



---

## Ausarbeitung

---

### **Möglichkeit der Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen/Abläufen von Infrastrukturgroßprojekten am Beispiel von Stuttgart 21**



**Möglichkeit der Bürgerbeteiligung bei  
Planungsprozessen/Abläufen von Infrastrukturgroßprojekten**  
am Beispiel von Stuttgart 21

██████████	██████████
Aktenzeichen:	WD 8 – 3000/139-2010
Abschluss der Arbeit:	05. November 2010
Fachbereich:	WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung
██████████	██████████

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Der Verfahrensablauf bei Infrastrukturgroßprojekten</b>	<b>4</b>
2.1.	Ablauf des Planfeststellungsverfahrens mit Besonderheiten des Eisenbahnrechts	5
2.1.1.	Verfahren vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens	5
2.1.2.	Planfeststellungsverfahren	6
2.1.3.	Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)	7
<b>3.</b>	<b>Bürgerbeteiligung an dem Projekt <i>Stuttgart 21</i></b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Darstellung des Verlaufs des eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens mit Schwerpunkt auf Bürgerbeteiligung</b>	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Quellen</b>	<b>12</b>

---

## 1. Einführung

Die Ausarbeitung beschäftigt sich mit den Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung im Rahmen der Planung für Schienenwege und legt den Schwerpunkt auf die Beteiligungsmöglichkeiten im Planfeststellungsverfahren für Eisenbahnprojekte.

Insbesondere bei Planungsprozessen ist eine Bürgerbeteiligung durch Verfahrensvorschriften vorgesehen und gewährleistet.

Die Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung liegen dabei besonders in der Ermittlung des Abwägungsmaterials. Durch diese Vorbereitung der Informationsbasis soll der Bürger in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Dadurch wird die demokratische Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich. Zudem wird die Möglichkeit Interessen und Rechte geltend zu machen geschaffen, wodurch die Beteiligung auch eine rechtswahrende Aufgabe übernimmt. Schließlich vergrößert eine Beteiligung der Öffentlichkeit die Akzeptanz der Planung unter den Betroffenen und geht nicht nur von einer Integration des Bürgers in Planungsprozesse sondern darüber hinaus von einer Kooperation mit dem Staat aus.<sup>1</sup>

## 2. Der Verfahrensablauf bei Infrastrukturgroßprojekten

Bei der Vorhabenverwirklichung von Infrastrukturgroßprojekten sind planerisch regelmäßig Planfeststellungsbeschlüsse notwendig (vgl. hierzu die Verfahren zum Bau der „Waldschlösschenbrücke“ in Dresden und zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld), §§ 74 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>2</sup> des Bundes bzw. den entsprechenden Regelungen zum Planfeststellungsverfahren in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder.

Auch für den Bau oder die Änderung von Betriebsanlagen einer Eisenbahn einschließlich der Bahnfernstromleitungen schreibt § 18 Satz 1 Allgemeines Eisenbahngesetz<sup>3</sup> (AEG) das Planfeststellungsverfahren vor.

Um gemeinschaftliche Regelungen umzusetzen wurde das AEG geändert und erhielt - veranlasst durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben aus dem Jahr 2006 - eine umfangreichere Regelung hinsichtlich des Planfeststellungsverfahrens.<sup>4</sup> Die Durchführung des Verfahrens richtet sich nach den §§ 18 a bis 18e AEG in Verbindung mit den §§ 72 ff. VwVfG.

---

1 Vgl. Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 2009, § 3 Rdnr. 3.

2 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist.

3 Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542) geändert worden ist.

4 Ehrlicke, Das Eisenbahnrecht im Jahr 2007, N&R 2008, 111, 112.

---

## 2.1. Ablauf des Planfeststellungsverfahrens mit Besonderheiten des Eisenbahnrechts

Der Ablauf eines Planfeststellungsverfahrens lässt sich zunächst grob in drei Phasen gliedern.

