Berlin, 29. Oktober 2025

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes für den Bürokratierückbau im Bereich des Bundesministeriums des Innern

Zu Artikel 1 Änderung des Verwaltungsverfahrensgesetzes (§ 25a Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung)

des Bundesministeriums des Innern vom 21.10.2025

Der Konsultationszeitraum für den vorliegenden Referentenentwurf war mit lediglich zwei Tagen äußerst knapp bemessen. Eine angemessene Einbindung der Industrie- und Handelskammern (IHKs) sowie unmittelbar betroffener Unternehmen war daher nicht möglich. Die vorliegende Stellungnahme stützt sich daher im Wesentlichen auf die bereits zum identischen Regierungsentwurf aus dem Jahr 2024 abgegebene Stellungnahme.

A. Das Wichtigste in Kürze

Die Industrie- und Handelskammern empfehlen Unternehmen seit vielen Jahren eine möglichst frühe und intensive Beteiligung der Öffentlichkeit vor größeren Investitionsprojekten. Häufig können so mögliche Fehlinformationen und Konflikte im Vorfeld ausgeräumt und mehr Akzeptanz für die Projekte geschaffen werden. Deshalb unterstützen wir das Ziel des Gesetzesentwurfs, die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu stärken.

Jedoch sind Öffentlichkeitsbeteiligungen in vielen Fällen nicht notwendig und werden je nach Projekt in unterschiedlichen Formen oder zu verschiedenen Zeitpunkten durchgeführt. Aufgrund der mehrstufigen und langwierigen Planungs- und Genehmigungsverfahren führen sie immer wieder auch zu Verzögerungen. Statt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verbindlicher zu regeln und damit die Dauer der Verfahren noch weiter zu verzögern, sollten im VwVfG deshalb die Anreize erhöht werden, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen.

Dazu sollte

- die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin freiwillig und in ihrer Form flexibel bleiben.
- spätere Öffentlichkeitsbeteiligungen auf Wunsch der Vorhabenträger entfallen können, wenn eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde und dies europarechtlich zulässig ist. Dies gilt insbesondere für europarechtlich nicht vorgeschriebene Erörterungstermine.

DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer
Besucheranschrift: Breite Straße 29 | 10178 Berlin-Mitte | Postanschrift: DIHK | 11052 Berlin
Tel. 030-20308-0 | Internet: www.dihk.de

Da die Gesetzesänderung den Beschleunigungspakt von Bund und Ländern umsetzen soll, erwarten Unternehmen zudem deutlich weitreichendere Regelungen zur Verfahrensbeschleunigung im VwVfG. Dazu gehören beispielsweise das Durchführen von Antragskonferenzen als Regelfall, die Fristverkürzungen und Fakultativstellung der Erörterungstermine, parallele Durchführung einzelner Verfahrensschritte, die Stichtagsregelung zur maßgeblichen Sach- und Rechtlage, Zustimmungs- und Genehmigungsfiktionen.

B. Inhaltliche Ausführungen

Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Die Verfahren zur Planung und Genehmigung von Energie-, Breitband- und Verkehrsinfrastruktur oder Gewerbeansiedlungen erstrecken sich heute über Jahre oder Jahrzehnte. Solche Umsetzungszeiten sind in Anbetracht der Herausforderungen der Transformation zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu lang. Für Unternehmen bedeutet das große Rechts- und Investitionsunsicherheiten und Bürokratiekosten.

Die frühe, formlose Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein wichtiges Instrument, um Transparenz und Akzeptanz wichtiger Investitionsprojekte herzustellen. Insbesondere im Infrastrukturbereich nutzen Unternehmen diese Möglichkeit intensiv. Sie führen vor Antragsstellung und über die Dauer der gesamten Verfahren immer wieder freiwillige und formlose Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung (bspw. Internetseiten, Bürgerdialoge) durch.

