

Mitteilung

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich hier: Evaluation nach Artikel 4

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 13. November 2014 das Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich verabschiedet. Artikel 4 sieht darin vor (vgl. Gesetzesbeschluss Drucksache 15/6137):

„Das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft evaluiert die Regelungen des Umweltverwaltungsgesetzes zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung über einen Zeitraum von fünf Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes. Der Landtag ist über das Ergebnis der Evaluierung zu unterrichten.“

Bericht

Mit Schreiben vom 8. Dezember 2020, Az.: 1-02112020/2, berichtet das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft wie folgt:

Mit dem Umweltverwaltungsgesetz des Landes wurde zum 1. Januar 2015 bundesweit erstmalig eine verpflichtende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung für Großvorhaben eingeführt. Mit der Regelung verbunden war, die Auswirkungen über einen Zeitraum von fünf Jahren zu evaluieren und den Landtag über das Ergebnis zu unterrichten. In der *Anlage* übersende ich den Abschlussbericht des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, welches vom Umweltministerium mit der Evaluierung beauftragt wurde. Die Ergebnisse darf ich wie folgt kurz zusammenfassen:

1. Gegenstand und Ablauf der Evaluierung

Ziel der Evaluation war die Überprüfung der verfolgten Ziele, die Ermittlung der Wirkungen und die Auswertung der Erfahrungen aus der Praxis. Im Evaluationszeitraum von 2015 bis 2019 führte das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) langfristige Untersuchungen und Wirkungsanalysen der von den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung durch, die im Laufe des Jahres 2020 ausgewertet wurden.

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, darin stimmen alle Akteure überein, ist ein unverzichtbarer Bestandteil bei der Planung und Durchführung von Groß- und Infrastrukturvorhaben. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll dazu beitragen, Konflikte zu entschärfen und mit allen Beteiligten tragfähige Lösungen zu erarbeiten. In Baden-Württemberg ist Bürgerbeteiligung eine mittlerweile seit vielen Jahren gelebte Praxis. Eine wichtige Ausprägung stellt hierbei die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Umweltverwaltungsgesetz dar. So sollen Bürgerinnen und Bürger sowie alle Betroffenen und Beteiligten bei bedeutsamen Großvorhaben frühzeitig einbezogen werden.

Durch das Umweltverwaltungsgesetz wurde die frühe Bürgerbeteiligung zu einer verpflichtenden Vorgabe für alle Vorhabenträger. Zwar schaffen Gesetze alleine noch keine Beteiligungskultur, jedoch können sie dazu beitragen, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung noch stärker zu einem selbstverständlichen Planungsbestandteil wird.

Die Evaluation des Umweltverwaltungsgesetzes erfolgte ex-post. Eine umfassende Evaluation der Aufwände, eingesetzten Formate und Teilnehmenden wurde anhand der von den Regierungspräsidien übermittelten Daten in den Jahren 2015 bis 2019 vorgenommen. Die Datengrundlage bildeten 140 Vorhaben, für die im Berichtszeitraum rund 2.150 Fragebögen ausgewertet wurden. Des Weiteren wurden 94 öffentliche und private Vorhabenträger mit Hilfe einer Online-Umfrage befragt. Eine Tiefenanalyse erfolgte bei 15 ausgewählten Vorhaben.

2. Bewertung

2.1 Gesamtbewertung

Die Evaluation kommt grundsätzlich zu einem positiven Ergebnis. Die Ziele der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung konnten weitgehend realisiert werden. Dies ist auch die Ansicht der befragten Vorhabenträger. Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung konnte sich zu einem festen und selbstverständlichen Bestandteil bei der Planung und Durchführung von Vorhaben entwickeln. Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung hat die Evaluation auch Optimierungspotenziale identifiziert (siehe bei 2.8).

2.2 Vergleich der öffentlichen und privaten Vorhabenträger

Das Umweltverwaltungsgesetz wendet sich sowohl an öffentliche als auch an private Vorhabenträger. Die durchgeführten Analysen konnten insoweit keine signifikanten Unterschiede identifizieren. Es spielte weniger eine Rolle, ob das Vorhaben durch einen privaten oder öffentlichen Vorhabenträger durchgeführt wurde. Als entscheidend haben sich vielmehr andere Faktoren erwiesen: Rahmenbedingungen und Umfang des Vorhabens sowie Größe und Ressourcenlage des Vorhabenträgers.

In Bezug auf die Ressourcen verfügen beispielsweise die Regierungspräsidien über für die Öffentlichkeitsbeteiligung zuständige Referentinnen und Referenten und damit über fest institutionalisierte Strukturen. Kommunale Vorhabenträger haben dagegen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben oftmals keine eigene Struktur. Bei den privaten Unternehmen war eine ähnliche Diskrepanz zu beobachten: Während große Unternehmen mit Hilfe eigener Abteilungen und personeller Ressourcen umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen planen und durchführen, verfügen kleinere Unternehmen über keine entsprechenden zeitlichen, fachlichen und personellen Ressourcen. Die unterschiedliche Ressourcenlage hatte nicht nur Auswirkungen auf die Planung und Durchführung der entsprechenden Formate, sondern auch in Bezug auf die Kommunikation während des Verfahrens.

Hinsichtlich der Bewertung ähneln sich die öffentlichen und privaten Vorhabenträger weitgehend. Die Auswirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensakzeptanz wurden von beiden Vorhabenträgern ähnlich positiv bewertet. In Bezug auf die Vorhabensakzeptanz fiel die Bewertung in beiden Fällen ambivalenter aus. Auch in Bezug auf den internen Nutzen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung gab es kaum Differenzen zwischen den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern. Die relativ positive Bewertung des Nutzens basierte auf der Wahrnehmung, dass durch die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung der Arbeitsaufwand für die Öffentlichkeit sichtbar wird, eine Vertrauensbasis aufgebaut werden kann, Konflikte frühzeitig identifiziert werden und eine gute Vorbereitung für das spätere formelle Verfahren ermöglicht wird.

2.3 Planung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Planung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung war abhängig von der Größe des Vorhabenträgers sowie den damit zusammenhängenden Ressourcen und (persönlichen) Erfahrungen. In der Gesamtschau, und ungeachtet der hohen Professionalität großer Unternehmen und der Regierungspräsidien, schien die Planung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ein eher schrittweiser Prozess zu sein, der sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen und Erfahrungen ergab. Als zentrale Informationsquelle hat sich der Leitfaden für eine neue Planungskultur der Landesregierung Baden-Württemberg (Planungsleitfaden) erwiesen.

Die Dauer der Planungsprozesse war sehr unterschiedlich und vor allem abhängig vom jeweiligen Vorhaben. So gab es Vorhaben, bei denen die Planung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb einer Woche erfolgte, andere Vorhabenträger berichteten dagegen von langwierigen Planungsphasen. Grundsätzlich positiv auf die Planung wirkte sich ein Beteiligungsscoping und eine Umfeldanalyse aus.

2.4 Akteure und Atmosphäre

In der Regel waren alle Beteiligten, Betroffenen und Interessengruppen von Beginn an involviert. Da bei einigen Vorhabenträgern ein Mangel an Ressourcen herrschte, fand die Beauftragung externer Dienstleister relativ häufig statt. Deren Aufgaben lagen insbesondere in der Planung, der Organisation und der Moderation der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zusammenarbeit mit den Dienstleistern wurde von den Vorhabenträgern grundsätzlich positiv bewertet, insbesondere wegen der hierdurch entstandenen Arbeitsentlastung und deren Beitrag zur Versachlichung der Atmosphäre. Was die wahrgenommene Atmosphäre angeht, so konnte im Zeitverlauf eine positive Entwicklung beobachtet werden, denn im Vergleich zum Beginn der Verfahren schätzten die Befragten die Atmosphäre als vertrauensvoller ein. Diese positive Beurteilung basierte nicht zuletzt auf der Wahrnehmung einer weitgehend gleichberechtigten Beteiligung aller Akteure.

2.5 Öffentlichkeitsbeteiligungsformate

Im Rahmen der untersuchten Vorhaben kam eine große Bandbreite unterschiedlicher Formate und Maßnahmen zum Einsatz. Die eingesetzten Formate erhielten von den teilnehmenden Stakeholdern unterschiedliche Bewertungen. Als gut wurden Formate bewertet, wenn ein klarer Aufbau, eine verständliche Aufbereitung der Inhalte, die Einbindung aller Betroffenen, gemeinschaftlich abgestimmte Formate, eine frühzeitige Durchführung, eine neutrale und professionelle Moderation sowie die Berücksichtigung und Anhörung aller Belange wahrgenommen wurde. Eine ausschließlich negative Bewertung erfolgte dann, wenn die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als Alibi-Veranstaltung wahrgenommen wurde.

2.6 Auswirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Konsensbildung:

Eine wesentliche Zielsetzung von früher Öffentlichkeitsbeteiligung ist das Erreichen eines Konsenses unter den Akteuren in Bezug auf das Vorhaben, das Verfahren oder Einzelaspekte. Die Analysen konnten verdeutlichen, dass bei den

öffentlichen Vorhabenträgern mehrheitlich ein Konsens erreicht werden konnte. Allerdings nicht vorbehaltlos, vielmehr gaben relativ viele Befragte an, dass zwar ein Konsens erreicht wurde, diesen jedoch nicht alle Teilnehmenden richtig fanden. Dennoch wurde von den Teilnehmenden der Konsens akzeptiert und mitgetragen. Bei den privaten Vorhabenträgern fiel diese Einschätzung weniger positiv aus: Bei fast der Hälfte der Vorhaben konnte kein Konsens erzielt werden.

Konfliktminderung:

Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen erwarten von der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung häufig, dass sie Einfluss auf unterschiedlichste Aspekte des Vorhabens ausüben können. In dieser Hinsicht zeichneten die Analysen ein positives Bild. Den Vorhabenträgern wurde häufig eine Offenheit für Veränderungen attestiert. In der Gesamtheit dominierte bei den Interviewten die Wahrnehmung, dass sich die Maßnahmen konfliktmindernd ausgewirkt hatten. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist auch die Steigerung der Akzeptanz. Hier konnte eine Steigerung der Verfahrensakzeptanz belegt werden. Für die Vorhabensakzeptanz dominierte vor allem bei den privaten Vorhabenträgern die Ansicht, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung keinen Einfluss ausgeübt habe.

2.7 Bewertung und Nutzen

Grundsätzlich haben die Untersuchungen eine positive Bewertung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben. Dies wurde nicht zuletzt dadurch deutlich, dass einerseits eine Mitwirkung bei weiteren Beteiligungsschritten in den jeweiligen Vorhaben von allen Interviewten bejaht wurde und andererseits bei zukünftigen Vorhaben die meisten der Befragten zu einer erneuten Beteiligung bereit wären. Die günstige Beurteilung lag auch an der positiven Bilanz, die die meisten Beteiligten in Bezug auf ihre Erwartungen (Transparenz, Information, Diskussions- und Beteiligungsbereitschaft der Vorhabenträger, Akzeptanzsteigerung und Konfliktreduzierung) zogen. So sahen die meisten Interviewten ihre Erwartungen an die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung als erfüllt an. Mehrheitlich wurde sowohl von öffentlichen Vorhabenträgern als auch von privaten Unternehmen ein Nutzen identifiziert. Der Wert liege insbesondere in der Steigerung der Transparenz, im wertschätzenden Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern, Betroffenen und Interessengruppen, in der Konfliktreduzierung bzw. der frühzeitigen Identifikation von Problemlagen. Auch habe die rechtliche Verankerung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Steigerung ihrer Bedeutsamkeit geführt.

2.8 Optimierungspotenziale

Die durchgeführten Analysen belegen, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Umweltverwaltungsgesetz weitgehend positive Auswirkungen hatte und auf breite Zustimmung seitens der Vorhabenträger, Betroffenen und Interessengruppen stieß. Gleichwohl wurden folgende Optimierungspotenziale erkennbar:

Die Planung und Durchführung früher Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert fachliche, zeitliche und personelle Ressourcen. Bei kleineren und mittelständischen Unternehmen, aber auch bei kommunalen Vorhabenträgern fehlen diese Ressourcen häufig. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung von Strategien erforderlich, um weitere Unterstützungsleistungen anbieten zu können, beispielsweise durch Verbände und Behörden. Die Untersuchungen haben auch ergeben, dass Beratungsbedarf, insbesondere für kleinere und mittlere private sowie für kommunale Vorhabenträger besteht. Aufseiten der Vorhabenträger wurde wiederholt der Bedarf nach zusätzlicher Expertise in Bezug auf Moderationstechniken deutlich. Eine stärkere Einbindung von Wirtschafts- und Interessensverbänden, als Quelle von Informationen und als Austauschforum, sollte erfolgen.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft



Abschlussbericht

Evaluierung des Gesetzes zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich (Umweltverwaltungsgesetz)

Speyer, Oktober 2020

Friederike Bickmann

Ingo Hamann

Dr. Silke I. Keil

Katharina Bühren

Lucia Scharpf

Prof. Dr. Dr. h.c. (NUM) Jan Ziekow



Inhaltsverzeichnis

Management Summary	5
1 Einleitung	12
2 Evaluation des Umweltverwaltungsgesetzes	13
2.1 Hintergrund	13
2.2 Auftrag der Evaluation und Evaluationsansatz	13
3 Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren	14
3.1 Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Rahmen	15
3.2 Bestehende Regelungen	18
3.2.1 Förmliche ÖB	18
3.2.1.1 ÖB nach dem UVPG	18
3.2.1.2 Planfeststellungsverfahren	19
3.2.1.3 Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG i. V. m. §§ 1 ff. 9. BImSchV	22
3.2.1.4 Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen, Raumordnungsverfahren	24
3.2.2 Frühe und nicht-förmliche ÖB jenseits von § 2 UVwG	25
3.3 Die Funktionen von Verwaltungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen	28
4 Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 2 UVwG	31
4.1 Das UVwG	32
4.2 § 2 UVwG: Inhalt, Anwendungsbereich und Adressatenkreis	32
4.3 § 2 UVwG: Verhältnis zu anderen Vorschriften	34
4.3.1 VwV ÖB	34
4.3.2 § 25 LVwVfG BW	34
4.3.3 Bundesrechtliche Regelungen über das Verwaltungsverfahren	35
4.4 Verknüpfung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 2 UVwG mit dem förmlichen Verwaltungsverfahren	35
5 Methodisches Vorgehen	38
5.1 Untersuchungsdesign	38
5.2 Datenbasis für die flächendeckende umfassende Analyse von Vorhaben	39
5.2.1 Datenbasis für die Wirkungsanalyse und Auswahl der Vorhaben	40
5.2.2 Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse	41
5.2.3 Quantitative Analysen	43
5.2.4 Qualitative Erhebungen	43
5.2.4.1 Leitfadengestützte Interviews: Ziel und Methode	44
5.2.4.2 Interviewpartnerinnen und -partner, Zeitpunkt, Dauer und Auswertung der Interviews	44
6 Empirische Evaluationsergebnisse	46
6.1 Kosten und Aufwände	46
6.1.1 Personalaufwände	47
6.1.2 Normstellen	48
6.1.3 Koordinierungstätigkeiten innerhalb der RP	53
6.1.4 Kosten	55
6.1.5 Zusammenfassung	57



6.2	Informationen über Vorhabenträger, Vorhaben, Funktionen und Tätigkeiten	57
6.2.1	Vorhaben der RP im Anwendungsbereich des § 2 UVwG	57
6.2.2	Vorhaben kommunaler und privater Vorhabenträger	58
6.2.3	Informationen über Vorhabenträger	62
6.2.4	Zusammenfassung	63
6.3	Zeitpunkt und Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung	63
6.3.1	Durchführung und Gründe	64
6.3.2	Startpunkt der frühen ÖB	66
6.3.3	Kommunikation über Ziele und Möglichkeiten der frühen ÖB	67
6.3.4	Zusammenfassung	67
6.4	Vorbereitung und Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung	68
6.4.1	Planungsprozesse	68
6.4.2	Einbindung der Stakeholder	70
6.4.3	Planungsressourcen	71
6.4.4	Zusammenfassung	72
6.5	Akteure	73
6.5.1	Durchführende	73
6.5.1.1	Öffentliche Vorhabenträger	73
6.5.1.2	Private Vorhabenträger	75
6.5.2	Teilnehmende	77
6.5.2.1	Öffentliche Vorhabenträger	77
6.5.2.2	Private Vorhabenträger	79
6.5.3	Externe Dienstleister	81
6.5.3.1	Beauftragung externer Dienstleister durch öffentliche Vorhabenträger	81
6.5.3.2	Beauftragung externer Dienstleister durch private Vorhabenträger	83
6.5.4	Stimmung und Vertrauen zwischen den Akteuren	84
6.5.4.1	Sicht der öffentlichen Vorhabenträger	85
6.5.4.2	Sicht der privaten Vorhabenträger	86
6.5.5	Zusammenfassung	87
6.6	Formate	88
6.6.1	Verwendete Formate durch die RP	88
6.6.2	Verwendete Formate öffentlicher und privater Vorhabenträger	93
6.6.3	Formatauswahl und Formatinformiertheit	95
6.6.4	Zielrichtung und Bewertung der Formate aus Sicht der Stakeholder	97
6.6.5	Zusammenfassung	99
6.7	Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planung, Einstellungen und Akzeptanz	100
6.7.1	Einflüsse der frühen ÖB auf Planungen und Konsensfindung	100
6.7.2	Verfolgte Ziele der Vorhabenträger	109
6.7.2.1	Ziele in Bezug auf das Beteiligungsverfahren	109
6.7.2.2	Ziele in Bezug auf das Genehmigungsverfahren und das Vorhaben	112
6.7.3	Auswirkungen der frühen ÖB	115
6.7.3.1	Möglichkeit der Einflussnahme durch Stakeholder	115
6.7.3.2	Einfluss auf die Konflikthaftigkeit	116
6.7.3.3	Einfluss auf Verfahrens- und Vorhabensakzeptanz	122
6.7.4	Zusammenfassung	125
6.8	Ressourcen	126
6.9	Kommunikation und Umgang mit Ergebnissen	129
6.9.1	Externe Kommunikation der Ergebnisse	130
6.9.2	Interner Umgang mit den Ergebnissen	132



6.10 Nutzen und Bewertung des § 2 UVwG	133
6.10.1 Nutzen und Mehrwert aus Sicht der Vorhabenträger	133
6.10.2 Bewertung der ÖB aus Sicht der Stakeholder.....	135
6.10.3 Zusammenfassung.....	139
7 Zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und Optimierungspotenziale	139
7.1 Vergleich der öffentlichen und privaten Vorhabenträger.....	141
7.2 Aufwände	143
7.3 Planung und Start der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	143
7.4 Akteure und Atmosphäre	143
7.5 Öffentlichkeitsbeteiligungsformate: Charakter, Auswahl und Bewertungen	144
7.6 Auswirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung	145
7.7 Bewertung und Nutzen	146
7.8 Optimierungspotenziale	147
Literaturverzeichnis	149
Tabellenverzeichnis	154
Abbildungsverzeichnis	155
Abkürzungsverzeichnis	157



Management Summary

Das Umweltministerium von Baden-Württemberg hatte das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) mit der Evaluierung des Gesetzes zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich (Umweltverwaltungsgesetz - UVwG) beauftragt. Ziel der Evaluation war die Überprüfung der mit der Einführung des UVwG verfolgten Ziele, die Ermittlung der Wirkungen und die Auswertung der Erfahrungen aus der Praxis. Im Evaluationszeitraum von 2015 bis 2019 führte das FÖV langfristige Untersuchungen und Wirkungsanalysen der von den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) im Gesamten und den ÖB-Maßnahmen im Speziellen durch.

