

## Digitale Beteiligung souverän gestalten

Sophie Dolinga • Katharina Reimann

Die Digitalisierung umfasst zunehmend alle Bereiche unserer Gesellschaft. So auch die Öffentlichkeitsbeteiligung, die ein wichtiges Instrument der gesellschaftlichen Teilhabe darstellt. Es wird dabei zwischen einer formellen, gesetzlich vorgeschriebenen, und einer informellen, ergänzenden Beteiligung unterschieden. Die formelle Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren ermöglicht es Bürger\*innen und Organisationen, z.B. Umweltverbänden, mündlich und/oder schriftlich zu Vorhaben Stellung zu beziehen, Vorbehalte zu äußern und Änderungs- und Verbesserungsvorschläge einzubringen.

Die Digitalisierung kann dazu beitragen solche Beteiligungsformate im Allgemeinen zu verbessern, indem diese etwa zugänglicher und ansprechender gestaltet werden. Doch die Digitalisierung von Beteiligung ist kein Selbstzweck und kann sowohl organisierende wie teilnehmende Personen vor Herausforderungen stellen. Erst der gezielte und gut vorbereitete Einsatz von digitalen Formaten ermöglicht es, die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen ohne einen Qualitätsverlust der Beteiligung zu verzeichnen.

### Die Entwicklung der Digitalisierung von Beteiligung

Die Digitalisierung der Beteiligung entwickelt sich seit Jahren stetig weiter und nimmt dabei verschiedenste Formen an. Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung hat insbesondere durch die Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Kontaktbeschränkungen einen deutlichen Digitalisierungsimpuls erhalten. Erstmals wurden einheitliche Bestimmungen für die Durchführung von optionalen digitalen Verfahrensschritten in Planungs- und Genehmigungsverfahren erlassen. Das war erforderlich, da die gesetzlichen Regelungen vor 2020 den Digitalisierungserfordernissen, die bereits rechtlich vorgesehen waren (in der Aarhus-Konvention, in den europäischen Richtlinien sowie im Planungs- und Zulassungsrecht) nicht gerecht wurden.

Durch das *Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)* aus dem Jahr 2020 wurde eine rechtssichere Alternative zur analogen, förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen. Das Gesetz trug somit dazu bei, die Durchführung digitaler Beteiligungsformate in Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland voranzutreiben und gesetzlich zu verankern. So konnten unter anderem Erörterungstermine und mündliche Verhandlungen, wie in der Norm des § 5 PlanSiG geregelt, fortan durch sogenannte Online-Konsultationen, d.h. digitale schriftliche Verfahren, oder Telefon- und Videokonferenzen ersetzt werden. Der Anwendungsbereich des PlanSiG erstreckt sich auf 15 Fachgesetze, etwa auf UVP-pflichtige Vorhaben und viele Verfahren des Stromnetz- und Verkehrsweoplanungsregimes.

**Erörterungstermine** bieten der Öffentlichkeit wie Bürger\*innen und Organisationen, z.B. Umweltverbänden, die Möglichkeit, bei Bedenken gegen ein Vorhaben Einwendungen zu erheben und mit den beteiligten Behörden und Vorhabenträgern in direkten Kontakt zu treten. Die im Zuge der COVID-19-Pandemie eröffnete Möglichkeit der **Online-Konsultation** erlaubte es zur Teilnahme berechtigter Personen, die auch im Erörterungstermin bzw. einer mündlichen Verhandlung zu beteiligen gewesen wären, sich innerhalb einer

angemessenen Frist schriftlich oder elektronisch, meist per E-Mail oder Webseite der Behörde, zu äußern und eine Gegenstellungnahme zu erhalten. Anders als bei Telefon- und Videokonferenzen fällt bei Online-Konsultationen der dialogische Charakter des Erörterungstermins weg. Ohne diese Möglichkeit von direkter Rede und Gegenrede können offene Punkte und Rückfragen nicht unmittelbar geklärt werden. Dies kann sich negativ auf den fachlichen Austausch sowie die Akzeptanz- und Befriedungsfunktion des Verfahrens auswirken.

