

Die Digitalisierung der Bauleitplanung: Eine verpasste Chance?

Alexander Brade

Das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren bleibt hinter seinen Erwartungen zurück. Es hält am Hybridmodell aus elektronischer und papiergebundener Auslegung bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung fest und geht damit nur unwesentlich über die vorherige Rechtslage (§ 4a Abs. 4 BauGB a.F.) hinaus. Vor allem adressiert es nicht die Nutzung neuer Techniken zur Bürgerbeteiligung, bei der z.B. die Planungsdaten mittels Virtual oder Augmented Reality dargestellt werden, um sie für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher zu machen und den Planungsprozess so zu vereinfachen und zu beschleunigen.

A. Einführung

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Verwaltungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, damit private und staatliche Investitionen zur Modernisierung des Landes schnell, effizient und zielsicher umgesetzt werden können.¹ Der Koalitionsvertrag sieht deshalb eine Novellierung des Baugesetzbuchs vor, mit der „die rechtlichen Grundlagen für eine vollständige Digitalisierung der Bauleitplanverfahren“ geschaffen werden sollen.² Zu diesem Zweck wurde im Juli 2023 das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren³ verkündet, das im Folgenden vorgestellt (C.) sowie daraufhin untersucht werden soll, ob es dieser Zielsetzung gerecht wird (D.). Der Beitrag konzentriert sich ausschließlich auf jene Änderungen, die Auswirkungen auf das Bauleitplan-

1 BT-Drucks. 20/5663, S. 1.

2 Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 70.

3 BGBl. 2023 I Nr. 176.

verfahren haben.⁴ Zunächst erfolgt jedoch eine kurze Einführung in den Ablauf des Bauleitplanverfahrens, wobei auch zur Sprache kommt, welche Potenziale digitale, einschließlich virtueller Formate – auch über das geltende Recht hinaus – entfalten könn(t)en (B.). Den Schluss des Beitrags bilden eine Zusammenfassung sowie ein Ausblick (E.).

B. Das Bauleitplanverfahren und die Chancen der Digitalisierung

Am Anfang des Verfahrens steht der *Aufstellungsbeschluss* der Gemeinde.⁵ Er enthält i.d.R. bereits die groben Planungszüge, zu deren Visualisierung ein 3D-Modell zum Einsatz kommen kann; derartige Modelle haben den Vorteil, dass sie für Bürgerinnen und Bürger sowie Kommunalpolitikerinnen und -politiker, die typischerweise keine juristische und/oder planerische Ausbildung genossen haben, leichter verständlich sind⁶. Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist sodann ortsüblich bekannt zu machen, § 2 Abs.1 S.2 BauGB. Erfolgt diese *Bekanntmachung* – im Rahmen des rechtlich zulässigen – (ausschließlich) im Internet, fördert dies die Transparenz und Verfahrensakzeptanz. Soweit auf die fehlende Anstoßfunktion digitaler Bekanntmachungen verwiesen wird,⁷ ist zu bedenken, dass diese Funktion in Zeiten zurückgehender Reichweiten klassischer Printzeitungen analog auch kaum besser erfüllt werden könnte⁸. Auf die Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses folgt die Erstellung des eigentlichen *Planungskonzepts*, was wiederum unter Nutzung virtueller Formate geschehen kann. Der so erarbeitete Vorentwurf ist der Öffentlichkeit, Behörden sowie sonstigen Trägern öffentlicher Belange zugänglich zu

4 Zur Verkürzung der Frist für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen von drei Monaten auf einen Monat in § 6 Abs.4 S.1 BauGB etwa M. Arndt/B. Herzer, Neue Verfahrensorderungen in der Bauleitplanung aufgrund der BauGB-Digitalisierungsnovelle, UPR 2023, 475 (482 f.) sowie zur erneuten Beteiligung nach § 4a Abs. 3 BauGB, die hier ebenfalls nicht behandelt wird, ebd., 480 f.

5 Vgl. dazu und zum Folgenden die Verfahrensübersicht bei W. Söfker, in: W. Ernst/W. Zinkahn/W. Bielenberg/M. Krautzberger, Baugesetzbuch, August 2018 Lfg. 130, § 2 Rn. 33 ff.; ferner A. Brade/A. Ebner, Baurecht Sachsen, 4. Auflage, Baden-Baden 2023, § 5 Rn. 10 ff.

