

## **Stellungnahme**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, des Informationszugangsgesetzes und des Straßen- und Wegegesetzes**

Gesetzentwurf der Landesregierung (Drs. 18/2582)

#### **Vorbemerkung**

Der VDI befasst sich seit ca. drei Jahren intensiv mit früher Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten und hat dazu die beiden Richtlinien VDI 7000 und 7001 vorgelegt. Mit der VDI 7000 hat der VDI aus Projekten mit erfolgreich verlaufenden Dialogen im Vorfeld von Zulassungsverfahren ein Konzept für Vorhabenträger für das eigene Management früher Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt. Die VDI 7001 ist auf die Baubranche konzentriert und auf deren besondere Anforderungen ausgerichtet.

Die VDI 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ entlastet zudem die Behörden, da sie im Rahmen ihrer Hinwirkungspflicht auf diese verweisen können. Insofern erfüllt die VDI 7000 den durch das VwVfG auf Bundesebene eingeführten § 25 Abs. 3 mit Leben. Die Richtlinie ist freiwillig und kann je nach individueller Fallkonstellation vom Vorhabenträger angewendet werden. Sie ist auf eine neue Planungs- und Dialogkultur gerichtet und entspricht somit dem Geist der neuen Vorschrift. Das Land Baden-Württemberg hat in einer VwV geregelt, dass ihre Behörden die Vorhabenträger auf die beiden VDI-Richtlinien hinweisen.

Die nachfolgende Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung beschränkt sich vor diesem Hintergrund auf die Übernahme der bundesgesetzlichen Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG in den § 83a Abs. 3 LVwG von Schleswig-Holstein.

#### **Stellungnahme**

Der Landesverband des VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V. von Schleswig-Holstein sowie der VDI auf Bundesebene begrüßen die Übernahme der bundesgesetzlichen Regelung zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in § 83a Abs. 3 LVwG von Schleswig-Holstein. Mit der neuen Vorschrift bietet sich eine Gestaltungschance zur Verzahnung von informellem freiwilligem Dialogverfahren des Vorhabenträgers mit dem förmlichen Verwaltungsverfahren der Behörde.

Das inhaltliche Verständnis eines neuen § 83a Abs. 3 LVwG unterscheidet sich erheblich von den förmlichen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in den diversen Fachgesetzen geregelt sind. Die Vorschrift aus dem VwVfG verfolgt andere Ziele als die förmlichen Verfahren, die primär auf die Vorbereitung und Absicherung der Abwägungsentscheidungen der Genehmigungsbehörde und die Sicherung des Rechtsschutzes von Betroffenen ausgerichtet sind. Die Funktion der neuen Bestimmung ist denn auch auf die Verwirklichung von Zielen gerichtet, die mit den förmlichen Verfahren alleine nicht erreichbar waren.

Die Ziele des Bundes-Gesetzes<sup>1</sup>, mit dem auch die neue Bestimmung in das VwVfG eingefügt wurde, sind vom Bundesgesetzgeber anspruchsvoll formuliert worden: „Einführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, (um) die Planung von Vorhaben zu optimieren, Transparenz zu schaffen und damit die Akzeptanz von Genehmigungs- und Planfeststellungsentscheidungen zu fördern.“<sup>2</sup> Eine gleichlautende Zielsetzung hat auch die Landesregierung formuliert.

Diese umfassenden Ziele können nicht allein von den Genehmigungsbehörden erreicht werden, sondern bedürfen in hohem Maße auch der Vorhabenträger selbst. Die neue Bestimmung gibt den Behörden nur eine „Hinwirkungspflicht“ auf, verpflichtet die Vorhabenträger selbst aber nicht. Allerdings sollen die Vorhabenträger die Ergebnisse ihrer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung den Behörden mitteilen, die diese wiederum im anschließenden Zulassungsverfahren verwenden. Diese Konstruktion ist dem Zeitpunkt geschuldet, bei dem diese neue Vorschrift ansetzt: Denn während die förmlichen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung für die ausgeführten Ziele spät im Prozess der Entscheidungsfindung einsetzen, soll jetzt bereits im Vorfeld und noch ohne (rechtlichen) Bezug zu einem Verwaltungsverfahren gehandelt werden. Dabei wird auch der inhaltliche Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG bzw. § 83a Abs. 3 LVwG von den präzisen Bestimmungen für die förmlichen Verfahren abgekoppelt und vieles offen formuliert: Aus der Bestimmung kann nicht abgeleitet werden, bei welchen Vorhaben genau frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden soll und bei welchen nicht, welcher Kreis der „betroffenen Öffentlichkeit“ einzubeziehen ist und wann genau diese stattfinden soll<sup>3</sup>.

