



**LORENZ-VON-STEIN-INSTITUT
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN**
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel



Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Wirtschaftsausschuss
Der Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

per E-Mail:
Wirtschaftsausschuss@landtag.ltsh.de

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II
Telefon: (0431) 880-4542
Fax: (0431) 880-7383
Homepage: www.lvstein.uni-kiel.de
E-Mail: institut@lvstein.uni-kiel.de
Durchwahl: 880-4543
Datum: 23.08.2013

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1634

**Stellungnahme zum Antrag „Charta für Bürgerbeteiligung bei der Planung von
Infrastrukturvorhaben“, Drucksache 18/825,
sowie zum
Änderungsantrag, Umdruck 18/1373**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrter Herr Wagner,

anliegend erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o. g. Dokumenten. Für die
Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung danken wir Ihnen sehr.
Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir dem Ausschuss gerne zur
Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in
Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Sönke E. Schulz
Geschäftsführender wiss. Mitarbeiter

gez.

Jakob Tischer
Wiss. Mitarbeiter

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph Brüning (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt



Stellungnahme

zum

Antrag

DER FRAKTION DER PIRATEN

Charta für Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturvorhaben

LT-Drucksache 18/825
vom 15. 05. 2013

sowie zum

Antrag

DER FRAKTIONEN VON SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND DER ABGEORDNETEN DES SSW

LT-Umdruck 18/1373

Bearbeiter: Dr. Sönke E. Schulz, Ass. iur.
Jakob Tischer, Dipl.-iur.

Mit Schreiben vom 3. Juli 2013 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut durch den Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags Gelegenheit gegeben, zu o. g. Anträgen Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph Brüning (gf.), Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky, Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt

zum Antrag Drucksache 18/825:

Der Antrag ist darauf gerichtet, die Landesregierung zur Erarbeitung verbindlicher Regeln für eine frühestmögliche Bürgerbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturvorhaben („Charta für Bürgerbeteiligung“) zu veranlassen. Die Ziel- und Sachgerechtigkeit einer solchen „Charta“ ist aber vor dem Hintergrund folgender Aspekte mit Skepsis zu betrachten:

1. Unklar ist bereits, welcher **Rechtsnatur** die angestrebte „Charta“ sein soll. Hiermit ist unmittelbar die Frage verbunden, welchen Grad an Verbindlichkeit (und für wen) der Regelungskatalog aufweisen kann und soll. In der Beschreibung des grundsätzlichen Inhalts der „Charta“ ist von „verbindlichen Regeln“ die Rede, während es in Eckpunkt Nr. 4 lediglich heißt, dass die Bürgerbeteiligung „verbindlich auszugestalten“ sei, wenn das Land Vorhabenträger sei. Diesbezüglich käme – wenn es, wie angestrebt, bei der Ausarbeitung durch die Landesregierung ohne weitere parlamentarische Befassung bleibt – jedoch allenfalls die Bindung der Landesbehörden durch **Verwaltungsvorschriften** in Betracht. Verwaltungsvorschriften wirken allerdings zunächst nur nach innen, indem sie die Behördenmitarbeiter binden. Ein Signal an die Bürger geht von ihnen, auch wenn sie durch Ermessenslenkung und Normkonkretisierung (un)mittelbare Außenwirkung entfalten können, nicht aus. Die Lösung über das Konstrukt der Verwaltungsvorschrift wirft zudem die Schwierigkeit auf, dass für jeweils unterschiedliche Planungsbehörden Verwaltungsvorschriften durch das jeweils zuständige Fachministerium zu erlassen wären und somit die gewünschte übergreifende und einheitliche Wirkung, wie sie durch eine „Charta“ erreicht werden soll, ausbleibt. Eine *verbindliche* oder gar justiziable Ausgestaltung der Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben des Landes lässt sich durch ein lediglich **programmatisches Dokument** wie eine Charta jedoch nicht erreichen. Dass insoweit ein gegenteiliger Eindruck entstehen könnte, erscheint wenig zielführend.
2. Zu bedenken ist außerdem, dass für einen nicht unerheblichen Teil großer Infrastrukturvorhaben (insbesondere im Bereich von Wasserstraßen des Bundes und Eisenbahnstrecken) **keine Zuständigkeit von Landesbehörden** für die Planfeststellung besteht, sodass für diese Verfahren seitens des Landes keine bindenden Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung gemacht werden können.
3. Soweit es sich um das **Infrastrukturvorhaben eines nicht-öffentlichen Trägers** handelt, ist jenseits gesetzlicher Regelungen ebenfalls keine Verpflichtung auf die Beachtung bestimmter Grundsätze zur Bürgerbeteiligung möglich. Die entsprechende **Hinwirkungspflicht** von Landesbehörden würde bei einer gesetzlichen Verankerung größere Wirkung entfalten als bei der Statuierung in einer „Charta“ (s. dazu auch noch Anm. Nr. 5).
4. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die zur Begründung des Antrags angeführte Ansicht, das geltende Planungsrecht eröffne die Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung erst, wenn die Entscheidungen über „Ob“ und „Wie“ der Infrastrukturmaßnahme bereits getroffen seien, in dieser Schärfe nicht zutrifft. Derzeit normiert § 140 LVwG in Anlehnung an § 73 Bundes-VwVfG für das Planfeststellungsverfahren ein **umfangreiches Anhörungsverfahren** mit der Möglichkeit für Betroffene, Einwendungen gegen den Plan zu erheben, die anschließend mit allen Beteiligten erörtert werden. Die starke Formalisierung dieses Verfahrens ist der Komplexität des Planfeststellungsverfahrens geschuldet und trägt zugleich zur zwingend er-

forderlichen **Kanalisation der verfahrensbezogenen Kommunikation** bei, da diese Beteiligungsschnittstelle von erheblicher Bedeutung für die vorgelagerte Rechtsschutzfunktion des Verwaltungsverfahrens ist¹.