Sollten alle zur Teilnahme Berechtigten ihr Einverständnis erteilen, so kann eine Online-Konsultation auch durch eine **Telefon- und Videokonferenz** ersetzt werden. Dieses Erfordernis des Einverständnisses stellt meist eine große Hürde bei der Umsetzung dar und steht der Praktikabilität digitaler und zugleich dialogischer Erörterungstermine entgegen. Die aktuell bestehende Zustimmungspflicht gibt, so das Ergebnis der Evaluation des PlanSiG durch das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (vgl. Ziekow et al. 2022), Anlass zur Überprüfung. Der Mehrwert digitaler Erörterungstermine in Form von Videokonferenzen liegt, so die Einschätzung vieler Beteiligter, im direkten Austausch, d.h. darin, dass offene Punkte und Rückfragen schnell geklärt und Missverständnisse und Frustration entgegen gewirkt werden kann.

Ein Großteil der Regelungen wurden, nachdem das PlanSiG mit Ablauf des 31. Dezember 2024 außer Kraft tritt, zum 1. Januar 2024 in modifizierter Form in das Verwaltungsverfahrensgesetz (5.VwVfÄndG) übernommen und so verstetigt. Ziel ist es, die Rechtszersplitterung durch eine Verankerung wesentlicher Regelungen des PlanSiG im Verwaltungsverfahrensgesetz wieder einzufangen.

## Der Mehrwert digitaler Beteiligungsformate

Doch welche Vorteile kann die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt mit sich bringen? Digitale Beteiligungsformate bieten das Potenzial Beteiligungshürden abzubauen und Teilen der Bevölkerung, insbesondere auch weniger beteiligungs-affinen Menschen, die Teilnahme zu erleichtern. Durch die Ortsunabhängigkeit des Formats und des damit verbundenen Wegfalls der Anfahrtszeiten können Menschen derartige Beteiligungsveranstaltungen leichter in ihren Alltag integrieren. Das kommt insbesondere Personen zugute, deren Zeitkapazitäten stark begrenzt sind, wie jene mit einer hohen Arbeits- bzw. Sorgearbeitsbelastung, und kann auch mobilitätseingeschränkten Personen die Teilnahme erleichtern. Digitale Formate können, vor allem für jüngere Generationen, attraktiver und leichter zugänglich erscheinen. Selbiges trifft auch auf Personen zu, die nur über wenig Beteiligungserfahrung verfügen. Präsenzveranstaltungen, die i.d.R. in einem formelleren Rahmen stattfinden, können abschreckend wirken.

Dabei ist nicht zu vergessen, dass die Verlagerung von Beteiligungsformaten in den digitalen Raum auch neue Hürden, vor allem für wenig digital-affine Personengruppen, aufbaut. Unsicherheiten mit der Technik, fehlende Ausstattung oder unzureichende Internetverbindung sind Aspekte, die die Teilnahme stark erschweren kann. Lösungen, die in der Praxis bereits Anwendung finden, sind u.a. leicht verständliche und bebilderte Anleitungen der nötigen Software, eine telefonisch erreichbare Ansprechperson bei Fragen und technischen Problemen oder auch die Zurverfügungstellung von Internetfähigen Endgeräten durch die Organisator\*innen. Generell sollte stets ein besonderes Augenmerk auf die potenziellen Barrieren der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung gelegt werden und wie diesen entgegen zu wirken ist.

Neben den Fragen der Zugänglichkeit von digitalen Formaten, wirkt sich die Digitalisierung auch auf die Organisation von Beteiligung aus. Bei der digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung entfallen einige organisatorische Aufgaben und Kosten. Dazu gehört etwa die Raumsuche und -miete für analoge Veranstaltungen sowie

Anfahrtszeiten. Hierin steckt Potenzial für effizientere Abläufe. Der anfängliche Mehraufwand von digitalen Formaten, d.h. der Zeit- und Organisationsaufwand, der mit neuen Abläufen, Aufgaben und Verantwortlichkeiten einhergeht, kann über die Zeit gesenkt werden. Selbiges trifft auch auf Anschaffungskosten zu, bspw. technischer Ausstattung, die sich über die Zeit amortisieren. Was digitale Beteiligung wohl nicht leisten wird, ist zu einer umfangreichen Beschleunigung von Verfahren beizutragen. Die Stellschrauben dazu liegen an anderen Stellen.

