

05.04.2024

Bundesministerium des Innern und für Heimat,  
Referat V II 1 - Verwaltungsverfahrenrecht,  
Informationszugangswesen, Personenstandswesen  
Alt Moabit 140

10557 Berlin

## Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zur Abgabe einer Stellungnahme zum Referentenentwurf, die wir gerne wahrnehmen.

Die Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben in den vergangenen Jahren hat sich auf Bundes- und Länderebene bewährt. Ihr Potential als Beitrag zur Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung ist sichtbar geworden, allerdings noch nicht vollständig ausgeschöpft.

Der vorliegende Referentenentwurf zur Änderung des Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes ist deshalb **grundsätzlich zu begrüßen**.

Diese Änderung als „Gesetz zur Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu bezeichnen wird den in diesem Zusammenhang nötigen komplexen Prozessen und den Anforderungen an eine einheitliche Rahmensetzung daran jedoch **nicht gerecht**.

Wir empfehlen, im Nachgang zu den hier geplanten sinnvollen Änderungen am Verwaltungsverfahrensgesetz, tatsächlich ein entsprechendes eigenes Gesetz zu entwickeln, in dem die Prozesse und Standards früher Öffentlichkeitsbeteiligung **ausführlich geregelt** werden könnten und sollten.

Grundlage für die Erstellung eines entsprechenden Gesetzes sollte ein wissenschaftliche **Evaluation** der bisherigen Wirkung des Verwaltungsverfahrensgesetzes sein.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang zum Beispiel auf folgende Dokumente:

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor  
<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/VI/handbuchbuergerbeteiligung.html>
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW, Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich  
[http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/broschuere\\_handreichungen.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/broschuere_handreichungen.pdf)
- Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung der Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln und Münster  
[https://www.bezreg-koeln.nrw.de/system/files/media/document/file/verfahren\\_leitfaden-fuer-eine-fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf](https://www.bezreg-koeln.nrw.de/system/files/media/document/file/verfahren_leitfaden-fuer-eine-fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf)
- Verwaltungsvorschrift der Landesregierung Baden-Württemberg zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren.  
<https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/VVBW-VVBW000034587>

Zu den beabsichtigten Änderungen im Einzelnen:

### § 25 a VwVfG Abs. 1

Die Formulierung unterscheidet sich in einem Punkt erheblich von der bisherigen Formulierung in § 25 VwVfG Abs. 3.

Dort wurde bislang die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich als Unterrichtung der Öffentlichkeit über Ziele und Mittel des Vorhabens definiert. Nach den anerkannten Standards der Bürgerbeteiligung handelte es sich entsprechend bislang lediglich um Vorstufen der Beteiligung.

Mit der Neufassung des Textes wird erstmals die **Beteiligung** der Öffentlichkeit in den Fokus gerückt. Damit ist nunmehr tatsächlich Beteiligung zum Gegenstand des Gesetzes geworden, was ausdrücklich zu begrüßen ist.

### § 25 a VwVfG Abs. 2

An dieser Stelle wird die Beteiligung jedoch wiederum nur als Information definiert.

Hier wäre es aus Sicht der im Fachverband Bürgerbeteiligung organisierten Experten der Beteiligungsbranche (aus den Handlungsfeldern Verwaltung, Politik, Vorhabenträgern und Dienstleistung) dringend angeraten, die **Umsetzung** dieses Beteiligungsanspruchs im Gesetz zumindest grob zu umreißen.

Insbesondere auch Fragen des Beteiligungsscopings (Wer wird wann wie zu was beteiligt?) spielen hier eine Rolle. Ebenso wie eine seriöse Abschichtung von Bürger- und Stakeholderbeteiligung. Beide Zielgruppen sind in der Regel zu beteiligen, je nach Projekt können das ggf. auch unterschiedliche Prozessstränge sein.

## § 25 a VwVfG Abs. 3

Die hier präzierte Unterrichtung der Behörde ist sinnvoll.

Allerdings gibt es zwischenzeitlich für die Ergebnissicherung von Beteiligungsprozessen etablierte Standards, auf die hier verwiesen werden sollte.

Insbesondere sollte ein **Wirkungsbericht** integriert werden, der darstellt, ob und in welchem Umfang die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zur Qualifizierung bzw. Modifizierung des Vorhabens beigetragen hat.

Zudem plädieren wir dafür das Wort „betroffenen“ im letzten Satz zu streichen. Da die Frage, wer letztlich betroffen ist, meist nicht allein von der Behörde oder dem Vorhabenträger entscheiden werden kann. Die Ergebnisse öffentlich zu kommunizieren, gehört heute zum **Standard guter Beteiligung** und zu den Standards der Open Government Initiative, denen sich auch die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat

## Ergänzender Vorschlag

Nach wie hat ist die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in der aktuellen Gesetzgebung lediglich **Vorschlagscharakter**. Die Behörde soll lediglich „darauf hinwirken“.

Die positiven Erfahrungen der vergangenen Jahre und die zwischenzeitlich entwickelte Beteiligungspraxis zahlreicher Vorhabenträger belegen jedoch, dass die Zeit für verbindlichere Vorgaben reif ist.

Der Fachverband Bürgerbeteiligung empfiehlt deshalb, zukünftig einen qualifizierten **Beteiligungsbericht** (s.o.) zum verpflichtenden Standard von Antragsunterlagen zu machen

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Sommer  
Vorsitzender