Noch vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens findet die Planaufstellung durch den Vorhabenträger statt. Nach erfolgreicher Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens, das mit dem Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses endet, schließt sich die dritte Phase der Verwirklichung des Vorhabens an.

### 2.1.1. Verfahren vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens

Das Planfeststellungsverfahren ist Teil des Fachplanungsrechts. Demnach ist die konkrete Vorhabenplanung mit den Erfordernissen der übergeordneten Raumordnung und der Landesplanung in Einklang zu bringen. Im Vorfeld der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens kann ggf. eine Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG<sup>5</sup> durchgeführt werden, um die Vorhabenzulassung mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen.<sup>6</sup> Die Landesplanungsgesetze sehen jedoch für die Durchführung von Raumordnungsverfahren größtenteils keine förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung vor.<sup>7</sup>

Außerdem soll mithilfe der Planung vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens sichergestellt werden, dass der Planentwurf des Vorhabenträgers den Anforderungen des § 73 Abs. 1 S. 2 VwVfG genügt. Diese vorgelagerte Planung vollzieht sich nach überwiegender Auffassung nur verwaltungsintern.<sup>8</sup> Die Beteiligungsvorschriften des Planfeststellungsverfahrens werden in dieser Phase nicht angewandt.<sup>9</sup> Eine richterliche Nachprüfung der vorgelagerten Planung ist erst durch Anfechtung des Planfeststellungsbeschlusses möglich.<sup>10</sup>

---

5 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

6 Vgl. Kämper in: Bader/Ronellenfitsch, Verwaltungsverfahrensgesetz, 13. Aufl. 2010, § 73 VwVfG, Rdnr. 32.

7 Hellmann, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischem Recht, 1992, S. 310.

8 Vgl. Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 73 VwVfG, Rdnr. 68.

9 Deppen, Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes, S. 41.

10 Ebenda, S. 42.

---

Hinsichtlich des Verfahrens vor Planeinreichung konkretisieren die Planungsfeststellungsrichtlinien<sup>11</sup> (PF-RL) die Anforderungen an den einzureichenden Plan durch die Regelungen Nr. 8 ff. PF-RL.

Danach hat der Vorhabenträger bei Vorbereitung der Planunterlagen die Auswirkungen des Vorhabens auf den baulich und rechtlich gesicherten Zustand hin zu erfassen und darzustellen (Nr. 10 (1) PF-RL). Dabei ist ihm eine Abstimmung mit den in ihrem Aufgabenbereich berührten Behörden und Stellen aufgetragen (Nr. 10 (2) PF-RL). Außerdem hat er zu erwartende private Betroffenheiten zu ermitteln (Nr. 10 (4) PF-RL). Ferner sprechen die Richtlinien in Nr. 10 (5) PF-RL die Empfehlung aus, dass der Vorhabenträger mit den so ermittelten Betroffenen vorab und selbständig von dem folgende Planfeststellungsverfahren Vereinbarungen zu treffen hat. Sollten Vorarbeiten auf Grundstücken Dritter notwendig sein, so hat sich der Vorhabenträger um die Zustimmung dieser Betroffenen zu bemühen (Nr. 11 (2,3) PF-RL). Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der Phase der Planentwicklung nicht vorgesehen.

#### 2.1.2. Das eisenbahnrechtliche Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren wird mit der Planerstellung durch den Vorhabenträger eingeleitet, indem er diesen bei der zuständigen Anhörungsbehörde einreicht (§ 73 Abs. 1 VwVfG).

Daraufhin beginnt das Anhörungsverfahren. Jene Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt sind, und betroffene Bürger werden zur Stellungnahme aufgefordert und beteiligt (§ 73 Abs. 2 VwVfG). Dazu wird der Plan in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirkt ausgelegt (§ 18a Nr. 1 AEG i. V. m. § 73 Abs. 2 VwVfG).

