



Ausarbeitung

**Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau des Schienennetzes
nach dem Bundesverkehrswegeplan**

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau des Schienennetzes nach dem Bundesverkehrswegeplan

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 107/20
Abschluss der Arbeit: 8. Oktober 2020
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Planfeststellungsverfahren	4
3.	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG	5
3.1.	Gesetzeswortlaut	5
3.2.	Sachlicher Anwendungsbereich	5
3.3.	Subsidiarität	6
3.4.	Freiwilligkeit	6
3.5.	Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung	7

1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, inwieweit bei Schienenwegeausbauvorhaben nach dem Bundesverkehrswegeplan die Öffentlichkeit vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens zu beteiligen ist. Zur Beantwortung soll zunächst die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)¹ im Kontext des Planfeststellungsverfahrens eingeordnet werden. So dann wird auf die einzelnen Voraussetzungen der Vorschrift eingegangen.

2. Planfeststellungsverfahren

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) ist die zuständige Planfeststellungsbehörde für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes. Zu den Betriebsanlagen zählen u. a. die Schienenwege.

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)² dürfen Betriebsanlagen einer Eisenbahn nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Für das Planfeststellungsverfahren gelten die §§ 72 bis 78 VwVfG nach Maßgabe des AEG (§ 18 Abs. 1 S. 3 AEG).

Vor der Errichtung oder der Änderung einer Betriebsanlage muss im planungsrechtlichen Verfahren zum Beispiel geklärt werden,

- „- ob das Vorhaben technisch machbar ist,
- ob die Planung den geltenden Regelwerken und Sicherheitsstandards entspricht,
- ob für das Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist und ggf. zu welchem Ergebnis diese Prüfung führt,
- ob das Vorhaben öffentliche Belange berührt,
- ob das Vorhaben Rechte oder Belange Dritter berührt und
- wie die Rechte und Belange Dritter in der Planrechtsentscheidung zu berücksichtigen sind.“³

Das Amt entscheidet auf Antrag eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens, z. B. der DB Netz AG, ob dessen Pläne für den Bau oder die Änderung seiner Eisenbahnbetriebsanlagen zulässig sind. Das Unternehmen ist Vorhabenträger und Bauherr der Maßnahme. Wenn der Bauherr seinen Antrag auf Planfeststellung und alle dafür nötigen Unterlagen eingereicht hat, prüft das EBA deren Vollständigkeit und Plausibilität sowie die technische Realisierbarkeit des Vorhabens. Danach leitet es die Unterlagen an die Anhörungsbehörde des von dem Vorhaben betroffenen Bundeslandes zu. Zur **Anhörung** durch die zuständige Landesbehörde gehört u. a., dass die Planunterlagen in den Gemeinden ausgelegt werden, die von dem Vorhaben berührt sind, dass die Betroffenen Einwendungen erheben können und dass die Träger öffentlicher Belange (Behörden und andere Stellen) ihre Stellungnahmen abgeben. Gegebenenfalls wird ein Erörterungstermin

1 Verwaltungungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/VwVfG.pdf>.

2 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1795) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/aeg_1994/AEG.pdf.

3 https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Planfeststellung/planfeststellung_node.html.

durchgeführt. Anhand der Unterlagen, welche Anhörungsbehörde und Vorhabenträger vorlegen, stellt das EBA die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange fest.

Von der Anhörung im Planfeststellungsverfahren ist die einem Planfeststellungsverfahren vorgelegte „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ nach § 25 Abs. 3 VwVfG zu unterscheiden. Diese hat im Wesentlichen das Ziel, die Planung von Vorhaben zu optimieren, Partizipationsmöglichkeiten und Transparenz für die betroffene Öffentlichkeit zu schaffen und damit die Akzeptanz von Planfeststellungsentscheidungen zu fördern.⁴

3. Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG

3.1. Gesetzeswortlaut

§ 25 Abs. 3 VwVfG lautet wie folgt:

„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.“⁵

3.2. Sachlicher Anwendungsbereich

In den Anwendungsbereich der Vorschrift fallen alle Vorhaben, deren Auswirkungen mehr als nur lokal sind, also jedenfalls alle raumbedeutsamen Vorhaben, die durch ein Planfeststellungsverfahren zugelassen werden.⁶ Die Auswirkungen müssen mehr als nur unwesentlich sein und sich auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten erstrecken.⁷

4 Vgl. zum Ganzen Eisenbahnbundesamt, https://www.eba.bund.de/DE/Themen/Planfeststellung/planfeststellung_node.html.

5 Hervorhebungen durch Verf. dieser Ausarbeitung.

6 Herrmann in: Bader/Ronellenfisch, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Beck Online-Kommentar, 48. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 25 Rn. 23.

