Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

2. Auflage 2016

Bezirksregierungen
Arnsberg
Detmold
Düsseldorf
Köln
Münster

Inhalt

Vorwort 2

I. Die zentralen Neuregelungen des § 25 Abs. 3 VwVfG NRW 3

1. Anwendungsbereich 3
2. Rolle und Verantwortung von Vorhabenträger und Verwaltung 4
3. Beteiligungsverständnis 5
4. Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung 5
5. Wahrnehmung und Dokumentation der behördlichen Hinwirkungspflicht 6

II. Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung 8

1. Verfahren 8
2. Inhalt 9
3. Mitteilung der Ergebnisse 9
4. Auswirkungen auf das Zulassungsverfahren 9

III. Evaluation 11

IV. Hinweise 12

1. Musterschreiben der Bezirksregierungen 12
2. Beratungscheckliste 14
3. Fragebogen Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 15
4. Weiterführende Literatur 18

V. Mitgliederinnen und Mitglieder der Arbeitsgruppe 19

Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG (2. Auflage 2016)

Vorwort

Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) vom 31. Mai 2013 sind eine Reihe von Änderungen am Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes vorgenommen worden. Ziel ist die Vereinheitlichung des Planfeststellungsverfahrensrechts und eine Bereinigung der betroffenen Fachgesetze auf Bundesebene. Ein Schwerpunkt der Gesetzesnovelle ist in diesem Zusammenhang die erstmalige Einführung einer Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes in § 25 Abs. 3 VwVfG. Mittlerweile hat das Land NRW[1] diese Regelung inhaltsgleich umgesetzt.

Da die gesetzliche Neuregelung weitgehend unbestimmt ist, haben die Regierungspräsidentinnen und –präsidenten entschieden, von einer landesweiten Arbeitsgruppe einen Leitfaden entwickeln zu lassen, der bei allen Verfahren auf der Ebene der Mittelinstanz Anwendung finden soll.

Die Vorschrift im neuen § 25 Abs. 3 VwVfG NRW lautet: „*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.*“

[1] Gesetz zur Modernisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und zur Anpassung weiterer Vorschriften vom 20. Mai 2014

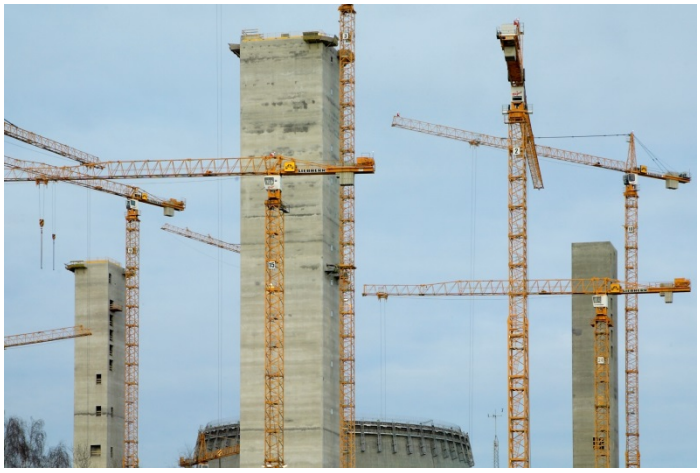
I. Die zentralen Neuregelungen des § 25 Abs. 3 VwVfG NRW

Das Instrument der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ist vom Bundesgesetzgeber als Reaktion auf die Proteste gegen das Bahnprojekt "Stuttgart 21" eingeführt worden. Die Diskussionen machten deutlich sichtbar, dass bei der Realisierung von Großprojekten in Deutschland eine neue Planungs- und Beteiligungskultur notwendig ist, um dem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger, frühzeitig in die Planung von Großprojekten einbezogen zu werden, gerecht zu werden. Bestehende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren werden als nicht mehr ausreichend empfunden, da die Beteiligung der Betroffenen im formalen Verfahren kaum mehr Gestaltungsspielräume für etwaige Alternativplanungen erlauben.