Der Adressatenkreis der Auslegung wird durch § 18a AEG erweitert. So sind zudem nicht ortsansässige Betroffene von der Auslegung des Plans zu benachrichtigen (§ 18a Nr. 4 AEG). Außerdem werden nach § 18a Nr. 2 AEG anerkannte Naturschutzvereinigungen sowie sonstige Vereinigungen, soweit diese sich für den Umweltschutz einsetzen und nach in anderen gesetzlichen Vorschriften zur Einlegung von Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten vorgesehenen Verfahren anerkannt sind, mit erfasst. Diese Vereinigungen erhalten gemäß § 18a Nr. 3 AEG das Recht Einwendungen zu erheben (§ 73 Abs. 4 VwVfG) und an der Erörterung teilzunehmen (§ 73 Abs. 6 VwVfG).

Mit der öffentlichen Auslegung gemäß § 73 Abs. 3 VwVfG wird die Möglichkeit Einwendungen einzureichen, geboten. Einwendungen, welche nach Ablauf der Einwendungsfrist erhoben wurden, sind präkludiert. Auf diese Rechtsfolge ist in der Bekanntmachung der Auslegung hinzuweisen (§ 18a Nr. 7 Satz 3 AEG). Allerdings schränkt § 18a Nr. 7 Satz 4 AEG hinsichtlich der Stellungnahmen der Behörden die Präklusionswirkung ein.

Auf die Planauslegung folgt die Erörterung durch die Genehmigungsbehörde, den Vorhabenträger und der berührten Behörden und Betroffenen (§ 73 Abs. 6 VwVfG). Nach § 18a Nr. 5 Satz 1 AEG

---

11 Richtlinien für den Erlass planungsrechtlicher Zulassungsentscheidungen für Betriebsanlagen der Eisenbahn des Bundes nach § 18 AEG sowie für Betriebsanlagen von Magnetschwebbahnen nach § 1 MBPIG - Planungsfeststellungsrichtlinien.

---

kann auf eine Erörterung verzichtet werden. Findet eine Erörterung statt ist diese innerhalb von drei Monaten abzuschließen.

Soll der ausgelegte Plan geändert werden und wird dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder die Belange Dritter erstmalig oder stärker berührt, muss diesen die erneute Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden. Dieses Recht steht auch den Vereinigungen nach § 18a Nr. 2 AEG zu (§ 18a Nr. 6 AEG).

Sodann werden die Ergebnisse der Anhörung in Form einer Stellungnahme der Anhörungsbehörde mit den Stellungnahmen der Behörden und der Vereinigungen sowie die nicht erledigten Einwendungen und der Plan selbst der Planfeststellungsbehörde zugeleitet (§ 73 Abs. 9 VwVfG i. V. m. § 18a Nr. 5 Satz 3 AEG).

Daraufhin ergeht durch die Planfeststellungsbehörde der Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt (§ 74 VwVfG). Dabei hat die Behörde umfassendes Planungsermessen, der Planfeststellungsbeschluss Konzentrationswirkung. Sollte mit der Durchführung des Planes nicht innerhalb von zehn Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden sein, so tritt er außer Kraft, (§ 18c Nr. 1 AEG).

Anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses kann eine Plangenehmigung treten, wenn für das Vorhaben keine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen ist (§ 74 Abs. 6 VwVfG i. V. m. § 18b Nr. 1 AEG).

Gegen den Planfeststellungsbeschluss und die Plangenehmigung kann Klage im Verwaltungsrechtsweg erhoben werden. Erstinstanzlich zuständig ist das Oberverwaltungsgericht (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 Verwaltungsgerichtsordnung<sup>12</sup>).

### 2.1.3. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)

Infrastrukturgroßprojekte sind regelmäßig UVP-pflichtig.

Die UVP wird als unselbständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt und hierdurch eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung bewirkt (Nr. 9 PF-RL).

## 3. Bürgerbeteiligung an dem Projekt *Stuttgart 21*

Lediglich beispielhaft soll auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zulassungsverfahren des Projekts *Stuttgart 21* eingegangen werden.

---

<sup>12</sup> Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870) geändert worden ist.

