

Stellungnahme

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

des

Deutschen Naturschutzing (DNR)

und des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen e.V.

03. April 2024

Zusammenfassung

DNR und UfU begrüßen die Zielstellung, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren zu stärken. Allerdings reicht der vorliegende Entwurf eines neuen § 25 a VwVfG hierfür nicht aus, denn er entspricht dieser Zielstellung nur sehr bedingt.

Wie im Titel des Referentenentwurfes leider etwas missverständlich ausgeführt, handelt es sich nicht um ein eigenes Gesetz zur Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Allerdings würde aufgrund der vielfältigen Aspekte die Öffentlichkeitsbeteiligung schlechthin ein eigenes Gesetz rechtfertigen. Wir erlauben uns daher, auf das vom UfU für den NABU und den BUND entwickelte Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (ÖBG) aus dem Jahr 2023 zu verweisen.¹

Bereits Anlass und Zielstellung des hier vorliegenden Gesetzentwurfs nehmen nur teilweise die aus dem Bund-Länder Pakt sich ergebenden Ziele der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Anstatt nur auf technische, digitale Abläufe zu fokussieren, wie im vorliegenden Gesetzentwurf, sollten alle Dimensionen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, wie beispielsweise in der Verwaltungsvorschrift zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Land Baden-Württemberg oder der VDI 7000 umgesetzt, adressiert werden.

Im § 25 Abs. 1 VwVfG sollte weiterhin genauer die Art und die Form der Beteiligung dargelegt werden, um Rechtsklarheit darüber zu schaffen, welche Beteiligungstiefe und welchen Beteiligungsumfang der Gesetzgeber im Sinn hat.

Um zu vermeiden, dass die Bemühungen der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung ins Leere laufen, sollten mindestens immer die anerkannten Umweltverbände gemäß § 3 UmwRG bzw. gemäß Landesnaturschutzgesetze beteiligt werden.

Das für das weitere Verfahren zu erstellende Protokoll über den Beteiligungsinhalt und die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte auch Aussagen darüber enthalten, was durch die Ergebnisse verändert und welche Planungsinhalte aus welchen Gründen beibehalten wurden. Nur dadurch entsteht neben Transparenz eine Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse.

¹ Siehe <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/umweltpolitik/230626-oebg.pdf>;
<https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/25-jahre-aarhus-konvention-mitspracherecht-beim-umweltschutz/>

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist insbesondere nach den Ereignissen zum Bahnhofsbaubau in Stuttgart 2010 und den danach einsetzenden intensiven bundesweiten Debatten zu einer besseren Öffentlichkeitsbeteiligung als eines der Lehren und neu zu entwickelnden Instrumente von breiten Kreisen der Gesellschaft benannt worden, um künftig manifeste Konfliktlagen wie in Stuttgart zu vermeiden. Auf Bundesebene ist 2013 mit dem PlVereinHG in § 25 Abs. 3 VwVfG eine kurze Regelung in das Verwaltungsverfahrensgesetz aufgenommen worden, die seitdem „vernünftige“² Vorhabenträger freiwillig zu einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung anhalten soll. Ob das so ist, und wenn ja, welche Wirkungen damit verbunden sind, ist bislang auf Bundesebene nicht ermittelt bzw. evaluiert worden.

Mit Baden-Württemberg hat ein Bundesland in Deutschland 2013 eine eigene verbindlich ausgestaltete Verwaltungsvorschrift zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erlassen³, die Standards der frühen Beteiligung beinhaltet und damit auch in der Tiefe zeigt, welche Aspekte in diesem Zusammenhang betrachtet werden müssen. Die Regelung in Baden-Württemberg ist also im Gegensatz zur Bundesebene nicht freiwillig für den Vorhabenträger, sondern verpflichtend. 2021 wurde eine umfangreiche Evaluation hierzu abgeschlossen, die u.a. folgende Ergebnisse mit sich brachte: *„Zusammenfassend kann resümiert werden, dass die in der VwV ÖB formulierten Ziele der frühen ÖB, Ziele und Auswirkungen des Vorhabens zu kommunizieren, erfüllt wurden und fester Bestandteil der frühen ÖB sind. ... Die Analysen konnten belegen, dass die Vorhabenträger im Durchschnitt die Wirkung der frühen ÖB auf die Verfahrensakzeptanz besser als die Akzeptanz auf das Vorhaben beurteilten. Insbesondere die Beteiligten bilanzierten die Verfahrensakzeptanz positiv. Nicht zuletzt diese positiven Wahrnehmungen führten auf Seiten der Befragten dazu, dass die frühe ÖB als relativ nützlich wahrgenommen wurde.“*⁴