Während diese Konstruktion und deren Regelungsgehalt von kritischen Stimmen als rein deklaratorisch und vollzugsuntauglich kritisiert wird<sup>4</sup>, sehen andere in ihr den „Beginn einer neuen Verwaltungskultur“<sup>5</sup>. Der VDI argumentiert ebenfalls für eine neue Dialog- und Verwaltungskultur, konzentriert sich

<sup>1</sup> PIVereinHG v. 31.5.2013 (BGBl I, 1388). Die Bestimmung des § 25 Abs. 3 VwVfG des Bundes musste für den Vollzug im Wege der sog. Parallelgesetzgebung in die Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder übernommen werden. Siehe auch die Begründung der Landesregierung von Schleswig-Holstein in Drs. 18/2582, S. 3.

<sup>2</sup> BT-Drs. 17/9666, S. 1.

<sup>3</sup> Zur Auslegung der neuen Vorschrift *Jan Ziekow*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, in NVwZ 2013, 754 (755).

<sup>4</sup> *Wolfram Hertel/ Christoph-David Munding*, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und andere Neuerungen durch das Planungsvereinheitlichungsgesetz, in NJW 2013, 2150; *Anja Seibert-Fohr*, Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungsverfahren: Chancen und Grenzen am Beispiel des Planvereinheitlichungsgesetzes, in VerwArch 104 (2013) 311 (322ff.); *Klaus-Peter Dolde*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, in NVwZ 2013, 769 (773); *Joachim Schwab*, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und behördliche Genehmigungsverfahren, in UPR 8/2014, 281.

<sup>5</sup> *Jan Ziekow*, in NVwZ 2013, 754 (754).

dabei aber auf deren Bedingungen zur Ermöglichung und nicht auf die rechtliche Auslegung der neuen Bestimmung<sup>6</sup>.

Zunächst ist nur festzuhalten, dass diese Vorschrift – so die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates – „nicht lediglich eine ‚vorgezogene‘ Durchführung der bestehenden Beteiligungsformen in einem Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren dar(stellt)“<sup>7</sup>. Sie zielt vielmehr „auf eine Optimierung der Planung vor Beginn des förmlichen Verwaltungsverfahrens ab. Ihr Anwendungsbereich ist deshalb bewusst weit gefasst und wird durch die zu erwartenden tatsächlichen Auswirkungen eines Vorhabens bestimmt. Ihre Anwendung setzt weder eine Öffentlichkeitsbeteiligung noch eine (planerische) Abwägungs- oder Ermessensentscheidung im nachfolgenden Verwaltungsverfahren zwingend voraus“<sup>8</sup>.

Dass die Verwaltung nicht der primäre oder alleinige Adressat dieser Bestimmung ist, obwohl nur sie mit Rechtspflichten belegt ist, zeigen auch die Begründungen zum zusätzlichen Erfüllungsaufwand der Verwaltung<sup>9</sup>: Denn frühe Öffentlichkeitsbeteiligung werde nur dann zu einem Mehraufwand der Verwaltung führen, „wenn der Vorhabenträger erst durch das Hinwirken der Behörde diese Öffentlichkeitsbeteiligung durchführt“. Wenn der Vorhabenträger nicht selbst aktiv wird, so ist daraus zu schließen, muss die Behörde selbst mehr Aufwand betreiben. Aber das ist nicht das Ziel des Gesetzgebers, denn auch hier soll der „Gesamtaufwand“ von früher Öffentlichkeitsbeteiligung und anschließendem Verwaltungsverfahren „nach der Zielsetzung der Vorschrift durch eine Effizienzsteigerung und die Vermeidung von Konflikten verringert werden“<sup>10</sup>. Im Ergebnis zeigt sich, dass die neue Regelung als Rechtsvorschrift nur die Verwaltung bindet, inhaltlich aber frühe Öffentlichkeitsbeteiligung „im wohlverstandenen Interesse des Vorhabenträgers“<sup>11</sup> von diesem selbst durchzuführen ist.