---

Nachdem die Ideenskizze zum Projekt *Stuttgart 21* am 18. April 1994 vorgestellt und ab dem 16. Januar 1995 eine Machbarkeitsstudie durchgeführt wurde, kam es am 7. November 1995 zu Veröffentlichung der Ergebnisse des Vorprojekts.<sup>13</sup> Hierbei fand eine Beteiligung der Bürger im Rahmen der sogenannten „Ideenwerkstatt“ statt.

Der daraufhin geschaffene Rahmenplanentwurf vom 31. Januar 1997 stellte die Grundlage zur weiteren Bürgerbeteiligung dar. Folgend wurde die „Offene Bürgerbeteiligung“ zum Städtebauprojekt *Stuttgart 21* in der Zeit vom 4. März bis 3. Juni 1997 durchgeführt. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der städtebaulichen Diskussion hat der Gemeinderat den Rahmenplan *Stuttgart 21* am 24. Juli 1997 beschlossen.

Zusätzlich fanden zur vertiefenden Information der Bürger Fachveranstaltungen zu ausgewählten Themen statt.<sup>14</sup>

In der Zeit vom 6. Dezember 1996 bis 10. September 1997 wurde im Rahmen des Raumordnungsverfahrens ein Anhörungsverfahren durchgeführt<sup>15</sup> und schließlich die Raumverträglichkeit des Vorhabens erklärt.

Die durch den Rahmenplan erforderlich gewordene Änderung des Flächennutzungsplans führte zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der bauplanerischen Vorschriften.<sup>16</sup>

In dem Planfeststellungsverfahren hat die Vorhabenträgerin das Projekt in sieben Planfeststellungsabschnitte aufgeteilt.

Das Eisenbahn-Bundesamt beschloss am 28. Januar 2005 die Planfeststellung.

---

13 Stadtplanungsamt Stuttgart, Projektgruppe Stuttgart 21, Rahmenplan Stuttgart 21, S. 11.

14 Ebenda, S. 14.

15 Ebenda.

16 Insbesondere die Beteiligung nach § 3 Baugesetzbuch (Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S.2414), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist).





# Deutscher Bundestag

## 4. Darstellung des Verlaufs des eisenbahnrechtlichen Planfeststellungsverfahrens mit Schwerpunkt auf Bürgerbeteiligung

### Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 - 78 VwVfG

### Modifizierungen nach §§ 18 – 18e AEG

### Modifizierungen nach der Planfeststellungsrichtlinie<sup>17</sup>

<b>Planerstellung</b> durch den Vorhabenträger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auslegung erfolgt in Gemeinden, in denen sich Vorhaben <b>voraussichtlich</b> auswirkt, § 18a Nr. 1 AEG</li> <li>• Naturschutzvereinigungen und sonstige Vereinigungen<sup>18</sup> werden benachrichtigt und eingebunden, § 18a Nr. 2 AEG</li> <li>• <b>nicht ortsansässiger Betroffene</b>, deren Person und Aufenthalt bekannt sind, werden von der Auslegung benachrichtigt, § 18a Nr. 4 AEG</li> <li>• <b>besondere Fristenregelungen</b> bzgl. der Abgabe der Stellungnahme der Anhörungsbehörde und ggf. der Dauer der Erörterung, § 18a Nr. 5 AEG</li> <li>• mit Auslegung bzw. Gelegenheit des Einsehen tritt <b>Veränderungssperre</b> in kraft, § 19 AEG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auswirkungen des Vorhabens auf den baulich und rechtlich gesicherten Zustand erfassen und darstellen, Nr. 10 (1) PF-RL.</li> <li>• Abstimmung mit Behörden und Stellen, Nr. 10 (2) PF-RL.</li> <li>• Ermitteln zu erwartender privater Betroffenheiten, Nr. 10 (4) PF-RL.</li> <li>• Treffen von Vereinbarungen mit den Betroffenen, Nr. 10 (5) PF-RL</li> <li>• bei ggf. erforderlichen Vorarbeiten Einholung Zustimmung dieser Betroffenen, Nr. 11 (2,3) PF-RL</li> </ul>
<b>Einreichen des Planes</b> bei der zuständigen Anhörungsbehörde (§ 73 Abs. 1 VwVfG)		
<b>Anhörungsverfahren</b> (§ 73 Abs. 2 VwVfG) Einholen von Stellungnahmen betroffener Behörden		
<b>Öffentliche Auslegung</b> (§ 73 Abs. 3 VwVfG) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Betroffene</b> können Einwendungen einreichen</li> <li>• ggf. Verzicht auf die Auslegung, wenn der Kreis der Betroffenen bekannt ist und Gelegenheit zur Planeinsicht erhält</li> <li>• Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind Einwendungen ausgeschlossen (<b>Präklusionswirkung</b>)</li> <li>• Mit dem Beginn der öffentlichen Auslegung gilt eine <b>Veränderungssperre</b>, nach der wesentlich wertsteigernde oder das Vorhaben wesentlich erschwerende Veränderungen untersagt sind.</li> </ul>		
<b>Erörterung</b> (§ 73 Abs. 6 VwVfG)	Auf eine Erörterung <b>kann verzichtet</b> werden, § 18a Nr. 5 AEG	

