Ergänzungen in den Sätzen 1 und 3 dienen der verfahrensrechtlichen Gleichstellung der Stellungnahmen der anerkannten Vereinigungen mit den Einwendungen Betroffener.

Mit der Änderung in Satz 7 wird die Anhörungsbehörde verpflichtet, eine Erörterung innerhalb der – bislang lediglich als Soll-Vorgabe geltenden – Frist von drei Monaten nach Ablauf der Einwendungsfrist abzuschließen. Die Regelung dient der Verfahrensbeschleunigung, ist aber als Ordnungsvorschrift nicht mit Sanktionen verbunden. Die Überschreitung der Frist stellt somit keinen Verfahrensfehler dar.

Zu Buchstabe g (Absatz 8)

Die Vorschrift regelt ein ergänzendes Anhörungsverfahren, wenn durch nachträgliche Planänderungen Behörden oder Betroffene erstmalig oder stärker als bisher berührt werden. Die Ergänzung in Satz 1 dient der verfahrensrechtlichen Gleichstellung der zu beteiligenden Vereinigungen. Mit dem ausdrücklichen Verweis auf Absatz 4 Satz 3 bis 6 wird die Anwendung der Präklusionsvorschriften auf das ergänzende Anhörungsverfahren erstreckt. Der Wortlaut von Satz 2 wird an die einheitlich für die §§ 63 ff. und 72 ff. verwandte Formulierung sprachlich angepasst.

Zu Buchstabe h (Absatz 9)

Für die Abgabe der Stellungnahme der Anhörungsbehörde zum Ergebnis des Anhörungsverfahrens wird die bislang als Soll-Vorschrift geltende Monatsfrist verbindlich angeordnet. Die strikte Fristregelung dient der Verfahrensbeschleunigung. Es handelt sich um eine Ordnungsvorschrift, sodass eine Fristüberschreitung keinen Verfahrensfehler darstellt. Satz 1 berücksichtigt zudem die im Verfahren zu beteiligenden Vereinigungen.

Zu Nummer 8 (§ 74 Planfeststellungsbeschluss, Plangenehmigung)

Zu Buchstabe a (Absatz 4)

Die Vorschrift regelt die individuelle Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses durch Zustellung. Um den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu reduzieren, muss der Planfeststellungsbeschluss neben dem Vorhabenträger nicht mehr allen bekannten Betroffenen zugestellt werden, sondern nur noch denjenigen Betroffenen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, sowie den Vereinigungen, über deren Stellungnahmen entschieden worden ist. Andere Betroffene werden dadurch nicht unverhältnismäßig benachteiligt, da eine Ausfertigung des Planfeststellungsbeschlusses auch in den Gemeinden auszulegen ist, was wiederum ortsüblich bekanntzumachen ist. Damit besteht ausreichend Gelegenheit, den Planfeststellungsbeschluss zur Kenntnis zu nehmen.

Zu Buchstabe b (Absatz 6)

Die Vorschrift regelt, unter welchen Voraussetzungen an Stelle der aufwendigen Planfeststellung zur Beschleunigung und Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens eine Plangenehmigung erteilt werden kann. Liegen die Voraussetzungen vor, kann die Planfeststellungsbehörde nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob dieses vereinfachte Verfahren durchgeführt werden soll. Mit der Änderung in Satz 1 Nummer 1 wird der Anwendungsbereich für eine Plangenehmigung maßvoll erweitert. Häufig ist auch bei einfach gelagerten Fällen ein absoluter Ausschluss von Beeinträchtigungen der Rechte anderer bei der Durchführung eines Vorhabens nicht möglich. Eine Plangenehmigung kommt auch dann in Frage, wenn Rechte anderer zwar beeinträchtigt werden, es sich aber um eine nur unwesentliche Beeinträchtigung handelt. Das kann zum Beispiel dann der Fall sein, wenn ein Grundstück in sehr geringem Maße oder nur vorübergehend in Anspruch genommen werden soll, etwa als vorübergehende Baufläche im Rahmen einer Straßenbaumaßnahme oder durch die Behinderung einer Grundstückszufahrt, wenn andere Zufahrtsmöglichkeiten nur mit unverhältnismäßigen Mehraufwand genutzt werden können. Eine wesentliche Beeinträchtigung liegt immer dann vor, wenn der Eigentumsverlust die bisherigen Möglichkeiten zur Nutzung nicht nur geringfügig beeinträchtigt. Im Übrigen bestimmt sich die Unwesentlichkeit der Rechtsbeeinträchtigung bei der Inanspruchnahme von Teilflächen von Grundstücken nicht nach der absoluten Größe der benötigten Fläche, sondern nach einem Vergleich der Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks vor und nach dem Eigentumsentzug. Der Vorbehalt hinsichtlich der enteignungsrechtlichen Vorwirkung wird – den zum 31. Mai 2015 wegfallenden Maßgabevorschriften der betroffenen Fachgesetze des Bundes entsprechend – aufgehoben. Die Streichung trägt zur Rechtsvereinheitlichung bei, da der Vorbehalt nach den zukünftig im Bundesrecht gestrichenen Maßgabevorschriften bereits für die ganz überwiegende Zahl der grundsätzlich planfeststellungspflichtigen Vorhaben nicht mehr galt. Soweit Fachgesetze nach wie vor Regelungen zur enteignungsrechtlichen Vorwirkung enthalten, bleibt der Vorrang dieser Regelungen unberührt.