6 Dazu unten D. III.

7 J. Ziekow/T. Ziemer/F. Bickmann, Evaluation des Planungssicherstellungsgesetzes (PlanSiG), Speyer 2022, S. 20.

8 P. Durinke/T. Elgeti, Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung – die Integration des PlanSiG in das VwVfG, NVwZ 2024, 112 (114).

machen und ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, §§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB (*frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung*). Auf welchem Wege das zu geschehen hat, lässt das Gesetz offen; zulässig ist es jedenfalls, die Beteiligung (auch) über das Internet zu ermöglichen.⁹ Geschieht dies, senkt das die Hemmschwelle, die Unterlagen einzusehen, da der Zugang unabhängig von Ort und Zeit möglich ist. Auch fallen die physischen Barrieren für behinderte Menschen weg, sofern die elektronischen Dokumente barrierefrei zugänglich sind, was die Inklusion fördert.¹⁰

Im Anschluss an die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung wertet die Gemeinde die eingegangenen Anregungen und Stellungnahmen aus und überarbeitet das Planungskonzept entsprechend, worauf der *Auslegungsbeschluss* folgt.¹¹ Die Einberufung und/oder Beschlussfassung im Gemeinderat kann dabei abhängig von den jeweiligen kommunalrechtlichen Vorschriften auch elektronisch erfolgen,¹² was unter Umständen einer größeren Zahl von Mitgliedern die Teilnahme ermöglicht. Für die *Bekanntmachung* des Auslegungsbeschlusses gilt das für den Aufstellungsbeschluss Gesagte entsprechend. Das überarbeitete Planungskonzept ist sodann (erneut) der Öffentlichkeit, Behörden sowie sonstigen Trägern öffentlicher Belange zur Verfügung zu stellen, um ihnen die Möglichkeit der (ggf. elektronischen) Stellungnahme zu geben, §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB (*förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung*). Die Veröffentlichung des Bebauungsplanentwurfs im Internet reduziert den Zeitaufwand für die Betroffenen und die Gemeinde; auch führt die leichtere Zugänglichkeit und Durchsuchbarkeit der bereitgestellten Unterlagen bestenfalls zu informierteren Stellungnahmen.¹³ Zwar geht dies auf Kosten der persönlichen Kommunikation mit den Einsichtnehmenden,¹⁴ diese Möglichkeit war aber erstens auch bisher nicht immer gegeben (etwa bei auseinanderfallenden Zuständigkeiten)¹⁵ und zweitens stets es der Gemeinde frei, zusätzliche Kommunikationskanäle zu schaffen¹⁶. Auf die (erneute) Auswertung der Beteiligung folgt schließlich der Beschluss des überarbeiteten Planungskon-

9 Vgl. A. Schink/P. Bachmann, in: W. Spannowsky/M. Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 63. Ed. 01.08.2024, § 3 Rn. 36 f. Dazu auch unten D. II.

10 A. Guckelberger, Die Digitalisierung der Bauleitplanung, DVBl 2024, 1 (2).

11 Vgl. nur Schink/Bachmann (Fn. 9), § 3 Rn. 69.

12 Dazu unten D. II.

13 Durinke/Elgeti, Öffentlichkeitsbeteiligung (Fn. 8), 114.

14 Ziekow/Ziemer/Bickmann, Evaluation (Fn. 7), S. 29.

15 Durinke/Elgeti, Öffentlichkeitsbeteiligung (Fn. 8), 114.

16 Guckelberger, Digitalisierung (Fn. 10), 2.

zepts, § 10 Abs. 1 BauGB (*Satzungsbeschluss*), der (ggf. abermals im Internet) bekanntzumachen ist.

C. Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren

Die Digitalisierung hielt früh in der Bauleitplanung Einzug. Bereits im Jahr 2004 wurde in § 4a Abs. 4 BauGB geregelt, dass bei der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ergänzend „elektronische Informationstechnologien“ genutzt werden können.¹⁷ War die Veröffentlichung im Internet zunächst noch freiwillig, wurde sie 2017 verbindlich, allerdings weiterhin in Ergänzung zur öffentlichen Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB. § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB a.F. lautete: Der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung nach § 3 Absatz 2 S. 2 und die nach § 3 Abs. 2 S. 1 auszulegenden Unterlagen sind *zusätzlich* in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.¹⁸ Nicht mehr als bloße Ergänzung, sondern als Regelfall sah der im Zuge der Corona-Pandemie erlassene § 3 PlanSiG die Beteiligung über das Internet vor.¹⁹ Verstetigt hat sich diese Rechtslage mit dem Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren, das am 06.07.2023 verkündet wurde.²⁰

I. Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB)

Der Systemwechsel bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung schlägt sich zunächst in § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB nieder: Anstelle der Auslegung der Entwürfe der Bauleitpläne in Papierform steht nun die Veröffentlichung dieser Unterlagen im Internet an erster Stelle. Auch wurde § 3 Abs. 2 S. 4 Hs. 2 Nr. 2 BauGB dahingehend geändert, dass Stellungnahmen zukünftig in elektronischer Form übermittelt werden „sollen“. Die mit diesem Systemwechsel gegebenenfalls verbundenen Zugangshindernisse und technologischen Barrieren²¹ versucht der Gesetzgeber dadurch abzufedern, dass er bei § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB zusätzlich stets eine oder mehrere andere „leicht zu

17 BGBl. 2004 I S. 1359 (1366).

18 BGBl. 2017 I S. 3634 (3642).

19 BGBl. 2020 I S. 1041 (1042).

20 BGBl. 2023 I Nr. 176.

21 Vgl. BT-Drucks. 20/5663, S. 14.

erreichende Zugangsmöglichkeiten“ fordert, zum Beispiel durch öffentlich zugängliche Lesegeräte oder durch eine öffentliche Auslegung (= in Papierform) der in Satz 1 genannten Unterlagen.²² Auch kann die Bereitstellung der Unterlagen „bei Bedarf“, etwa bei Nutzung der in § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB genannten einfachen Zugangsmöglichkeiten,²³ auch in nicht-elektronischer Form erfolgen, § 3 Abs. 2 S. 4 Hs. 2 Nr. 2 BauGB.

II. Förmliche Behördenbeteiligung (§ 4 Abs. 2 BauGB)

Einen Schritt weiter als bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Gesetzgeber bei der förmlichen Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 2 BauGB²⁴ gegangen. So wurde die „Kann-Regelung“ in § 4a Abs. 4 S. 2 BauGB a.F. durch die „Soll-Regelung“ in § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB abgelöst: Danach soll die Bereitstellung der Unterlagen sowie die Mitteilung hierüber elektronisch erfolgen. Die „Soll-Regelung“ drückt aus, dass hiervon nur in atypischen Ausnahmefällen abgewichen werden kann (z.B. Stromausfall, Hacker-Angriff); ein Mangel über eine ausreichende Ausstattung mit der notwendigen Informationstechnik stelle hingegen keinen Grund für eine Abweichung dar.²⁵

III. Weitere Änderungen

§ 4a BauGB in der Fassung des Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren enthält vor allem Folgeänderungen. Neu hinzugekommen ist lediglich Absatz 6. Danach richtet sich die Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens im Übrigen nach den Beschlüssen des IT-Planungsrats zur Festsetzung von IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards sowie den Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes, soweit die Beschlüsse und die Vorgaben für die Gemeinden verbindlich sind. Da sich die Verbindlichkeit für die Gemeinden bereits aus anderen Gründen ergibt, han-

22 Vgl. A. Kukkk, Stolpersteine der Veröffentlichung im Internet: Praktische Hinweise zum (vermeintlichen) Ende der analogen Auslegung von Bauleitplanentwürfen, BauR 2024, 709 (712): analoge Auslegung besteht im Rahmen einer ergänzenden Auslegung fort.