Frühe ÖB, darin stimmen Akteure aus der Wissenschaft und Politik, den Verbänden und Gemeinden, der Presse und Bürgerinitiativen sowie der Bevölkerung überein, ist ein unverzichtbarer und selbstverständlicher Bestandteil bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturvorhaben. Gegen diese artikuliert sich immer wieder Widerstand, wobei sich die Proteste sowohl gegen die Vorhaben selbst als auch gegen den Ablauf der Planungs- und Entscheidungsprozesse richten. Der Umgang mit diesen Protesten stellt die Vorhabenträger immer wieder vor neue Herausforderungen. ÖB soll in diesem Zusammenhang dazu beitragen, belastende Konflikte zu entschärfen und, gemeinsam mit allen Betroffenen, Interessierten und Stakeholdern, tragfähige Lösungen zu erarbeiten.

In Baden-Württemberg ist Bürgerbeteiligung eine bereits seit vielen Jahren gelebte Praxis. Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen bieten Möglichkeiten für eine intensive Mitwirkung der Öffentlichkeit. Eine Möglichkeit stellt u. a. das UVwG dar, das das Land sowie kommunale und private Vorhabenträger verpflichtet, mehr Mitsprache bei Infrastrukturmaßnahmen zu ermöglichen. Bei der Formulierung des UVwG war die Suche nach besseren Möglichkeiten der formellen (also der gesetzlich vorgeschriebenen) frühen Bürgerbeteiligung handlungsleitend. So sollen Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder bei bedeutsamen Infrastrukturvorhaben frühzeitig einbezogen werden. Durch das UVwG wurde die Bürgerbeteiligung von einer Kann- zu einer Mussvorgabe und somit für alle Vorhabenträger verbindlich. Ziel des UVwG ist u. a. die Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur mit Hilfe eines neuen regulatorischen und institutionellen Rahmens. Zwar ändern Gesetze alleine keine Beteiligungskultur, jedoch können sie dazu beitragen, dass frühe ÖB noch stärker zu einem selbstverständlichen Bestandteil jeder Planung von Infrastrukturvorhaben wird. Das UVwG trat am 1. Januar 2015 in Kraft.

Datenbasis sowie Erhebungs- und Auswertungsverfahren

Die Evaluation des UVwG erfolgte ex-post und kombinierte sowohl flächendeckende als auch systematisch ausgewählte Analysen. Eine flächendeckende Evaluation der Aufwände, eingesetzten Formate und Teilnehmenden wurde durch die von den RP übermittelten Daten in den Jahren 2015 bis 2019 realisiert. Die Datengrundlage bildeten 140 Vorhaben, für die im Berichtszeitraum rund 2150 ausgefüllte Fragebögen übermittelt wurden. Mit Hilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R wurden die Daten deskriptiv ausgewertet. Des Weiteren wurden im Rahmen der ex-post-Evaluation 94 öffentliche und private Vorhabenträger mit Hilfe einer standardisierten Onlineumfrage in Bezug auf viele Aspekte befragt, unter anderem nach den Wirkungen früher ÖB. Diese Daten wurden mit Hilfe der erwähnten statistischen Programmpakete anhand uni-, bi- und multivariater Auswertungsverfahren untersucht. Eine Tie-



fenanalyse der Wirkungen erfolgte schließlich bei 15 Vorhaben, die auf der Grundlage theoretisch und empirisch abgeleiteter Kriterien ausgewählt und mit Hilfe qualitativer leitfadengestützter Interviews untersucht wurden.

Gesamtbewertung

Die Evaluation kommt grundsätzlich zu einem positiven Ergebnis. Das Ziel der Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur konnte in weiten Teilen realisiert werden. Dieses Fazit ist das Ergebnis einer Reihe von Einzelaspekten, aber auch die Ansicht der befragten Vorhabenträger. Bürgerbeteiligung wurde auch vor der Einführung des UVwG durchgeführt, allerdings war die (möglichst frühzeitige) Umsetzung einer ÖB teilweise abhängig von den Erfahrungen und Kompetenzen sowie dem Willen der mit der ÖB betrauten Personen. Durch die Einführung des UVwG entstand auch bei den Durchführenden ein neues Bewusstsein und die frühe ÖB konnte sich zu einem festen und selbstverständlichen Bestandteil bei der Planung und Durchführung von Vorhaben entwickeln. U. a. durch das UVwG wurde ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der die Forderung der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Beteiligung ernst nimmt, indem klare und verbindliche Vorgaben zu mehr Information existieren und die Möglichkeit für mehr Partizipation institutionalisiert wurde. Ungeachtet der grundsätzlich positiven Bewertung des UVwG hat die Evaluation auch Optimierungspotenziale identifiziert, die nach der Darstellung der wesentlichen Ergebnisse beschrieben werden.

Vergleich der öffentlichen und privaten Vorhabenträger

Das UVwG wendet sich als Gesetz an alle Vorhabenträger im Land, d. h. sowohl an öffentliche als auch an private Vorhabenträger. Die durchgeführten Analysen konnten keine scharfe Trennlinie zwischen privaten einerseits und öffentlichen Vorhabenträgern andererseits identifizieren. Vielmehr hingen die Einstellungen, Bewertungen und Erfahrungen der Vorhabenträger und Stakeholder von anderen Faktoren als der Trägerschaft ab. Es spielt weniger eine Rolle, ob das Vorhaben durch einen privaten oder öffentlichen Vorhabenträger durchgeführt worden war. Als entscheidend haben sich vielmehr andere Faktoren erwiesen: Rahmenbedingungen und Umfang des Vorhabens sowie Größe und Ressourcenlage des Vorhabenträgers.

In Bezug auf die **Ressourcen** verfügen beispielsweise Regierungspräsidien (RP) über eigene ÖB-Referentinnen und Referenten und damit über fest institutionalisierte Strukturen zur Vorbereitung der ÖB. Kommunale Vorhabenträger haben dagegen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben keine eigene Struktur. Bei den privaten Unternehmen war eine ähnliche Diskrepanz aufgrund unterschiedlicher Größen und Ressourcen zu beobachten: Während große Unternehmen mit Hilfe eigener Abteilungen und personeller Ressourcen umfangreiche ÖB-Maßnahmen planen und durchführen können, verfügen kleinere Unternehmen über keine entsprechenden zeitlichen, fachlichen und personellen Ressourcen. Die unterschiedliche Ressourcenlage hatte nicht nur Auswirkungen auf die Planung und Durchführung der ÖB-Formate, sondern auch in Bezug auf die Kommunikation während des Verfahrens und die nachträgliche Evaluation durchgeführter Maßnahmen. So fand eine institutionalisierte Form der Evaluation nur bei größeren Unternehmen statt. Bei kleineren Unternehmen, Kommunen und auch bei den RP wurden die ÖB-Maßnahmen zwar im Nachgang teilweise intern erörtert, eine systematische Evaluation fehlte jedoch größtenteils wegen fehlender personeller Ressourcen.

Hinsichtlich der **Bewertung von Wirkungen** der frühen ÖB ähneln sich die öffentlichen und privaten Vorhabenträger weitgehend. So entsprechen sich die Wahrnehmungen beider Typen von Vorhabenträgern in Bezug auf die Konflikthaftigkeit, die Konfliktthemen und den Umgang



mit Konflikten. Dass die Konflikthaftigkeit im Gesamten eher als gering eingeschätzt wurde, war nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die meisten Stakeholder ihre Erwartungen als erfüllt angesehen hatten, ungeachtet der Trägerschaft des Vorhabens. Die Auswirkungen der frühen ÖB auf die Verfahrensakzeptanz wurden von beiden Typen von Vorhabenträgern ebenfalls ähnlich positiv bewertet. In Bezug auf die Vorhabensakzeptanz fiel die Bewertung in beiden Fällen ambivalenter aus.

Auch in Bezug auf den wahrgenommenen **internen Nutzen** der frühen ÖB gab es kaum Differenzen zwischen den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern. Die relativ positive Bewertung des Nutzens basierte auf der Wahrnehmung, dass durch die frühe ÖB der Arbeitsaufwand für die Öffentlichkeit sichtbar werde, eine Vertrauensbasis aufgebaut werden könne, Konflikte frühzeitig identifiziert werden und eine gute Vorbereitung für den formalen Prozess möglich sei. Teilweise berichteten öffentliche Vorhabenträger von einer professionelleren Organisation aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen.

Planung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Professionalisierung der Planung von ÖB war, wie bereits ausgeführt, auf unterschiedlichem Niveau und abhängig von der Größe des Vorhabenträgers sowie den damit zusammenhängenden Ressourcen und (persönlichen) Erfahrungen. In der Gesamtschau, und ungeachtet der hohen Professionalität großer Unternehmen und der RP, schien die Planung der ÖB ein eher schrittweiser Prozess zu sein, der sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen und Erfahrungen ergab und stellte weniger ein systematisiertes und formalisiertes Vorgehen dar. Als zentrale Informationsquelle zur Vorbereitung der Planung hat sich der zur Einführung der VwV ÖB erstellte Leitfaden für eine neue Planungskultur der Landesregierung Baden-Württemberg (Planungsleitfaden) erwiesen, und zwar sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Vorhabenträgern. Private Vorhabenträger informierten sich zudem relativ häufig über Webseiten zur Vorbereitung der ÖB-Maßnahmen.

Die Länge der Planungsprozesse war sehr unterschiedlich und vor allem abhängig von dem jeweiligen Vorhaben. So gab es Vorhaben, bei denen die Planung der ÖB innerhalb einer Woche erfolgte, andere Vorhabenträger berichteten dagegen auch von jahrelangen Planungsphasen. Grundsätzlich positiv auf die Planung wirkten sich nach Ansicht der Vorhabenträger das Beteiligungsscoping und die Umfeldanalyse aus. Durch den Einsatz beider Methoden sei eine frühzeitige Identifikation und Einbindung relevanter Akteure möglich gewesen.

Akteure und Atmosphäre

An der frühen ÖB nahmen viele Akteure teil und in der Regel waren alle Stakeholder seit Beginn der ÖB involviert. Da bei einigen Vorhabenträgern ein Mangel an Ressourcen zur Planung und Durchführung von ÖB herrschte, fand die Beauftragung externer Dienstleister relativ extensiv statt. Deren Aufgaben lagen insbesondere in der Planung und Organisation der ÖB, Moderation und Erstellung von Gutachten. Die Zusammenarbeit mit den Dienstleistern wurde von den Vorhabenträgern grundsätzlich positiv bewertet, insbesondere wegen der hierdurch entstandenen Arbeitsentlastung und deren Beitrag zur Versachlichung der Atmosphäre. Was die wahrgenommene Atmosphäre angeht, so konnte im Zeitverlauf eine positive Entwicklung beobachtet werden, denn im Vergleich zum Beginn der Verfahren schätzten die Befragten die Atmosphäre als vertrauensvoller ein. Diese positive Beurteilung basierte nicht zuletzt auf der Wahrnehmung einer weitgehend gleichberechtigten Berücksichtigung der Belange aller Akteure.



Öffentlichkeitsbeteiligungsformate: Charakter, Auswahl und Bewertungen

Im Rahmen der untersuchten Vorhaben kam eine große Bandbreite unterschiedlicher Formate und Maßnahmen zum Einsatz, wobei das Angebot vorrangig auf informierenden und anhörenden Formaten lag. Die Auswahl der Formate erfolgte durch die öffentlichen Vorhabenträger insbesondere auf der Grundlage der Umfeldanalyse oder des Beteiligungsscopings, welche die Betroffenheiten und die Akteure verdeutlichen konnten. Des Weiteren spielten Beteiligungsgruppen und Projektbeiräte eine wichtige Rolle für die gemeinschaftliche Erarbeitung geeigneter Formate. Bei den privaten Vorhabenträgern waren für die Entscheidung über die Formate die Stimmung vor Ort und die Rückmeldungen der Betroffenen stärker relevant. Des Weiteren wurden in der Regel bewusst Formate gewählt, die Vor-Ort-Beteiligung ermöglichen. Für die Planung und Durchführung der Formate fühlten sich die Vorhabenträger einerseits gut informiert, identifizierten aber andererseits auch interne Optimierungspotenziale.

Die eingesetzten Formate erhielten von den teilnehmenden Stakeholdern unterschiedliche Bewertungen. Als gut wurden ÖB-Formate bewertet, wenn ein klarer Aufbau, eine verständliche Aufbereitung der Inhalte, die Einbindung aller Betroffenen, gemeinschaftlich abgestimmte Formate, eine frühzeitige Durchführung, eine neutrale und professionelle Moderation sowie die Berücksichtigung und Anhörung aller Belange wahrgenommen wurde. Ambivalent wurden Formate bewertet, wenn die Bedenken nur unzureichend berücksichtigt wurden, der Umgang mit den Ergebnissen unklar war, keine regelmäßige Information stattfand, große zeitliche Abstände bei der Durchführung einzelner Formate bestanden und die Grenzen der Beteiligung nicht transparent dargestellt wurden. Eine ausschließlich negative Bewertung seitens der Stakeholder erfolgte aufgrund folgender Faktoren: falscher bzw. später Zeitpunkt der frühen ÖB, Wahrnehmung als Alibi-Veranstaltung, unverständliche Darstellung und Vermittlung der Inhalte und fehlende Ergebnisoffenheit.

Auswirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine wesentliche Zielsetzung von ÖB ist das Erreichen eines Konsenses unter den Akteuren in Bezug auf das Vorhaben, das Verfahren oder Einzelaspekte des Vorhabens und Verfahrens. Die Analysen konnten in diesem Zusammenhang verdeutlichen, dass bei den öffentlichen Vorhabenträgern mehrheitlich ein Konsens erreicht werden konnte. Allerdings nicht vorbehaltlos, vielmehr gaben relativ Viele an, dass zwar ein Konsens erreicht wurde, diesen jedoch nicht alle Teilnehmenden richtig fanden. Dennoch wurde von den Teilnehmenden der Konsens akzeptiert und mitgetragen. Bei den privaten Vorhabenträgern fiel deren Einschätzung weniger positiv aus: Bei fast der Hälfte der Vorhaben konnte kein Konsens erzielt werden. Maßgeblich für eine Konsensbildung waren u. a. die teilnehmenden Akteure: So belegten multivariate Analysen einen kausalen Zusammenhang zwischen einer Konsensfindung, je mehr Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen teilnahmen. Auf der anderen Seite wirkte sich eine steigende Anzahl teilnehmender Bürgerinitiativen negativ auf die Konsensfindung aus.

Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder erwarten von ÖB-Maßnahmen häufig, dass sie Einfluss auf unterschiedliche Aspekte in Bezug auf das Vorhaben ausüben können. In dieser Hinsicht zeichneten die Analysen ein positives Bild. Den Vorhabenträgern wurde seitens der Stakeholder häufig eine Offenheit für Veränderungen attestiert. Der wahrgenommene Einfluss auf die Konflikthaftigkeit vermittelte ebenfalls ein positives Bild, denn in der Gesamtheit dominierte bei den Interviewten die Wahrnehmung, dass sich die ÖB-Maßnahmen konfliktmindernd ausgewirkt hatten. Gleichwohl unterstreicht diese Erwartungshaltung der Stakeholder die Notwendigkeit den Rahmen und die Grenzen der frühen ÖB von Beginn an deutlich zu machen, um falsche Erwartungen zu verhindern. Ob und in welchem Umfang Konflikte auftraten, war



auch abhängig von den beteiligten Akteuren und deren Einstellungen und Verhalten. Die positive Wirkung externer Moderatorinnen und Moderatoren bzw. Mediatorinnen und Mediatoren für eine sachliche und konstruktive Gesprächsatmosphäre wurde durchgängig hervorgehoben.