Die Bereitschaft der Vorhabenträger, sich auf Änderungen oder alternative Planungen einzulassen, wenn die Planungen eines Vorhabens bereits abgeschlossen sind und das Genehmigungsverfahren eingeleitet ist, ist zu diesem Zeitpunkt gering. Die Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sieht deshalb eine Beteiligung in einer frühen Planungsphase von Großvorhaben vor, in der Diskussionen über Änderungen an der Grundkonzeption eines Vorhabens noch möglich sind. Dadurch soll sie zur Optimierung der Planung von Vorhaben beitragen, Transparenz schaffen und somit die Akzeptanz von Projekten fördern.

1. Anwendungsbereich

§ 25 Abs. 3 VwVfG gilt für die Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können. Der Vorhabenbegriff ist nicht auf planfeststellungspflichtige Vorhaben beschränkt. Erfasst werden die klassischen Anlagen bzw. Vorhaben, die nach dem jeweiligen Fachrecht genehmigungsbedürftig oder planfeststellungspflichtig sind und grundsätzlich auch solche Anlagen, die lediglich einer Baugenehmigung bedürfen. Anhaltspunkte dafür, dass nur Vorhaben ab einer bestimmten Bedeutung erfasst werden (Großvorhaben), sind dem Gesetz nicht zu entnehmen. Vielmehr ist eine erkennbare Betroffenheit von (mehreren) Grundeigentümern immer ein Anhaltspunkt für die An-



wendbarkeit der Vorschrift. Beispiele hierfür sind flächenintensive Vorhaben (z.B. Abgrabungen, Kraftwerke, Deponien) oder Linienbauwerke (z.B. Straßen, Eisenbahnstecken, Deiche oder Stromtrassen).

Mit dem nordrhein-westfälischen Gesetzespaket wurde allerdings § 74 der Landesbauordnung mit der Folge geändert, dass auf das Baugenehmigungsverfahren § 25 Abs. 3 VwVfG NRW keine Anwendung findet. Insoweit handelt es sich um eine spezialgesetzliche Reglementierung, die in NRW eine Hinwirkungspflicht bei reinen Bauvorhaben ausschließt.

§ 25 Abs. 3 VwVfG NRW findet ferner keine Anwendung auf die dem Zulassungsverfahren vorgelagerte Planungsebenen wie z.B. Raumordnungspläne.

Für die immissionsschutzrechtlichen Verfahren empfiehlt es sich, die Hinwirkungspflicht der Behörde auf diejenigen Verfahren zu beschränken, die im Anhang 1 zur 4.BImSchV mit der Verfahrensart „G“ gekennzeichnet sind. Das sind diejenigen Verfahren, die im Hinblick auf die schädlichen Umweltauswirkungen als Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen sind. In den mit „V“ gekennzeichneten Verfahren hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass bei diesen Projekten die Erheblichkeitsschwelle für eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorliegt, so dass der § 25 Abs. 3 VwVfG hier nicht einschlägig ist.

2. Rolle und Verantwortung von Vorhabenträger und Verwaltung

Die Verantwortung für die Durchführung und für den Erfolg der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt ausschließlich beim Vorhabenträger und nicht bei der Zulassungsbehörde. Das legt bereits die Verwendung des Begriffs „Hinwirkung“ nahe, der verdeutlicht, dass die Adressaten zu etwas bewegt werden soll, was in ihrer Verantwortung liegt.

Nach der Gesetzesbegründung haben „gerade Träger von Großvorhaben inzwischen die Vorteile einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erkannt und nutzen sie mit Erfolg. Auf diese Weise gelingt es, durch die Schaffung von Transparenz und Gelegenheit zur Partizipation Planungen auch im Hinblick auf die Akzeptanz des Vorhabens und die spätere Behördenentscheidung in der Bevölkerung zu „optimieren“.

Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber auf eine Verpflichtung zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verzichtet und sich alleine auf die Hinwirkungspflicht der Behörde beschränkt. Es besteht deshalb kein Zwang, sondern eine Wahlfreiheit desjenigen, der sich von der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung etwas verspricht. Das sind die jeweiligen Vorhabenträger und nicht die Zulassungsbehörde.

Die Gestaltung eines anschaulichen und transparenten Beteiligungsverfahrens ist deshalb keine Bringschuld der Verwaltung, sondern eine Aufgabe des zukünftigen Antragstellers.

3. Beteiligungsverständnis

Mit der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung verbindet sich der Wunsch nach mehr Transparenz und nach mehr Einflussnahme. Um möglichen Missverständnissen und späteren Enttäuschungen vorzubeugen, bedarf es deshalb einer Klärung des Verständnisses von Beteiligung.

Das politik- und sozialwissenschaftliche Verständnis von Beteiligung oder Partizipation knüpft an die Vorstellung an, den Bürger in einem partnerschaftlichen Verhältnis auf Augenhöhe mit der Verwaltung zu sehen und ihm ein Recht zur Mitentscheidung einzuräumen. Dieses Verständnis wird in § 25 Abs. 3 VwVfG nicht abgebildet. Verantwortlich für die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind nach den vorstehenden Ausführungen die zukünftigen Antragsteller und nicht die Verwaltung. Von daher entscheidet ausschließlich er darüber, ob und mit welcher Intensität er den Beteiligungsprozess gestaltet.

4. Zeitpunkt der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Ziel, durch Transparenz und Beteiligung mehr Akzeptanz für das anschließende Zulassungsverfahren oder für dessen Ergebnis zu erzielen, setzt voraus, dass Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig durchgeführt wird. Da der Anstoß hierfür von der Zulassungsbehörde ausgeht (Hinwirkungspflicht), ist zwingende Voraussetzung, dass die Behörde überhaupt Kenntnis von dem beabsichtigten Vorhaben erlangt.

Informelle Gespräche zwischen Antragstellern und Genehmi-

gungsbehörden entsprechen geübter Praxis und sind Ausdruck des Kooperationsprinzips. Sie betreffen in der Regel die einzureichenden Antragsunterlagen, den Ablauf des Verfahrens und die zeitlichen Wünsche des Unternehmens. In der Praxis werden solche Gespräche vom Projektträger initiiert und überwiegend erst dann geführt, wenn bereits wesentliche Projektentscheidungen unternehmensintern getroffen wurden.
§ 25 Abs. 3 VwVfG bietet nunmehr die Chance zu mehr behördlicher Initiative.

Mit der Wahrnehmung der Hinwirkungspflicht muss nicht gewartet werden, bis die Antragsteller Gesprächsbedarf anmelden. Umstrittene Projekte werden oftmals auch über andere Kanäle kommuniziert. Darüber hinaus melden größere Unternehmen zu Beginn eines Jahres ihren voraussichtlichen Genehmigungsbedarf an. Es gibt deshalb genügend Erkenntnisquellen, die die Zulassungsbehörde veranlassen können, frühzeitig die Gesprächsinitiative zu ergreifen. Diese Erkenntnisquellen sollten aktiv genutzt werden. Geht wie bisher die Initiative von den Antragstellern aus, kann die Behörde selbst dann noch auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinwirken, wenn ihr das geplante Vorhaben erst mit Antragstellung präsentiert wird.

5. Wahrnehmung und Dokumentation der behördlichen Hinwirkungspflicht

Durch die Regelung des § 25 Abs. 3 Satz 1 VwVfG wird die zuständige Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen verpflichtet, bei den künftigen Antragstellern in geeigneter Form auf die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken.

Die Vorschrift knüpft insoweit an die nach § 25 Abs. 2 VwVfG bereits bestehenden, dem eigentlichen Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) vorgelagerten Beratungspflichten der Behörde an und begründet so eine ausdrückliche Vorfeldzuständigkeit der Behörde.