23 BT-Drucks. 20/5663, S. 14.

24 Ausführlich dazu: Arndt/Herzer, Verfahrensanforderungen (Fn. 4), 479 f.

25 BT-Drucks. 20/5663, S. 14.

delt es sich bei § 4a Abs. 6 BauGB um eine deklaratorische Regelung.²⁶ Auch ist nicht zu erwarten, dass das „Online-Zugangsgesetz 2.0“²⁷ spürbare Auswirkungen auf das Bauleitplanverfahren haben wird, da es Bund und Länder dazu verpflichtet, ihre Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten (§ 1a Abs. 1 S. 1 OZG), was sich bereits aus den Vorgaben des – insoweit spezielleren – § 3 Abs. 2 S. 5 Hs. 2 BauGB ergibt.²⁸ Anders verhält es sich mit den Beschlüssen des IT-Planungsrats, dessen Aufgaben in § 1 IT-Staatsvertrag²⁹ normiert sind. Dazu gehört u.a. der Beschluss fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Standards. Bereits im Jahr 2017 beschlossen wurde der Standard XPlanung, ein Datenformat für die Anwendung in kommunalen Softwarelösungen rund um die Bauleitplanung, der durch den Bund und die Länder bis zum Jahr 2023 einzuführen war³⁰ und auf den später zurückzukommen sein wird³¹.

D. Eine verpasste Chance?

I. Bewertung der Gesetzesnovelle

Das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren hält kaum, was sein Name verspricht.³² Der Bundesrat konnte sich nicht mit seiner Forderung durchsetzen, das Prinzip „digital only“ für das Bauleitplan-

26 Guckelberger, Digitalisierung (Fn. 10), 8.

27 Bundesministerium des Innern und für Heimat, OZG-Änderungsgesetz: Paket für die digitale Verwaltung, <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/ozg-aenderungsgesetz-node.html>, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

28 Vgl. Arndt/Herzer, Verfahrensorderungen (Fn. 4), 482.

29 Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrats und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG (IT-Staatsvertrag), Bekanntmachung der Neufassung v. 13.12.2019, BGBl. 2019 I S. 2852.

30 Handreichung XPlanung und XBau, <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/Archiv/xplanung-xbau-2018.pdf>, S. 8 f., zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

31 Dazu D. III.

32 M. Klein, Die Digitalisierung der Bauleitplanung – ändert sich überhaupt was?, JuWissBlog v. 02.08.2023, <https://www.juwiss.de/46-2023/>, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

verfahren festzuschreiben.³³ Stattdessen hält der Gesetzgeber bei der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung am Hybridmodell aus Veröffentlichung der Dokumente im Internet und analoger Auslegung fest. Das ist auch deshalb bedauerlich, weil sich die „Gewährleistung einer Teilhabemöglichkeit für möglichst weite Teile der Bevölkerung“³⁴ auch mittels öffentlich zugänglicher elektronischer Lesegeräte erreichen lässt – der in § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB vorgesehenen zusätzlichen Möglichkeit, die Unterlagen in Papierform auszulegen, bedarf es dafür nicht. Diese Regelung nehmen Teile des Schrifttums nunmehr zum Anlass, „zur Verringerung der Benachteiligung weniger computeraffiner Bevölkerungsteile“ entgegen des Gesetzeszwecks, die Papiaerauslegung perspektivisch abzuschaffen, weiterhin die Durchführung einer analogen Papiaerauslegung zu empfehlen.³⁵

Die Bewertung der Neufassung der förmlichen Behördenbeteiligung i.S.d. § 4 Abs. 2 BauGB fällt nur wenig milder aus; eine ausschließlich digitale Beteiligung ist auch hier nicht vorgesehen. Statt einer „Muss-Regelung“ hat sich der Gesetzgeber für eine „Soll-Regelung“ entschieden. Von der Rechtsprechung wird insbesondere zu klären sein, welche atypischen Ausnahmefälle ein Abweichen von der digitalen Beteiligung rechtfertigen. Auslegungsbedürftig erscheint auch der Begriff der „elektronischen Übermittlung“. Während manche Gemeinden die Abgabe der Stellungnahme per E-Mail vorsehen, greifen andere nun auf eigens dafür angelegte Internet-Plattformen zurück, bei denen sich die Stellungnehmenden erst anmelden müssen.³⁶ Diskutabel erscheint außerdem, ob die Versendung von USB-Sticks und CDs den Anforderungen des § 4 Abs. 2 S. 2 BauGB entspricht.³⁷ Diese und andere Fragen verleiten Literaturstimmen gar dazu,

33 BT-Drucks. 20/5663, S. 21. *Guckelberger*, Digitalisierung (Fn.10), 2 und *T. Siegel*, Digitalisierungsschleusen im Verwaltungsrecht und seine Offenheit für Künstliche Intelligenz, NVwZ 2024, 1127 (1132) halten die Beibehaltung analoger Kontaktformen und eine gewisse Zurückhaltung des Gesetzgebers hingegen für begrüßenswert; *A. Kukk*, Stolpersteine der Veröffentlichung im Internet – praktische Hinweise zum (vermeintlichen) Ende der analogen Auslegung von Bauleitplanentwürfen, DVBl 2024, 257 (258) hätte sich sogar (weiter) eine zwingende analoge Auslegung der Planunterlagen gewünscht.