7 Ziekow, NVwZ 2013, 754 (755); Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 17, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.

Der Bundesrat hatte im Gesetzgebungsverfahren zu § 25 Abs. 3 VwVfG kritisiert, dass unklar sei, ob die „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ auch bei gebundenen Einzelgenehmigungen wie z. B. Baugenehmigungen Anwendung finden solle.⁸ Aus Sicht der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung seien solche gebundenen Genehmigungen vom Anwendungsbereich nicht grundsätzlich ausgeschlossen.⁹ Dieser Standpunkt wird auch in der Literatur vertreten. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung könne nicht nur bei Planungsentscheidungen sondern auch bei **gebundenen Entscheidungen** zum Einsatz kommen. Erfasst würden von § 25 Abs. 3 VwVfG auch Vorhaben, die etwa durch gebundene immissionsschutzrechtliche Entscheidungen zugelassen werden und mit einer immissionsmäßig potentiell weiten Auswirkung verbunden sind. Dies entspreche dem Sinn der Regelung, wonach über jedes „Großprojekt“ informiert werden solle.¹⁰

3.3. Subsidiarität

Nach § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG findet die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG keine Anwendung, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Dadurch soll eine Vervielfachung vorgelagerter inhaltsgleicher Beteiligungsstufen verhindert werden.¹¹ Der Ausschluss greift jedoch nur ein, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung durch die anderen Rechtsvorschriften als obligatorisch ausgestaltet ist.¹²

3.4. Freiwilligkeit

Die zuständige Behörde muss lediglich darauf hinwirken, dass der Vorhabenträger die Öffentlichkeit frühzeitig und möglichst vor der Einleitung des Genehmigungsverfahrens einbezieht. § 25 Abs. 3 VwVfG ordnet weder für das Versäumnis der Behörde, auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken, noch für die Weigerung des Vorhabenträgers, dem behördlichen Wirken zu entsprechen, eine Rechtsfolge an. Letztlich hängt es von der Bereitschaft des Vorhabenträgers ab, im Interesse einer frühen Auflösung grundsätzlicher Widerstände in der Öffentlichkeit den finanziellen und personellen Mehraufwand der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu tragen sowie das Risiko in Kauf zu nehmen, dass sich möglicherweise erst dadurch Einwände herausbilden und konzentrieren können.¹³ Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG

8 Stellungnahme des Bundesrates in Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 32, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.

9 Gegenäußerung der Bundesregierung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 34, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.

10 Herrmann in: Bader/Ronellenfisch, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Beck Online-Kommentar, 48. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 25 Rn. 23.

11 Ziekow, NVwZ 2013, 754 (755); Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 17, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.

12 Ziekow, NVwZ 2013, 754 (755);

13 Hertel/Munding, NJW 2012, 2622 (2624); Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 68 und 70f.

hat freiwilligen Charakter. Das Regelungskonzept unterscheidet sich von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Bauleitplanung, von der nur unter den Voraussetzungen des § 3 Abs. 1 S. 3 BauGB abgesehen werden kann.¹⁴ Auch aus den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des rechtlichen Gehörs und des effektiven Rechtsschutzes folgt keine Verpflichtung zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung.¹⁵

In der **Literatur** wird vertreten, dass ein Verstoß der Behörde gegen die „Hinwirkenspflicht“ einen Verfahrensfehler darstelle. Dieser dürfte jedoch in der Regel nach § 46 VwVfG unbeachtlich sein. Von vornherein gelte dies für die Fälle, in denen es sich bei der verfahrensabschließenden Zulassungsentscheidung um eine gebundene Entscheidung handele. Ebenso, wenn – wie im Planfeststellungsverfahren – noch eine weitere Beteiligungsmöglichkeit mit Präklusionsandrohung bestehe.¹⁶