17 Richtlinien für den Erlass planungsrechtlicher Zulassungsentscheidungen für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes nach § 18 AEG sowie für Betriebsanlagen von Magnetschwebebahnen nach § 1 MBPlG - Planfeststellungsrichtlinien (PF-RL).

18 Ausschließlich solche, welche sich für den Umweltschutz einsetzen und nach in anderen gesetzlichen Vorschriften zur Einlegung von Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten vorgesehenen Verfahren anerkannt sind.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Termin muss rechtzeitig bekannt gegeben werden</li> </ul> <p>An der Erörterung sollen Genehmigungsbehörde, Vorhabenträger, berührte Behörden, Betroffene und evtl. weitere schriftlich Einwendende teilnehmen.</p>	<p>Erörterung mit sonstigen Vereinigungen nach § 18a Nr. 2 AEG, welche vom Erörterungstermin benachrichtigt werden, § 18a Nr. 3 AEG</p>	
<p><b>Weiterleitung der Anhörungsergebnisse</b> (§ 73 Abs. 9 VwVfG)</p> <p>Die Anhörungsbehörde gibt eine Stellungnahme zum Anhörungsergebnis ab und leitet fristgebunden Stellungnahmen, die Planung und nicht erledigte Einwendungen an die Planfeststellungsbehörde weiter.</p>		
<p><b>Planfeststellungsbeschluss</b> (§ 74 VwVfG)</p> <p>ergeht ohne Fristbindung als Verwaltungsakt. durch Planfeststellungsbehörde, welche umfassendes Planungsermessen hat, es gilt das <b>Abwägungsgebot</b>.</p> <p>Der Planfeststellungsbeschluss hat <b>Konzentrationswirkung</b>, d. h. in seinem Rahmen werden auch untergeordnete Genehmigungsverfahren mit erledigt</p>	<p><b>Besondere Rechtswirkungen</b> der Planfeststellung gemäß § 18c AEG: Außerkräfttreten, wenn nicht innerhalb von 10 Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit mit Durchführung des Plans begonnen wird</p>	



## 5. Quellen

Bader, Johann, Ronellenfitsch, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2009

Battis, Ulrich, Krautzberger, Michael, Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch Kommentar, 2009

Deppen, Michael, Beteiligungsrechte des Bürgers in Planfeststellungsverfahren auf der Grundlage des Verwaltungsverfahrensgesetzes, 1982

Ehricke, Ulrich, Das Eisenbahnrecht im Jahr 2007, N&R 2008, 111-116

Hellmann, Ulrich, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischen Recht, 1992

Stadtplanungsamt Stuttgart, Projektgruppe Stuttgart 21, Rahmenplan Stuttgart 21,  
<http://www.stuttgart.de/img/mdb/item/318970/38837.pdf> [Stand: 04.11.2010]

Stelkens, Paul, Bonk, Heinz-Joachim, Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage, 2008