34 BT-Drucks. 20/5663, S. 13.

35 *Kukk*, Stolpersteine (Fn. 33), 257 u. 259.

36 *P. Bachmann*, Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung – Effizienzgewinn oder Fehlerquelle?, NJW-Spezial 2024, 428.

37 I.E. zustimmend *Guckelberger*, Digitalisierung (Fn. 10), 7.

Behörden und Trägern öffentlicher Belange sicherheitshalber zugleich die Stellungsnahme mit Zugangsnachweis per Fax (!) zu empfehlen.³⁸

Auch welche Anforderungen § 3 Abs. 2 S. 1 BauGB an die tatsächliche Zugänglichkeit der Unterlagen im Internet stellt, muss erst noch von der Rechtspraxis geklärt werden.³⁹ Angesichts der in der Praxis vorkommenden Unübersichtlichkeit kommunaler Web-Auftritte sei es dem

„mündigen Bürger“ [jedenfalls] nicht zuzumuten, sich erst durch Grußworte der Bürgermeisterin und zahlreiche andere kommunale Informationen zu „clicken“, bis man auf einer weit untergeordneten Ebene auf die „veröffentlichten“ Unterlagen stößt.“⁴⁰

Klärungsbedürftig erscheint schließlich, welche „leicht zu erreichenden Zugangsmöglichkeiten“ § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB neben der dort genannten Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Lesegeräte sowie der „klassischen“ Papiaerauslegung unterfallen: Zurverfügungstellung des Materials mit Termin beim Sachbearbeiter vor Ort,⁴¹ Versand der Unterlagen in Papierform oder elektronische Versendung der Unterlagen⁴²? Nach all dem erscheint schon zweifelhaft, ob die Novelle überhaupt eine Vereinfachung für die Öffentlichkeit oder für die planaufstellende Stelle bedeutet, zumal eine Vielzahl der Gemeinden ihre Verfahren bereits zuvor entsprechend gehandhabt haben und die – ggf. parallele – Bereitstellung von Unterlagen in Papierform den Aufwand unverändert hoch hält. Insofern ist auch eine Beschleunigung des Verfahrens kaum zu erwarten, zumal die Zeitintensität der Bauleitplanverfahren maßgeblich aus der inhaltlichen Komplexität der Materie resultiert.⁴³

38 Kukk, Stolpersteine (Fn. 33), 260.

39 Dazu ausführlich Arndt/Herzer, Verfahrensorderungen (Fn. 4), 476 u. 478; Guckelberger, Digitalisierung (Fn. 10), 6 f. je m.w.N.

40 Kukk, Stolpersteine (Fn. 33), 258.

41 Vgl. Guckelberger, Digitalisierung (Fn. 10), 3.

42 Bejahend für Papierform und verneinend für elektronische Übersendung Arndt/Herzer, Verfahrensorderungen (Fn. 4), 477.

43 Ähnlich Guckelberger, Digitalisierung (Fn. 10), 1; B. Herzer, Digitalisierung der Beteiligung in der Landes- und Regionalplanung – Neuerungen durch das ROGÄnd, UPR 2023, 331 (339).

