
Hintergrundpapier: Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in Deutschland (2020-2023)

1. Einleitung und methodischer Ansatz

Das vorliegende Hintergrundpapier basiert auf den Erkenntnissen des Monitoring-Reports 2020-2023 des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU) zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten in der Bundesrepublik Deutschland. Der Report analysiert Planfeststellungsverfahren und Genehmigungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und konzentriert sich auf die Jahre 2020 bis 2023.

Die Untersuchung wurde in einem vierstufigen Verfahren durchgeführt:

- **Datensicherung und -auswertung:** Zunächst wurden die auf den bundes- und landesweiten UVP-Portalen veröffentlichten Daten zu Zulassungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) systematisch erfasst.
- **Online-Literaturrecherche:** Zur Validierung der UVP-Portal-Daten erfolgte ein Abgleich mit öffentlich zugänglichen Berichten und Informationen von anerkannten deutschen Umweltverbänden.
- **Online-Abfrage:** Die Datenbasis wurde durch eine Abfrage beim Bund sowie den Staatskanzleien der Länder zu den durchgeführten Verfahrenszahlen im Untersuchungszeitraum erweitert.
- **Ermittlung der Gesamtzahl:** Durch die Kombination der verschiedenen Informationsquellen konnte eine Schätzung der tatsächlich stattgefundenen Beteiligungsverfahren vorgenommen werden.

2. Zentrale Befunde zur Transparenz und Partizipation

Die Untersuchung dokumentiert ein erhebliches Auseinanderklaffen zwischen den gesetzlichen Anforderungen und der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland. Entgegen der geltenden UVP-Richtlinie, die die Veröffentlichung aller Genehmigungs- und Zulassungsverfahren auf den zentralen UVP-Portalen vorschreibt, wurde im Zeitraum von 2020 bis 2023 nur etwa jedes vierte Verfahren auf diesen Plattformen bekannt gemacht. Dies stellt einen klaren Verstoß gegen die geltende Rechtslage und damit gegen EU-Recht dar.

Der Report belegt, dass die Nichtveröffentlichung von Verfahren die Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin behindert. Während die absolute Zahl der auf den UVP-Portalen veröffentlichten Verfahren im Jahr 2023 bei 596 lag, ermittelte das UfU eine Gesamtzahl von 1.950 Zulassungs- und Genehmigungsverfahren in ganz Deutschland. Die festgestellte Diskrepanz zwischen veröffentlichten und tatsächlich stattfindenden Verfahren hat sich in den letzten Jahren verfestigt. Die jährliche Zahl der tatsächlich stattfindenden Zulassungs- und Genehmigungsverfahren im Infrastrukturbereich hat sich mit etwa 1.900 bis 2.000 Verfahren in den Jahren 2022 und 2023 stabilisiert und bestätigt die Erkenntnisse der früheren Monitoring-Berichte.

3. Einfluss der COVID-19-Pandemie und der Digitalisierung

Die COVID-19-Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen führten im Frühjahr 2020 zunächst zu einem Rückgang der Beteiligungsverfahren um etwa 20-25 % im Vergleich zu den Vorjahren. In Reaktion darauf wurde im Mai 2020 das Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)

verabschiedet, das erstmals die digitale Beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren gesetzlich verankerte. Das Gesetz ermöglichte die elektronische Veröffentlichung von Unterlagen und stellte die Fortführung von 24 verschiedenen Zulassungsverfahren sicher.

Die Pandemie hat der Öffentlichkeitsbeteiligung einen Digitalisierungsschub verliehen. Allerdings wurden die etablierten Standards der Beteiligung durch das PlanSiG abgesenkt und somit geschwächt. Insbesondere die Möglichkeit, Erörterungstermine, die für den direkten Austausch zwischen Betroffenen, Behörden und Vorhabenträgern von großer Bedeutung sind, durch Online-Konsultationen zu ersetzen, wird kritisiert.

Der Gesetzgeber hat einen kleinen Teil der Regelungen des PlanSiG Ende 2023 in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) überführt, was eine zentrale Regelung der digitalen Beteiligung in einigen Elementen ermöglicht. Dennoch bleibt die Rechtslage aufgrund zahlreicher Änderungen in Einzelgesetzen äußerst unübersichtlich.

4. Ausblick

Der Bericht verdeutlicht, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung vor ihrem größten Umbruch seit Jahrzehnten steht, der vor allem durch die Digitalisierung vorangetrieben wird. Um eine leistungsfähige und qualitativ hochwertige Beteiligung im digitalen Zeitalter zu gewährleisten, müssen die Erfahrungen aus der Pandemie genutzt werden, um Standards für eine gelungene digitale Beteiligung zu entwickeln.

Ein Vorschlag für ein umfassendes Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, wie er 2022 von BUND und NABU vorgelegt wurde, versucht, die wesentlichen Verfahrensschritte der digitalen und analogen Öffentlichkeitsbeteiligung in einem einzigen Gesetz zusammenzufassen, um die Handhabung für Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern. Die fortschreitende Digitalisierung sollte nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Effizienzsteigerung, sondern vielmehr im Sinne einer qualitativ besseren Beteiligung der Zivilgesellschaft diskutiert werden, die das nötige „Empowerment“ braucht.

Der Gesamtreport ist in Druckversion beim UfU kostenfrei erhältlich (E-Mail an jonas.rueffer@ufu.de) oder unter folgendem Link online abrufbar: <https://www.ufu.de/downloads/monitoring-report-2020-2023/>