Eine zentrale Wirkung, die häufig von Vorhabenträgern als Ziel von ÖB-Maßnahmen formuliert wird, ist die Steigerung der Akzeptanz. In diesem Zusammenhang haben die Analysen eine positive Wirkung auf die Verfahrensakzeptanz belegen können. Akzeptanzsteigernde Faktoren waren dabei vor allem die Transparenz und regelmäßige Kommunikation über den Stand des Verfahrens sowie über den Umgang mit den Ergebnissen seitens der Vorhabenträger. Die Vorhabensakzeptanz konnte im Vergleich weniger gesteigert werden. Hier dominierte vor allem bei den privaten Vorhabenträgern die Ansicht, dass die ÖB keinen Einfluss auf das jeweilige Vorhaben ausgeübt habe.

Bewertung und Nutzen

Grundsätzlich haben die Untersuchungen eine positive Bewertung der frühen ÖB seitens der Stakeholder ergeben. Dies wurde nicht zuletzt dadurch deutlich, dass einerseits eine Mitwirkung bei weiteren Beteiligungsschritten in den jeweiligen Vorhaben von allen Interviewten bejaht wurde und andererseits bei zukünftigen Vorhaben die meisten der Befragten zu einer erneuten Beteiligung bereit wären. Die günstige Beurteilung lag auch an der positiven Bilanz, die die meisten Stakeholder in Bezug auf ihre Erwartungen (Transparenz, Informierung der Betroffenen, Diskussion- und Beteiligungsbereitschaft der Vorhabenträger, Akzeptanzsteigerung und Konfliktreduzierung) zogen. So sahen die meisten Interviewten ihre Erwartungen an die ÖB durch die von den Vorhabenträgern durchgeführten Maßnahmen als erfüllt an.

Was den wahrgenommenen Nutzen der frühen ÖB angeht, unterschieden sich die Ausführungen zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern kaum. Mehrheitlich wurde sowohl für öffentliche Vorhabenträger als auch für die Behörde bzw. das private Unternehmen ein Nutzen identifiziert. Der Wert liege insbesondere in der Steigerung der Transparenz, im wertschätzenden Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern, in der Konfliktreduzierung bzw. der frühzeitigen Identifikation von Problemlagen, in der frühzeitigen Informierung, dem Verfügbarmachen lokalen Wissens und dadurch in der besseren Vorbereitung auf das formale Verfahren.

Bei der Frage nach einem Mehrwert durch das UVwG für die Planung und Durchführung der ÖB unterschieden sich die Ansichten der Vorhabenträger. Die Interviewten verwiesen darauf, dass der Mehrwert insbesondere von den Merkmalen der Vorhaben abhängig sei, beispielsweise vorhandenen Gestaltungsspielräumen und dem Umfang eines Vorhabens. Öffentliche Vorhabenträger berichteten von einer professionelleren Organisation aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen. Des Weiteren hätte die rechtliche Verankerung zu einer grundsätzlichen Steigerung der Bedeutsamkeit der ÖB geführt.

Optimierungspotenziale

Die durchgeführten Analysen belegen, dass die mit dem UVwG einhergehenden Veränderungen weitgehend positive Auswirkungen hatten und auf breite Zustimmung seitens der Vorhabenträger und Stakeholder stießen. Gleichwohl verdeutlichen die Ergebnisse der Untersuchungen auch Optimierungspotenziale, die sich vorrangig auf Beratungs- und Unterstützungsleistungen fokussieren:



Ressourcen

Die Planung und Durchführung früher ÖB, die durch die Einführung des UVwG verbindlich verankert wurde, erfordert fachliche, zeitliche und personelle Ressourcen. Bei kleineren und mittelständischen Unternehmen, aber auch bei kommunalen Vorhabenträgern fehlen diese Ressourcen häufig. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung von Strategien zu empfehlen, um Unterstützungsleistungen anbieten zu können, beispielsweise durch Verbände und übergeordnete Behörden. Eine offene Kommunikation mit den Vorhabenträgern über bestehende und fehlende personelle und zeitliche Ressourcen sowie Bedarfe wird empfohlen.

Beratung

Dieser Aspekt schließt sich nahtlos an den zuvor dargestellten Gesichtspunkt der Ressourcen an. Die Untersuchungen ergaben einen großen Beratungsbedarf durch Ansprechpartnerinnen und -partner im Umweltministerium (sowie in den Genehmigungsbehörden) für kleinere und mittlere private sowie für kommunale Vorhabenträger. Notwendig seien vielfältige Beratungsleistungen, beispielsweise in Bezug auf die strategische Planung, die Ressourcen- und Zeitplanung sowie die Zielgruppen- und Umfeldanalyse. Des Weiteren wurde häufig eine unzureichende Informationslage in Bezug auf die Anforderungen, die sich durch das UVwG ergeben haben, angeführt. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, durch wen und wann eine Informierung erfolgen kann, damit eine frühe ÖB im Sinne und nach den Voraussetzungen des UVwG erfolgen kann.

Erstellung eines Leitfadens

Eine weitere hilfreiche Unterstützung bei der Planung und Durchführung früher ÖB ist den Untersuchungen zu Folge ein pragmatischer und kurzer Leitfaden mit den wichtigsten Informationen und Checklisten. Dieser sollte die wesentlichen Aspekte in verständlicher Form aufbereiten: Vorstellung geeigneter und erprobter ÖB-Formate mit Bezug zu unterschiedlichen Verfahrensständen, Voraussetzungen für die Planung und Durchführung, Modellprojekte zur Veranschaulichung von Möglichkeiten und Grenzen früher ÖB, geeignete Maßnahmen zur Konfliktminimierung und Konsensfindung, Angaben über eine adäquate Kommunikation, über Moderationstechniken und den Datenschutz. Der Planungsleitfaden im Zusammenhang mit der VwV ÖB wird als zu umfangreich und wenig praxistauglich eingeschätzt.

Schulungsbedarfe

Auf Seiten der Vorhabenträger wurde wiederholt der Bedarf nach zusätzlicher Expertise in Bezug auf Moderationstechniken deutlich. Zwar wurde vor allem ein Mangel an zeitlichen Ressourcen kritisiert, jedoch auch fehlende fachliche Ressourcen führten dazu, dass externe Dienstleister beauftragt würden. Im Zusammenhang mit Schulungsbedarfen wurde auch auf Wissensdesiderate beim Datenschutz hingewiesen.

Zusammenarbeit mit Verbänden

Eine stärkere Einbindung von und Kooperation mit Wirtschafts- und Interessensverbänden wird dringend empfohlen. Die Analysen zeigten deutlich deren wichtige Unterstützungsleistungen bei der Planung der frühen ÖB, als Quelle von Informationen und Materialien sowie als



Austauschforum von Erfahrungen und Wissen in Bezug auf die Planung und Durchführung anstehender und zukünftiger früher ÖB bei Vorhaben. Verbände stellen somit einen Anknüpfungspunkt dar, die vom UVwG betroffenen Vorhabenträger zu erreichen und diesen Unterstützung zentral und niedrigschwellig anzubieten.

Institutionalisierung von Wissen und Erfahrungen

Sowohl bei den privaten als auch bei den öffentlichen Vorhabenträgern werden die Erfahrungen und das gesammelte Wissen nicht systematisch dokumentiert, gesichert und verfügbar gemacht. Vielmehr ist der professionelle Umgang mit den Ergebnissen und dem Wissen eine Folge verfügbarer Ressourcen. Hier sollte ein Weg gefunden werden, um alle Vorhabenträgern bei der Entwicklung eines internen Wissensmanagement zu unterstützen.

Fazit

Durch die Einführung des UVwG wurde die frühe ÖB verbindlich verankert. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen bilden eine wichtige Grundlage dafür, dass ÖB für alle Beteiligten verbessert wird, auch indem die Vorhabenträger zu einer vorausschauenden Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet werden. Grundsätzlich betrifft der Anwendungsbereich des UVwG sehr unterschiedliche Arten von Vorhabenträgern bzw. Vorhaben, die in gleichem Umfang unterstützt und befähigt werden sollten, damit die Zielsetzungen des UVwG erreicht werden können.



1 Einleitung

Der vorliegende Abschlussbericht enthält eine Darstellung der im Rahmen der Evaluierung des Gesetzes zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich von 2015 bis 2019 durchgeführten Analysen und erzielten zentralen Ergebnisse.

Die Evaluation führte im Laufe der Untersuchung langfristige Aufwandsberechnungen und Wirkungsanalysen mit Hilfe quantitativer und qualitativer Erhebungs- und Auswertungsverfahren durch. Einführend werden zunächst Anlass und Hintergrund der Evaluation dargestellt (Kapitel 2). Dabei wird auch der die Evaluierung leitende Ansatz skizziert.

ÖB ist ein vielschichtiges Phänomen, dessen Planung und Durchführung unter spezifischen Rahmenbedingungen erfolgt. Daher werden der verfassungs-, unions- und völkerrechtliche Rahmen der ÖB in Planungs- und Zulassungsverfahren skizziert und bestehende Beteiligungsvorschriften mit Relevanz für die Planung und Zulassung von Infrastrukturvorhaben erläutert. Des Weiteren gibt Kapitel 3 einen Überblick über Funktionen und Bedeutung der ÖB im Verwaltungsverfahren.

§ 2 UVwG normiert die Pflicht zur Durchführung einer frühen ÖB. Zum besseren Verständnis werden in Kapitel 4 die Inhalte, Anwendungsbereiche und der Adressatenkreis des UVwG dargestellt. Anschließend erfolgt eine Betrachtung des Verhältnisses des UVwG zu anderen Vorschriften.

Das methodische Vorgehen wird vor der Darstellung der empirischen Ergebnisse geschildert (Kapitel 5). In diesem Zusammenhang werden das Untersuchungsdesign, die Datenbasis und die Erhebungs- und Auswertungsverfahren beschrieben.

Kapitel 6 stellt die Ergebnisse der uni-, bi- und multivariaten Analysen für zentrale Aspekte in Unterkapiteln dar, wobei jedes dieser Unterkapitel mit einer Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse abschließt. Da unter den § 2 UVwG Vorhaben sowohl in öffentlicher als auch in privater Trägerschaft fallen, wird in den einzelnen Kapiteln auf die entsprechenden Besonderheiten – falls vorhanden – eingegangen.

Zunächst erfolgt eine Präsentation der Analysen über die von den Vorhabenträgern eingesetzten Kosten und Aufwände (Kapitel 6.1). Dabei werden sämtliche bei den Vorhabenträgern angefallenen Aufwände beschrieben und die Ergebnisse der Normstellenberechnungen geschildert. Nach Darstellung der Vorhaben sowie der unterschiedlichen öffentlichen und privaten Vorhabenträger (Kapitel 6.2) werden die Gründe für die Durchführung der frühen ÖB erörtert und vergleichend der Beginn der frühen ÖB sowie die Kommunikation über deren Ziele und Möglichkeiten beleuchtet (Kapitel 6.3). Eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche ÖB stellt die Planung derselben dar. Daher erfolgt eine Präsentation der Untersuchungen über die Planungsprozesse, die Einbindung der Stakeholder in diese sowie über die den Vorhabenträgern zur Verfügung stehenden Ressourcen (Kapitel 6.4). Anschließend werden die Ergebnisse der Analysen in Bezug auf die durchführenden und teilnehmenden Akteure dargestellt (Kapitel 6.5). Dabei wird auch auf die besondere Rolle externer Dienstleister eingegangen. Des Weiteren werden in diesem Unterkapitel die Resultate in Bezug auf die Stimmung und Zusammenarbeit zwischen den Akteuren bei den Vorhaben erläutert. Da sich frühe ÖB insbesondere auf die Durchführung von ÖB-Formaten bezieht, werden die eingesetzten Formate und Maßnahmen ausführlich präsentiert (Kapitel 6.6). Dabei werden sowohl die Gründe für die Auswahl der Formate und die Kenntnisse über bestehende Formate beleuchtet als auch die Bewertungen der Formate seitens der Stakeholder beschrieben. Grundsätzlich geht es bei der Planung und Durchführung von ÖB um einen Dialogprozess, der eine Wirksamkeit entfalten soll. Daher



wurden die Einflussfaktoren der ÖB auf die Planung, Konsensfindung, Konflikthaftigkeit und Akzeptanz mit Hilfe deskriptiver und multivariater Verfahren geprüft und deren Resultate eingeordnet (Kapitel 6.7). Die von den Vorhabenträgern verwendeten Ressourcen werden im Anschluss dargestellt (Kapitel 6.8), gefolgt von den Ergebnissen der Analysen über die Kommunikation zwischen den Akteuren sowie dem Umgang mit den während der frühen ÖB gewonnenen Ergebnissen (Kapitel 6.9). Abschließend werden die Befunde über den Nutzen und die Bewertung der frühen ÖB seitens der beteiligten Akteure geschildert (Kapitel 6.10).

Der vorliegende Bericht schließt mit einer zusammenfassenden Betrachtung der Ergebnisse und, darauf aufbauend, mit Empfehlungen für die weitere Entwicklung der frühen ÖB im Rahmen des § 2 UVwG (Kapitel 7).

2 Evaluation des Umweltverwaltungsgesetzes

2.1 Hintergrund

Am 13. November 2014 hat der Landtag von Baden-Württemberg das Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich beschlossen. Das im Januar 2015 in Kraft getretene Gesetz bezweckt die umfassende und übersichtliche Regelung der Verwaltungstätigkeit mit Umweltbezug in einem Gesetz und soll neue Maßstäbe bei der Bürger- und Öffentlichkeitsarbeit, dem Zugang zu Umweltinformationen und bei der Rechtssetzung setzen. Die wichtigsten inhaltlichen Neuerungen sind die Verpflichtung, die Öffentlichkeit bei besonders umweltbedeutsamen Vorhaben frühzeitig zu beteiligen, die gesetzliche Verankerung der Umweltmediation als wichtiges Instrument der Konfliktlösung, die stärkere Betonung des Umweltinformationsrechts als Grundlage für die effektive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an Entscheidungsprozessen und die Stärkung der Beteiligungsmöglichkeiten der Umweltverbände. Im Rahmen des UVwG wurden die Bestimmungen über Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und strategische Umweltprüfungen (SUP), das Umweltinformationsrecht sowie Vorschriften über umweltrechtliche Ziele, Verwaltungsverfahren und die Anerkennung von Umweltverbänden zusammengeführt.¹

2.2 Auftrag der Evaluation und Evaluationsansatz

Auftragsgegenstand war die Evaluierung des UVwG des Landes Baden-Württemberg. Das Umweltministerium hatte das FÖV beauftragt, den Evaluationsgegenstand flächendeckend und langfristig zu evaluieren. Ziel der Evaluation war es, den Nutzen der frühen ÖB für die unterschiedlichen Vorhabenträger zu überprüfen, die Wirkungen zu ermitteln und die Erfahrungen der Praxis auszuwerten. Darüber hinaus zielte das Evaluationsvorhaben darauf ab, den entstandenen Ressourcenaufwand bei den Vorhabenträgern zu ermitteln.

Die Zielsetzung der Evaluation des UVwG ist methodisch bei der Evaluation der VwV ÖB bereits abgebildet. In ihrer Absicht zielen beide Regelungen in die gleiche Richtung. Entsprechend ähneln sich auch die Untersuchungsdesigns der Evaluationen. Die seit dem 1. Januar 2015 bei den RP im Rahmen der Evaluation der VwV ÖB erhobenen Daten entsprechen zum Großteil dem, was die Evaluation des UVwG ebenfalls verlangt. Für die Erhebung der Daten wurde gemeinsam mit den RP ein Konzept entwickelt, das eine lückenlose Dokumentation und Vergleichsmöglichkeiten aller relevanten Vorhaben gewährleistet. Während bei der VwV ÖB drei verschiedene Phasen relevant waren (frühe, nicht-förmliche und nachlaufende ÖB), ist

¹ Siehe ausführliche Erläuterungen in Kapitel 3 und 4.



aus Sicht des UVwG lediglich eine Phase notwendig: die frühe ÖB. Nach den Ergebnissen der Evaluation der VwV ÖB machen die Vorhaben der frühen ÖB zwei Drittel aller relevanten Vorhaben aus. Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem UVwG und der VwV ÖB ist, dass das UVwG, anders als die VwV ÖB, alle Vorhabenträger zur Durchführung einer frühen ÖB verpflichtet, d. h. sowohl öffentliche (auch kommunale) als auch private Vorhabenträger.² Damit ergaben sich für die Evaluation des UVwG neue Anforderungen, indem auch die privaten Vorhabenträger in die Evaluation einbezogen werden mussten sowie Land- und Stadtkreise, soweit es die Genehmigung UVP-pflichtiger Vorhaben betraf. Entsprechend wurden alle relevanten Vorhaben ermittelt und alle bedeutsamen Stakeholder durch den Auftragnehmer in die Evaluation miteinbezogen.