II. Was fehlt?

Das Potenzial digitaler Planungsverfahren schöpft der Gesetzgeber mit der BauGB-Novelle bei weitem nicht aus. Zunächst setzt sie erst bei der förmlichen und nicht schon bei der frühen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1 BauGB) an. Zwar nutzen viele Gemeinden inzwischen das Internet, um zu einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung einzuladen. Da sich § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB auf die gesamte Öffentlichkeit bezieht, dürfte es aber im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung weiter zwingend analoger Beteiligungsformate bedürfen.⁴⁴ Unverändert bleiben auch die Regelungen zur ortsüblichen Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses (§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB) sowie die Vorschriften über die Bekanntmachung der Pläne (§§ 6 Abs. 5, 10 Abs. 3 BauGB). Die Wirksamkeit der Bekanntmachungen bestimmt sich damit weiterhin nach Landesrecht (sowie ggf. den jeweiligen Hauptsatzungen der Gemeinden). Insofern sind zumindest erhebliche Fortschritte erzielt worden. So sind in einigen Ländern Bekanntmachungen ausschließlich im Internet zulässig, etwa in Niedersachsen (§ 11 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 NKomVG) oder Nordrhein-Westfalen (§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Bekanntmachungsverordnung). Ebenfalls weiter nach Landesrecht richtet sich die Frage, ob eine elektronische Einberufung des Gemeinderats wie z.B. in Sachsen (§ 36 Abs. 3 S. 1 SächsGemO) bzw. die Durchführung von Sitzungen ohne persönliche Anwesenheit im Sitzungsraum (vgl. etwa § 37a BWGemO für Baden-Württemberg) rechtlich zulässig sind.

III. Digitale Bauakte und virtuelle Darstellung

Solange Antragsunterlagen, Gutachten und Pläne nicht für die gesamte Verfahrensdauer von sämtlichen Beteiligten durchgängig digital abgerufen und bearbeitet werden können, kann von einem „vollständig digital zu führenden Verfahren“⁴⁵ nicht die Rede sein. Eine komplett digitale Bauakte würde auch den Weg ebnen für den Einsatz eines KI basierten Einwendungsmanagements⁴⁶ oder zur Nutzung neuer Techniken zur Bürgerbeteili-

44 So auch *Arndt/Herzer*, Verfahrensanforderungen (Fn. 4), 475 m.w.N.

45 BT-Drucks. 20/5663, S. 13.

46 Ausschuss-Drucks. 20(24)114-D, S. 6. *Guckelberger*, Digitalisierung (Fn. 10), 1 begrüßt angesichts der damit verbundenen Rechtsfragen, insbesondere wegen des Erlasses

gung, bei der die Planungsdaten mittels Virtual oder Augmented Reality dargestellt werden⁴⁷. Das Grundproblem der herkömmlichen Darstellung von Bauleitplänen – sei es in Papierform oder digital als pdf-Datei – stellt die Reduzierung dreidimensionaler Sachverhalte auf zwei Dimensionen dar. Dazu muss sich die städtebauliche Planung vielfältiger Mittel wie z.B. Abstraktionen, Symbolen und Fachbegriffen bedienen, worunter die Verständlichkeit insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger erheblich leidet. Auch zwingt es die beteiligten Personen, gedanklich selbst eine 3D-Ansicht zu erzeugen. Dadurch können unterschiedliche Vorstellungen der Planung entstehen, was Kommunikationsschwierigkeiten bedingen kann.⁴⁸

„Der Einsatz von 3D-Modellen ermöglicht dagegen die Darstellung der Planinhalte in derselben Dimension wie die Realität und versucht damit, dem Betrachter in der Interpretation des Gesehenen durch einen weniger hohen Abstraktionsgrad entgegenzukommen.“⁴⁹

Die Umsetzung in 3D unterstützt so eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Bauleitplanverfahren. Insbesondere macht sie es möglich, interaktiv erste Sichtachsen- und Schattenwurfanalysen durchzuführen – auch um seitens der planaustellenden Stelle, i.d.R. der Gemeinde, auf eventuelle Bedenken eingehen zu können. Auf diese Weise können Einwendungen minimiert und personelle sowie finanzielle Kosten reduziert werden. Fließen zusätzlich Simulationen von Verkehrsströmen oder Umwelteinflüssen ein, um die Auswirkungen eines Vorhabens zu prognostizieren, steigert dies nicht nur die Akzeptanz von Planungen in der Bevölkerung, sondern verhindert Fehlplanungen noch vor deren Realisierung.

Dreidimensional dargestellt werden können, wie die folgende Abbildung⁵⁰ in Ansätzen verdeutlicht, z.B.

einer KI-Verordnung der Europäischen Union – verabschiedet am 13.06.2024 als Verordnung (EU) 2024/1689 (ABl. L, 2024/1689) – die diesbezügliche Zurückhaltung des Gesetzgebers. Allgemein zum Einsatz von KI: Siegel, Digitalisierungsschleusen (Fn. 33), 1127.

