

**03.05.24**

In

## **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungs- verfahren**

#### **A. Problem und Ziel**

Planungs- und Genehmigungsverfahren sollen möglichst schnell und effektiv durchgeführt werden. Hierbei ist es hinderlich, wenn die Weiterverwendung der Ergebnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinn des § 25 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) im anschließenden Verwaltungsverfahren vor digitalen Hürden steht oder wenn unterschiedliche Formate die digitale Weiterbearbeitung erschweren. Die digitale und dadurch möglichst beschleunigte Durchführung des anschließenden Verwaltungsverfahrens soll daher gefördert werden, indem insbesondere die Ergebnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in verkehrsüblichem elektronischen Format in den behördlichen Prozess einfließen können.

Eine entsprechende Zielvereinbarung wurde auch in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 im „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern“ vereinbart.

#### **B. Lösung**

Zur Umsetzung dieser Zielsetzung werden die bestehenden Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung um entsprechende Vorgaben erweitert. Es wird festgelegt, dass der Vorhabenträger der Behörde Inhalt und abschließendes Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in verkehrsüblichem elektronischen Format übermitteln und der betroffenen Öffentlichkeit mitteilen soll. Für die Übermittlung an die Behörde soll zudem ein maschinenlesbares Format verwendet werden, wenn auf Seiten des Vorhabenträgers und der Behörde die technischen Voraussetzungen vorliegen und kein unverhältnismäßig hoher Aufwand entsteht; dadurch würden weitere Beschleunigungseffekte erzielt.

Um die Bedeutung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hervorzuheben, wird die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in einem eigenständigen Paragraphen normiert.

#### **C. Alternativen**

Keine.

---

Fristablauf: 14.06.24

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Durch dieses Gesetz sind wesentliche zusätzlich verursachte Haushaltsausgaben voraussichtlich nicht zu erwarten. Sollten hieraus dennoch eventuelle Mehrbedarfe resultieren, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan gegenzufinanzieren.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Sofern bei Erhebung der Stellungnahmen bereits ein entsprechendes digitales Format vorgegeben wird, ist nicht von einem Mehraufwand für Vorhabenträger auszugehen. Falls ein solcher doch entstehen würde, stünde diesem Mehraufwand ein Beschleunigungseffekt im anschließendenungsverfahren gegenüber, da dort die digitale Weiterverarbeitung der Erkenntnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung möglich ist.

### **Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten**

Es werden keine neuen Informationspflichten eingeführt.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

## **F. Weitere Kosten**

Sonstige Kosten für die Wirtschaft sind voraussichtlich nicht zu erwarten. Es entstehen keine Kosten für soziale Sicherungssysteme und keine Auswirkungen auf Einzelpreise sowie das Preisniveau.

**03.05.24**

In

**Gesetzentwurf**  
der Bundesregierung

---

**Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen  
Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungs-  
verfahren**

Bundesrepublik Deutschland  
Der Bundeskanzler

Berlin, 3. Mai 2024

An die  
Präsidentin des Bundesrates  
Frau Ministerpräsidentin  
Manuela Schwesig

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes den von der  
Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeits-  
beteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren

mit Begründung und Vorblatt.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Mit freundlichen Grüßen  
Olaf Scholz



# Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## Artikel 1

### Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Das Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird die Angabe zu § 25 durch die folgenden Angaben ersetzt:

„§ 25 Beratung, Auskunft

§ 25a Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“.

2. § 25 wird wie folgt geändert:

- a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 25

Beratung, Auskunft“.

- b) Absatz 3 wird aufgehoben.

3. Nach § 25 wird folgender § 25a eingefügt:

„§ 25a

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

(1) Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger eines Vorhabens, das nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben kann, die von dem Vorhaben betroffene Öffentlichkeit bei der Planung bereits frühzeitig vor Stellung des Antrags unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.

(2) Der Vorhabenträger soll die betroffene Öffentlichkeit über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichten und Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben.

(3) Der Vorhabenträger soll Inhalt und abschließendes Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

1. in einem verkehrsüblichen elektronischen Format unverzüglich, spätestens mit der Antragstellung, an die Behörde übermitteln und
2. der betroffenen Öffentlichkeit mitteilen.

Für die Übermittlung nach Nummer 1 soll zudem ein maschinenlesbares Format verwendet werden, wenn auf Seiten des Vorhabenträgers und der Behörde die technischen Voraussetzungen vorliegen und kein unverhältnismäßig hoher Aufwand entsteht.“

4. § 71e Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 3a Absatz 2 bis 4 bleibt unberührt“.

## **Artikel 2**

### **Bekanntmachungserlaubnis**

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat kann den Wortlaut des Verwaltungsverfahrensgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekannt machen.