§ 25 VwVfG normierte in seinen bisherigen Absätzen 1 und 2 nach zutreffendem allgemeinen Verständnis nicht nur eine sogenannte Betreuungspflicht gegenüber den am Verfahren Beteiligten. Zugleich ist die Vorschrift auch stets als Ausdruck eines rechtsstaatlichen, fairen Verfahrens und des Rechts auf eine gute Verwaltung betrachtet worden.

Vor diesem Hintergrund und Verständnis findet sich nun die durch Absatz 3 neu begründete Hinwirkungspflicht. Die Formulierung einer behördlichen Verhaltenspflicht in einem Gesetz betont dabei deren Bedeutung und erhöht zugleich ihre Verbindlichkeit im denkbaren Vergleich etwa zu Verwaltungsvorschriften oder auch nur einer schlicht geübten behördlichen Praxis.

Der Begriff „Hinwirken“ beinhaltet ein aktives Element und ist im vorliegenden Zusammenhang noch am ehesten passend mit „sich einsetzen, um etwas zu veranlassen“ oder einem „Sich stark machen für“ zu umschreiben.

Es ist - mit anderen Worten - nunmehr Aufgabe der Behörde, im Rahmen der ihr ja auch im Verhältnis zu den späteren Antragstellern zufallenden Vorfeldbetreuung diesen auch im Hinblick auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung umfassend zu informieren und gezielt zu beraten. Bei ihrer Beratung wird die Behörde das gesetzgeberische Grundanliegen im Blick behalten müssen, so dass im Kern deutlich befürwortend zu agieren ist.

Für den gebotenen Umfang und die konkrete Form der Hinwirkung lassen sich keine allgemeinen Kriterien aufstellen. Beides wird sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu richten haben und unterliegt im Übrigen mangels anderweitiger Normierung dem weiten Gestaltungsspielraum der Behörde.

Zum Beleg bei Nachfragen oder Auskunftsersuchen, dass die zuständige Behörde ihrer Hinwirkungspflicht auch im Einzelfall genügt hat, empfiehlt sich eine kurze Dokumentation.

Zweckmäßig erscheint es dazu, in geeigneter Form eine „Vor-Akte“ anzulegen, die nicht nur die Kurzdokumentation der erfolgten Information/Beratung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung enthält, sondern in die auch die im späteren Prozess einer durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung erreichten Ergebnisse (siehe dazu Kap. II Nr. 3) aufgenommen werden können. Diese ursprüngliche Vor-Akte kann dann nach Antragstellung mühelos als Begleitband zur eigentlichen Verfahrensakte mitgeführt werden.

II. Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

1. Verfahren

Falls sich potenzielle Antragsteller für eine Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidet, sind die in § 25 Abs. 3 VwVfG festgelegten Mindeststandards einzuhalten. Dazu gehören die Zusammenstellung, Aufbereitung und Zurverfügungstellung von Informationen über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, die erforderlich sind, um es zu verwirklichen und über die voraussichtlichen Auswirkungen. Zum Verfahren gehört ferner die Organisation eines Dialogprozesses mit der Öffentlichkeit.

Ob die Informationen vollständig und verständlich sind und in welcher Form sie aufbereitet werden, entscheiden ausschließlich die potenziellen Antragsteller. Das gilt gleichermaßen für die Frage, in welchem Format die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Da sich mit einer professionell organisierten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung die Hoffnung verbindet, dass am Ende eine komplikationslosere Genehmigung und Umsetzung des Vorhabens steht, sollte das Verfahren auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die die Bürgerinnen und Bürger "auf Augenhöhe" einbezieht und als Partner wertschätzt.

Da die Zulassungsbehörde in jeder Phase des Verfahrens gehalten ist, das gebotene Maß an innerer Distanz und Neutralität zu wahren, das für eine unbeeinflusste Entscheidung notwendig ist, darf sie in diesen Prozess nicht steuernd eingreifen. Das gilt gleichermaßen für genehmigungsbedürftige und für planfeststellungspflichtige Projekte. Die Verantwortung für die betroffenen Projekte und die Neutralitätspflicht schließen eine behördlichen Begleitung dieser informellen Phase sowie eine behördliche Abschätzung der Genehmigungsfähigkeit des Projekts und möglicher öffentlich diskutierter Alternativen aus. Zulässig und wünschenswert sind demgegenüber Informationsgespräche zwischen zukünftigen Antragstellern und Zulassungsbehörden über die Art des Beteiligungsprozesses.