In der **Gesetzesbegründung** wird die fakultative Natur der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG wie folgt begründet:

„Mit dem Verzicht auf eine verpflichtende Durchführung werden die für angesichts der unüberschaubaren Vielfalt unterschiedlicher Fallkonstellationen erforderliche Flexibilität gewahrt und unnötige Belastungen von Verwaltung und Wirtschaft vermieden. Eine verpflichtende Regelung ist nicht zweckmäßig und könnte auch verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen: Bei privaten Vorhabenträgern stelle eine gesetzliche Verpflichtung einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dar, der einer ausreichenden Rechtfertigung bedürfte. Die Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung sorgt für mehr Transparenz und Akzeptanz bei Großvorhaben. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass eine möglichst breite und frühzeitige Beteiligung dazu beiträgt, die Entstehung von Konflikten zu vermeiden und bestehende Konflikte zu beseitigen, so dass das eigentliche Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren entlastet und die gerichtliche Anfechtung von Behördenentscheidungen reduziert wird. Die Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung liegt also im wohlverstandenen Interesse des Vorhabenträgers.“¹⁷

3.5. Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach § 25 Abs. 3 S. 3 VwVfG soll der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Die **konkrete Ausgestaltung** wird nicht vorgegeben, um die erforder-

14 Vgl. Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 68 und 70f.

15 Hertel/Munding, NJW 2012, 2622 (2623).

16 Ziekow, NVwZ 2013, 754 (759); Herrmann in: Bader/Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Beck Online-Kommentar, 48. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 25 Rn. 32.

17 Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 15, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.

derliche Flexibilität zu erhalten. Der Vorhabenträger kann – ggf. mit Unterstützung der Verwaltung und auch unter Einbeziehung Dritter – das Verfahren selbst gestalten.¹⁸ Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beginnt mit der **Information** der betroffenen Öffentlichkeit. Gegenstand der Unterrichtung sind nach § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG die allgemeinen **Ziele** des Vorhabens, die **Mittel** der Verwirklichung und die voraussichtlichen **Auswirkungen**. Der betroffenen Öffentlichkeit ist sodann Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung zu geben. Die Gelegenheit zur Äußerung setzt zumindest voraus, dass der Vorhabenträger entsprechende Kontaktdaten zu seiner Erreichbarkeit öffentlich macht.¹⁹ Ob die Erörterung grundsätzlich in einem mündlichen Erörterungstermin zu geschehen hat²⁰ oder ob es ausreicht, wenn der Vorhabenträger sich bereit erklärt, die (schriftlichen) Stellungnahmen entgegenzunehmen, um sie anschließend auszuwerten²¹, wird in der Literatur unterschiedlich beurteilt. Im Anschluss an die Erörterung teilt der Vorhabenträger das Ergebnis der Planfeststellungsbehörde in geeigneter Form mit. Nach § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG soll das Ergebnis der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Die Information der Behörde soll sicherstellen, dass die Betroffenen und die zuständige Stelle Kenntnis von den für die vollständige Sachverhaltsermittlung relevanten Umständen erhalten und das anschließende Verwaltungsverfahren zügig durchgeführt werden kann.²²

Verstöße gegen die Maßgaben zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung wirken sich auf die Rechtmäßigkeit des nachfolgenden bzw. bereits laufenden Genehmigungsverfahrens **nicht** aus.²³ § 25 Abs. 3 S. 6 VwVfG stellt klar, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung keine Präklusion entfaltet. Sie ist weder Ersatz für eine Beteiligung im anschließenden Verwaltungsverfahren, noch kann sie dessen Ergebnissen vorgreifen.²⁴

* * *

-
- 18 Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 17, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>; Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 74.
- 19 Ziekow, NVwZ 2013, 754 (758).
- 20 So z. B. Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 76.
- 21 So Herrmann in: Bader/Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Beck Online-Kommentar, 48. Edition, Stand: 1. Juli 2020, § 25 Rn. 27.
- 22 Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 77; Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 13, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.
- 23 Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 74.
- 24 Kallerhoff/Fellenberg in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 25 Rn. 74; Gesetzesbegründung in Bundestags-Drs. 17/9666 vom 16. Mai 2012, S. 18, <http://dip21.bundestag.btg/dip21/btd/17/096/1709666.pdf>.