## **Artikel 3**

### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des siebten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Planungs- und Genehmigungsverfahren sollen möglichst schnell und effektiv durchgeführt werden. Hierbei ist es hinderlich, wenn die Weiterverwendung der Ergebnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinn des § 25 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) im anschließenden Verwaltungsverfahren vor digitalen Hürden steht oder wenn unterschiedliche Formate die digitale Weiterbearbeitung erschweren. Die digitale und dadurch möglichst beschleunigte Durchführung des anschließenden Verwaltungsverfahrens soll daher gefördert werden, indem die Ergebnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in verkehrsüblichem elektronischen Format, im Idealfall auch in maschinenlesbarem Format, in den nachfolgenden behördlichen Prozess einfließen können.

#### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Die Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung werden erweitert. Es wird festgelegt, dass der Vorhabenträger der Behörde Inhalt und abschließendes Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in verkehrsüblichem elektronischen Format übermitteln und der betroffenen Öffentlichkeit mitteilen soll. Für die Übermittlung an die Behörde soll zudem ein maschinenlesbares Format verwendet werden, wenn auf Seiten des Vorhabenträgers und der Behörde die technischen Voraussetzungen vorliegen und kein unverhältnismäßig hoher Aufwand entsteht; dadurch würden weitere Beschleunigungseffekte erzielt.

Um die Bedeutung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hervorzuheben, wird die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in einem eigenständigen Paragraphen normiert.

#### **III. Alternativen**

Keine.

#### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Hinsichtlich aller Materien, für die dem Bund die Sachkompetenz zukommt, kann er – als Annex – das Verwaltungsverfahren mitregeln.

#### **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen vereinbar.

## **VI. Gesetzesfolgen**

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Es ist davon auszugehen, dass das Verwaltungsverfahren durch die Zulieferung der Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in einem verkehrsüblichen elektronischen Format vereinfacht und die digitale Weiterverarbeitung erleichtert wird.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Entwurf steht im Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Durch dieses Gesetz zusätzlich verursachte Haushaltsausgaben sind voraussichtlich nicht zu erwarten. Sollten hieraus dennoch eventuelle Mehrbedarfe resultieren, sind diese finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan gegenzufinanzieren.

### **4. Erfüllungsaufwand**

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Sofern bei Erhebung der Stellungnahmen bereits ein entsprechendes digitales Format vorgegeben wird, ist nicht von einem Mehraufwand für Vorhabenträger auszugehen. Falls ein solcher doch entstehen würde, stünde diesem Mehraufwand ein Beschleunigungseffekt im anschließenden Verwaltungsverfahren gegenüber, da dort die digitale Weiterverarbeitung der Erkenntnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung möglich ist.

Es werden keine neuen Informationspflichten eingeführt.

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Die Digitalisierung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung setzt grundsätzlich voraus, dass die Verwaltung entsprechende digitale Ausrüstung und geschultes Personal vorhält. Allerdings ist dies eine grundsätzliche Anforderung, die die Digitalisierung von Verwaltungsverfahren mit sich bringt. Das Gesetz soll der Verwaltung unter anderem die Weiterbearbeitung der zugelieferten Erkenntnisse aus der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erleichtern. Die Verwaltung wird im Ergebnis nicht mit verschiedenen Formaten konfrontiert.

### **5. Weitere Kosten**

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

### **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Das Gesetzesvorhaben hat keine Auswirkungen auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse der Menschen.

Gleichstellungspolitische Belange sind berücksichtigt. Frauen und Männer sind in gleicher Weise betroffen. Eine mittelbare geschlechterbezogene Benachteiligung liegt nicht vor.



## **VII. Befristung; Evaluierung**

Das Gesetz ist nicht befristet.

Eine Evaluierung ist nicht vorgesehen.

### **B. Besonderer Teil**

#### **Zu Artikel 1 (Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes)**

##### **Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)**

Die Inhaltsübersicht ist wegen der Änderung der Überschrift in § 25 und der Einfügung von § 25a anzupassen.

##### **Zu Nummer 2 (§ 25)**

###### **Zu Buchstabe a**

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung aus Absatz 3 wird aus § 25 herausgelöst und eigenständig in § 25a geregelt, sodass die Paragraphenüberschrift entsprechend neu zu fassen ist.

###### **Zu Buchstabe b**

Die Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Absatz 3 wird an dieser Stelle aufgehoben und eigenständig in § 25a geregelt.

##### **Zu Nummer 3 (§ 25a)**

Die Regelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in einem eigenen Paragraphen unterstreicht die Bedeutung, die diesem – dem eigentlichen Verwaltungsverfahren vorgelagerten – Instrument beigemessen werden soll und macht die Vorschrift deutlich sichtbarer. Die Loslösung von den Regelungen zu allgemeinen Beratungs- und Auskunftspflichten in § 25 Absatz 1 und 2 VwVfG ist auch systematisch richtig, da sich die Regelungen zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf eine komplexe Vorgehensweise beziehen.