Gleichzeitig müssen in Deutschland an mehreren Stellen der mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahren förmliche Öffentlichkeitsbeteiligungen durchgeführt werden. Diese gesetzlich vorgeschriebenen Pflichten zur Bekanntgabe, Auslegungen oder Erörterung können Verfahren erheblich verzögern. Die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine möglichst einmalige und effiziente Beteiligung im VwVfG sowie den Fachgesetzen ist deshalb eine wichtige Maßnahme zur Beschleunigung der Verfahren.

Allgemeine Einführung

Die Industrie- und Handelskammern empfehlen Unternehmen seit vielen Jahren eine möglichst frühe und intensive Beteiligung der Öffentlichkeit vor größeren Investitionsprojekten. Häufig können so mögliche Fehlinformationen und Konflikte im Vorfeld ausgeräumt und mehr Akzeptanz für die Projekte erreicht werden. Die DIHK unterstützt deshalb das Anliegen der Ministerpräsidentenkonferenz im „Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern“ vom 6. November 2023, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung stärker zu nutzen, digital zu gestalten und die Ergebnisse zu sichern.

Gleichzeitig sollten mit einer erneuten Änderung des VwVfG allerdings auch weitere wesentliche Beschlüsse mit diesem Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden. Dazu gehören nach unserer Auffassung insbesondere das Durchführen von Antragskonferenzen als Regelfall (Ziffer 68f.), die Fristverkürzungen und Fakultativstellung der Erörterungstermine (Ziffern 77ff.), parallele Durchführung einzelner Verfahrensschritte (Ziffern 135ff.), die Stichtagsregelung zur maßgeblichen Sach- und Rechtlage (Ziffern 156 ff.), Zustimmungs- und Genehmigungsfiktionen (Ziffern 170ff.).

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Regelung zur Form der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung kann nach Einschätzung von Unternehmen zu mehr Bürokratie und Rechtsunsicherheiten führen. Dies kann den Anreiz schmälern, diese durchzuführen, und Planungs- und Genehmigungsverfahren weiter verzögern. Deshalb empfehlen wir, die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin fakultativ und formlos auszugestalten. Die Gesetzesbegründung führt aus, dass das Abweichen von den Soll-Regelungen des neuen § 25a VwVfG nicht zu Verfahrensfehlern führe. Diese Klarstellung sollte zur Wahrung der Rechtssicherheit auch im Gesetzestext aufgenommen werden.

Der Anreiz zu einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte dagegen durch europarechtlich zulässige Erleichterungen in späteren Beteiligungsschritten erhöht werden. Dies ließe sich nach unserer Einschätzung insbesondere durch das Entfallen späterer Offenlegungspflichten und insbesondere Erörterungsterminen erreichen. Da Unternehmen die Öffentlichkeit teilweise auch in weiteren Verfahren beteiligen wollen, sollte dies für die Antragssteller stets fakultativ ausgestaltet werden.

Im Einzelnen

Im Vergleich zur geltenden Rechtslage müssen die Behörden nach dem Gesetzesentwurf nunmehr darauf hinwirken, dass eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend (nicht mehr nur möglichst) vor Antragsstellung durchgeführt wird. Zudem ist nicht mehr nur das Ergebnis der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu übermitteln und mitzuteilen, sondern auch deren Inhalt. Neu ist ebenfalls, dass dies in einem verkehrsüblichen elektronischen Format geschehen muss.

Unternehmen, die häufig an Planungs- und Genehmigungsverfahren beteiligt sind, erwarten durch diese Erweiterung der gesetzlichen Bestimmungen mehr Rechtsunsicherheiten und Verfahrensverzögerungen. Grundsätzlich würden gerade Unternehmen im Bereich der Infrastruktur frühe Öffentlichkeitsbeteiligungen durchführen. In der Praxis würden jedoch Zeitpläne oder die Art der Verfahren eine solche nicht oder erst nach Antragsstellung zulassen. Auch sei eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in vielen Fällen – bspw. bei bereits ausreichend bekannten Vorhaben, wesentlichen Änderungen von Industrieanlagen oder Netzen – nicht notwendig. Die Form der Beteiligung der Öffentlichkeit wird sehr unterschiedlich gewählt. Beispiele sind Info-Mobile, Bürgerdialoge vor Ort oder online, Internetportale und Ausstellungen. Die Formalisierung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu Zeitpunkt, Inhalt und Form der Unterrichtung bewerten viele Unternehmen als kontraproduktiv in Bezug auf den Aufwand und die Dauer ihrer Verfahren.