2. Inhalt

Inhaltlicher Mindestgegenstand der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Ziele des Vorhabens, die Mittel, die für die Verwirklichung erforderlich sind sowie die voraussichtlichen Auswirkungen des Projekts. Über den Umfang der Einbringung dieser Inhalte in den öffentlichen Dialogprozess entscheiden die zukünftigen Antragsteller. Das gilt auch für etwaige Alternativen oder Projektmodifikationen.

3. Mitteilung der Ergebnisse

§ 25 Abs. 3 Satz 4 VwVfG NRW sieht die Mitteilung der Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung an die betroffene Öffentlichkeit und an die Behörde vor. Unter dem Ergebnis sind alle für die Beurteilung des Sachverhalts relevanten Umstände zu verstehen, die im Zuge der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung als bedeutsam erkannt worden sind.

In zeitlicher Hinsicht soll die Mitteilung der Ergebnisse spätestens mit der Antragstellung, d.h. der Eröffnung eines förmlichen Genehmigungsverfahrens erfolgen; findet die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Ausnahmefall zeitgleich mit dem förmlichen Verfahren statt, gilt der Grundsatz der unverzüglichen Mitteilung. Das kann bedeuten, dass die Vorhabenträger mit der Mitteilung der Ergebnisse nicht länger warten als für die veröffentlichungsfähige Aufbereitung der Erkenntnisse notwendig ist.

Grundsätzlich gilt auch bei der Mitteilung an die Behörde Formfreiheit, zweckdienlich ist aber eine schriftliche oder elektronische Übermittlung der Ergebnisse. Dabei sollen aus Gründen der Transparenz zum einen die zentralen Äußerungen der Betroffenen mitgeteilt werden. Zum anderen sollen die Vorhabenträger mitteilen, in welcher Weise sie die Äußerungen bei der weiteren Planung berücksichtigen werden.

Als Mitteilung an die Öffentlichkeit kann die Veröffentlichung der Ergebnisse auf der Internetseite der Vorhabenträger genügen.

4. Auswirkungen auf das Zulassungsverfahren

Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll nach § 25 Abs. 3 VwVfG regelmäßig bereits im Vorfeld und damit außerhalb des Verwaltungsverfahrens im engeren Sinne stattfinden. Beide Phasen sind deshalb rechtlich getrennt. Zwar geht die sozialwissenschaftliche Forschung davon aus, dass informelle Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den Beteiligten an Bedeutung gewinnen, wenn sie im formalen Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind und die Ergebnisse für die weiteren Planungsschritte verbindlich sind. Nach der gesetzlichen Regelung erschöpft sich allerdings

die Verzahnung darin, dass das Ergebnis der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung der Zulassungsbehörde vorzulegen ist.

Die Ergebnisse einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind deshalb eine zusätzliche Erkenntnisquelle, die im Rahmen des Zulassungsverfahrens nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts zu berücksichtigen ist. Darüber hinausgehende Rechtswirkungen bestehen nicht.

III. Evaluation

Nach der gesetzlichen Neuregelung liegt die Verantwortung für die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ausschließlich bei den zukünftigen Antragstellern. Ob es ihnen unter Einsatz der vielen Handreichungen, Empfehlungen, Leitfäden, Werkzeugkoffer und der inzwischen veröffentlichten VDI 7000 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten gelingt, für umstrittene Projekte mehr Verständnis zu erzielen und eine beschleunigte Zulassung zu erreichen, ist nicht abschätzbar.