Die Plangenehmigung ist nur für einfach gelagerte Fälle geeignet. Unabhängig von den Umständen des Einzelfalls scheidet sie deshalb regelmäßig aus, wenn für ein Vorhaben fachgesetzlich die Beteiligung der Öffentlichkeit nach den Anforderungen des Planfeststellungsverfahrens vorgeschrieben ist. Die Öffentlichkeitsbeteiligung stellt die im Vergleich zum Plangenehmigungsverfahren qualifizierende Verfahrensanforderung dar. Mit dem neu eingeführten Satz 2 Nummer 3 wird deshalb klargestellt, dass das vereinfachte Verfahren der Plangenehmigung nicht in Frage kommt, wenn nach anderen gesetzlichen Vorschriften ein Verfahren durchzuführen ist, das den Anforderungen des Planfeststellungsverfahrens entsprechen muss. Dies ist insbesondere nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) bei sogenannten UVP-pflichtigen Vorhaben der Fall.

Zwar schließt das UVPG, das die Öffentlichkeitsbeteiligung als eigenständiges Erfordernis vorsieht, die Plangenehmigung selbst nicht aus. Da aber das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung dem planfeststellungsrechtlichen Anhörungsverfahren nachgebildet ist und diesem weitestgehend entspricht, ist es zweckmäßig, zur Verfahrensvereinfachung zwingend das Planfeststellungsverfahren vorzuschreiben. Die notwendigerweise abstrakte Regelung zielt dabei auf die Umweltverträglichkeitsprüfung ab, ohne sie ausdrücklich zu bezeichnen, und verweist insoweit auf die einschlägigen Regelungen in den Fachplanungsgesetzen. Sie ist damit auch offen für weitere fachgesetzliche Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der Anforderungen des Planfeststellungsverfahrensrechts.

Für das Plangenehmigungsverfahren gelten nicht die Vorschriften des Planfeststellungsverfahrens, sondern die allgemeinen Verfahrensvorschriften nach § 9 ff. Bislang reicht danach die einfache Bekanntgabe der Plangenehmigung gemäß § 41 aus. Wegen der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Plangenehmigung durch die Änderung in Satz 1 Nummer 1 kann es auch im Plangenehmigungsverfahren Betroffene geben, über deren Einwendungen entschieden wird. Mit der Ergänzung in Satz 2 wird aus Gründen der Rechtssicherheit deshalb eine Pflicht zur Zustellung der Plangenehmigung nicht nur an den Vorhabenträger, sondern auch an diejenigen, über deren Einwendungen entschieden wurde, eingeführt. Die Anordnung der entsprechenden Anwendung von Absatz 5 auf die Plangenehmigung trägt dem Umstand Rechnung, dass der Anwendungsbereich der Plangenehmigung durch die Änderung in Absatz 6 erweitert wird. Es ist nicht auszuschließen, dass auch in einfach gelagerten Fällen Einwendungen einer größeren Zahl von Betroffenen berücksichtigt wurden, sodass die für den Planfeststellungsbeschluss geltenden Erleichterungen bei der Zustellung auch in solchen Fällen gelten sollen.

Zu Buchstabe c (Absatz 7)

Die Vorschrift regelt, unter welchen Voraussetzungen in Fällen unwesentlicher Bedeutung sowohl auf eine Planfeststellung als auch auf eine Plangenehmigung verzichtet werden kann. Mit dem neu angefügten Satz 2 Nummer 3 wird dafür ein zusätzliches Ausschlusskriterium eingeführt. So ist ein Verzicht ausgeschlossen, wenn für das Vorhaben ein wie in Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 beschriebenes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich vorgeschrieben ist. Wie bei Absatz 6 Satz 1 Nummer 3 zielt auch hier die abstrakte Regelung auf Vorhaben, bei denen fachgesetzlich eine UVP-Pflicht besteht. Damit ist in solchen Fällen immer ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen.

Zu Nummer 9 (§ 75 Rechtswirkungen der Planfeststellung)

Zu Buchstabe a (Absatz 1 a)

Die Ergänzung in Absatz 1 a dient der Klarstellung, dass bei der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften die allgemeinen Vorschriften in den §§ 45 und 46 unberührt bleiben. Wie bei Mängeln in der Abwägung ist vorrangiges Ziel die Planerhaltung. Nur wenn der Verfahrens- oder Formfehler nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, kommt eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung in Frage.