Die Gesetzesbegründung zum neuen § 25a Absatz 2 führt aus, dass das Abweichen von den gesetzlichen Vorgaben nicht zu einklagbaren Verfahrensfehlern führe. Um dies für die antragsstellenden Unternehmen sicherzustellen und Verfahren nicht weiter zu verzögern, sollte dies auch entsprechend in den Gesetzestext aufgenommen werden.

Statt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung rechtlich verbindlicher und umfangreicher zu regeln, regen wir an, den Anreiz für Vorhabenträger zu erhöhen, diese auch zu nutzen. Beispielsweise sollte die erneute Auslegung und Erörterung auf Wunsch der Vorhabeträger so weit wie möglich reduziert werden können. Entsprechend führt der Beschleunigungspakt von Bund und Ländern aus: „Zentral für die Beschleunigung der Verfahren sind vor allem eine Verkürzung von gesetzlich vorgesehenen Fristen und die Fakultativstellung des Erörterungstermins im Rahmen z.B. der Planfeststellung.“

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist häufig – bspw. im Rahmen der UVP – europarechtlich vorgeschrieben. Jedoch sind die Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung unionsrechtlich nicht näher geregelt.[1] Deshalb sollte der Bundesgesetzgeber im Rahmen der Neuregelung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im VwVfG die Häufigkeit, die Fristen und die Erörterung einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung so weit wie möglich reduzieren. Ist eine erneute Auslegung europarechtlich vorgeschrieben, können zumindest die Fristen verkürzt werden und ein Erörterungstermin entfallen.

Um dies zu erreichen, empfehlen wir eine entsprechende Formulierung zum einen im neuen § 25a VwVfG. Bspw.: „Die Behörde wirkt darauf hin, dass die erneute Auslegung, Unterrichtung oder Erörterung im späteren Verfahren möglichst entfällt oder verkürzt wird." Konkret ließen sich Fristen, erneute Auslegungen und Erörterungen in § 28 und § 73 VwVfG reduzieren. Auch im UVPG oder BImSchG ließen sich Fristen und Erörterungstermine reduzieren.

Einzelne Unternehmen aus dem Bereich der Infrastruktur setzen sich für mehr Verantwortung der Zulassungsbehörden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Die Rolle der Zulassungsbehörde als unabhängige Entscheidungsinstanz sei insbesondere bei den formellen Erörterungsterminen im Verfahren zentral. Das mögliche Entfallen von Beteiligungsschritten und insbesondere Erörterungsterminen sollte deshalb stets fakultativ bleiben.

Die Übermittlung der Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in einem verkehrsüblichen elektronischen Format unterstützen die Industrie- und Handelskammern sowie betroffene Unternehmen grundsätzlich. Wie im Beschleunigungspakt ausgeführt, werden Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch häufig „unzureichend gesichert, stehen dann im weiteren Verfahren nicht vollständig zur Verfügung und müssen erneut erhoben werden, was einen unnötigen Zeitverlust bedeutet." Hier regen wir deshalb an, auch den MPK-Beschluss, dass diese „damit als abschließend erhoben gelten", rechtlich umzusetzen.

C. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Hauke Dierks
Leiter des Referats Umweltpolitik
Telefon (030) 2 03 08 - 22 08
dierks.hauke@dihk.de

D. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

[1] Reidt u.a. (2018): Rechtliche Stellungnahme zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Gewerbeansiedlungen und Infrastrukturvorhaben, im Auftrag des DIHK.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunter-nehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.