5. Auch die Aussage, dass **aktuelle Reformbestrebungen** der angeblich mangelhaften Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben nichts Grundlegendes entgegensetzen würden, ist in dieser Pauschalität nicht haltbar. Die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich des VwVfG des Bundes vermag diesen Standpunkt jedenfalls nicht zu stützen. Kürzlich ist **§ 25 Abs. 3 VwVfG** in Kraft getreten, der wie folgt lautet:

(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.

Einzelfragen, insbesondere ob diese bundesrechtliche Vorschrift noch effektiver hätte ausgestaltet werden können, mögen hier dahinstehen. Jedenfalls zeigt sie, dass z. B. eine Hinwirkungspflicht der Behörden auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung seitens des Vorhabenträgers (s. Eckpunkt Nr. 4 des Antrags) idealerweise *gesetzlich* niedergelegt wird.

§ 25 Abs. 3 VwVfG bindet die Landesbehörden gem. § 1 Abs. 3 VwVfG jedoch nicht einmal bei der Ausführung von Bundesrecht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. Für das daher einschlägige LVwG ist allerdings zu konstatieren, dass es an einer **landesrechtliche Nachvollziehung der VwVfG-Vorschrift über die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** bisher fehlt. Ein derartiges gesetzgeberisches Tätigwerden erscheint somit angebracht und wäre der bloßen Erarbeitung einer „Charta“ durch die Landesregierung eindeutig vorzuziehen.

¹ S. zu diesem Punkt auch das Kurzzutachten des Lorenz-von-Stein-Instituts „Offene Schnittstellen in der Kommunikation zwischen Bürger und Staat“ im Auftrag der Arbeitsgruppe „Open Government“ des Internet und Gesellschaft Collaboratory e. V., abrufbar unter <http://www.collaboratory.de/images/a/ac/OpenGovFactSheet1Schnittstellen.pdf>, hier insbes. S. 30 ff.

zum Antrag Umdruck 18/1373:

Der Antrag „Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stärken“ geht thematisch deutlich über das im Ausgangsantrag LT-Drs. 18/825 behandelte Feld der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben hinaus. Den im Antrag Umdruck 18/1373 getroffenen inhaltlichen Aussagen ist im Grundsatz beizupflichten. Jedoch gilt auch hier, dass in gesetzgeberischem Tätigwerden ein größerer Mehrwert zu sehen ist, als in der Verabschiedung programmatischer Kataloge. Unter Zugrundelegung des Antrags betrifft dies insbesondere die folgenden Bereiche:

1. Die Erweiterung und der Ausbau der bestehenden E-Government-Infrastrukturen des Landes sind – auch mit Blick auf die Zielsetzungen Transparenz und Partizipation – sicher zielführend. Allerdings liegt die Verantwortung für derartige Aktivitäten bei Regierung und Verwaltung. Parlamentarische Aktivitäten sollten eher darauf zielen, den notwendigen gesetzlichen Rahmen gezielt weiterzuentwickeln. Dies bedeutet bspw., dass die nunmehr auf Bundesebene in einem E-Government-Gesetz (EGovG²) zusammengefassten Regelungen, auch landesrechtlich verankert werden sollten. So betrifft § 12 EGovG den Aspekt der Weiterverwendung von „offenen Verwaltungsdaten“ – neben der tatsächlichen Öffnung der Datenbestände ein wichtiger Baustein von Open Data.
2. Die Aufforderung das „Schleswig-Holstein Gateway“ zu einem Open-Data-Portal weiterzuentwickeln ist ebenfalls zu begrüßen. Angesichts der erforderlichen Ressourcen und des Mehrwerts einheitlicher bundesweiter Zugänge sollte aber eine enge Abstimmung bspw. mit dem Open-Data-Portal der Freien und Hansestadt Hamburg und der bundesweiten Initiative govdata.de erfolgen. Ein weitaus stärkeres Signal in Richtung Open Data würde auch hier von einer Veränderung der gesetzlichen Grundlagen (IZG SH) ausgehen, als von einer – letztlich kaum verbindlichen – Aufforderung an die Landesregierung. Die Normierung proaktiver Veröffentlichungspflichten für Teilbereiche von Regierung und Verwaltung ist eine solche Variante – allerdings bedarf es auch einer kritischen Bewertung einzelner Regelungen des oft als Vorbild zitierten Hamburgischen Transparenzgesetzes³. Zur gesetzlichen Erfassung von Open Data demnächst ausführlich: *Schulz*, Aktuelle Entwicklungen im Informationszugangsrecht – erreicht „Open Data“ den Gesetzgeber?, *VerwArch* 104 (2013), i. E.

² BGBl. I, 2749; dazu *Heckmann/Albrecht*, ZRP 2013, 42 ff.; *Müller-Terpitz/Rauchhaus*, MMR 2013, 10 ff.; *Habammer/Denkhaus*, MMR 2013, 358 ff.

³ HmbGVBl 2012, S. 271; dazu *Jauch*, DVBl 2013, 16 ff.; *Schnabel*, NordÖR 2012, 431 ff.; *Willenbruch*, NordÖR 2013, 137 ff.; *Kleindiek*, in: *Bäuerle/Dann/Wallrabenstein* (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven*, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, S. 175 (186 ff.).