



Universität Stuttgart

Universität Stuttgart • Keplerstraße 17 • 70174 Stuttgart
Institut für Volkswirtschaftslehre und Recht
Abteilung für Rechtswissenschaft

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)525 B

**Institut für
Volkswirtschaftslehre
und Recht**
Abteilung für
Rechtswissenschaft
Prof. Dr. Daniela Winkler

Ansprechpartner/in
Dr. Marc Zeccola

Kontakt
Keplerstraße 17 – 9. OG, Raum 9.025
70174 Stuttgart
Tel: 0711 685-82934
Fax: 0711 685-82932
E-Mail:
winkler@ivr.uni-stuttgart.de
Web:
www.ivr.uni-stuttgart.de/recht

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung

*Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren
BT-Drucksache 20/11980*

Stuttgart, den 31.10.2024

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist bisher in § 25 Abs. 3 VwVfG ausformuliert und soll nun in einen eigenen § 25a VwVfG-E überführt werden. Inhaltlich finden dabei wenige Änderungen statt, diese beziehen sich im Schwerpunkt auf systematische Anpassungen.¹ Neu ist die Konkretisierung des § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG, der die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung regelt. Bisher soll das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragsstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. In der Fassung des geplanten § 25a Abs. 3 VwVfG-E wurde diese Übermittlungsverpflichtung nun ausdifferenziert. So soll der Vorhabenträger Inhalt und abschließendes Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in einem „verkehrsüblichen elektronischen Format unverzüglich, spätestens mit der Antragstellung, an die Behörde übermitteln“ (Nr. 1) und „der betroffenen Öffentlichkeit mitteilen“ (Nr. 2). Damit sind im Wesentlichen zwei Änderungen vorgesehen. Zum einen ist nun auch der Inhalt Teil der Übermittlungsverpflichtung. Zum anderen ist gegenüber der Behörde ein verkehrsübliches elektronisches Format zu verwenden, bezüglich der betroffenen Öffentlichkeit genügt nunmehr die Mitteilung (ohne weitere Konkretisierung). Nach Abs. 3 S. 2 soll zudem ein maschinenlesbares Format verwendet werden, wenn die technischen Voraussetzungen vorliegen und kein unverhältnismäßig hoher Aufwand entsteht.

Bei der Frage nach den Auswirkungen der geplanten Änderungen ist zunächst zu unterscheiden. Denn materiell-rechtliche Anpassungen in Bezug auf die Hinwirkungspflicht aus § 25 Abs. 3 VwVfG ergeben sich nicht. Vielmehr betreffen die Anpassungsüberlegungen formelle Verfahrensfragen, die in der

Bank
Baden-Württembergische Bank
Stuttgart – BW-Bank

IBAN
DE51 6005 0101 7871 5216 87

SWIFT/BIC
SOLADEST600

Umsatzsteuer-IdNr.
DE147794196

¹ BT-Drs. 20/11980, S. 5 f.



Optimierung der Verbindung zwischen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragsstellung und dem eigentlichen Verfahren stehen. Weiterhin muss die Behörde darauf hinwirken, dass bei raumbedeutsamen Vorhaben mit qualifizierten Auswirkungen² die Öffentlichkeitsbeteiligung seitens des Vorhabenträgers durchgeführt wird. Bei Fehlern oder Verstößen hiergegen ergeben sich weiterhin keine subjektiven Rechtsverletzungen oder Präklusionen.³

Die Grundkonzeption der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung besteht deshalb auch nicht in einer obligatorischen Verfahrensverpflichtung seitens der Behörden, sondern setzt an einer fakultativen, deklaratorischen Wirkung an. Im Kern bildet die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung demnach eine Unterstützung der Amtsermittlung und der Auskunftspflicht (§ 24 VwVfG), die die Behörde später in die Lage versetzt, eine Entscheidung unter Abwägung aller Belange zu treffen. Da die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor Antragstellung stattfindet, ist sie in ihrer bisherigen Form auch dem informellen Verfahren zuzurechnen, dass die Aufgabe hat, dem sogenannten Beteiligungsparadoxon entgegenzuwirken. Die bisherige Vorschrift der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hat sich bewährt, vor allem in der Praxis wird sie als ein verfahrensbeschleunigendes Element wahrgenommen.⁴ Das liegt weniger an den formalen Verfahrensanforderungen, sondern an ideellen Voraussetzungen, wie Kommunikations- und Akzeptanzoptimierung. Denn die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung schafft das Bewusstsein, bereits frühzeitig Konflikte aufzudecken und diese im Wege der Kommunikation zu adressieren, die sich aber bspw. entgegen der verfahrensbezogenen Beteiligung nicht nur in Stellungnahmen oder Erörterungen erschöpft. Gerade im Hinblick auf geänderte Vorstellungen des Verhältnisses von Verwaltung und Öffentlichkeit erscheinen die formellen Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr zeitgemäß.⁵

Wenn die Anpassungen so erfolgen, kann auf die bisherigen Erfahrungen des § 25 Abs. 3 weitestgehend zurückgegriffen werden. Juristisch ist die Auslagerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in einen eigenständigen Paragraphen vor allem eine systematische Aufwertung, bei der die

² *Schneider*, in Schoch/Schneider, Kommentar zum VwVfG, § 21, Rn. 67 f.;

Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, NK-Kommentar VwVfG, § 21, Rn. 48.