Verlässliche empirische Evaluationen gibt es bislang kaum. Das liegt unter anderem auch daran, dass adäquate Formen der Wirkungsmessung der stark kommunikativ ausgerichteten Methoden fehlen bzw. in den Kinderschuhen stecken. Die Reflexion erschöpft sich mehr in „gefühlten“ Effekten.

Gesichert scheint allenfalls die Erkenntnis, dass Beteiligung einen breiten Kommunikationsmix unter Einbeziehung der neuen Medien erfordert und ein Art Qualitätsrahmen haben sollte.

Um abschätzen zu können, ob frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext mit Zulassungsverfahren ein geeignetes Instrument ist, ist es notwendig, konkrete Projekte zu dokumentieren und zu evaluieren. Zu diesem Zweck erfolgt bei jedem Projekt mit früher Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem in der Anlage beigefügten Fragebogen eine Einschätzung der Zulassungsbehörde, die möglichst um eine Einschätzung der Projektträger und anderer Beteiligter ergänzt werden sollte.

IV. Hinweise

1. Musterschreiben der Bezirksregierungen

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Absatz 3 VwVfG NRW

„Ihr Vorhaben bedarf einer Genehmigung / eines Planfeststellungsbeschlusses durch meine Behörde.

In diesem Zusammenhang möchte ich Sie auf die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinweisen.

Nachdem der Bundesgesetzgeber bereits im Jahr 2013 eine Regelung über eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben in das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz[2] aufgenommen hat, ist eine inhaltsgleiche Bestimmung in Absatz 3 des § 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Nordrhein-Westfalen[3] mit Wirkung zum 01.06.2014 aufgenommen worden.

Die Neuregelung zielt darauf ab, die betroffene Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Anzahl von Dritten haben können, zu informieren.

Im Einzelnen sieht die Regelung vor, dass die Vorhabenträger die betroffene Öffentlichkeit zu einem frühen Zeitpunkt, möglichst bereits vor Stellung eines Antrages auf Planfeststellung oder auf Erteilung einer Genehmigung, über die Ziele des geplanten Vorhabens, die Mittel es zu verwirklichen sowie die voraussichtlichen Auswirkungen unterrichten sollen. Dabei soll der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Diskussion gegeben werden.

Das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollen die Vorhabenträger anschließend der betroffenen Öffentlichkeit und der zuständigen Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsbehörde mitteilen.

Weitere Vorgaben über die konkrete Art und Weise der Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sind in der gesetzlichen Vorschrift nicht enthalten und der Vorhabenträger kann diese einzelfallbezogen unterschiedlich ausgestalten.

Eine Mitwirkung der Behörde bei der Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung oder ihre Teilnahme an den Informationsveranstaltungen sind grundsätzlich nicht vorgesehen.

---

[2] durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG) vom 31.05.2013 (BGBl. I S. 1388 ff)

[3] durch das Gesetz zur Modernisierung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und zur Anpassung weiterer Rechtsvorschriften vom 20.05.2014 (GV. NRW. S. 294 ff)

Die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit bietet für die Vorhabenträger die Chance durch eine Erhöhung der Transparenz und einer stärkeren Beteiligung im Vorfeld mehr Akzeptanz für ihre Vorhaben zu schaffen. Mit der frühzeitigen Einbindung unterschiedlichster Interessen können sie bereits beizeiten wesentliche Konflikte identifizieren und ggf. planerisch reagieren. Der im Vorfeld erforderliche Mehraufwand kann im formalen Verfahren kompensiert werden, indem das gemeinsame Verständnis für das Vorhaben erhöht wird, eine Versachlichung der Diskussion eintritt und möglicherweise bereits im Vorfeld eine Reduzierung des Konfliktpotenzials erreicht wird.

Bei der Stellung von Anträgen auf Planfeststellung oder auf Erteilung einer Genehmigung bitte ich, über die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG zu berichten und ggf. sich daraus ergebende Folgerungen für die Planung zu erläutern.

Weitere Informationen zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, u.a. ein zwischen den Bezirksregierungen des Landes Nordrhein-Westfalen abgestimmter „Leitfaden zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“, finden sie auf den Internetseiten der Bezirksregierungen.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung“.