Auch die Landesregierung von Schleswig-Holstein argumentiert in ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes, dass gegen eine Verpflichtung zahlreiche Argumente sprechen: Da frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nur vom Vorhabenträger durchgeführt werden kann, könne ein „echter Fortschritt ... allerdings nur dann erreicht werden, wenn diese in der bislang unreglementierten Vorphase des förmlichen Verwaltungsverfahrens stattfindet.... Handlungspflichten im Vorfeld eines Verwaltungsverfahrens können im Verfahrensrecht jedoch nur der Verwaltung, nicht aber einem künftigen Antragsteller auferlegt werden“<sup>12</sup>.

Alle Ableitungen des Inhalts, wie frühe Öffentlichkeitsbeteiligung konkret durchgeführt werden sollte und wer die Verantwortung wahrnimmt, führen bei den Begründungen des Gesetzgebers des Bundes und von Schleswig-Holstein immer zum Vorhabenträger selbst. Da dieser aber aus inhaltlichen, verfassungsrechtlichen, effektivitätsorientierten und anderen Gründen nicht verpflichtet werden kann, ist ein Perspektivenwechsel aus der Sicht des Rechts zur Sicht aus dem „wohlverstandenen Interesse des Vorhabenträgers“ selbst angezeigt. Denn die Grenzen rechtlicher Steuerung werden hier besonders

<sup>6</sup> Vgl. [www.vdi.de/7000](http://www.vdi.de/7000); siehe hierzu auch Brennecke, Volker M.: Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Rechtsvorschrift und Selbstregulierung – Die neue Richtlinie VDI 7000, in: *VerwArch* 2015, H. 1, S. 34 – 54.

<sup>7</sup> BT-Drucks. 17/9666, S. 34.

<sup>8</sup> Ebd.

<sup>9</sup> BT-Drucks. 17/9666, S. 3, siehe auch für Schleswig-Holstein Drs. 18/2582, S. 8.

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> BT-Drucks. 17/9666, S.15, siehe auch für Schleswig-Holstein Drs. 18/2582, S. 26.

<sup>12</sup> Drs. 18/2582, S. 4.

deutlich und die Ziele des Gesetzgebers hängen letztlich von der Motivierung des Vorhabenträgers ab, einen informellen Dialog über sein Vorhaben durchzuführen. Auf diesen Zusammenhang möchte der VDI die Abgeordneten des Landtags aufmerksam machen.

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung kann auch völlig unabhängig von rechtlicher Regulierung als ein von internen Motiven des Vorhabenträgers gesteuertes Instrument zur Herstellung von Akzeptanz für eine Antragsvariante verstanden werden. Das Management eines Industrie- oder Infrastrukturprojektes, d.h. die Planung und Organisation durch Leitungsgremien und Projektverantwortliche, ist auf die Einhaltung selbst gesetzter und von Auftraggebern vorgegebener Ziele gerichtet. Diese Ziele sind vor allem auf die Einhaltung zeitlicher und budgetbezogener Rahmenvorgaben bezogen, das Projekt muss in „time and budget“ umgesetzt werden. Diese Ziele werden heute bei vielen großen Projekten durch mangelnde Akzeptanz in der Öffentlichkeit sowohl in zeitlicher als auch in kostenmäßiger Hinsicht gefährdet. Diese Probleme treffen sowohl private *wie* öffentliche Projektträger, insofern sind ihre Ziele hier identisch. Bei vielen Großprojekten sind die Risiken mangelnder Akzeptanz und großer gesellschaftlicher Konflikte, die sich aus zeitlichen Verzögerungen in Planung und Bau sowie den Folgen von gerichtlichen sowie medialen Auseinandersetzungen ergeben, nicht selten erheblich.