Letztendlich birgt die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung viel Potenzial. Inwiefern das Versprechen der Digitalisierung von effizienten, niedrigschwelligen und schnellen Prozessen wirklich erfüllt werden kann, sollte bei der Planung und Durchführung von digitalen Formaten jeweils fallspezifisch bewertet werden. Digitale Beteiligungsformate führen nicht automatisch zu besseren Verfahren. Der Einsatz und die Etablierung dieser sollte gezielt erfolgen, um die Vorteile für die Beteiligten zu nutzen und den Prozess gleichzeitig anschlussfähig zu gestalten.

## Der digitale Praxisleitfaden

Der Frage, wie digitale Beteiligung souverän umgesetzt werden kann, wurde im Projekt E-Partizipation nachgegangen. Im Rahmen des durch das Umweltbundesamt (UBA) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) geförderten Vorhabens hat sich das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) e.V. den Chancen und Grenzen digitaler Beteiligungsinstrumente für die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren in Deutschland gewidmet. Der



Abbildung 1: Screenshot des Praxisleitfadens – [www.digitale-beteiligung-gestalten.de](http://www.digitale-beteiligung-gestalten.de)

erarbeitete Praxisleitfaden »[Digitale Beteiligung souverän gestalten](#)«, welcher als interaktives Format entworfen wurde, gibt Behörden konkrete Hilfestellungen und Orientierung in der Organisation digitaler Beteiligungsformate. Die im März 2024 veröffentlichte Webseite beleuchtet grundlegende Fragen sowie rechtliche Rahmenbedingungen und führt schrittweise durch die konkrete Planung und Durchführung eines digitalen Erörterungs-

termins als Videokonferenz. Der Fokus liegt zwar auf dem Format des Erörterungstermins als Videokonferenz, doch auch für weitere Beteiligungsformate finden sich im Leitfaden hilfreiche Anregungen, z.B. zu Beteiligungsplattformen, hybriden Formaten und der Bewerbung von digitalen Veranstaltungen.

Bereits die gut besuchte Abschlussveranstaltung des Projekts am 22. Februar 2024 machte deutlich, dass das Thema digitale Beteiligung auf reges Interesse stößt, insbesondere auch bei der Zielgruppe der Verwaltung. Wie eine Abfrage zu Beginn der Online-Veranstaltung zeigte, verfügt der Großteil der Teilnehmenden bislang noch über keine Erfahrungen mit digitalen Erörterungsterminen, woraus sich ein direkter Bedarf nach Wissenstransfer sowie Erfahrungsaustausch ableiten lässt. Der erarbeitete Praxisleitfaden setzt an dieser Stelle an, und liefert eine Grundlage, auf der in Zukunft weiter gezielt aufgebaut werden kann.

---

## Autorinnen

---

**Sophie Dolinga** arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Umweltrecht und Partizipation am Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UfU e.V.). In Praxis- und Forschungsprojekten widmet sie sich Themen an der Schnittstelle zwischen Demokratie und Nachhaltigkeit. Als studierte Politikwissenschaftlerin arbeitet Sophie Dolinga vor allem zu formeller Öffentlichkeitsbeteiligung, zivilgesellschaftlichen Entwicklungen und gesellschaftlicher Teilhabe.

**Kontakt:**

E-Mail: [sophie.dolinga@ufu.de](mailto:sophie.dolinga@ufu.de)

**Katharina Reimann** arbeitet als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Bereich Umweltrecht und Partizipation am Unabhängigen Institut für Umweltfragen (UfU e.V.). Als studierte Geographin mit Schwerpunkt im Bereich der Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung arbeitet sie zu formeller Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere im Kontext der Digitalisierung, und der Entwicklung der Zivilgesellschaft in Deutschland.

**Kontakt:**

E-Mail: [katharina.reimann@ufu.de](mailto:katharina.reimann@ufu.de)

---

## Redaktion

---

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de](mailto:newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de)