



---

## Sachstand

---

## Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten

## **Beteiligungsverfahren bei Infrastrukturprojekten**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 138/21  
Abschluss der Arbeit: 16. August 2021 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

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.

## 1. Fragestellung

Gefragt wird nach Kategorien von Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei Infrastrukturprojekten sowie nach den Gründen für die jeweiligen Verfahren. Unterschieden werden kann insbesondere nach gesetzlich geregelten sowie nicht normierten Verfahren.

## 2. Gesetzlich normierte Beteiligungsverfahren

Zu den (bundes-)gesetzlich normierten Beteiligungsverfahren zählen zunächst die Verfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), nämlich die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach den §§ 72 ff. VwVfG sowie die sog. frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG.

Die Vorschriften zum **Planfeststellungsverfahren** sind gemäß § 72 Abs. 1 S. 1 VwVfG anwendbar, wenn das Verfahren durch Rechtsvorschrift angeordnet ist. Ein Planfeststellungsverfahren ist zum Beispiel Pflicht bei Flughäfen (§§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz), Bundesfernstraßen (§§ 17 ff. Bundesfernstraßengesetz) und Eisenbahnverkehrsanlagen (§§ 18 ff. Allgemeines Eisenbahngesetz). Abgesehen von den nur für den jeweiligen Anlagentyp geltenden Besonderheiten verweisen die Gesetze auf die §§ 72 VwVfG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren sieht im gesetzlichen Regelfall nach § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG vor, dass die Gemeinden den Plan zur Einsicht auslegen müssen. Im Anschluss daran können gemäß § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG diejenigen, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, Einwendungen gegen den Plan erheben. Schließlich findet nach § 73 Abs. 6 VwVfG eine gemeinsame Erörterung der Einwendungen statt.

Die **frühe Öffentlichkeitsbeteiligung** nach § 25 Abs. 3 VwVfG soll dazu dienen, dass die Öffentlichkeit über Großvorhaben informiert wird, deren Einwirkungen über die unmittelbare Umgebung hinausgehen.<sup>1</sup> Der Projektträger soll die betroffene Öffentlichkeit möglichst schon vor der Antragstellung über die Ziele des Vorhabens, die Mittel zur Verwirklichung und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichten. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Es besteht jedoch keine rechtliche Verpflichtung des Projektträgers zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung, sondern nur eine Verpflichtung der Behörde, darauf hinzuwirken.<sup>2</sup>

Das VwVfG gilt nach § 1 Abs. 1 und 2 VwVfG grundsätzlich für die Behörden des Bundes sowie für die Behörden der Länder, soweit diese Bundesrecht ausführen. Nach § 1 Abs. 3 VwVfG gilt es allerdings für die Landesbehörden nicht, soweit die Verwaltungstätigkeit durch ein **Landesverwaltungsverfahrensgesetz** geregelt ist. In den Ländern, die eigene Verwaltungsverfahrensgesetze erlassen haben, sind diese weitgehend identisch zum VwVfG. Die Verfahren des VwVfG sind daher

---

1 Herrmann, in: Bader/Ronellenfitch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 51. Edition Stand: 1. April 2021, § 25 Rn. 21; siehe vertiefend zu diesem Verfahren die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung beim Ausbau des Schienennetzes nach dem Bundesverkehrswegeplan, WD 5 - 3000 - 107/20, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/804882/e2430e10249c44422673f8c69942898f/WD-5-107-20-pdf-data.pdf>.

2 Herrmann, in: Bader/Ronellenfitch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 51. Edition Stand: 1. April 2021, § 25 Rn. 22.

auch in den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen entsprechend geregelt. Einige Länder, wie etwa Berlin, haben kaum eigene Regelungen, sondern verweisen fast vollständig auf das VwVfG.

Weitere Beispiele für eine gesetzlich geregelte Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Beteiligung im Rahmen der **Umweltverträglichkeitsprüfung** nach § 18 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) sowie die Beteiligung im Zuge der Aufstellung von **Raumordnungsplänen** nach § 9 Raumordnungsgesetz (ROG). Die Beteiligung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung entspricht gemäß § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG derjenigen des Planfeststellungsverfahrens. Die Beteiligung im Rahmen der Aufstellung von Raumordnungsplänen wird in § 9 Abs. 2 ROG konkretisiert. Danach sind die Unterlagen öffentlich auszulegen und eine Stellungnahme zu ermöglichen.