Jede Leitung eines Projektes hat deshalb genuine *eigene* Interessen, die Ziele zu erreichen und die Risiken der Zielverfehlung abzuwehren. Die Einflussmöglichkeiten und Ansprüche gesellschaftlicher Gruppen, Einzelpersonen, Organisationen und auch der „öffentlichen Meinung“ sind deshalb von *strategischer* Bedeutung für das Management von Industrie- oder Infrastrukturprojekten. Diese „Stakeholder“ sind deshalb – unabhängig, ob sie „betroffene Öffentlichkeit“ im rechtlichen Sinne sind oder nicht – für den Projektträger von so hoher Relevanz, dass dieser an einer Konfliktbefriedung selbst interessiert ist. Eine solche Selbstregulierung bedarf einer aufwändigen internen Strategiefindung und eines komplexen Managementprozesses. Darauf ist die VDI 7000 ausgerichtet. Da bei erfolgreichen Projekten konsensuale Lösungen meist nur in einer *frühzeitigen* Planungsphase möglich sind, kann die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ein effektives Managementinstrument sein, um die eigenen Ziele von „time and budget“ zu erreichen. Selbstverständlich kann aus der bloßen Anwendung von Beteiligungsmaßnahmen nicht gleichsam automatisch auf Akzeptanz geschlossen werden.

Dieses Verständnis von Begriff und Inhalt von „früher Öffentlichkeitsbeteiligung“ ist für die neue Richtlinie VDI 7000 prägend. Die Richtlinie entwickelt Antworten auf die Art von Problemen, die sich aus den offensichtlichen Grenzen der rechtlichen Steuerung im Vorfeld von Zulassungsverfahren und den Grenzen einer „Erzwingbarkeit eines Dialogs durch Recht“<sup>13</sup> ergeben. Denn gerade die klare Unterscheidung zwischen dem informellen Dialogverfahren des Vorhabenträgers und dem förmlichen Verwaltungsverfahren der Behörde sorgt dafür, dass kein Verfahren mit den Anforderungen des anderen überfrachtet wird. Durch die neue Rechtsvorschrift ergeben sich neue Gestaltungschancen für die Behörden<sup>14</sup>. Noch erheblich größere Chancen ergeben sich aber für die Vorhabenträger selbst, wenn sie nach einem effektiven und effizienten Weg suchen, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in die Planung ihres Vorhabens zu integrieren. Für diesen Anlass wurde die VDI 7000 entwickelt.

---

<sup>13</sup> So die Fragestellung von Prof. Dr. Jan Ziekow auf dem Wirtschaftskongress des Landes Nordrhein-Westfalen im Workshop „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten – ein Wandel der Verantwortlichkeiten?“ am 18.5.2014 in Düsseldorf.

<sup>14</sup> So Joachim Schwab, UPR 8/2014, 281, (283).



Der Gesetzgeber zielt mit seiner gewählten Regulierungsform (Hinwirkungspflicht und Ergebnisverwendung der Behörde und Freiwilligkeit durch den Vorhabenträger) somit auf eine *spezifische* Form der Zusammenarbeit, die den Charakter einer wechselseitigen Verschränkung hat. In der Rezeption des § 25 Abs. 3 VwVfG wurde bisher meist nur die Verwaltung mit ihrer Verpflichtung in den Blick genommen, weniger aber das gewollte Zusammenwirken.

Sowohl die Rechtspflicht zur Hinwirkung auf eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wie auch die VDI 7000 als Managementrichtlinie, wie ein Vorhabenträger im eigenen Interesse Öffentlichkeit an seiner Planung beteiligen kann, bilden gemeinsam das Gerüst, auf dem eine neue Dialog- und Verwaltungskultur sich entwickeln kann.

Die VDI 7000 soll deshalb als zweite Säule dieses Gerüsts ihren Beitrag dazu leisten, die Eigenmotivation von Vorhabenträgern und durchführenden Ingenieuren so zu nutzen, dass sowohl eine die Verwaltung entlastende und qualitativ hochwertige Öffentlichkeitsbeteiligung als auch ein Zulassungsverfahren effizient durchgeführt werden können.