Intension des Bundesgesetzgebers

Die Ergebnisse der Evaluation in Baden-Württemberg sollten Anlass sein, die positiven Erfahrungen auch auf bundesweite Verfahren im Bereich der Planungs- und Genehmigungsverfahren zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu übertragen. Mit den Ergebnissen des Bund-Länder-Paktes wurde die Notwendigkeit, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu stärken, sogar nochmals bekräftigt: *„...Die Kommunikation soll die relevanten Konfliktfelder berücksichtigen und ergebnisorientiert befrieden. Dazu soll die Möglichkeit einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) stärker genutzt werden.“*⁵

Dieser Zielstellung kommt der vorliegende Gesetzentwurf nur bedingt nach. Im Grunde wird die Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf nicht näher ausgeführte digitale Verwaltungsverfahren reduziert. Das entspricht nicht den zu betrachtenden Dimensionen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in der VDI 7000 oder der Verwaltungsvorschrift in Baden-Württemberg verankert sind.

² Siehe Kopp/Ramsauer Kommentar VwVfG § 25 Nr. 29a.

³ Siehe Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) v. 17.12. 2013 (GABl. 2014.22).

⁴ Siehe deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Abschlussbericht Evaluierung der Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg, Speyer. 2020, S. 119 f.

⁵ Siehe Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, November 2023, S.2

§ 25 a VwVfG im Einzelnen

a) § 25 a Abs. 1

Die künftige Vorschrift des § 25 a Abs. 1 VwVfG unterscheidet sich nur wenig von der bisherigen Vorschrift des § 25 Abs. 3 VwVfG. Allerdings ist positiv hervorzuheben, dass nunmehr eine *Beteiligung* mit der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung beabsichtigt ist, statt wie bislang lediglich eine Unterrichtung über die Ziele des Vorhabens usw. stattfinden soll. Allerdings bleibt der Gesetzentwurf samt Begründung schuldig, wie diese Beteiligung ablaufen soll bzw. durchzuführen ist. Das hierbei viele Aspekte hierbei eine Rolle spielen, ist einschlägig und auch dem BMI bekannt. Hilfreich wäre es daher, zumindest in der Begründung zu Abs. 1 auf die Verwaltungsvorschrift in Baden-Württemberg zu verweisen oder zumindest die Evaluationsergebnisse zu erwähnen, um deutlich zu machen, welche Verfahrensschritte und welche Prämissen bei der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung eine Rolle spielen. Dies dient auch der besseren Vollziehbarkeit in der Praxis. Nicht zuletzt könnte auch ein Verweis auf die VDI-Richtlinie (VDI-7000) hilfreich sein, um dem Rechtsanwender die Chance zu geben, sich zu orientieren und gute Praxisstandards kennenzulernen und einzuhalten.

b) § 25 a Abs. 2

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält keine Angaben darüber, wie der Vorhabenträger die betroffene Öffentlichkeit informiert oder auch überhaupt ermittelt. Das ist aber relevant. Mit dem Verweis auf BaWü wäre deutlich, dass mittels Umfeldanalyse der Kreis der Betroffenen bestimmbar ist. Da die Evaluation in BaWü gezeigt hat, dass jedenfalls die anerkannten Umweltverbände regelmäßig die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wahrnehmen, sollten diese sehr exakt bestimmbar Umweltverbände, die gemäß Definition der Aarhus-Konvention zur betroffenen Öffentlichkeit zu zählen sind, immer beteiligt werden. Dies sollte dementsprechend im Gesetzentwurf oder durch Klarstellung in der Begründung ergänzt werden.

c) § 25 a Abs. 3

Da konkludent zum Ausdruck gebracht wird, dass die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im weiteren förmlichen Verfahren Verwendung finden sollen, was zu begrüßen ist, sollte das zu erstellende Protokoll über Inhalt und Ergebnisse des Verfahrens auch an den Beteiligten des Prozesses der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verfügung gestellt werden und nicht nur an die verfahrensleitende Behörde durchgestellt werden. Aus den Ansprüchen zur Erlangung von öffentlichen Informationen ist es ohnehin möglich, diese Informationen zu bekommen. Es sollte aber nicht erzwungen werden müssen, sondern im Sinne der Akzeptanz und der Schaffung von Vertrauen obligatorisch zur Verfügung gestellt werden. Ein entsprechender Hinweis seitens des Gesetzgebers wäre hier sinnvoll.

Dieses Protokoll sollte auch Aussagen darüber enthalten, was durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Gegensatz zur ursprünglichen Planung verändert wurde und woran aufgrund welcher Argumente festgehalten wird. Dies ist deshalb wichtig, weil es neben der Dimension Verfahrensbeschleunigung bei früher Öffentlichkeitsbeteiligung auch um die Dimension Verfahrensakzeptanz geht, was nur durch entsprechende schriftliche Aussagen nachvollziehbar wird.

Kontakt & weitere Informationen

Dr. Michael Zschesche, Geschäftsführer UfU, michael.zschesche@ufu.de

Florian Schöne, Geschäftsführer Deutscher Naturschutzring (DNR), florian.schoene@dnr.de