47 Ausschuss-Drucks. 20(24)114-C, S. 3.

48 R. Levy, Virtual Reality: A Tool for Urban Planning and Public Engagement, University of Calgary, Canada, 2011, S. 3.

49 T. Besser, Städtebauliche Planung in der 3. Dimension – Einsatzmöglichkeiten der Virtual Reality Modeling Language (VRML), Kaiserslautern 1999, S. 3.

50 E. Schröter, VC Map goes XPlanung, 2023, S. 11, <https://vc.systems/wp-content/uploads/2023/07/vc-map-goes-xplanung.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

- Höhen-/Vollgeschossangaben für überbaubare Grundstücksflächen
- Höhenangaben zu technischen Anlagen und/oder Immissionsschutzmaßnahmen
- Informationen über Anpflanzungen (Höhe, Durchmesser, Pflanztiefe)
- Angaben zu unter-/überirdischen Bereichen geplanter Gebäude und Anlagen, darunter z.B. Versorgungsleitungen, Kanäle, Tiefgaragen, etc.⁵¹



Eine noch intensivere Immersion bieten Virtual oder Augmented Reality.⁵² Können bei dem Ansatz der Virtual Reality stadtplanerische Situationen in einer computergenerierten Umwelt durchlaufen werden, kann die gleiche Situation beim Augmented Reality Verfahren in der real existierenden Umwelt simuliert werden.⁵³ Bei einer so nachgebildeten Umwelt können

51 Ausführlich zu den Möglichkeiten der Visualisierung von planerischen Festsetzungen *D. Broschart*, *Bebauungsplan 3D? Die Möglichkeiten der Visualisierung von planerischen Festsetzungen*, Kaiserslautern 2011, S. 15 ff., https://zeile.net/wp-content/uploads/2016/12/Bebauungsplan_3D_Daniel_Broschart_web.pdf, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

52 Mit einem Vergleich zwischen 3D-Computergrafik und Virtual Reality: *S. Dübner*, *Virtual Reality im Planungsprozess: Anwendung am Beispiel des Bahnhofareals in Neustadt an der Weinstraße*, Kaiserslautern 2014, S. 5, https://zeile.net/wp-content/uploads/2016/11/Masterarbeit_Sven_D%C3%BCbner_Virtual_Reality_im_Planungsprozess_06-10-14.pdf, zuletzt abgerufen am 16.09.2024. Aus österreichischer Perspektive *A. Leimer*, *Anwendung von Virtual Reality in der Planungspraxis*, Wien 2018, S. 15 ff., <https://repositum.tuwien.at/bitstream/20.500.12708/6996/2/Leimer%20Andreas%20-%202018%20-%20Anwendung%20von%20Virtual%20Reality%20in%20der%20Planungspraxis.pdf>, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

53 *Broschart*, *Bebauungsplan 3D?* (Fn. 51), S. 12. Ausführlich zum Augmented Reality-Verfahren ebd., S. 52 ff.

die Bürgerinnen und Bürger nicht nur sehen, sondern erleben, was sich durch ein Vorhaben verändert. Es obliegt dann ihrer Entscheidung, welchen Standpunkt sie für die Betrachtung einnehmen. Zu sehen sein können der genaue Standort und dessen Alternativen, die Umgebungs(-bebauung), Straßen mit fließendem Verkehr (einstellbar nach Tageszeit) usw.⁵⁴ Denkbar erscheint auch die Integration von Humansensorik in die Visualisierung von Virtual Reality-Planungsprozessen, um so Angsträume im Stadtraum oder unübersichtliche und komplizierte Straßen- und Wegeführungen im Fall von Neuplanungen zu vermeiden.⁵⁵

Trotz dieser Möglichkeiten werden 3D-Modelle bisher vor allem eingesetzt, um städtebauliche Entwürfe oder gestalterische Maßnahmen zu visualisieren. In den darauf aufbauenden Phasen der Entwicklung eines Bebauungsplans werden sie nur in seltenen Ausnahmefällen eingesetzt.⁵⁶ Das liegt einerseits an den oftmals fehlenden technischen und personellen Voraussetzungen, andererseits an rechtlichen Hürden. Zumindest erlaubt der kürzlich eingeführte Standard XPlanung neben der digitalen, standardisierten Erfassung und Bearbeitung von Bauleitplänen auch die Konvertierung von 2D-Plandateien in die 3D-Umgebung.⁵⁷ Nicht angepasst worden ist dagegen bislang die Planzeichenverordnung⁵⁸. Sie regelt die in Bauleitplänen nach dem BauGB zu verwendenden Planzeichen und beschränkt sich insoweit auf 2D-Darstellungen. Diese müssten ergänzt – und perspektivisch ersetzt – werden durch 3D-Planzeichen; dadurch entfielen auch die bisher erforderliche Umwandlung von 3D-Grafikobjekten in 2D-Planzeichen.