Zu Buchstabe b (Absatz 4)

Die Vorschrift regelt das Außerkrafttreten des Plans, wenn nicht innerhalb von fünf Jahren mit seiner Durchführung begonnen wird. Um Zweifel zu beseitigen, wird der Beginn der Plandurchführung durch den neu angefügten Satz 2 definiert. Ausdrücklich geregelt wird auch die Auswirkung einer Unterbrechung der begonnenen Durchführung. Sie berührt den Beginn der Durchführung nicht. Die zeit-

weise – auch längerfristige – Unterbrechung ist zu unterscheiden von einer endgültigen Aufgabe des Vorhabens. Maßgeblich ist dabei eine objektive Betrachtung. Wird das Vorhaben (ggf. nach einer Unterbrechung der Durchführung) endgültig aufgegeben, kann die Behörde nach § 77 auch von Amts wegen die Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses beschließen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Straßengesetzes)

Als Folgeänderung in landesrechtlichen Fachplanungsgesetzen wird das Straßengesetz (StrG) angepasst. § 37 StrG ist im Zuge der Planungsbeschleunigung und Verwaltungsvereinfachung, insbesondere auch zur Angleichung an die Leitbestimmung des § 17 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) früher bereits mehrfach tiefgreifend verändert worden. So wurde eine Rechtsbereinigung durch Entlastung des Straßengesetzes mit der Aufhebung zwischenzeitlich (zum Teil) im LVwVfG enthaltener Regelungen zuletzt durch das Gesetz zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren (LVwVfBG) vom 24. November 1997 (GBl. S. 470) vorgenommen.

Zu Nummer 1 (§ 37 Planfeststellung und Plangenehmigung)

Zu Buchstabe a (Absatz 2)

Folgeänderung zur Neufassung des § 74 Absatz 6 LVwVfG. Nunmehr wird (wie bisher bereits in § 37 Absatz 2 StrG) die Plangenehmigung auch für Fälle einer – allerdings nur unwesentlichen – Beeinträchtigung der Rechte anderer, beispielsweise in Fällen nur vorübergehender Inanspruchnahme unbedeutender Grundstücksteile als Baufläche bei Straßenbaumaßnahmen, zugelassen. Im Landesverwaltungsverfahrenrecht wird der Vorbehalt hinsichtlich der enteignungsrechtlichen Vorwirkung – den zum 31. Mai 2015 wegfallenden Maßgabevorschriften der betroffenen Fachgesetze des Bundes entsprechend – aufgehoben. Damit wird die bisherige Sonderregelung in § 37 Absatz 2 Sätze 1 und 2 StrG gegenstandslos und ist aufzuheben. Die enteignungsrechtliche Vorwirkung der Planfeststellung und Plangenehmigung ist im Zusammenhang mit der Einführung der Plangenehmigung im Straßengesetz (vgl. Beschleunigungsgesetz vom 25. Februar 1992, GBl. S. 145) in § 25 Landesenteignungsgesetz (LEntG) geregelt. Auch bei Bundesfernstraßen hat die Plangenehmigung enteignungsrechtliche Vorwirkung (vgl. § 19 Absatz 2 FStrG).

Zu Buchstabe b (Absatz 5)

Folgeänderung zur Neufassung des § 75 Absatz 1 a Satz 2 LVwVfG. Diese gilt unmittelbar und dient (wie bisher bereits in § 37 Absatz 5 Sätze 2 und 3 StrG) der Klarstellung, dass bei der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften die allgemeinen Vorschriften in den §§ 45 und 46 unberührt bleiben. Wie bei Mängeln in der Abwägung ist vorrangiges Ziel die Planerhaltung. Nur wenn der Verfahrens- oder Formfehler nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, kommt eine Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung in Frage. Damit wird die bisherige Sonderregelung in § 37 Absatz 5 Sätze 2 und 3 StrG gegenstandslos und ist aufzuheben.

Zu Nummer 2 (§ 38 Planfeststellungsbeschluss)

Folgeänderung zur Neufassung des § 74 Absatz 4 LVwVfG. Die Vorschrift regelt die individuelle Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses durch Zustellung. Wie bereits bisher in § 38 Absatz 1 Satz 1 StrG geregelt, muss der Planfeststellungsbeschluss neben dem Vorhabenträger nicht allen bekannten Betroffenen zu-

gestellt werden, sondern nur denjenigen Betroffenen, über deren Einwendungen entschieden worden ist, sowie – mit der auch in § 38 Absatz 1 Satz 1 StrG zu übernehmenden Neufassung – den Vereinigungen, über deren Stellungnahme entschieden worden ist.

Durch den neu angefügten Satz 2 in § 75 Absatz 4 LVwVfG wird – um Zweifel zu beseitigen – der Beginn der Plandurchführung definiert. Ausdrücklich geregelt wird auch die Auswirkung einer Unterbrechung der begonnenen Durchführung. Sie berührt den Beginn der Durchführung nicht. Die abweichenden und ergänzenden Sonderregelungen in § 38 Absatz 2 StrG bleiben von der Neuregelung im LVwVfG unberührt. Soweit keine Abweichung besteht, gilt § 75 LVwVfG.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Die Änderungen des Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes und anderer Gesetze treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.