

Zwischenbericht des Arbeitskreises I der Innenministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder

„Bürgerbeteiligung im Planungsrecht“

I. Ausgangssituation

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben in ihrer Jahreskonferenz vom 23. bis 25. Oktober 2013 die Bedeutung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Planungsvorhaben in den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft betont und die mit dem Planungsvereinheitlichungsgesetz getroffenen Regelungen zur Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Vorhaben begrüßt.

Durch Artikel 1 des Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31. Mai 2013 (BGBl. I S. 1388) wurden u. a. auch Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben in § 25 Abs. 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) eingeführt. Diese Neuregelungen traten am 7. Juni 2013 in Kraft und haben folgenden Wortlaut:

„(3) Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.“

In Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt traten die Regelungen aufgrund einer dynamischen Verweisung auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes am 7. Juni 2013 zeitgleich mit der bundesgesetzlichen Bestimmung in Kraft. In allen anderen Ländern wurde der Regelungsinhalt von § 25 Abs. 3 VwVfG durch eine gesetzgeberische Änderung der jeweiligen Landesverwaltungsverfahrensgesetze in das Landesrecht übernommen. Die Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind daher in den Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten wie folgt in Kraft getreten:

- Baden-Württemberg 27. Mai 2015
- Bayern 1. Juni 2015
- Berlin 7. Juni 2013
- Brandenburg 7. Juni 2013
- Bremen 28. Januar 2015
- Hamburg 1. Juni 2014
- Hessen 9. Juli 2015
- Mecklenburg-Vorpommern 24. Mai 2014
- Niedersachsen 7. Juni 2013
- Nordrhein-Westfalen 28. Mai 2014
- Rheinland-Pfalz 7. Juni 2013
- Saarland 1. August 2014
- Sachsen 7. Juni 2013
- Sachsen-Anhalt 7. Juni 2013
- Schleswig-Holstein 25. September 2015
- Thüringen 29. März 2014

Auf Initiative des Landes Baden-Württemberg hat die Ministerpräsidentenkonferenz in ihrer Sitzung vom 23. bis 25. Oktober 2013 auch den Beschluss gefasst, die Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bis Ende des Jahres 2014 von der Innenministerkonferenz in Zusammenarbeit mit den Ministerkonferenzen der für Raumordnung, Umwelt, Bauen, Verkehr und Wirtschaft zuständigen Ressorts evaluieren zu lassen (An-

lage 1). Da die Bestimmungen von den meisten Ländern erst in das jeweilige Landesrecht überführt werden mussten, konnten bis zum Ende des Berichtszeitraums keine hinreichenden Erkenntnisse bei der Anwendung der neuen Regelungen gewonnen werden. Mit Schreiben vom 26. Mai 2014 hat Herr Ministerpräsident Winfried Kretschmann als damals amtierender Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz auf Bitte der Innenministerkonferenz daher den Evaluierungszeitraum und die Frist zur Erstattung des Berichts bis zum Ende des Jahres 2015 verlängert (Anlage 2).

Die Mitglieder des Arbeitskreises I der Innenministerkonferenz haben in ihrer Sitzung am 20./21. April 2015 in Mainz beschlossen, zur Erfüllung der Berichtspflicht eine entsprechende Abfrage im schriftlichen Verfahren bei den Ländern durchzuführen.

Dabei war zunächst festzustellen, ob in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder eine den bundesrechtlichen Regelungen entsprechende Rechtsvorschrift zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung aufgenommen wurde und wann diese Bestimmung in Kraft getreten ist. Außerdem wurde abgefragt, welche praktischen Erfahrungen mit diesem neu eingeführten Rechtsinstrument in den Ländern bereits gemacht werden konnten. Die Mitglieder des Arbeitskreises I haben sich darauf verständigt, Projekte mit früher Öffentlichkeitsbeteiligung bis zum Stichtag des 30. Juni 2015 zu evaluieren.

II. Erfahrungen und Erkenntnisse

Aufgrund des nicht einheitlichen Zeitpunkts des Inkrafttretens der Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung stellt sich in Bezug auf die einzelnen Länder die Erkenntnislage sehr unterschiedlich dar.

In der anliegenden Tabelle (Anlage 3) werden beispielhaft Projekte, die nach dem Inkrafttreten des § 25 Abs. 3 VwVfG in den Ländern und teilweise die Projekte, die davor mit informellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt worden sind, im Einzelnen dargestellt. Die Tabelle enthält auch die Erfahrungen der Länder mit diesem Rechtsinstrument.

Darüber hinaus sind in einigen Ländern Leitfäden, Eckpunktepapiere oder Verwaltungsvorschriften mit Hinweisen zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt worden.

Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

1. In den Ländern war es größtenteils schon vor Erlass von § 25 Abs. 3 VwVfG geübte Praxis, bei größeren Infrastrukturprojekten oder Bauvorhaben die Öffentlichkeit außerhalb eines förmlichen Verfahrens frühzeitig einzubeziehen. Dabei wurde beispielsweise dem Vorhabenträger Gelegenheit gegeben, sein Vorhaben den kommunalen Gremien in öffentlichen Sitzungen vorzustellen oder es fanden öffentliche Informationsveranstaltungen sowie Gespräche mit den Bürgerinnen und Bürgern am sog. „Runden Tisch“ statt.
2. Seit Inkrafttreten der Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Ländern weisen die zuständigen Behörden die Vorhabenträger auf diese Bestimmung hin. Dieses Hinwirken wird zumeist positiv aufgenommen. Entsprechend haben viele Vorhabenträger durch Pressemitteilungen und Hauswurfsendungen angekündigte Informationsveranstaltungen vor Ort durchgeführt. Auch werden Broschüren und Flyer erstellt und Informationen auf den Internetseiten der Vorhabenträger angeboten.
3. Die Behörden haben bisher überwiegend positive Erfahrungen mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht. Sie sehen in dem Verfahren die Möglichkeit, jedenfalls Transparenz für größere Infrastruktur- und Bauvorhaben zu schaffen und stellen zum Teil Merkblätter mit entsprechenden Hinweisen für Vorhabenträger auf ihren Internetseiten bereit.
4. Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung führt in der Regel nicht zu weniger, sondern teilweise zu deutlich mehr Ressourceneinsatz bei der Verwaltung, so dass mit einem größeren Verwaltungs- und Finanzaufwand und personellem Aufwand zu rechnen ist. Es entsteht erhebliche Verwaltungsmehrarbeit durch eine intensive

Beratung und Begleitung der Vorhabenträger. Infolge der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung werden Verwaltungskapazitäten durch Nachfragen von Bürgerinnen und Bürgern, Verbänden und Presse gebunden. Dies gilt in noch größerem Umfang für die Behörden der Rechtsträger, die selbst Träger entsprechender Vorhaben sind. Je nach Art der Beteiligungsform (z. B. durch Informationsveranstaltungen, Runde Tische oder Mediationen) ist der Aufwand zu bemessen, der vom Vorhabenträger finanziell und personell zu bewältigen ist. Vereinzelt als problematisch wurden die Bestimmung der „betroffenen Öffentlichkeit“, die Auswahl entsprechender Räumlichkeiten für die Veranstaltungen und die Anforderungen an die Protokollierung angesehen.

5. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten umfassende, verständliche und transparente Informationen. Generell schätzen sie eine frühzeitige Beteiligung positiv ein und beschweren sich nur ganz vereinzelt über angebliche „Show-Veranstaltungen“ der Vorhabenträger. Im optimalen Fall kann die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Versachlichung der Diskussion führen.
6. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vermittelt den kommunalen Gremien und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern, dass ihre Interessen wahrgenommen werden. Bedenken können noch bei der weiteren Planung berücksichtigt werden. Allerdings erhöht dies nicht zwangsläufig die Akzeptanz des Vorhabens. Auch werden die Verfahren nicht erkennbar beschleunigt oder das Klagerisiko minimiert.
7. Aufgrund der Erfahrungen ist bei einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung darauf zu achten, dass darauf hingewiesen wird, auf welchem Planungsstand die Öffentlichkeitsbeteiligung beruht, um die Diskussion noch nicht relevanter Details zu vermeiden. Ebenso sollten keine Erwartungen geweckt werden, die sich später nicht in der ausgelegten Antragsunterlage wiederfinden.
8. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen und Schleswig-Holstein liegen aufgrund der erst im Laufe des Jahres 2015 in Kraft getretenen inhaltsgleichen Regelungen im Landesrecht zu § 25 Abs. 3 VwVfG bislang noch

keine Erfahrungen mit dem formalen Rechtsinstrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Keine Erfahrungen mit der Anwendung der Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG haben auch die Länder, Brandenburg, Hamburg, Saarland und Sachsen-Anhalt sammeln können. In allen diesen Ländern waren die vielfältigen informellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung auch schon vor dem gesetzlichen Auftrag gängige Praxis und sind für mehrere Länder in der Anlage 3 dargestellt.

III. Bewertung

Die bisher gewonnenen Erfahrungen haben gezeigt, dass die gesetzliche Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung von ihrer Zielsetzung her grundsätzlich zu begrüßen ist. Eine abschließende Bewertung ist angesichts der vielen noch offenen Verfahrensstände der einzelnen Großprojekte und der in einigen Ländern erst in diesem Jahr in Kraft getretenen landesrechtlichen Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung derzeit jedoch nicht möglich. In vielen Fällen bleibt die endgültige Resonanz der Öffentlichkeit noch abzuwarten, weil nach der frühen Beteiligung der Öffentlichkeit im Vorfeld das eigentliche Zulassungsverfahren noch nicht begonnen hat oder noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Aus den bisherigen Rückmeldungen der zuständigen Behörden lässt sich aber zumindest die Tendenz erkennen, dass die Bürgerinnen und Bürger eine frühe, verständliche und transparente Information über geplante Großvorhaben positiv beurteilen und Beteiligungsangebote durch interessierte Bevölkerungsteile wahrgenommen werden. Auch ist bereits jetzt absehbar, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei den zuständigen Verwaltungsbehörden durch die intensive Beratung und Begleitung der Vorhabenträger bzw. durch die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung selbst seitens der öffentlichen Vorhabenträger zu einem nicht unerheblichen Mehraufwand führt. Dabei stehen den Behörden die hierfür erforderlichen personellen und finanziellen Mittel aber nicht immer zur Verfügung.

IV. Vorschlag für das weitere Vorgehen

Wegen der zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in ausreichendem und repräsentativem Umfang vorliegenden Erfahrungen in den Ländern wird vorgeschlagen, die weiteren Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung abzuwarten. Eine Entscheidung darüber, ob eine weitere Evaluation durchgeführt werden soll, erscheint vor Ablauf eines Zeitraums von mindestens drei Jahren nicht sinnvoll.