E. Fazit und Ausblick

Das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren bringt sein Anliegen nicht entscheidend voran. Es wirft nicht nur zahlreiche

54 Leimer, Planungspraxis (Fn. 52), S. 37 sieht Vorteile der Virtual Reality-Visualisierung von Plänen auf allen drei Intensitätsstufen der Partizipation – Information, Konsultation und Kooperation.

55 Dübner, Virtual Reality (Fn. 52), S. 44.

56 Broschart, Bebauungsplan 3D? (Fn. 51), S. 9.

57 Näher E. Schröter, XPlanung von 2D zu 3D: Automatisierte BPlan-Integration im Digitalen Zwilling, Widemann-Journal, 2. Ausgabe 2022, S. 5, https://www.widemann.de/sites/default/files/downloads/journale/widemannjournal_22A2_300dpi.pdf#page=5, zuletzt abgerufen am 16.09.2024.

58 Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts (Planzeichenverordnung – PlanZV) v. 18.12.1990 (BGBl. 1991 I S. 58), zuletzt geändert durch Art. 3 BaulandmobilisierungsG v. 14.06.2021 (BGBl. 2021 I S. 1802).

(neue) Auslegungsfragen auf, sondern behält das Hybridmodell aus analoger und digitaler (Öffentlichkeits-)Beteiligung bei. Dabei gilt für eine ausschließlich digitale Beteiligung seit geraumer Zeit:

„Die bisweilen anzutreffende Behauptung, dass hierdurch ein Großteil der Bevölkerung technisch abgehängt werde, trifft aus hiesiger Sicht und praktischer Erfahrung nicht zu. Vielmehr erleichtert die Digitalisierung die Informationsbeschaffung für den Bürger. Damit einher geht jedenfalls das Potenzial der Verbesserung von Akzeptanz und Konfliktbewältigung durch die umfassende Informationsbereitstellung.“⁵⁹

Weder ergreift das Gesetz die Chance, für eine kontinuierliche digitale Verfahrenstransparenz durch eine durchgängig digitale Abrufbarkeit der Daten zu sorgen, noch adressiert es den Einsatz von KI oder die Möglichkeit, Planungsdaten dreidimensional darzustellen, um sie für die Bürgerinnen und Bürger verständlicher darzustellen und den Planungsprozess zu vereinfachen. Im Ergebnis dürften die beschleunigenden Effekte der Änderungen im Beteiligungsverfahren eher überschaubar sein, zumal die Dauer von Planverfahren in der Bauleitplanung in aller Regel weniger von den (Mindest-)Anforderungen an das Planverfahren abhängt, sondern vielmehr von der Bewältigung materiell-rechtlicher Anforderungen, der technischen Ausstattung der Planungsverwaltungen sowie einer personell leistungsfähigen Verwaltungsstruktur.⁶⁰ Immerhin zeigt sich der Gesetzgeber perspektivisch offen dafür, die Beteiligungsvorschriften „in Richtung eines vollständig digital zu führenden Verfahrens“ weiterzuentwickeln.⁶¹ Entscheidende Impulse dafür dürfte die in § 245f Abs. 2 BauGB vorgesehene Evaluation der Änderungen der §§ 3, 4, 4a BauGB liefern. So, stay tuned!

59 B. Dammert/G. Brückner, Lehren aus dem PlanSiG – Welche Elemente der Digitalisierung könnten auch künftig zur Verfahrensbeschleunigung beitragen?, EnZW 2022, III (113).

60 Vgl. Herzer, Neuerungen durch das ROGÄndG (Fn. 43), 339. Dammert/Brückner, Verfahrensbeschleunigung (Fn. 59), 116 sehen in der technischen und personellen Ausstattung die „größte (politische) Herausforderung“.

61 BT-Drucks. 20/5663, S. 13.