Vorschläge an Vorhabenträger und Behörden für die Durchführung der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten im Verkehrssektor sind im „**Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung**“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur enthalten.<sup>3</sup>

### 3. Gesetzlich nicht vorgesehene Beteiligungsverfahren

Zum Teil werden auch Beteiligungsverfahren durchgeführt, die gesetzlich nicht vorgesehen sind. Hierzu zählen beispielsweise **Bürgerdialoge**, **Schlichtungen** oder **Mediationen**. Diese können jedoch die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren nicht ersetzen.

So wurde zum Beispiel im Zuge des Ausbaus des Frankfurter Flughafens ein Mediationsverfahren mit anschließendem Bürgerdialog vorgenommen.<sup>4</sup> Zur Mediationsgruppe gehörten unter anderem Vertreter der umliegenden Kommunen, einer Bürgerinitiative, der zuständigen Bundes- und Landesministerien sowie von Unternehmerverbänden und Gewerkschaften.<sup>5</sup>

Im Streit um das Projekt Stuttgart 21 fand ebenfalls ein gesetzlich nicht vorgesehenes Schlichtungsverfahren statt.<sup>6</sup> Unter der Leitung von Heiner Geißler wurden öffentliche Sitzungen durchgeführt und ein Kompromissvorschlag entwickelt.

---

3 Abrufbar unter <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?blob=publicationFile>.

4 Siehe dazu <https://www.hessen.de/pressearchiv/pressemitteilung/mediationsverfahren-zum-ausbau-des-frankfurter-flughafens-historischer-0> sowie <https://www.beteiligungskompass.org/article/show/292>.

5 Siehe <https://www.fraport.com/de/geschaeftsfelder/bau/flughafenausbau.html>.

6 Informationen zur Schlichtung sowie die Protokolle der Sitzungen können abgerufen werden unter [http://www.schlichtung-s21.de/begruessung\\_schlichtung.html](http://www.schlichtung-s21.de/begruessung_schlichtung.html).

#### 4. Sinn und Zweck der Durchführung der Beteiligungsverfahren

Beteiligungsverfahren dienen zunächst der **Informationsbeschaffung**.<sup>7</sup> Insbesondere bei Infrastrukturprojekten handelt es sich regelmäßig um hochkomplexe Vorhaben, die zahlreiche öffentliche und private Belange berühren. Es wird den Behörden regelmäßig nicht möglich sein, alle relevanten Belange, die sie zur Beurteilung der Sach- und Rechtslage benötigen, selbständig zu ermitteln, sodass auf die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens zurückgegriffen werden muss.<sup>8</sup>

Des Weiteren dienen die Beteiligungsverfahren auch dazu, der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu gewähren, frühzeitig auf ihre **Bedenken** aufmerksam zu machen und so bereits während der Planung auf die Entscheidungsfindung Einfluss zu nehmen.<sup>9</sup> So kommt es außerdem zu einer frühen Auseinandersetzung mit möglichen Konflikten, sodass die Beteiligungsverfahren auch dazu dienen, **Konflikte frühzeitig zu lösen**.<sup>10</sup> Auf diese Art soll auch die **Akzeptanz** für die Vorhaben in der Öffentlichkeit erhöht werden.<sup>11</sup> Schließlich sollen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Gerichte entlastet und unter Umständen **lange Prozesse vermieden** werden.<sup>12</sup>

\*\*\*

---

7 Weiß, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Stand: Juli 2020, § 73 Rn. 10; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 73 Rn. 11; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 8.

8 Weiß, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Stand: Juli 2020, § 73 Rn. 8; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 8.

9 Weiß, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Stand: Juli 2020, § 73 Rn. 11; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 9.

10 Weiß, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Stand: Juli 2020, § 73 Rn. 14.

11 Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 1.

12 Weiß, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), VwVfG, Stand: Juli 2020, § 73 Rn. 15.