In diesem Sinne kann Schleswig-Holstein seine Verwaltungskultur weiterentwickeln. Der VDI bietet der Landesregierung und dem Landtag hierbei seine Unterstützung an.

Kiel und Düsseldorf, d. 26.03.2015

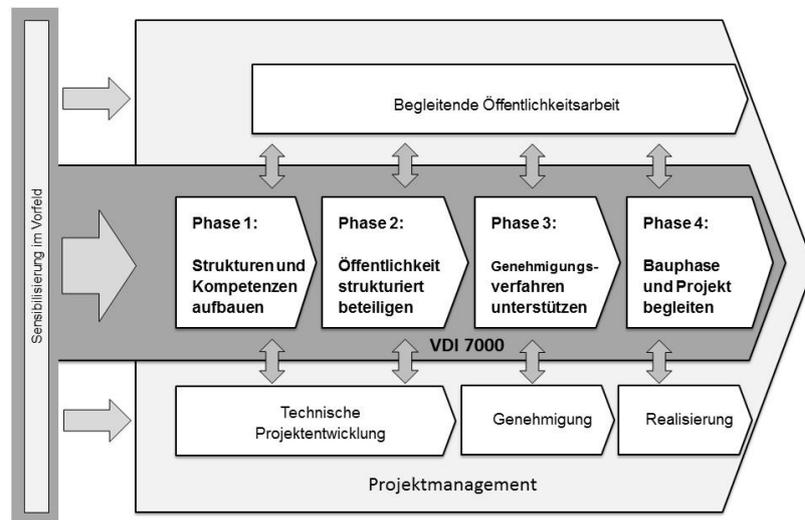
Ansprechpartner:  
Dr. Volker M. Brennecke  
Koordinator Gesellschaft und Innovation  
Verein Deutscher Ingenieure e.V.  
VDI-Platz 1  
40468 Düsseldorf  
Tel: +49 2 11 62 14-474  
brennecke@vdi.de  
www.vdi.de/7000

**Hinweis:** Zu diesem Umdruck gehört eine Anlage: VDI-Richtlinien VDI 7000, die aus urheberrechtlichen Gründen nicht vervielfältigt wird. Sie kann im Ausschussbüro, Zimmer 138, eingesehen werden.

## Richtlinie VDI 7000

### Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten

Die Richtlinie unterstützt private und öffentliche Vorhabenträger bei der Planung, Organisation und Durchführung von früher Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierten Teil des Projektmanagements von Industrie- und Infrastrukturprojekten. Sie richtet sich vorrangig an Vorhabenträger, ist aber für Behörden, Ingenieurbüros, Dialog- und Kommunikationsagenturen, Kanzleien, Gutachter und zivilgesellschaftliche Gruppen ebenso relevant. Eine erfolgreiche Realisierung von Projekten hängt von der frühzeitigen Dialogbereitschaft und Integration von Wissen und Interessen vor Ort in den eigenen Planungsprozess ab. Zeitlich vor den förmlichen Genehmigungsverfahren können Organisationen mit der VDI 7000 eine breit akzeptierte Antragsvariante planen und damit Vertrauen aufbauen. Dafür bietet die Richtlinie Strukturierungen beim Vorgehen, Empfehlungen, praktische Tools und Leitfragen, um den Dialog- und Planungsprozess effektiv und effizient zu gestalten. Die Schnittstellen zur Öffentlichkeitsarbeit sowie zur Projekt- und Genehmigungsplanung sind beschrieben. Die VDI 7000 ist unabhängig von der Art der rechtlich vorgeschriebenen Planungs- und Genehmigungsverfahren umsetzbar.



Ablaufdiagramm der VDI 7000

#### Weitere Informationen:

VDI Verein Deutscher Ingenieure e.V.  
Gesellschaft und Technik  
Dr. Volker Brennecke  
Postfach 10 11 39  
40002 Düsseldorf  
Telefon: +49 211 6214-474  
E-Mail: brennecke@vdi.de

#### Internet:

[www.vdi.de/7000](http://www.vdi.de/7000)

Link zur Bestellung der VDI 7000 beim  
Beuth Verlag auch auf dieser Seite