Die Evaluation erfolgte auf der Basis unterschiedlicher standardisierter Erhebungsinstrumente, die mit dem Auftraggeber abgestimmt wurden. Zur Ermittlung der Aufwände und Wirkungen wurde zum einen auf die Daten der RP zurückgegriffen, zum zweiten lagen durch eine durchgeführte Onlineumfrage bei privaten und öffentlichen Vorhabenträgern weitere Daten zur Untersuchung vor und zum dritten wurden die Wirkungen im Rahmen exemplarisch ausgewählter Vorhaben analysiert. In der Gesamtschau war es dadurch möglich, viele Einzelaspekte vertieft zu untersuchen (z. B. Konflikthaftigkeit, Akzeptanz, Bewertungen, Einstellungen und Erfahrungen).³

Das FÖV hat in enger Abstimmung mit dem Umweltministerium sowie der Steuerungsgruppe, bestehend aus FÖV sowie Vertreterinnen und Vertretern aller RP (insbesondere aus den betroffenen Abteilungen 4 und 5 sowie der Koordinierungsstelle) das UVwG mit Hilfe eines ex-post Evaluationsansatzes untersucht. Die ex-post Evaluationen wurden nach Abschluss der Maßnahmen durchgeführt und erfolgten ergebnisorientiert, zusammenfassend und bilanzierend, um die Wirksamkeit zu überprüfen und zu untersuchen. Des Weiteren analysierte das FÖV teilweise flächendeckend, welche Aufwände die im Rahmen der ÖB eingesetzten Maßnahmen und Tätigkeiten erzeugten.

3 Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren

Infrastrukturvorhaben wie Straßen, Hochwasserrückhalteräume oder Müllverbrennungsanlagen wirken sich in vielgestaltiger Weise auf ihr Umfeld aus. Daher müssen anlässlich ihrer Planung und Genehmigung umfassende Informationen eingeholt und verarbeitet werden. Dies erfolgt mittels mehrpoliger Verwaltungsverfahren,⁴ die nicht nur die Zulassungsbehörde⁵ und den potentiellen Anlagenbetreiber involvieren, sondern auch einen dritten Personenkreis,⁶ der unterschiedlich weit gezogen sein kann: Betroffene, denen durch das Vorhaben eine Rechts-

² Siehe ausführliche Erläuterungen in Kapitel 4.

³ Siehe ausführliche Erläuterungen in Kapitel 5.

⁴ Mehrpolige Verwaltungsverfahren gelangen zur Anwendung, wenn eine Vielzahl widerstreitender Interessen betroffen ist, vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/ders. et al. (Hg.), *GL VwR*, § 27, S. 56 ff.; *ders.*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, S. 306 ff.

⁵ Im Planfeststellungsverfahren wird funktional zwischen der verfahrensführenden Anhörungs- und der genehmigenden Planfeststellungsbehörde unterschieden, vgl. § 73 VwVfG einerseits und § 74 VwVfG andererseits. Organisatorisch handelt es sich jedoch meist um dieselbe Behörde. So ist gemäß § 37 Abs. 8 Straßengesetz für Baden-Württemberg (StraßenG BW) das RP sowohl Anhörungs- als auch Planfeststellungsbehörde für den Bau von Landesstraßen. Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts verstößt eine derartige Identität nicht gegen verfassungsrechtliche Anforderungen, vgl. nur BVerwGE 58, 344 (346 f.); 120, 87 (99).

⁶ Daneben werden weitere Behörden eingebunden, deren fachlicher Aufgabenbereich berührt ist, vgl. § 73 Abs. 2 VwVfG, § 10 Abs. 5 BImSchG, § 19 Abs. 4 Landesplanungsgesetz (LPIG).



oder Interessenverletzung droht, oder die allgemeine Öffentlichkeit.⁷ Die Einbindung dieses dritten Personenkreises in das Verwaltungsverfahren wird im Folgenden näher untersucht.

Dabei sei betont, dass Gegenstand dieser Untersuchung die Verfahrens-, nicht aber die Entscheidungsbeteiligung ist. Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) im hier betrachteten Sinn unterscheidet sich von direktdemokratischen Instrumenten wie Bürgerentscheiden;⁸ sie wirkt sich auf den Prozess der Entscheidungsfindung aus, die eigentliche Entscheidung verbleibt aber bei den gesetzlich dafür bestimmten Behörden. Dies bringt mit sich, dass Inhalte aus Beteiligungsverfahren, auch wenn sie von der Behörde zur Kenntnis genommen und berücksichtigt wurden, im Ergebnis einer Entscheidung nicht immer sichtbar sind.⁹ Ein Grund dafür ist, dass zwingend zu beachtende Bestimmungen ungeachtet der Beteiligungsinhalte eine bestimmte Entscheidung fordern können. Ein weiterer Grund betrifft die in Planungsverfahren zur Anwendung gelangenden Abwägungsentscheidungen. Sie müssen eine Vielzahl von Faktoren in Ausgleich bringen, von denen einige so gewichtig sein können, dass andere nicht oder nur begrenzt zum Tragen kommen.

Im Folgenden werden der verfassungs-, unions- und völkerrechtlichen Rahmen der ÖB in Planungs- und Zulassungsverfahren skizziert (3.1), und bestehende Beteiligungsvorschriften mit Relevanz für die Planung und Zulassung von Infrastrukturanlagen erläutert (3.2). Ein Überblick über Funktionen und Bedeutung der ÖB im Verwaltungsverfahren schließt dieses Kapitel ab (3.3).

3.1 Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Rahmen

Der Gesetzgeber ist nicht völlig frei in der Entscheidung über die Ausgestaltung von Verwaltungsverfahren, die der Planung und Zulassung von Infrastrukturanlagen dienen. Verfassung, Unions- und Völkerrecht stellen Anforderungen an deren Organisation und Ablauf. Auf der einen Seite stehen Bestimmungen und Grundsätze, die eine Einbindung von Dritten in administrative Planungs- und Entscheidungsprozesse fordern. Auf der anderen Seite sind der Einbindung – teilweise durch dieselben Bestimmungen und Grundsätze – Grenzen gesetzt.

Die Notwendigkeit einer partizipativen Verfahrensgestaltung lässt sich erstens aus der Verfahrensdimension der Grundrechte ableiten. Diese fordert, dass im Vorfeld von Verwaltungsentscheidungen mit erheblichem Gefahrenpotential für Gesundheit, Eigentum und andere Rechte Dritter ein Verwaltungsverfahren stattfindet, das den drohenden Rechtsverletzungen hinreichend Rechnung trägt. Wesentlicher Bestandteil eines solchen Verfahrens ist die Einbindung der Entscheidungsbetroffenen.¹⁰ Die genaue Ausformung der grundrechtlich induzierten Beteiligung unterliegt dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.¹¹ Denkbar ist sowohl eine rein schriftliche Äußerungsmöglichkeit als auch die direkte Interaktion von Antragstellenden, Behörden und Öffentlichkeit in einem Erörterungstermin; der Kreis der Beteiligungsberechtig-

⁷ Beispiel für ein Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung ist das in § 73 Abs. 6 VwVfG geregelte Plangenehmigungsverfahren.

⁸ Vgl. Planungsleitfaden, S. 3.

⁹ Im Rahmen der nach § 39 VwVfG erforderlichen Entscheidungsbegründung muss die Behörde allerdings offenlegen, welche Erwägungen ihrem Ergebnis zugrunde liegen. Ziff. 8.5.2 VwV ÖB konkretisiert dieses Erfordernis, vgl. unten, 5.4, S. 34 **Fehler! Textmarke nicht definiert.**

¹⁰ Vgl. BVerfGE 53, 30 (57 ff., 66); 45, 297 (330 ff.).

¹¹ Vgl. BVerfGE 53, 30 (61); 56, 216 (236, 242); 69, 1 (25 ff.), *Denninger*, in: HStR, 3. Aufl., § 193, Rn. 32 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: HStR, 3. Aufl., § 109, Rn. 26 ff., 29.



ten kann sich auf die unmittelbar Rechtsbetroffenen beschränken oder bis hin zur Popularteilnahme reichen.¹² Zur genauen dogmatischen Verortung werden verschiedene Ansätze vertreten. Das Bundesverfassungsgericht stützt sich in der Mülheim-Kärlich-Entscheidung auf eine Schutzpflicht, die es aus der objektivrechtlichen Dimension des Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG ableitet.¹³ In der Literatur werden Art. 1 Abs. 1 GG und das Rechtsstaatsprinzip als ergänzende Anknüpfungspunkte betrachtet.¹⁴

Rechtsstaats- und Demokratieprinzip bilden eine weitere Grundlage für Teilnahmemassnahmen; teilweise wird auch auf das Sozialstaatsprinzip rekurriert¹⁵. So zählen die Gewährung rechtlichen Gehörs und die Information von Entscheidungsbetroffenen zu den konkreten Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an Verwaltungsverfahren stellt.¹⁶ Einige Autorinnen und Autoren betrachten die Verfahrensteilnahme als Beitrag zur Demokratisierung des Verwaltungshandelns, da sie einen Transparenz- und Informationszuwachs bewirke. Gerade vor planerischen Entscheidungen, deren Inhalt gesetzlich nur gering determiniert sei und einem großen behördlichen Gestaltungsspielraum im Einzelfall unterliege, fördere die Verfahrensteilnahme die Teilhabe Dritter am Prozess der staatlichen Willensbildung.¹⁷ Wie für die Verfahrensdimension der Grundrechte gilt auch hier, dass die einfachgesetzliche Ausformung der verfassungsrechtlichen Anforderungen in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers fällt.¹⁸

Pflichten zur partizipativen Verfahrensgestaltung resultieren schließlich aus dem Unions- und Völkerrecht.¹⁹ Die zweite Säule der Aarhus-Konvention sieht vor, dass die betroffene Öffentlichkeit in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren der Verwaltung über Möglichkeiten der Information und Stellungnahme verfügt.²⁰ Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der Europäischen Union (EU), die die Anforderungen der Aarhus-Konvention im Jahr 2003 umsetzte.²¹ Heute finden sich Bestimmungen über die ÖB in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren in verschiedenen EU-Richtlinien, so in der UVP-Richtlinie,²² der SUP-Richtlinie²³ oder

¹² Vgl. *Guckelberger*, DÖV 2006, S. 97 (103); Für einen Überblick über zahlreiche Beiträge aus der Literatur vgl. *Hellmann*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren, S. 190 ff.

¹³ Vgl. BVerfGE 53, 30 (57 ff.); aus der Literatur vgl. nur *Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, S. 23 (29 ff.); *Hesse*, EuGRZ 1978, S. 427 (434 ff.); *Schenke*, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 1982, S. 313 (318 ff.); *Schmidt-Aßmann*, in: HStR, 3. Aufl., § 109, Rn. 21 ff.

¹⁴ Vgl. *Kopp*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, S. 4, 16, 54 ff.; *Schenke*, VBIBW 1982, S. 313 (318); *Schmitz*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 9 VwVfG Rn. 50.

¹⁵ Vgl. *Häberle*, Vereinigung der deutschen Staatslehrer (VVDStRL) 30 (1972), S. 43 (92 ff.).

¹⁶ Vgl. *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 192 ff.; *Kopp*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, S. 8 f., 62.

¹⁷ Vgl. *Burgi*, NVwZ 2012, S. 277 (280); *Ossenbühl*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit?, B 1 (127); *Rossen-Stadtfeld*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al.* (Hg.), GL VwR, § 29, Rn. 70 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: HStR, 3. Aufl., § 109, Rn. 36 f. Als notwendig zur demokratischen Legitimation der Verwaltungsentscheidung wird die Verfahrensteilnahme jedoch nur selten betrachtet, für ein Beispiel vgl. *Fisahn*, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 323 ff., 332 ff. Insoweit dominiert der Gedanke, dass das im Grundgesetz verankerte Prinzip der repräsentativen – Demokratie den direkten Beitrag der Bürger begrenzt, vgl. unten, S. 6.

¹⁸ Vgl. die Nachweise oben, Fn. 12.

¹⁹ Vgl. *Erbguth*, UPR 2018, S. 121 ff., B.I.2.

²⁰ Vgl. Art. 6 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, 25.06.1998, ratifiziert in Deutschland am 15.01.2007, Bundesgesetzblatt (BGBl) 2007 II, S. 1392 ff.

²¹ Vgl. Art. 2 Abs. 2, Art. 3 Ziff. 4 RL 2003/35/EG vom 26.05.2003, ABl. L 156, S. 17 ff. Art. 3 RL 2003/35/EG bewirkte eine Änderung der UVP-Richtlinie, RL 85/337/EWG vom 27.06.1985, ABl. L 175, S. 40 ff. In Reaktion darauf verabschiedete der nationale Gesetzgeber im Jahr das Umweltrechtsbehelfsgesetz, BGBl. I, S. 753 ff., und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, BGBl. I S. 2819 ff., welches Änderungen im UVP-Gesetz und fachrechtlichen Bestimmungen wie dem BImSchG bewirkte.

²² Vgl. Art. 6 Abs. 2, 3 RL 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26, 28.1.2012, S. 1 ff.

²³ Vgl. Art. 6 RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197, 21.07.2001, S. 30 ff.



der Industrieemissionsrichtlinie.²⁴ Die daraus resultierenden Anforderungen sind detailliert. Art. 6 Abs. 4, 5 der Århus-Konvention verlangt, dass eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (Frühe B) stattfindet und dass Antragstellende von staatlicher Seite zur frühzeitigen Einbindung der Öffentlichkeit angeregt werden. Abs. 2 und 6 listen umfassende behördliche Informationspflichten auf. Im deutschen Verwaltungsrecht bewirkten die völker- und unionsrechtlichen Anforderungen grundlegende Änderungen. Zu nennen sind die Lockerung der materiellen Präklusionsregelung im Planfeststellungs- und immissionsschutzrechtlichen Verfahren²⁵ und die gesunkenen Anforderungen an die gerichtliche Geltendmachung einer fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung.²⁶

Eine erste Grenze erfährt die Beteiligung im Verwaltungsverfahren durch Grundrechte. Sind Antragstellende oder Vorhabenträger grundrechtsberechtigt,²⁷ erwächst ihnen aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 S. 1 GG ein Anspruch auf Genehmigung²⁸ oder abwgungsfehlerfreie Entscheidung.²⁹ Im ersten Fall ist die Zulassung bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen zu erteilen und kann nicht unter Verweis auf ein ungünstiges Ergebnis der B verweigert werden.³⁰ Im zweiten Fall verfügt die Behörde über einen größeren Spielraum; Inhalte der B kann sie aber – bedingt durch das Gebot der gerechten Abwägung – nur im Rahmen einer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügenden Abwägung berücksichtigen.³¹ Hinzu kommen grundrechtliche Wirkungen im Vorfeld des Zulassungsverfahrens. Der oder die Antragstellende oder Vorhabentrgende legt die wesentlichen Charakteristika des Vorhabens, dessen wirtschaftliches Risiko er/sie trägt, eigenständig fest. Auf Standort, Größe, Kapazität oder technische Grundzüge eines Vorhabens kann die Öffentlichkeit daher nur in Gestalt von Anregungen oder Empfehlungen Einfluss nehmen. Ob sie berücksichtigt werden, entscheidet der Vorhabenträger im Antrag auf Verfahrenseröffnung oder im weiteren Verfahrensverlauf.³²

Inhaltliche Einschränkungen für die Bedeutung des im Zuge von Beteiligungsmaßnahmen Eingebraachten für die Vorhabenzulassung resultieren aus dem Rechtsstaatsprinzip. Die Gesetzesbindung der Verwaltung fordert ebenso wie der Gewaltenteilungsgrundsatz, dass Grundsatzentscheidungen des Gesetzgebers durch die Behörde im konkreten Vorhabenzulassungsverfahren nicht in Frage gestellt werden. Sind beispielsweise Technologien wie die Atom- oder Kohlekraft gesetzlich als Formen der Energienutzung vorgesehen, kann die Anwohnerin bzw. der Anwohner A anlässlich der Genehmigung eines Kraftwerks im Ort O nicht mit dem Einwand

²⁴ Vgl. Art. 24 RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 337, 17.12.2010, S. 17 ff.

²⁵ Bedingt durch die Rechtsprechung des EuGH gilt im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG und in UVP-pflichtigen Planfeststellungsverfahren nur noch eine formelle Präklusionsregelung. Vgl. dazu unten, 4.2.1.2, S. 9, und 4.2.1.3, S. 12.

²⁶ Nach einer Änderung von § 4 Abs. 1a UmwRG gilt, dass die Kausalität eines Verfahrensfehlers für den Inhalt der Entscheidung im Zweifel vermutet wird. Infolgedessen wird die Aufhebung einer verfahrensfehlerhaften Entscheidung im Vergleich zu § 46 VwVfG erleichtert, vgl. EuGH, RS C-72/12, European Case Law Identifier (ECLI):EU:C:2013:712, Rn. 52 f.; RS C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 62. Dazu *Greim*, Bayrische Verwaltungsblätter 2014, S. 517 (523); *dies.*, NuR 2014, S. 81 (82).

²⁷ Grundrechtsberechtigt sind private Antragstellende und Vorhabenträger. Nach teilweiser vertretener Ansicht auch privatwirtschaftliche Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand, vgl. dazu *Selmer*, in: HdB GR, § 53, Rn. 9 ff.

²⁸ So im Verfahren nach § 10 BImSchG, vgl. Jarass, in: Jarass BImSchG, § 6 Rn. 45.

²⁹ So im Planfeststellungsverfahren, vgl. BVerwGE 48, 56 (59); 56, 110 (116); Ziekow, VwVfG, §74 VwVfG Rn. 18.

³⁰ Vgl. *Schenke*, VBIBW 1982, S. 313 (319); *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 79.

³¹ Vgl. BVerwGE 97, 143 (149 f.); *Ramsauer/Wysk*, in: Kopp/Ramsauer, § 72 VwVfG Rn. 41; Ziekow, VwVfG, § 74 Rn. 9. Für eine Gegenüberstellung von Genehmigung und Planfeststellung vgl. *Wahl*, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1982, S. 51 (53 ff.).

³² Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15; *Burgi*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 2012, S. 277 (278).



durchdringen, diese Technologie gehe grundsätzlich mit Gefahren einher, die er/sie nicht hinnehmen wolle.³³ Auch über Grenzwerte für Lärm oder Schadstoffe, die abstrakt-generell in Verordnungen festgelegt sind, kann die Behörde nicht disponieren.³⁴ Der ebenfalls im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Grundsatz der Rechtssicherheit fordert im Verbund mit den Grundrechten des Vorhabenträgers, dass eine Entscheidung über Zulassung oder Ablehnung des Vorhabens nicht übermäßig verzögert wird. Dies rechtfertigt, dass Partizipationsmöglichkeiten zeitlich begrenzt oder nur optional vorgesehen werden.³⁵

3.2 Bestehende Regelungen

Der Realisierung von Infrastrukturvorhaben gehen verschiedene Planungs- und Zulassungsmaßnahmen voraus. Die insoweit relevanten Regelungen sehen eine Einbindung der Öffentlichkeit in das förmliche Verwaltungsverfahren vor (4.2.1). Daneben besteht die Möglichkeit einer frühen und nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (nicht-förmliche ÖB) (4.2.2).

3.2.1 Förmliche ÖB

Über die verwaltungsrechtliche Zulassung einer Infrastrukturanlage wird überwiegend im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens (4.2.1.2) oder eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens entschieden (4.2.1.3). In diesen Verfahren findet eine ÖB ebenso statt wie im Raumordnungsverfahren und anlässlich der Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen (4.2.1.4). Regelungen über die erforderlichen Beteiligungsmaßnahmen finden sich zum einen in den jeweiligen Verfahrensordnungen, zum anderen im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Da dieses fachrechtsübergreifend für Verfahren mit besonderer Umweltrelevanz gilt, sei es an erster Stelle erörtert (4.2.1.1).

3.2.1.1 ÖB nach dem UVPG

Das UVPG regelt besondere Verfahrensanforderungen für die Zulassung von Infrastrukturanlagen und die Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen, die mit erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen.³⁶ Im Einzelnen sieht es zwei Instrumente vor: die UVP für Anlagen und die strategische Umweltprüfung (SUP) für Pläne. In ihrer Eigenschaft als unselbständige Verfahren bedürfen die UVP und SUP stets eines Trägerverfahrens. Dies bedeutet, dass sich der Ablauf des Anlagenzulassungs- oder Planaufstellungsverfahrens grundsätzlich nach den Bestimmungen des jeweiligen Fachrechts bemisst. Ausgangspunkt ist somit zum Beispiel das Planfeststellungsverfahren nach §§ 73 f. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) oder das Verfahren zur Aufstellung eines Abfallwirtschaftsplans nach §§ 31 f. Kreislaufwirtschaftsgesetz

³³ Vgl. *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 123.

³⁴ Möglich ist jedoch, dass ein Vorhabenträger im Einzelfall seine Bereitschaft erklärt, Schutzvorkehrungen zu treffen, die über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehen. Zu den daraus resultierenden Wirkungen für das Planfeststellungsverfahren vgl. BVerwG, NVwZ 2018, S. 1799 (1802 f.).

³⁵ Vgl. *Hellmann*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren, S. 223.

³⁶ Konkretisiert wird der Anwendungsbereich des Gesetzes in den Anlagen. Anlage 1 listet Kriterien auf, die die UVP-Pflichtigkeit einer Anlage begründen, Anlage 5 legt fest, welche in unterschiedlichen Fachgesetzen geregelten Pläne und Programme, SUP-pflichtig sind.



(KrWG). Die UVP-gesetzlichen Bestimmungen begründen das Erfordernis, das jeweilige Verfahren um zusätzliche Schritte zu ergänzen oder Frist- und Formbestimmungen zu modifizieren.³⁷

Ist eine Anlage umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig (UVP-pflichtig), unterliegt das Verfahren ihrer Zulassung den in §§ 15 ff. UVPG normierten Anforderungen.³⁸ Dazu zählt die Pflicht, die Umweltauswirkungen des Vorhabens in einer Zusammenfassung zu dokumentieren und anlässlich der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen.³⁹ Außerdem verlangen §§ 18 Abs. 1, 21 UVPG eine ÖB, die zwei Bestandteile aufweist: Erstens die Möglichkeit zur Information und schriftlichen Äußerung über das Vorhaben, zweitens die Durchführung eines Erörterungstermins, in dem eine mündliche Auseinandersetzung über die schriftlichen Äußerungen stattfindet. Die SUP schließt vergleichbare Schritte ein. Auch hier sind die Umweltauswirkungen des Plans zu dokumentieren und in der abschließenden Entscheidung zu berücksichtigen.⁴⁰ Eine ÖB muss gemäß § 42 UVPG stattfinden. Allerdings kann sie sich auf Information und schriftliche Äußerungsmöglichkeit beschränken; ein Erörterungstermin muss nicht stattfinden.

Ausführliche Regelungen enthält das UVPG zur grenzüberschreitenden ÖB. §§ 54 ff. UVPG verlangen, dass anlässlich der Realisierung von Vorhaben und Plänen mit entsprechender Wirkung eine Einwendungsmöglichkeit für Bürgerinnen und Bürger von Nachbarstaaten besteht. Außerdem sehen sie vor, dass ausländische Vorhaben und Informationen über bestehende Äußerungsrechte den betroffenen Deutschen bekannt gemacht werden.

3.2.1.2 Planfeststellungsverfahren

Planfeststellungsverfahren dienen der Zulassung raumbedeutsamer Infrastrukturanlagen wie Straßen, Eisenbahntrassen, Wasserstraßen oder Energieleitungen. Bundes- und Landesverwaltungsverfahrensgesetz enthalten in §§ 72 ff. eine Regelung des Verfahrensablaufs, die durch eine Verweisung im jeweiligen Fachrecht zur Anwendung gelangt.⁴¹ So verlangt beispielsweise § 17 Abs. 1 S. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG) ein Planfeststellungsverfahren für Bau und Änderung von Bundesfernstraßen, § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG verweist für das Verfahren auf §§ 72 ff. des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes. Ein Planfeststellungsverfahren nach Landesverwaltungsverfahrensgesetz ist gemäß § 37 Abs. 1 S. 1 StraßenG BW für Bau oder Änderung von Landesstraßen erforderlich.

Der Ablauf einer Planfeststellung lässt sich in drei Abschnitte einteilen: (1) Vor Beginn des eigentlichen, gesetzlich geregelten Planfeststellungsverfahrens erarbeitet der Vorhabenträger eigenverantwortlich den Plan, den Antrag auf Zulassung des Vorhabens.⁴² (2) Dessen Einrei-

³⁷ Vgl. beispielsweise unten, 4.2.1.2.

³⁸ Zu den Auswirkungen des UVP-Gesetzes auf das Stadium vor Eröffnung des förmlichen Zulassungsverfahrens vgl. unten, 4.2.2.

³⁹ Vgl. §§ 24, 25 UVPG.

⁴⁰ Ein Unterschied zwischen UVP und SUP liegt in der Anzahl der Dokumente über die Umweltauswirkungen. Die UVP findet in antragsgebundenen Zulassungsverfahren Anwendung; sie setzt einen Umweltbericht des Vorhabenträgers (§ 16 UVPG) und eine zusammenfassende Darstellung der Behörde (§ 24 UVPG) voraus. Die in Planungsverfahren stattfindende SUP kennt nur einen Umweltbericht der Planungsbehörde (§ 40 UVPG).

⁴¹ Vgl. Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 72 VwVfG Rn. 72. Die landes- und bundesrechtlichen Bestimmungen stimmen, bedingt durch den Grundsatz der Simultangesetzgebung, überein. Im Folgenden wird aus Gründen der Übersichtlichkeit nur auf das Bundesverwaltungsverfahrensgesetz verwiesen.

⁴² Vgl. Hömig, UPR 2001, S. 374 ff.; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 72 VwVfG Rn. 48.



chung initiiert als besondere Form der Antragstellung das in § 73 VwVfG geregelte Anhörungsverfahren.⁴³ (3) Dritter Abschnitt ist das in § 74 Abs. 1 - 5 VwVfG geregelte Entscheidungsverfahren. In ihm entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Zulassung des Vorhabens.⁴⁴ Die förmliche ÖB findet ausschließlich während des Anhörungsverfahrens statt. In seinem Verlauf werden zusätzlich zu den vom Antragstellenden mit seinem/ihrem Antrag zugänglich gemachten und von der Zulassungsbehörde ermittelten weitere entscheidungserhebliche Informationen gesammelt. Dafür sind zwei Instrumente vorgesehen: die Beteiligung der Behörden, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt ist, und die förmliche ÖB. Da von planfeststellungspflichtigen Vorhaben regelmäßig ein großer Personenkreis betroffen ist, sieht § 73 VwVfG für die ÖB eine besondere Form der Anhörung vor, die sich aus zwei Schritten zusammensetzt:

Der Plan, der alle wesentlichen Charakteristika des Vorhabens wie Standort, Größe, Kapazität und technische Umsetzung ausweisen muss, wird gemäß § 73 Abs. 3 Satz 1 VwVfG für die Dauer eines Monats öffentlich ausgelegt. Zur Einsichtnahme ist jedermann und jedefrau berechtigt, bestimmten Personengruppen steht zudem ein Äußerungsrecht zu: Betroffene, deren Belange durch das Vorhaben berührt werden, können gemäß § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG Einwendungen geltend machen, Umweltverbände können nach § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG eine Stellungnahme abgeben. Da der Begriff der Belange im Sinne von § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG neben subjektiven Rechten alle rechtlichen, wirtschaftlichen und ideellen Interessen einschließt, die eine bestimmte Erheblichkeit und Relevanz im Einzelfall erlangen,⁴⁵ steht das Einwendungsrecht einem relativ großen Personenkreis zu. Die Verbandsbeteiligung ist unabhängig von einer drohenden Verletzung subjektiver Rechte, steht aber nur solchen Vereinigungen zu, die über eine Anerkennung nach § 3 UmwRG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) verfügen. Inhaltlich bezieht sich der Begriff der Einwendung auf „sachliches, auf die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen“,⁴⁶ mit dem kundgetan wird, eine Beeinträchtigungen eigener Rechte oder Belange nicht hinnehmen zu wollen.⁴⁷ Stellungnahmen sind objektiv-rechtliche Äußerungen, weisen aber auch auf Defizite des Vorhabens hin.⁴⁸ Die in § 73 Abs. 4 VwVfG vorgesehenen Äußerungen müssen also einen Bezug zum konkreten Vorhaben aufweisen, allgemeine Fragen und Ängste zur grundsätzlichen Funktionsweise oder Gefährlichkeit einer Technologie können im Rahmen der förmlichen Beteiligung ebenso wenig geltend gemacht werden wie reine Verbesserungsvorschläge. Die Frist für die Abgabe von Einwendungen und Stellungnahmen beträgt nach § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG zwei Wochen; längere Fristen gelten für Verfahren im Anwendungsbereich des UVP-Gesetzes. § 21 Abs. 2 UVPG fordert grundsätzlich eine einmonatige Äußerungsfrist, § 21 Abs. 3 UVPG ermöglicht der Behörde in Verfahren mit umfangreichen Planunterlagen eine längere, maximal dreimonatige Frist festzusetzen. § 73 Abs. 4 S. 3, 6 VwVfG sieht zudem vor, dass sowohl private Einwendende als auch Umweltverbände materiell präkludiert sind, wenn ihre Äußerungen nicht fristgerecht eingehen.⁴⁹ In der Praxis entfaltet diese Regelung nur be-

⁴³ Vgl. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG. . BVerwG, DÖV 1980, S. 516 (516); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 Rn. 26, 28; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG Rn. 15.

⁴⁴ Vgl. Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 Rn. 1 f., Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG Rn. 2 f.

⁴⁵ Vgl. BT-Drs. 15/3441, S. 24; BVerwGE 48, 56 (65); 107, 215 (219); 111, 276 (281 f.); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 183 ff.

⁴⁶ BVerwGE 60, 297 (300).

⁴⁷ Vgl. BVerwGE 131, 316 (325); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG Rn. 177; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 82 f.

⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 19; BVerwGE 118, 15 (17 f.); BVerwG, NVwZ 2004, S. 861 (863); Guckelberger, Natur und Recht 2010, S. 835 (839); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 178, 201 f., 205 ff.

⁴⁹ Vgl. BVerwGE 104, 79 (83); BVerwG, NVwZ 1995, S. 903 (904); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG Rn. 259; Ziekow, VwVfG, § 73 Rn. 53.



grenzte Wirkung, da § 21 Abs. 4 S. 1 UVPG und § 7 Abs. 4 UmwRG eine rein formelle Präklusionswirkung für UVP-pflichtige Planfeststellungsverfahren anordnen.⁵⁰ Sie schließt, anders als die materielle Präklusionswirkung, die gerichtliche Geltendmachung einer verfristeten Äußerung nicht aus. Damit entfällt die wesentliche, aus der Präklusion resultierende Einschränkung, denn im behördlichen Verfahren ist die Berücksichtigung verfristeter Äußerungen nicht schlechthin ausgeschlossen.⁵¹ Hintergrund der Regelung in § 21 Abs. 4 S. 1 UVPG ist ein Konflikt von § 73 Abs. 4 S. 3, 6 VwVfG mit den Anforderungen der UVP-Richtlinie.⁵² Deren Art. 11 fordert nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), „einen möglichst weitreichenden Zugang“ zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen und eine „umfassende“ Rechtmäßigkeitskontrolle zu gewährleisten.⁵³ Zudem sei eine materielle Präklusionsregelung weder aus Gründen der Verfahrenseffizienz noch der Rechtssicherheit erforderlich.⁵⁴

Zweiter Baustein der förmlichen ÖB im Planfeststellungsverfahren ist der Erörterungstermin.⁵⁵ Er ermöglicht eine direkte Kommunikation zwischen Anhörsbehörde, Vorhabenträger sowie Einwendenden und Stellungnehmenden. Grundsätzlich ist der Termin nicht öffentlich, Ausnahmen sind nach §§ 73 Abs. 6 S. 6, 68 Abs. 1 S. 3 VwVfG zulässig und werden namentlich für Pressevertreterinnen und Pressevertreter regelmäßig gewährt.⁵⁶ Gegenstand der Erörterung sind die zuvor erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen; im Verlauf des Termins soll die Sachverhaltsaufklärung vervollständigt und dem Anhörungsrecht der Betroffenen Rechnung getragen werden. Außerdem dient er der Befriedung von Interessenkonflikten, denn Einwendungen und Stellungnahmen sollen nach Möglichkeit erledigt werden.⁵⁷ Die Leitung des Termins obliegt nach § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG der Anhörungsbehörde, die sich an zwei Grundsätzen orientieren muss: „substantielle Anhörung“⁵⁸ einerseits und „straffe Verhandlungsführung“ andererseits.⁵⁹ Im Grundsatz statuiert § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG eine Pflicht zur Durchführung des Erörterungstermins. Fachplanungsrechtliche Bestimmungen wie § 18a UVPG oder § 17a FStrG sehen jedoch Verzichtsmöglichkeiten vor. Entbehrlich ist der Termin einerseits in einfach gelagerten, wenig konfliktreichen Fällen, in denen Einwendungen und

⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 47, 43. Zum unionsrechtlichen Hintergrund vgl. EuGH, RS C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 76 ff.; *Klinger*, ZUR 2016, S. 41 ff.; *Schlacke*, ZUR 2013, S. 195 (202). Beachtlich ist in diesem Zusammenhang § 5 UmwRG. Er gilt für Verbandsklagen und die nach § 4 UmwRG zulässigen Individualklagen und sieht eine materielle Präklusion von Einwendungen vor, deren verspätetes Vorbringen missbräuchlich oder unredlich ist, vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 41.

⁵¹ Vgl. BVerwGE 60, 297 (301 f.); *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 239 ff., 261; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG Rn. 89.

⁵² Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABI L 26, 28.1.2012, S. 1 ff. Zu den hinter § 21 UVPG stehenden Erwägungen vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 47.

⁵³ Jeweils Vgl. EuGH, RS C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 80 f.

⁵⁴ Vgl. EuGH, RS C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 80 f. Damit bestätigt der EuGH die Zweifel, die das BVerwG in seiner Entscheidung NVwZ 2015, S. 82 (84) an der Unionsrechtskonformität der Präklusionsvorschriften äußert. Vgl. dazu *Stüer/Buchsteiner*, DVBl 2015, S. 1518 (1520 f.). Für kritische Stimmen bereits vor der Entscheidung des EuGH vgl. *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 253 ff.; *Schlacke*, ZUR 2013, S. 195 (202).

⁵⁵ Nach § 73 Abs. 6 VwVfG ist der Erörterungstermin zwingender Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens, fachrechtliche Bestimmungen wie § 17a FStrG und § 18a AEG sehen die Möglichkeit vor, auf den Erörterungstermin zu verzichten.

⁵⁶ Vgl. *Kämpfer*, Bader/Ronellenfitsch, § 73 VwVfG Rn. 68; *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG Rn. 302.

⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 7/910, S. 88; BVerwGE 60, 297 (304); BVerwG, NVwZ-RR 1998, S. 90 (91); *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 72 VwVfG, Rn. 170 f.; *ders.*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG Rn. 272; *Ziekow*, VwVfG, § 73 Rn. 57. Zu den insoweit diskutierten Funktionsdefiziten vgl. unten, 4.3, S. 17.

⁵⁸ BVerwGE 75, 214 (227).