2. Beratungscheckliste

Die folgenden Eckpunkte sollen der zuständigen Behörde bei der Beratung der Vorhabenträger zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung als Orientierungsrahmen dienen:

- ☑ **Aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung:** Ein gelungener Interessensaustausch ist nur auf Augenhöhe möglich, der für beide Seiten einen Mehrwert hat. Nur wenn die Beteiligten sich ernst genommen fühlen, werden sie die Ergebnisse der Beteiligung akzeptieren.
- ☑ **Frühzeitigkeit:** Für einen zielführenden Austausch ist es unerlässlich, dass die Vorhabenträger die Betroffenen umfänglich über das geplante Vorhaben informieren kann, ohne die Planungen bereits zu weit vorangetrieben zu haben. Alle relevanten Sichtweisen sollten bei der Entwicklung von Plänen und Alternativen noch einfließen können. Je weiter ein Vorhaben vorangeschritten ist, desto geringer ist jedoch die Bereitschaft der Vorhabenträger die Vorschläge der Betroffenen zu berücksichtigen.
- ☑ **Aktive Einbindung aller Akteure:** Die Vorhabenträger sollten möglichst alle relevanten Akteure einbinden und diese auch direkt ansprechen. Schlüsselakteure (Grundstückseigentümer o.ä.) sollten in besonderer Weise eingebunden werden.
- ☑ **Informationen verständlich bereitstellen:** Alle relevanten Informationen müssen in einer für Laien verständlichen Sprache rechtzeitig über verschiedene Medien transportiert werden, damit alle Betroffenen erreicht werden.
- ☑ **Klare Zielsetzung:** Zuerst sollte geklärt werden, welches Ziel die Beteiligung zum entsprechenden Zeitpunkt erfüllen soll. Dialogziele können sein: Information, Konsultation oder eine gemeinsame Lösungsfindung.
- ☑ **Umfassende Faktenklärung:** Eine systematische und gemeinsame Faktenklärung fördert das gemeinsame Verständnis der Parteien über die Zielsetzung sowie mögliche Konsequenzen des geplanten Vorhabens und führt somit zu einer Versachlichung der Diskussion.
- ☑ **Unabhängige Moderation:** Gerade wenn großes Misstrauen gegenüber den Vorhabenträgern herrscht, ist eine unabhängige Dokumentation und Moderation wichtig, um Vertrauen aufzubauen. Erfahrene Prozessbegleiter sollten einbezogen werden.
- ☑ **Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung einplanen:** Die Vorhabenträger sollten die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrem Budget einplanen.

3. Fragebogen Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Basisinformationen

Welcher Gruppe ordnen Sie sich zu?

- ☐ Vorhabenträger
- ☐ Bürger
- ☐ Bürgerinitiative
- ☐ weitere:_____

Welcher Kategorie lässt sich das betreffende Vorhaben zuordnen?

- ☐ Industrieprojekt (z.B. Kraftwerk, Abfallanlage, Papierverarbeitung)
- ☐ Infrastrukturvorhaben (z.B. Straßenbau, Energieleitung, Hochwasserschutz, Renaturierung)
- ☐ Sonstige _____

Wie hoch war der Konfliktgrad des Vorhabens vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung?

- ☐ Sehr hoch
- ☐ Hoch
- ☐ Mittel
- ☐ Gering
- ☐ Sehr gering

Initiierung

Wer hat die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung angestoßen?

- ☐ Bürger
- ☐ Bürgerinitiative
- ☐ Behörde
- ☐ weitere:_____

Wenn eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat, zu welchem Zeitpunkt?

- ☐ Projektidee
- ☐ Grundsatzentscheidung
- ☐ Planungsphase

Wenn die Öffentlichkeit in einer späteren Phase eingebunden wurde, zu welchem Zeitpunkt?