Absatz 1 Satz 1 führt den Begriff der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein und erläutert, für welche Vorhaben sie in Betracht kommt. Es wird klargestellt, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor Antragstellung und frühzeitig vom Vorhabenträger durchgeführt werden soll und dass die Behörde auf ihre Durchführung hinwirken soll. Da die Regelung als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist, kann auch weiterhin Besonderheiten der Praxis Rechnung getragen werden und eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Einzelfällen auch nach Antragstellung durchgeführt werden, wenn sich zum Beispiel das Erfordernis einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erst nach Antragstellung herausstellt. Das Ziel der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung muss dabei jedoch gewahrt bleiben: die Optimierung des eigenen Antrags durch den Vorhabenträger und keine Ersetzung der im anschließenden, eigentlichen Verwaltungsverfahren durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, dass die Behörde nicht erneut auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken muss, wenn eine entsprechende Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor Antragstellung erfolgt ist.

Mit der Klarstellung nach Absatz 1 Satz 3 soll zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich um ein spezielles Verfahren zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Vorhabenträger handelt, das dem eigentlichen Verwaltungsverfahren (zum Beispiel Planfeststellungs-

verfahren, Genehmigungsverfahren) vorangeht und mit dem spätere Einwendungen und Stellungnahmen in dem anschließenden Verfahren nicht präkludiert werden.

Absatz 2 beschreibt den Gegenstand der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, auch um diese vom späteren Beteiligungsverfahren im Rahmen des eigentlichen Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens abzugrenzen: frühzeitige Unterrichtung der betroffenen Öffentlichkeit, Angebot der Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung dazu.

Absatz 3 Satz 1 befasst sich mit der Weitergabe der so gewonnenen Erkenntnisse an die Behörde und die betroffene Öffentlichkeit. Wesentliches Ziel der Regelung ist, dass diese Erkenntnisse Eingang in das Genehmigungsverfahren finden. Die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollen bereits in verkehrsüblichem elektronischen Format in den behördlichen Prozess einfließen, um die digitale und dadurch möglichst beschleunigte Durchführung des anschließenden Verwaltungsverfahrens zu ermöglichen. Der Begriff „verkehrsübliches elektronisches Format“ wird bereits in § 27b VwVfG verwendet und bietet sich schon deshalb an. Absatz 3 Satz 2 unterstreicht, dass für die Übermittlung an die Behörde auch ein maschinenlesbares Format verwendet werden soll, wenn auf Seiten des Vorhabenträgers und der Behörde die technischen Voraussetzungen vorliegen und kein unverhältnismäßig hoher Aufwand entsteht; dadurch würden weitere Beschleunigungseffekte erzielt.

Da die Regelungen des § 25a für den Vorhabenträger als Soll-Vorschriften ausgestaltet sind, und da das geregelte Verfahren zudem grundsätzlich der Antragstellung und dem eigentlichen Verwaltungsverfahren vorangeht, kann aus der Nichtbeachtung der Vorschrift kein Verfahrensfehler im Hinblick auf das eigentliche Verwaltungsverfahren abgeleitet werden.

Des Weiteren ist zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern zu unterscheiden. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll grundsätzlich vor der Antragstellung und damit vor dem eigentlichen Verwaltungsverfahren erfolgen und dem Vorhabenträger zur Optimierung seines Antrags dienen. Bei privaten Vorhabenträgern betrifft sie damit den Bereich der grundsätzlichen Handlungsfreiheit, sodass zwingende Vorgaben als allgemeine Regelungen im VwVfG ausscheiden. Bei öffentlichen Vorhabenträgern dagegen kann der jeweils zuständige Verwaltungsträger weitergehende generelle und auch einzelfallbezogene Vorgaben machen. So kann er zum Beispiel im Rahmen seiner Regelungsbefugnisse die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung anordnen, oder weitergehende Anforderungen zu deren Durchführung aufstellen, wie zum Beispiel zum Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (Absatz 1 Satz 1) oder zum Format der Übermittlung an die Behörde (Absatz 3).

#### **Zu Nummer 4 (§ 71e)**

Die Änderung der vorhandenen Regelung dient der Klarstellung, dass im Rahmen des Verfahrens über eine einheitliche Stelle alle Varianten des in § 3a VwVfG geregelten Schriftformersatzes möglich, aber auch erforderlich sind.

#### **Zu Artikel 2 (Bekanntmachungserlaubnis)**

Die Vorschrift ermöglicht die Neubekanntmachung des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Bereits im 5. VwVfÄndG war eine Bekanntmachungserlaubnis enthalten. Von dieser wurde jedoch kein Gebrauch gemacht, da sich bereits kurz nach dem Inkrafttreten des 5. VwVfÄndG weitere Änderungen des VwVfG durch das Postrechtsmodernisierungsgesetz und durch den vorliegenden Entwurf abzeichneten.

**Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes sechs Monate nach seiner Verkündung, damit die Länder mit vollständigen eigenen Verwaltungsverfahrensgesetzen (Vollgesetzen) Gelegenheit haben, ihre Verwaltungsverfahrensgesetze anzupassen.