⁵⁹ *Ramsauer/Wysk*, in: *Kopp/Ramsauer*, § 73 VwVfG, Rn. 131 f. Zur Verhandlungsführung aus praktischer Perspektive vgl. *Büllesbach/Diercks*, DVBl 1991, S. 469 (474 ff.).



Stellungnahmen ohne mündliche Erörterung erledigt werden können, andererseits in besonders konfliktreichen Konstellationen, die nicht erwarten lassen, dass im Erörterungstermin ein Fortschritt erzielt wird.⁶⁰

Neben dem Planfeststellungsverfahren bietet das in § 74 Abs. 6 VwVfG geregelte Plangenehmigungsverfahren eine vereinfachte Möglichkeit der Anlagenzulassung. Es schließt keine förmliche ÖB ein, UVP-pflichtige Vorhaben sind daher grundsätzlich von seinem Anwendungsbereich ausgenommen.⁶¹ Er erstreckt sich vielmehr auf Fälle, in denen eine umfassende Beteiligung nicht erforderlich ist, da nur geringfügige Beeinträchtigungen privater Rechte drohen oder ein Einverständnis der Betroffenen vorliegt.⁶² Verbleibende Einwendungen können Dritte nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 28, 13 VwVfG geltend machen.⁶³

3.2.1.3 Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG i. V. m. §§ 1 ff. 9. BImSchV

Eine immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung nach § 4 BImSchG (Bundes-Immissionsschutzgesetz) ist Voraussetzung für Errichtung, Betrieb und wesentliche Änderung⁶⁴ von Anlagen, die mit Lärm- oder Schadstoffemissionen von erheblichem Ausmaß einhergehen oder aufgrund anderer Gefahren die Erheblichkeitsschwelle überschreiten.⁶⁵ Eine abschließende Aufzählung aller genehmigungsbedürftigen Anlagen findet sich in Anhang 1 der 4. BImSchV (Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Sie umfasst Kohle- und Gaskraftwerke zur Stromerzeugung⁶⁶ ebenso wie Windkraftanlagen⁶⁷, große Tiermastbetriebe⁶⁸ und Abfallentsorgungsanlagen⁶⁹. Für das Verfahren der Genehmigungserteilung existieren wie im Fachplanungsrecht zwei Ausprägungen. § 10 BImSchG, §§ 1 ff. 9. BImSchV normieren ein förmliches, § 19 BImSchG⁷⁰ ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren. Letzteres gilt wie die Plangenehmigung für Anlagen mit geringeren Auswirkungen auf Umwelt und Nachbarschaft, die nicht den Anforderungen des UVPG unterliegen;⁷¹ eine ÖB findet nur im förmlichen Verfahren statt.⁷²

⁶⁰ Vgl. BT-Drs. 16/3158, S. 38. *Fellenberg*, in: *Hermes/Sellner/Fehling*, § 18a AEG, Rn. 112; *Kramer*, Allgemeines Eisenbahngesetz, § 18a AEG vor Rn. 1.

⁶¹ Ausnahmen können fachrechtlich angeordnet sein. Beispielsweise ermöglicht § 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG die Plangenehmigung von Fernstraßen, verlangt aber zugleich eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die den UVP-rechtlichen Anforderungen genügt.

⁶² Vgl. BT-Drs 13/3995, S. 10; BT-Drs 13/1445, S. 7; *Neumann/Külpmann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 73 VwVfG Rn. 222 ff.

⁶³ Vgl. *Schink*, in: *Knack/Henneke*, § 74 VwVfG, Rn. 270.

⁶⁴ Vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG, § 16 Abs. 1 BImSchG.

⁶⁵ Vgl. *Jarass*, in: *Jarass BImSchG*, § 4 Rn. 2, 14. Eine Einschränkung erfährt die Genehmigungspflicht für Anlagen, die keinen gewerblichen oder wirtschaftlichen Zwecken dienen, vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 BImSchG.

⁶⁶ Vgl. Ziff. 1.1 Anhang 1 der 4. BImSchV; *Jarass*, in: *Jarass BImSchG*, § 4 Rn. 17.

⁶⁷ Vgl. Ziff. 1.6 Anhang 1 der 4. BImSchV.

⁶⁸ Vgl. Ziff. 7.1 Anhang 1 der 4. BImSchV.

⁶⁹ Vgl. Ziff. 8.1 Anhang 1 der 4. BImSchV.

⁷⁰ Auch für dieses Verfahren gilt der überwiegende Teil der 9. BImSchV, vgl. *Jarass*, in: *Jarass BImSchG*, § 19 Rn. 14.

⁷¹ Vgl. *Jarass*, in: *Jarass BImSchG*, § 19 Rn. 7. Anlagen, die im vereinfachten Verfahren genehmigt werden, sind in Anhang 1 der 4. BImSchV mit einem „V“ gekennzeichnet, Anlagen, die ein förmliches Verfahren voraussetzen mit einem „G“. Trotz Kennzeichnung mit einem „V“ ist ein förmliches Genehmigungsverfahren erforderlich, sofern eine Anlage nach den Voraussetzungen des UVP-Gesetzes UVP-pflichtig ist, vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 c, Nr. 2 4. BImSchV.

⁷² Vgl. § 19 Abs. 2 BImSchG.



Anlagen, die dem förmlichen Genehmigungsverfahren unterliegen, wirken sich wie planfeststellungsbedürftige Vorhaben regelmäßig auf einen größeren Kreis von Dritten aus. Daher folgt die ÖB nach § 10 BlmSchG und § 73 VwVfG einem vergleichbaren Grundschema.⁷³

Gemäß § 10 Abs. 3 S. 2 BlmSchG, § 10 Abs. 1 S. 1 9. BlmSchV sind die Antragsunterlagen einen Monat zur öffentlichen Einsichtnahme auszulegen. Anschließend können Einwendungen erhoben und ein Erörterungstermin durchgeführt werden.⁷⁴ Anders als im Planfeststellungsverfahren ist die Einwendungsberechtigung nicht an eine drohende Verletzung eigener Rechte oder Interessen gebunden, § 10 Abs. 3 S. 4 BlmSchG, § 12 9. BlmSchV sehen eine Popularteilnahme vor.⁷⁵ Gleichwohl bezieht sich der Begriff der Einwendung auch in § 10 Abs. 2 S. 4 BlmSchG nur auf kritische Äußerungen mit Bezug zum konkreten Vorhaben, Einwendende müssen erläutern, welche Rechtsgutsgefährdungen oder Beeinträchtigungen zu befürchten sind.⁷⁶ Die reguläre Einwendungsfrist nach § 10 Abs. 3 S. 4 BlmSchG beträgt wie im Fachplanungsrecht zwei Wochen. Eine verlängerte Frist von einem Monat gilt erstens gemäß § 10 Abs. 3 S. 4 HS 2 BlmSchG für Anlagen, die bedingt durch ihr erhöhtes Gefahrenpotential der Industrieemissionsrichtlinie⁷⁷ unterliegen.⁷⁸ Zweitens wirkt sich § 21 Abs. 2, 3 UVPG auch auf immissionsschutzrechtliche Verfahren aus, die einer UVP-Pflicht unterliegen.⁷⁹ Nach § 10 Abs. 3 S. 5 BlmSchG sind verfristete Einwendungen präkludiert. Infolge der unionsrechtlich veranlassenen Reformen des Umweltverfahrensrechts handelt es sich um eine rein formelle Präklusion,⁸⁰ eine gerichtliche Durchsetzung ist somit weiterhin möglich. Dies gilt insbesondere für Umweltschutzvereinigungen, die über eine Anerkennung nach dem UmwRG verfügen. Sie sollen die Genehmigungsbehörde nach § 10 Abs. 3a BlmSchG unterstützen, indem sie ihren Sachverstand im Genehmigungsverfahren einbringen; eine Pflicht zur Beteiligung im behördlichen Verfahren wird damit jedoch nicht begründet.⁸¹

Der Erörterungstermin ist im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß § 10 Abs. 6 BlmSchG optional und wird nach § 18 Abs. 5 S. 1 9. BlmSchV vor Erörterung aller Einwendungen beendet, wenn sein Zweck erreicht ist.⁸² § 16 9. BlmSchV präzisiert die Voraussetzungen seines Wegfalls; die dabei zum Ausdruck kommenden Überlegungen liegen

⁷³ Die beiden Zulassungsentscheidungen unterscheiden sich darin, dass der Antragstellende im immissionsschutzrechtlichen Verfahren einen Anspruch darauf hat, dass die Genehmigung bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen erteilt wird, während der Planfeststellungsbeschluss in den überwiegenden Fällen auf einer einzelfallbezogenen Abwägung beruht. Da letztere alle entscheidungserheblichen Belange in Ausgleich bringen muss, hat der Vorhabenträger lediglich einen Anspruch auf fehlerfreie Abwägung, vgl. oben, 4.1, Fn. 29, 31. Die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung wurzelt im Gewerberecht, die in Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 S. 1 GG verankerte Gewerbefreiheit grundrechtsberechtigter Anlagenbetreiber übt hier bestimmenden Einfluss aus, während in der Planfeststellung, deren Ursprung im Eisenbahnrecht liegt, die staatliche Inanspruchnahme von Raum und damit der Eingriffscharakter im Mittelpunkt steht, vgl. Jarass in: Jarass BlmSchG, § 4 Rn. 1; Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 72 VwVfG, Rn. 7 ff.

⁷⁴ Vgl. § 10 Abs. 3 S. 4, Abs. 6 BlmSchG, §§ 14 ff. 9. BlmSchV.

⁷⁵ Vgl. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 BlmSchG Rn. 124. Der Begriffe der „Belange“ im Sinne von § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG wird allerdings so weit verstanden, dass sich der Kreis der Äußerungsberechtigten im Planfeststellungsverfahren *de facto* kaum von einer Popularteilnahme unterscheidet, vgl. Gurit, JZ 2012, S. 833 (837).

⁷⁶ Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 176 (178); Jarass, in: Jarass BlmSchG, § 10 Rn. 83. Zum Begriff der Einwendung im Sinne von § 73 Abs. 6 VwVfG vgl. oben, 4.2.1.2, S. 8.

⁷⁷ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334 vom 17.12.2010, S. 17.

⁷⁸ Vgl. Jarass, NVwZ 2013, S. 169 (170).

⁷⁹ Abs. 2 sieht eine einmonatige, Abs. 3 eine bis zu dreimonatige Auslegungsfrist vor, vgl. oben, 4.2.1.2, S. 9.

⁸⁰ Vgl. BT-Drs. 19/9526, S. 49, 47; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 BlmSchG Rn. 179 f., 180; Jarass, in: Jarass BlmSchG, § 10 Rn. 94. § 21 Abs. 4 S. 1 UVPG entfaltet im Anwendungsbereich des § 10 Abs. 3 BlmSchG mithin keine konstitutive Wirkung. Vgl. aber oben, 4.2.1.2, S. 9, zur Wirkung auf das Planfeststellungsverfahren

⁸¹ Vgl. BVerwG, NVwZ 2015, S. 1532 (1534); BT-Drs. 18/9526, S. 49, 47. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 BlmSchG Rn. 179b; Jarass, in: Jarass BlmSchG, § 10 Rn. 91.

⁸² Vgl. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 BlmSchG Rn. 210, 229.



auch den fachplanungsrechtlichen Ausnahmen vom Erfordernis des Erörterungstermins zu Grunde. Es handelt sich um Fälle, in denen keine erörterungsbedürftigen Einwendungen erhoben wurden oder eine Erörterung aus anderen Gründen aus Sicht der Behörde nicht erforderlich ist.⁸³ Im Gegensatz zum Planfeststellungsverfahren ist der immissionsschutzrechtliche Erörterungstermin grundsätzlich öffentlich.⁸⁴ Die inhaltliche Leitlinie der konzentrierten Verhandlungsführung einerseits und substantiellen Erörterung andererseits gilt jedoch für beide Verfahrensregime.⁸⁵

3.2.1.4 Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen, Raumordnungsverfahren

Gegenstand des Planfeststellungs- und des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist die Zulassung eines bestimmten Vorhabens an einem bestimmten Standort. Sie bildet den letzten Schritt eines mehrstufigen Planungsprozesses, der die Maßnahmen der Fachplanung und räumlichen Gesamtplanung berücksichtigen muss. Auch diese Maßnahmen schließen eine förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit ein.

Die räumliche Gesamtplanung erfolgt durch Raumordnungspläne, die das Gebiet eines Bundeslandes oder einzelner Regionen gliedern. Sie legen Bereiche für Freiraum, Siedlungen und deren Weiterentwicklung fest und weisen potentielle Standorte für Infrastrukturanlagen aus.⁸⁶

Im Verfahren zur Aufstellung der Pläne findet eine ÖB statt. § 9 Abs. 4 S. 1 LPIG verlangt die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Ausarbeitung des Landesentwicklungsplans, § 12 Abs. 3 S. 1 LPIG trifft die gleiche Aussage für Regionalpläne.⁸⁷ Konkret gilt jeweils, dass der Planentwurf zur Einsichtnahme ausliegen und jedermann Gelegenheit zur Stellungnahme haben muss. Die Stellungnahmen sind zu prüfen, ihre Urheberinnen und Urheber werden über das Ergebnis der Prüfung informiert.⁸⁸ Eine Pflicht, dieses Ergebnis im weiteren Verlauf der Planaufstellung zu berücksichtigen und entsprechende Überlegungen zu dokumentieren, ergibt sich im Zusammenhang mit der SUP-Pflicht von Landesentwicklungs- und Regionalplan. § 2a Abs. 6 Nr. 1 b LPIG fordert, dass sich die Planbegründung im Rahmen der Umweltprüfung mit den Inhalten des Beteiligungsverfahrens befasst.⁸⁹

Für bestimmte, in § 1 Raumordnungsverfahren (ROV) genannte Vorhaben wird vor Eröffnung des Planfeststellungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ein Raumordnungsverfahren durchgeführt.⁹⁰ Dazu zählen beispielsweise Windkraftanlagen ab einer bestimmten Größenordnung⁹¹ oder Bundesfernstraßen.⁹² Das in § 15 ROG, §§ 18 f. ff. LPIG geregelte Raumordnungsverfahren bezieht sich auf ein konkretes Vorhaben an einem konkreten Standort und beurteilt es unter raumordnerischen Gesichtspunkten. Dabei findet

⁸³ Vgl. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 BImSchG Rn. 210. Zur Entbehrlichkeit des Erörterungstermins im Fachplanungsrecht vgl. oben, 4.2.1.2, Fn. 55.

⁸⁴ Vgl. § 18 Abs. 1 S. 1 9. BImSchV.

⁸⁵ Vgl. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 10 BImSchG Rn. 180.

⁸⁶ Vgl. § 13 Abs. 5 Nr. 3 ROG.

⁸⁷ Die landesrechtlichen Vorschriften konkretisieren die Anforderungen des § 9 Abs. 2 ROG, vgl. BT-Drs. 18/10883, S. 47.

⁸⁸ Vgl. § 9 Abs. 4 S. 2, 6, Abs. 5 LPIG, § 12 Abs. 3 S. 2, 6, Abs. 4 LPIG.

⁸⁹ Die SUP-Pflicht resultiert aus § 35 Abs. 1 Nr. 1, Anlage 5 Ziff. 1.6 UVPG. Das Verfahren der SUP bemisst sich nicht nach §§ 39 ff. UVPG, vielmehr verweist § 48 UVPG auf das Raumordnungsrecht, vgl. Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG § 8 Rn. 17.

⁹⁰ Auf Antrag des Vorhabenträgers kann ein Raumordnungsverfahren auch vor der Zulassung anderer Anlagen durchgeführt werden, vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 LPIG.

⁹¹ Vgl. § 1 Ziff. 1 ROV.

⁹² Vgl. § 1 Ziff. 8 ROV.



insbesondere eine Auseinandersetzung mit Standort- oder Trassenalternativen statt.⁹³ Die ÖB ist verbindlich vorgesehen; sie erstreckt sich nach § 19 Abs. 5 LPIG auf ein Informations- und Äußerungsrecht, die eingegangenen Äußerungen sind im weiteren Verfahrensverlauf zu berücksichtigen.⁹⁴

Weitere Relevanz für Planfeststellungs- und immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren entfalten Fachpläne, die beispielsweise im Straßen-, Wasser- oder Abfallrecht Bedarf und Standorte für Infrastrukturanlagen eingrenzen. Auch sie werden in Verfahren aufgestellt, die partizipative Elemente einschließen. Die – landesweit geltenden – Abfallwirtschaftspläne treffen Aussagen über den künftigen Bedarf an Deponievolumen und Entsorgungsanlagen, außerdem müssen sie Bereiche im Landesgebiet vorsehen, auf denen neue Deponien und Entsorgungsanlagen errichtet werden können.⁹⁵ Die Öffentlichkeit kann gemäß § 32 Abs. 2 KrWG Einsicht in den Planentwurf nehmen und Stellungnahmen abgeben, die im weiteren Verlauf zu berücksichtigen sind. Zudem verlangt § 32 Abs. 3 S. 1 KrWG eine öffentliche Dokumentation des Beteiligungsverfahrens und der Überlegungen, die den Planinhalt erklären. Fällt ein Abfallwirtschaftsplan in den Anwendungsbereich des UVPG, richtet sich die ÖB im Planaufstellungsverfahren nicht nach § 32 KrWG, sondern nach den – höheren – Anforderungen der §§ 39 ff. UVPG.⁹⁶

In anderen Bereichen des Fachrechts entfalten die Partizipationsanforderungen des UVPG eine konstitutive Wirkung. Der Bundesverkehrswegeplan legt diejenigen Fernstraßen, Eisenbahntrassen und Wasserstraßen fest, für die im jeweiligen Planungszeitraum ein Realisierungsbedarf besteht. Da er gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1, Anlage 5 Ziff. 1.1 UVPG einer SUP unterzogen werden muss, ist vor seiner Verabschiedung eine ÖB nach Maßgabe von § 42 UVPG durchzuführen.⁹⁷

Auch im Verfahren über die Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen nach § 75 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) resultiert die Notwendigkeit einer ÖB aus der SUP-Pflicht.⁹⁸

3.2.2 Frühe und nicht-förmliche ÖB jenseits von § 2 UVwG

Die unter 3.2.1 erläuterten Regelungen beziehen sich auf den Zeitraum zwischen Eröffnung und Abschluss des Verwaltungsverfahrens. Sie setzen Beteiligungsinstrumente fest, die abstrakt-generell geltenden Anwendungsvoraussetzungen, Form-, Frist- und Inhaltsanforderungen unterliegen. Daneben existieren Teilnehmungsformate, die nicht Teil des geregelten Ver-

⁹³ Vgl. § 15 Abs. 1 S. 3 ROG, § 18 Abs. 2 S. 3 LPIG. Der Verweis der landesrechtlichen Vorschrift auf § 15 Abs. 1 S. 3 ROG stellt klar, dass sich die Prüfung nicht auf die vom Vorhabenträger betrachteten Alternativen beschränkt, vgl. BT-Drs. 18/10883, S. 54; *Kümper*, UPR 2018, S. 463 (474).