- ☐ Bei der Antragstellung
- ☐ Während des Planfeststellungs-/Genehmigungsverfahrens
- ☐ Umsetzung

Wer steuerte / koordinierte die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung?

_____

Wurde eine neutrale Instanz / Moderation herangezogen?

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Stellenweise

Was war aus Ihrer Sicht das vorrangige Ziel der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung?

- ☐ Information
- ☐ Anhörung von Betroffenen
- ☐ Aktive Beteiligung
- ☐ Weitere _____

Durchführung

Welche Maßnahmen der Bürgerbeteiligung wurden umgesetzt?

- ☐ Runder Tisch/Bürgerversammlung
- ☐ Ortsbegehungen
- ☐ Anhörungen von Expertinnen und Experten
- ☐ Sonstige _____

Welche Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit wurden eingesetzt?

- ☐ Projektwebsite
- ☐ Newsletter
- ☐ Presse- und Medienarbeit
- ☐ Social Media
- ☐ Weitere _____

Wenn Sie der Initiator sind/waren: warum wurden diese eingesetzt? (offene Antwort)

_____
_____
_____
_____

Wenn Sie Teilnehmer waren: wie bewerten Sie die Maßnahmen?

_____
_____
_____
_____

Wie bewerten Sie die Beteiligung an den angebotenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung?

- ☐ Sehr hoch
- ☐ Hoch
- ☐ Mittel
- ☐ Gering
- ☐ Sehr gering

Abschluss

Konnte im Rahmen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein gemeinsames Ergebnis erzielt werden?

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Teilweise

Es bestand Klarheit über den Umgang mit und die Kommunikation von den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses

- ☐ Ja
- ☐ Nein
- ☐ Teilweise

Welche der folgenden Ziele konnten erreicht werden?

Ziel	Grad der Zielerreichung		
	Hoch	Mittel	Niedrig
Einbindung verschiedener Meinungs- und Interessenlager			
Schaffung eines vertrauensvollen Austauschs			
Einbindung der betroffenen Bevölkerung			
Umfassender und zielgruppengerechter Informationsfluss			
Herstellung von Transparenz			
Lösungsfindung			

Wie hoch schätzen Sie den Konfliktgrad des Vorhabens nach Abschluss der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein?

- ☐ Sehr hoch
- ☐ Hoch
- ☐ Mittel
- ☐ Gering
- ☐ Sehr gering

Wie bewerten Sie den Beteiligungsprozess insgesamt?

- ☐ Sehr gut
- ☐ Gut
- ☐ Mittemäßig
- ☐ Schlecht
- ☐ Sehr schlecht

Welche Erkenntnisse haben Sie aus dem Beteiligungsprozess gewinnen können? Was würden Sie ggf. anders machen?

_____

_____

_____

4. Weiterführende Literatur

- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk NRW, http://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/dialogwissen
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung bei der Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor,https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/handbuch-buergerbeteiligung.html
- Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW, Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich, http://www.umwelt.nrw.de/umwelt/pdf/broschuere_handreichungen.pdf
- VDI Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“, Beuth Verlag
- VDI Richtlinie 7001 “ Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten", Beuth Verlag

V. Mitgliederinnen und Mitglieder der Arbeitsgruppe

Abteilungsdirektor Dr. Joachim Schwab (Leitung), Bezirksregierung Köln

Regierungsdirektor Udo Hasselberg, Dezernat 51, Bezirksregierung Düsseldorf

Regierungsumweltdirektor Roland Niestroj, Dezernat 53, Bezirksregierung Arnsberg

Regierungsdirektor Ulrich Michael, Dezernat 25, Bezirksregierung Münster

Regierungsdirektor Dr. Markus Söbbeke, Dezernat 14, Bezirksregierung Münster

Regierungsbaurat Marco Schlaeger, Dezernat 32, Bezirksregierung Köln

Oberregierungsrätin Karin Rehm, Dezernat 25, Bezirksregierung Köln

Regierungsdirektor Frank Auf dem Hövel, Dezernat 25, Bezirksregierung Detmold