³ So die einhellige Auffassung: *Schneider*, in Schoch/Schneider, Kommentar zum VwVfG, § 21, Rn. 73; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, § 25, Rn. 79.

⁴ Hierzu prominent die Richtlinie VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“, aber auch *Arndt*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Bundestag?, ZRP 2018, S. 177 ff.

⁵ Hierzu am Beispiel des Erörterungstermins *Zeccola/Augsten*, Der verwaltungsrechtliche Erörterungstermin – vom Herzstück zum Hindernis zeitgemäßer Öffentlichkeitsbeteiligung?, DÖV 2022, S. 442 ff.

Bedeutung nochmals hervorgehoben wird. Der appellative Charakter der Norm wird so zusätzlich unterstützt.

Die Einführung einer besseren Verknüpfung der Inhalte und Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem anschließenden Verfahren durch elektronische Formate wirkt sich positiv auf die Verfahrensökonomie aus. Bereits bisher wurde durch § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG klargestellt, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung dokumentiert und aufbereitet sein muss.⁶ Grundsätzlich wird durch die Weitergabe der Inhalte und Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung die Behörde bereits im Zeitpunkt des Verfahrensbeginns in eine optimierte Ausgangsposition durch eine verbesserte Position im Hinblick auf den Amtsermittlungsgrundsatz versetzt. Das hat positive Auswirkungen auf die Verfahrensökonomie und demnach auf die Verfahrensbeschleunigung, denn die Behörde kann bereits aus den Ergebnissen der frühen Öffentlichkeitsbescheinigung filtern, welche relevanten Umstände im Verfahren konfliktrichtig sein können. Dies ermöglicht ihr bereits in einem frühen Verfahrensstadium den Fokus auf zeitintensive Belange reagieren zu können. Zudem wird so die Rückkopplung zwischen Öffentlichkeit und Behörde garantiert, bei der die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, wie mit den Belangen umgegangen wurde und das Vertrauen in das Verfahren gestärkt. Problematisch ist der etwas unbestimmte Bezug auf den Begriff des Inhalts, der neu eingeführt werden soll. Dies lässt zunächst eine gänzliche Weitergabe aller gewonnen Erkenntnisse vermuten, bei der zum einen ein erhöhter Verwaltungsaufwand entstehen kann. Zum anderen könnte eine Überfrachtung der Öffentlichkeit die Folge sein, indem sämtlicher Erkenntnisse nicht mehr die wesentlichen Belange herausfiltern und dem Gesetzeszweck sogar entgegenlaufen könnte. Zu überlegen wäre deshalb, den Begriff des Inhalts um ein „wesentlich“ zu ergänzen oder zumindest so auszulegen, was auch der Gesetzesintention entsprechen würde. Der Vorteil wäre, dass man sich bei der Begriffsbestimmung des wesentlichen Inhalts dann auf die Begriffsbestimmung aus der bestehenden Vorschrift § 68 Abs. 4 Nr. 4 VwVfG beziehen könnte.

Neu ist, dass die Übermittlung der Inhalte und Ergebnisse auf elektronischem Wege erfolgt. Das ist letztlich nur konsequent, da die elektronische Verarbeitung deutlich schneller vonstatten geht als die Übermittlung der bisherigen Papierform. Der Gesetzgeber hat dabei auch berücksichtigt, dass es in besonderen Ausnahmefällen, beispielsweise bei großen Planzeichnungen oder auch im Bereich der barrierefreien

⁶ *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG, § 25, Rn. 77; *Ziekow*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, NVwZ 2013, S. 754 (759).

Zugänglichmachung, zu besonderen Härten kommen kann, bei denen dann weiterhin die konventionellen Übermittlungsformate angewendet werden können. Es ist aber davon auszugehen, dass in der Praxis der Vorhabenträger ohnehin nur mit elektronischen Formaten arbeitet. Die Praktikabilität liegt in diesem Fall auf der Hand und fügt sich in die Notwendigkeit einer Digitalisierung des Verfahrens ein.

Abschließend sind aus juristischer Perspektive wenige Änderungen zu erwarten. Die neue Übermittlungspflicht und die Auslagerung werden die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht wesentlich verändern. Die grundsätzliche Kritik an einer Neugestaltung ist deshalb auch in der Folge zu erwarten. Die Ausgestaltung als „Soll“-Vorschrift und die ledigliche Hinwirkungspflicht, also der fakultative Charakter der Norm, steht einer weiteren Aufwertung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Weg.