⁹⁴ Die bundesrechtliche Vorschrift des § 15 Abs. 3 ROG verlangt seit 2017 keine optionale, sondern eine verpflichtende Öffentlichkeitsbeteiligung, vgl. BGBl. 2017 I, S. 1245 (1249); BT-Drs. 18/10883, S. 55. § 19 LPIG sah eine entsprechende Pflicht bereits vor, vgl. Landesplanungsgesetz (LPIG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, GBl. 2003, S. 385.

⁹⁵ Vgl. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, Abs. 2 KrWG.

⁹⁶ Vgl. § 32 Abs. 4 KrWG; Kropp, in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, § 32 KrWG Rn. 11.

⁹⁷ Anlässlich der Aufstellung des aktuellen Bundesverkehrswegeplans 2030 fand die Öffentlichkeitsbeteiligung vom 21.03.2016 bis 02.05.2016 statt. Planentwurf und Umweltbericht waren im Internet und an verschiedenen Orten im Bundesgebiet einsehbar; Stellungnahmen konnten schriftlich, elektronisch und zur Niederschrift abgegeben werden, ein Erörterungstermin fand nicht statt, vgl. <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/BVWP/bundesverkehrswegeplan-2030-oeffentlichkeitsbeteiligung.html> (letzter Zugriff: 18.05.2019).

⁹⁸ Vgl. *Guckelberger*, UPR 2012, S. 361 ff., IV.1.3. SUP-pflichtig sind Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1, Anlage 5 Ziff. 1.3 UVPG.



waltungsverfahrens sind. Sie können vor Eröffnung des Verfahrens ansetzen oder ein zusätzliches Partizipationsforum während und nach seiner Durchführung schaffen und zeichnen sich durch ihre vereinfachte Anpassungsfähigkeit an die Umstände des konkreten Falls aus.

Einige der zusätzlichen Beteiligungsformate sind ausdrücklich geregelt. § 3 Abs. 1 S. 1 Bau-gesetzbuch (BauGB) sieht vor Aufstellung eines Flächennutzungs- oder Bauleitplans eine frühe ÖB vor. § 25 Abs. 3 VwVfG gilt für alle Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können.⁹⁹ Mithin kommt die Vorschrift vor zahlreichen Raumordnungs-, Planfeststellungs- und immissionsschutzrechtli-chen Genehmigungsverfahren zur Anwendung; eine UVP-Pflicht des Vorhabens setzt sie nicht voraus.¹⁰⁰ Eine akzeptanzfördernde Wirkung kann die frühe Beteiligung nur bei entsprechen-der Motivation des Vorhabenträgers entfalten; ist letzterer grundrechtsberechtigt, steht ihm außerdem die Freiheit zu, die wesentlichen Eckpunkte des Vorhabens im Rahmen der Antrag-stellung selbst festzulegen. Infolgedessen sieht § 25 Abs. 3 VwVfG keine Pflicht zur Durchfüh-rung der Beteiligung vor und überlässt dem Vorhabenträger die Ausgestaltung von Form und Ablauf.¹⁰¹ § 25 Abs. 3 S. 1, 3 VwVfG verlangt lediglich, eine – prinzipiell weit zu verstehende – betroffene Öffentlichkeit über das Vorhaben und seine Auswirkungen zu informieren und eine Äußerungs- und Erörterungsmöglichkeit zu schaffen¹⁰². Die erlangten Ergebnisse müs-sen Öffentlichkeit und Behörden nach § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG zwar mitgeteilt werden¹⁰³, dem Vorhabenträger steht es aber frei, ihnen im Antrag auf Planfeststellung oder Genehmigung Rechnung zu tragen oder nicht¹⁰⁴. Die Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörde wird in § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG dazu verpflichtet, den Vorhabenträger zur frühen ÖB anzuhalten¹⁰⁵.

Eine mit § 25 Abs. 3 VwVfG wortgleich übereinstimmende Regelung enthält § 25 Abs. 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Baden-Württemberg.¹⁰⁶ Folglich erstreckt sich auch die landesrechtliche Bestimmung auf Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können.¹⁰⁷ In Abgrenzung zu § 25 Abs. 3 des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes müssen diese Vorhaben den Verfahrensgesetzen des Landes unterliegen, beispielsweise die Planfeststellung von Landesstraßen.¹⁰⁸

⁹⁹ Die Öffentlichkeitsbeteiligung soll nach § 25 Abs. 3 S. 2 VwVfG vor Antragstellung stattfinden; später kann sie zwar erfolgen, wird aber ihren Zielen nur noch eingeschränkt gerecht, vgl. Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 25 VwVfG Rn. 72.

¹⁰⁰ § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG sieht eine Subsidiarität gegenüber anderen Beteiligungsverfahren vor Antragstellung vor. Angesichts der Tatsache, dass die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung vor dem Hintergrund von Konflikterfahrungen mit dem Ziel der Akzeptanzsteigerung eingeführt wurde, wird die Subsidiaritätsklausel überwiegend eng ausgelegt. Die Beteiligung im Rahmen von Raumordnung und Scoping soll beispielsweise nicht darunter fallen, vgl. *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (324); *Hertel/Munding*, NJW 2012, S. 2622 (2623); *Herrmann*, Bader/Ronellenfitsch, § 25 VwVfG, Rn. 29. Für eine Beurteilung in Abhängigkeit der im konkreten Fall vorweggenommenen Inhalte *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 22.

¹⁰¹ Vgl. *Ziekow*, NVwZ 2013, S. 754 (756). Kritisch zur weitreichenden Freiheit des Vorhabenträgers *Appel*, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz, S. 341 (352).

¹⁰² Vgl. *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 25 VwVfG, Rn. 47; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 2b.

¹⁰³ Vgl. *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 22.

¹⁰⁴ Vgl. *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (324); *Hertel/Munding*, NJW 2012, S. 2622 (2624 f.).

¹⁰⁵ Vgl. *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 22; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 2b; *Ziekow*, NVwZ 2013, S. 754 (756), teilweise mit näheren Ausführungen zur Frage, ob Anhörungs- oder Planfeststellungsbehörde Adressatin der Verpflichtung sind.

¹⁰⁶ GBl 2005, S. 350.

¹⁰⁷ Vgl. § 25 Abs. 3 S. 1 LVwVfG.

¹⁰⁸ Vgl. § 37 Abs. 8 StraßenG BW, § 1 Abs. 1 LVwVfG BW. Für die Planfeststellung von Bundesstraßen gilt gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 FStrG das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, ebenso für die Planfeststellung von Hochwasserrückhalteräumen oder Deichen, vgl. § 70 Abs. 1 HS 2 WHG. Auch das Verfahren nach § 10 BImSchG i. V. m. §§ 1 ff. 9. BImSchV stellt eine bundesrechtliche Regelung dar, für die § 25 Abs. 3 Bundesverwaltungsverfahrensgesetz gilt.



Abzugrenzen ist die frühe ÖB von Verfahren der Antragsberatung. Solche Verfahren sind in § 2 9. BlmSchV oder – in Gestalt des Scopings – in § 15 UVPG explizit geregelt; im Planfeststellungsverfahren entsprechen sie einer verbreiteten Praxis¹⁰⁹ Anders als § 25 Abs. 3 VwVfG, § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (LVwVfG BW) und § 2 Gesetz zu Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich für das Land Baden-Württemberg (UVwG) dienen sie jedoch nicht dazu, Akzeptanz und Transparenz des Verfahrens zu fördern,¹¹⁰ sondern vielmehr der inhaltlichen Qualität der Antragsunterlagen.¹¹¹ Infolgedessen binden sie einen anderen Personenkreis ein und sehen andere Inhalte vor. § 2 Abs. 2 9. BlmSchV nennt als Beteiligte Antragstellende und Behörden; eine ÖB sieht er nicht vor. Auch im Fachplanungsrecht sind nur Vorhabenträger und Behörden involviert.¹¹² Ziel des Scoping-Verfahrens nach § 15 UVPG ist es, den Vorhabenträger oder den/der Antragstellende über notwendige Inhalte des UVP-Berichts zu beraten. Dazu sind ihm nach § 15 Abs. 1 S. 3 UVPG behördlicherseits Informationen zur Verfügung zu stellen.¹¹³ Daneben können weitere Punkte, namentlich die Zeitplanung, erörtert werden. Der Teilnehmerkreis kann hier gemäß § 15 Abs. 3 UVPG neben Fachbehörden, Sachverständigen und Umweltschutzvereinigungen auch die Öffentlichkeit einschließen¹¹⁴.

Für die Phase nach Eröffnung des Raumordnungs-, Planfeststellungs- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens existiert mit § 4 UVwG eine ausdrückliche Vorschrift über eine informelle Teilnehmungsmaßnahme.¹¹⁵ Sie besagt, dass Genehmigungs- und Anhörungsbehörden die Durchführung einer Umweltmediation anregen können, sofern die Realisierung eines umweltbedeutsamen Vorhabens erhebliche Konflikte zwischen Vorhabenträger und Betroffenen erwarten lässt.¹¹⁶

Zusätzliche Partizipationsforen während und nach dem gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren setzen jedoch keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage voraus. Dies folgt aus dem in § 10 S. 1 VwVfG verankerten Grundsatz der Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens.¹¹⁷ Somit können Projektbeiräte, runde Tische oder Mediationsverfahren initiiert werden, wenn dies zur Lösung von Konflikten oder zur Akzeptanzsteigerung für sinnvoll erachtet wird. Beispiele wie Erweiterung des Flughafens Frankfurt (Main) um die Start- und Landebahn Nord-West belegen, dass in der Praxis von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird.¹¹⁸

¹⁰⁹ Zu Zulässigkeit und Grenzen der Antragsberatung vgl. BVerwGE 75, 214 (231); 139, 150 (155). Nach Ansicht von *Kämper* statuiert § 25 Abs. 2 VwVfG eine Pflicht zur Beratung vor Antragstellung, vgl. *ders.*, in: Bader/Ronellenfitsch, § 73 Rn. 12.

¹¹⁰ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15, 16 f.; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 25 VwVfG, Rn. 45.

¹¹¹ Vgl. BT-Drs. 18/11499, S. 87; *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, § 5 UVPG, S. 14, 16; *Klages*, in: Giesberts/Reinhardt, § 35 KrWG, Rn. 9; *Kment*, in: Hoppe UVPG, § 5 UVPG, Rn. 22.

¹¹² Vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 Rn. 2a; *Schink*, in: Knack/Henneke, § 73 Rn. 20.

¹¹³ Vgl. *Kment*, in: Hoppe UVPG, § 5 UVPG, Rn. 1. Das Verfahren kann nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch noch nach Einreichung des Planfeststellungsantrags stattfinden, vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 680 (682).

¹¹⁴ Vgl. *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, § 5 UVPG, S. 14 ff.. Ausführlich zum Scopingtermin *Kment*, in: Hoppe UVPG, § 5 UVPG, S. 13 ff.

¹¹⁵ Nach § 4 Abs. 2 S. 2 UVwG BW soll die Umweltmediation bereits vor Verfahrenseröffnung beginnen, eine Durchführung während des Verfahrens ist dadurch aber nicht ausgeschlossen, vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 50. Zu den mit der Parallelität von Mediation und Verwaltungsverfahren einhergehenden Problemen vgl. Holzner/Ramsauer, in: Hafft/v. Schlieffen, Handbuch Mediation, 3. Aufl. 2016, § 40 Rn. 2; Siegel, NVwZ 2012, S. 1003 (1005).

¹¹⁶ Näher zu § 4 UVwG BW Feldmann, NVwZ 2015, S. 321 (324 ff.).

¹¹⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); Siegel, DVBl 2012 S. 1003 (1004); Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 9 VwVfG Rn. 181; Ziekow, NVwZ 2013, S. 754 (756).

¹¹⁸ Vgl. dazu Mehler, NVwZ 2012, S. 1288 ff.



Abschließend seien die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der ÖB in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV ÖB)¹¹⁹ und der Planungsleitfaden¹²⁰ erwähnt. Auch sie treffen Regelungen zur frühen und nicht-förmlichen ÖB (nicht-förmliche ÖB). Die VwV ÖB ist eine Verwaltungsvorschrift für die Behörden des Landes Baden-Württemberg. Sie enthält Ausführungsbestimmungen, die die gesetzlichen Anforderungen in § 25 Abs. 3 VwVfG sowie in §§ 10, 24, 25 Abs. 1, 2, 39 und 72 ff. VwVfG konkretisieren.¹²¹ Ihr Anwendungsbereich erstreckt sich auf Vorhaben, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 10 BImSchG oder einem Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG unterliegen, in zeitlicher Hinsicht sind sowohl das Raumordnungsverfahren als auch die Anlagenzulassung bzw. Planfeststellung erfasst.¹²² Die VwV ÖB sieht drei verschiedene Instrumente vor: die frühe ÖB vor Beginn des gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahrens, die parallel zum gesetzlichen Verfahren stattfindende nicht-förmliche und die nach seinem Abschluss stattfindende nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung (nachlaufende ÖB). Ob eines der drei Instrumente zur Anwendung gelangt, wird jeweils mit Blick auf den konkreten Fall im Rahmen eines Beteiligungsscopings und einer Umfeldanalyse ermittelt.¹²³ Der Planungsleitfaden stellt anders als die VwV ÖB keine Rechtsnorm dar. Vielmehr handelt es sich um eine erläuternde Ergänzung zur VwV ÖB, die die Funktionen von Gesetzeskommentar, Handbuch und Laieninformation in sich vereint. Daher ist der Planungsleitfaden nicht nur an die Behörden des Landes, sondern auch an auch an Bürgerinnen und Bürger sowie Vorhabenträger adressiert.¹²⁴

3.3 Die Funktionen von Verwaltungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen

Den unter 4.2 untersuchten Verwaltungsverfahren zur Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen werden in der rechtspolitischen und -soziologischen Diskussion mehrere Funktionen zugeschrieben.¹²⁵ Die nähere Auseinandersetzung mit dieser Diskussion macht deutlich, dass die frühe und nicht-förmliche ÖB eine sinnvolle Ergänzung zur förmlichen ÖB darstellt. Maßnahmen der ÖB leisten einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der Verfahrensfunktionen; umfassend fällt dieser Beitrag dann aus, wenn sowohl förmliche als auch frühe und nicht-förmliche Beteiligungsmaßnahmen in das Verfahren integriert werden.

Dem Verwaltungsverfahren kommen zwei Funktionen zu, die maßgeblich durch die förmliche ÖB erfüllt werden. Dabei handelt es sich erstens um die Effektivitätsfunktion.¹²⁶ Ihr zufolge soll das Verfahren dazu beitragen, dass die Behörde eine sachlich richtige, mit den materiell-inhaltlichen Anforderungen übereinstimmende Entscheidung trifft.¹²⁷ Diese, im Rechtsstaatsprinzip verankerte Funktion wird durch diejenigen Verfahrenselemente gefördert, die die entscheidungserheblichen Informationen vermitteln.¹²⁸ Dazu zählen nicht nur fachbehördliche

¹¹⁹ GABI. 2014, S. 22 ff.

¹²⁰ Staatsministerium Baden-Württemberg, Planungsleitfaden.

¹²¹ Vgl. Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (195).

¹²² Vgl. Ziff. 2, 3 VwV ÖB.

¹²³ Ausführlich zu Inhalt Grundgedanken und Anwendungsbereich der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung Erler/Arndt, VBIBW 2014, S. 81 ff.

¹²⁴ Vgl. Erler/Arndt, VBIBW 2014, S. 81 (90).

¹²⁵ Vgl. Gurlit, VVDStRL 70 (2011), S. 227 (238 ff.); Wahl, VVDStRL 41 (1983), S. 151 (157).

¹²⁶ Vgl. Gurlit, VVDStRL 70 (2011), S. 227 (238); Pünder, in: Ehlers; ders.; Burgi (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rn. 13.

¹²⁷ Vgl. BVerwGE 98, 339 (345); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 9; Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 11; Ziekow, VwVfG, § 73 Rn. 1.

¹²⁸ Vgl. BVerwGE 98, 339 (345); Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 92, 175; Pünder, in: Ehlers; ders.; Burgi (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, S. 13 f. mit Verweis auf BVerfGE 46, 325 (333); 53, 30 (74).



Stellungnahmen und die von Antragstellenden oder Vorhabenträgern zur Verfahrenseröffnung eingereichten Unterlagen, sondern auch die Konsultation der Öffentlichkeit. Durch Stellungnahmen und Einwendungen von Interessierten oder Betroffenen¹²⁹ erlangt die Behörde Kenntnis von Belangen, die bestimmten Inhalten eines Raumordnungsplans oder der Realisierung eines Vorhabens möglicherweise entgegenstehen. Umweltverbänden wird aufgrund ihres besonderen Sachverstands in § 18 Abs. 1 S. 3 UVPG sogar eine Berater- oder Unterstützerrolle im förmlichen Verfahren zugewiesen.¹³⁰ Auch die nicht-förmliche ÖB fördert die Effektivität des Verwaltungsverfahrens. Dies gilt insbesondere für Maßnahmen, die vor Eröffnung eines antragsgebundenen Zulassungsverfahrens stattfinden. In diesem Stadium trifft der/die Antragstellende oder der Vorhabenträger wesentliche Entscheidungen, die später nur eingeschränkten Änderungen zugänglich sind. Ergehen hier Hinweise zu Gesichtspunkten, die zunächst übersehen wurden, kann die Qualität der Planung nachhaltig gesteigert werden.¹³¹

Von zentraler Bedeutung ist die förmliche ÖB für den Rechtsschutz durch Verwaltungsverfahren. Den von einem Infrastrukturvorhaben ausgehenden Gefahren für Gesundheit, Eigentum oder andere Rechtsgüter ist bereits im Planungs- und Zulassungsverfahren Rechnung zu tragen.¹³² Dies lässt sich verwirklichen, indem eine umfassende Information über das Vorhaben und seine voraussichtlichen Wirkungen erfolgt und potentielle Verletzte die Gelegenheit erhalten, auf mögliche Beeinträchtigungen hinzuweisen. Im Hinblick auf Rechtsstaatsgebot und allgemeinen Gleichheitssatz müssen dabei einheitliche, allgemein verbindliche Standards herrschen. Sie kommen in den verbindlichen Form-, Frist- und Inhaltsanforderungen zum Ausdruck, denen die förmliche ÖB unterliegt.¹³³ Verfahren zur Planung und Zulassung von Infrastrukturanlagen sollen außerdem den Ausgleich der unterschiedlichen, von der Maßnahme berührten Interessen fördern,¹³⁴ zur Befriedung etwaiger Konflikte beitragen¹³⁵ und die Akzeptanz des Entscheidungsfindungsprozesses stärken.¹³⁶ Hergeleitet werden diese drei Funktionen aus dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip sowie aus dem Unionsrecht.¹³⁷ Verwirklicht werden sie vor allem durch Maßnahmen der ÖB.¹³⁸ Die oben erläuterten Instrumente

¹²⁹ Vgl. die unter 3.2.1 beschriebenen Beteiligungsrechte im Planfeststellungs-, Raumordnungs- und immissionschutzrechtlichen Verfahren, sowie die Beteiligungsrechte nach dem UVP-Gesetz.

¹³⁰ Vgl. BT-Drs. 18/9526, S. 47 mit Verweis auf BVerwGE 152, 10 Rn. 25.

¹³¹ Vgl. *Staatsministerium Baden-Württemberg*, Planungsleitfaden, S. 9; Kallerhoff/Fellenberg, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 25 VwVfG Rn. 65.

¹³² Vgl. oben, 4.1, S. 2.

¹³³ Vgl. BVerfGE 53, 30 (77); 61, 82 (114 f.); BVerwGE 75, 213 (227); *Pünder*, in: Ehlers; ders.; Burgi (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rn. 16; *Blümel*, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, S. 23 (29 ff.); *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 192 ff.; *Schenke*, VBIBW 1982, S. 313 (320 ff.).

¹³⁴ Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: HStR, 3. Aufl., § 109, Rn. 60; *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hg.), GL VwR, § 28, Rn. 3.

¹³⁵ Vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 11; *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), S. 151 (157); *Würtenberger*, VVDStRL 58 (1999), S. 139 (166 f.).

¹³⁶ Vgl. *Gurlit*, VVDStRL 70 (2011), S. 227 (244); *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hg.), GL VwR, § 28, Rn. 6; *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257 (259 ff.); ablehnend *Kurz*, Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 14, 32 f..

¹³⁷ Vgl. *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 10 f.; *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257 (261). Kritisch zur Herleitung der Akzeptanzfunktion aus dem Demokratieprinzip *Gurlit*, VVDStRL 70 (2011), S. 227 (244 f. Fn. 83); *Kunig/Rublack*, Jura 1990, S. 1 (10 f.). Zur Begrenzung der Akzeptanzfunktion durch das Rechtsstaatsprinzip vgl. *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, S. 103; *Schoch*, Die Verwaltung 25 (1992), S. 21 (31 f.); *Würtenberger*, NJW 1991, S. 257 (259). Zum Unionsrecht vgl. *Erbguth*, UPR 2018, B.1.2; RL 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme, ABl. L 156, vom 25.06.2003, S. 17 ff. Erwägungsgrund Nr. 3.

¹³⁸ Vgl. *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 11; *Schmidt-Aßmann*, in: HStR, 3. Aufl., § 109, Rn. 61; *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hg.), GL VwR, § 28, Rn. 3; *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), S. 151 (159); *Würtenberger*, VVDStRL 58 (1999), S. 139 (166 f.).



der förmlichen ÖB können die insoweit relevanten Gesichtspunkte jedoch nur teilweise ansprechen.

Die seit 2017 verbindliche ÖB im Raumordnungsverfahren¹³⁹ muss eine umfassende Betrachtung von Planungsalternativen einschließen, die gegebenenfalls über die Überlegungen des Vorhabenträgers hinausreicht.¹⁴⁰ Vor Eröffnung des Zulassungsverfahrens angesiedelt, ermöglicht sie eine öffentliche Diskussion über die Grundzüge des Projekts in einem Zeitraum, in dem diese noch beeinflusst werden können.¹⁴¹

Von geringerer Wirkung ist die förmliche Beteiligung nach Eröffnung des Zulassungsverfahrens. Sie entfaltet nur begrenzten Einfluss auf das „Ob“ der Vorhabenrealisierung, den Standort oder Planungsalternativen.¹⁴² Der Antrag auf Planfeststellung oder immissionsschutzrechtliche Genehmigung bezieht sich auf ein bestimmtes Vorhaben an einem bestimmten Standort, Alternativen müssen im Verfahren nur noch berücksichtigt werden, wenn sie sich „aufdrängen“,¹⁴³ weil sie beispielsweise im Anhörungsverfahren thematisiert wurden.¹⁴⁴ Aufgrund ihrer Bedeutung für den Rechtsschutz unterliegt die Beteiligung im Zulassungsverfahren zudem klaren Form- und Fristenforderungen, inhaltlich können nur solche Aspekte thematisiert werden, die Stellungnahmen oder Einwendungen im Sinne von § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG, § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG darstellen.¹⁴⁵ Beispielsweise für die Erläuterung komplexer naturwissenschaftlich-technischer Fragen ist dort kein Raum. Dies gilt auch für etwaige Motive, die die tieferen Beweggründe für Widerstände gegen spezifische Vorhaben darstellen, z. B. die Angst vor einer Veränderung des vertrauten Landschaftsbilds oder dem Wertverlust des eigenen Grundstücks, versteckte Konflikte, die anlässlich des Verfahrens ausgetragen werden¹⁴⁶ oder grundlegende Vorbehalte gegen eine Technologie oder einem Anlagentyp.¹⁴⁷ Entsprechend kritisch wird ihr Potential beurteilt, in konfliktbehafteten Situationen für Befriedung zu sorgen oder die Akzeptanz des Verfahrens und der behördlichen Entscheidung zu fördern.¹⁴⁸

Die Überlegung, ergänzend zur förmlichen ÖB flexible Formen des Austauschs zu etablieren, z. B. in Form einer ÖB vor Eröffnung des Planfeststellungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens, ermöglicht die öffentliche Einflussnahme auf den Vorhabenträger, ehe mit der Antragstellung wesentliche Festlegungen getroffen sind.¹⁴⁹ Nach Antragstellung

¹³⁹ Vgl. oben, 4.2.1.4, S. 18.

¹⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 18/10883, S. 30, 54 f. § 15 ROG wurde mit Wirkung vom 29.11.2017 geändert, vgl. BGBl I, S. 1245 ff. Zur akzeptanzförderlichen Wirkung einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren vgl. auch *Erbguth*, UPR 2018, IV.3.b.

¹⁴¹ Vgl. *Dürmer*, ZUR 2011, S. 354 (358); *Gurlit*, JZ 2012, S. 833 (839). Diesem Gedanken trägt auch die VwV Öffentlichkeitsbeteiligung Rechnung, vgl. unten, 5.3.2, S. 28.

¹⁴² Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 12, 4.2.1.3, S. 16.

¹⁴³ BVerwG, NVwZ 1991, S. 781 (784).

¹⁴⁴ Vgl. BVerwG, NVwZ 1997, S. 908 (910); BVerwGE 75, 214 (239); *Erbguth*, NVwZ 1992, S. 209 (212); *Lieber*, Legitimation durch Fachplanungsverfahren?, S. 177 (182); *Ziekow*, VwVfG, § 74 Rn. 31.

¹⁴⁵ Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 13, 4.2.1.3, S. 16.

¹⁴⁶ *Arndt*, VBIBW 2017, S. 240 (243) verweist beispielhaft auf die langwährende Rivalität zweier Teilorte, die sich anlässlich der Genehmigung eines Windparks als versteckte Konfliktquelle erweist.

¹⁴⁷ Vgl. Planungsleitfaden, S. 31; *Appel*, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz, S. 341 (347); *Arndt*, VBIBW 2017, S. 240 (242 f.); *Brettschneider*, S. 219 (221 ff.).

¹⁴⁸ Vgl. *Appel*, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz, S. 341 (346 f.); *Erbguth*, UPR 2018, S. 121 ff., B.II.2.; *Gurlit*, JZ 2012, S. 833 (835 ff.); speziell zum Erörterungstermin *Gaßner/Holzengel/Lahl*, Mediation, S. 14 ff.; *Schink*, Zeitschrift für Gesetzgebung 2011, S. 226 (239 ff.); *Steinberg*, ZUR 2011, S. 340 (343 f.); *Würtenberger*, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, S. 125; *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, S. D 43.

¹⁴⁹ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15; LT-Drs. 15/5487, S. 4; *Appel*, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz, S. 341 (351, 353 ff.); *Gurlit*, JZ 2012, S. 833 (839); *Erbguth*, UPR 2018, S. 121 ff., B.III.2.b.; *Steinberg*, ZUR 2011, S. 340 (344). Zur geschichtlichen Entwicklung der Forderung nach einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung *Dürmer*, ZUR 2011, S. 354 (356 f.).



können runde Tische, Projektbeiräte oder Mediationsverfahren die oben beschriebenen Einschränkungen der förmlichen ÖB ausgleichen.¹⁵⁰ Im Rahmen des Erörterungstermins können Interessenausgleich und Konfliktbefriedigung in gewissem Umfang erzielt werden. So kann die Zusage bestimmter Schutzvorkehrungen dazu führen, dass das Lärmschutzbedürfnis eines Anwohnenden befriedigt wird, in anderen Fällen mag das direkte Gespräch zur Klärung von Missverständnissen führen.¹⁵¹ Eine Überwindung grundsätzlicher Konflikte oder Akzeptanzdefizite scheitert aber meist an den zeitlichen und inhaltlichen Grenzen, denen der Erörterungstermin in seiner Eigenschaft als Teil des gesetzlichen Verwaltungsverfahrens unterliegt.¹⁵² Nicht-förmliche Maßnahmen bieten demgegenüber den Vorteil, über einen längeren Zeitraum ohne Ergebnisdruck durchgeführt werden zu können, inhaltlich kann eine Vielzahl von Fragen zur Sprache kommen. Die fehlende Verbindlichkeit nicht-förmlicher Beteiligungsverfahren ist jedoch nicht frei von Nachteilen. So kann weder erzwungen werden, dass alle relevanten Akteure am Verfahren teilnehmen, noch, dass dort ausgesprochene Zusagen eingehalten werden.¹⁵³ Weitere Probleme bereitet die Integration der nicht-förmlich erlangten Ergebnisse in das förmliche Verfahren.¹⁵⁴

Eine letzte Funktion von Verfahren zur Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen liegt darin, die Effizienz der Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Sie wurzelt im Rechtsstaats- und im Demokratieprinzip¹⁵⁵ und ist dem Umstand geschuldet, dass die personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen der Verwaltung begrenzt sind. Anlässlich der Bewältigung eines einzelnen Verfahrens ist daher eine adäquate Kosten-Nutzen-Relation anzustreben. Dabei gilt, dass ein effizientes nicht mit einem möglichst kurzen, auf wenige Teilnehmende beschränkten Verfahren gleichzusetzen ist. Komplexe Zulassungsentscheidungen setzen einen gewissen Mindestaufwand im Vorfeld voraus, um inhaltlich richtig, konfliktarm und somit gerichtsfest zu sein.¹⁵⁶ Zur so verstandenen Effizienzfunktion des Verwaltungsverfahrens tragen die unterschiedlichen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung insoweit bei, als sie entscheidungserhebliche Informationen vermitteln und die Möglichkeit eröffnen, Konflikte vor Erteilen der Zulassungsentscheidung zu lösen.¹⁵⁷

4 Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 2 UVwG

§ 2 UVwG normiert die Pflicht zur Durchführung einer frühen ÖB. Er gilt für Vorhaben, die der Pflicht zur Planfeststellung oder zur UVP nach Anhang 1 des UVPG unterliegen.¹⁵⁸ Wie die

¹⁵⁰ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 50; *Gurliit*, JZ 2012, S. 833 (840); Steinberg, ZUR 2011, S. 340 (347); *Wulforst*, DÖV 2011, S. 581 (588); zurückhaltend *Erbguth*, UPR 2018, S. 121 ff., B.II.2 und B.III.2.b. Zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach Erteilung der Vorhabenzulassung vgl. Steinberg, ZUR 2011, S. 340 (345).

¹⁵¹ Gegen den umfassenden Verzicht auf den Erörterungstermin daher *Gurliit*, JZ 2012, S. 833 (837, 840); Steinberg, ZUR 2011, S. 340 (343 f.).

¹⁵² *Guckelberger*, DÖV 2006, S. 97 (101); *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, S. 123 ff.; Steinberg, ZUR 2011, S. 340 (343 f.).

¹⁵³ Vgl., S. 340 (345 f.).

¹⁵⁴ Vgl. unten, 5.4, S. 39.

¹⁵⁵ Vgl. Vgl. *Kopp*, Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, S. 200 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/ders. et al. (Hg.), GL VwR, § 27, Rn. 85; *Schneider*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann et al. (Hg.), GL VwR, § 28, Rn. 5. Teilweise wird sie auch aus dem hauswirtschaftlichen Grundsatz des Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitet, vgl. *Württemberg*, VVDStRL 58 (1999), S. 139 (144 Fn. 15).

¹⁵⁶ Vgl. *Pünder*, in: Ehlers; ders.; Burgi (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, § 13, Rn. 19; *Wahl*, VVDStRL 41 (1983), S. 151 (164 f.); *Erbguth*, DÖV 2009, S. 921 ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Hoffmann-Riem/ders. et al. (Hg.), GL VwR, § 27, S. 89 f..

¹⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15; LT-Drs. 15/5487, S. 4 f., 59; Steinberg, ZUR 2011, S. 340 (344).

¹⁵⁸ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 59; Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (194).



unter 4.2.2¹⁵⁹ erläuterten Regelungen zählt er nicht zur förmlichen ÖB im Verfahren der Planfeststellung oder Anlagenzulassung. Vielmehr bezieht er sich auf den Zeitraum vor Verfahrenseröffnung.

4.1 Das UVwG

Das 2015 in Kraft getretene UVwG bezweckt die umfassende und übersichtliche Regelung der Verwaltungstätigkeit mit Umweltbezug in einem Gesetz. In seinem Rahmen wurden die Bestimmungen über UVP und SUP, das Umweltinformationsrecht sowie „allgemeine Vorschriften“¹⁶⁰ über umweltrechtliche Ziele, Verwaltungsverfahren und die Anerkennung von Umweltverbänden zusammengeführt.¹⁶¹ Die Regelung entspricht also dem allgemeinen Teil eines landesrechtlichen Umweltgesetzbuchs.¹⁶² § 2 UVwG ist Teil der allgemeinen Vorschriften, unter denen sich mit § 4 auch eine Bestimmung über die Umweltmediation findet, die vor oder während des Planfeststellungs- oder Zulassungsverfahrens stattfinden kann.¹⁶³

4.2 § 2 UVwG: Inhalt, Anwendungsbereich und Adressatenkreis

§ 2 Abs. 1 des Gesetzes zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich normiert die Pflicht zur Durchführung einer frühen ÖB. Diese Pflicht trifft den Vorhabenträger und gilt ungeachtet der Tatsache, ob es sich um einen privaten Vorhabenträger oder eine staatliche Stelle handelt. Kommunen, Land und Bund zählen daher ebenso zum Adressatenkreis der Vorschrift wie private Anlagenbetreiber.¹⁶⁴ Mit der Pflicht des Vorhabenträgers korrespondiert jedoch kein subjektives Recht der Teilnehmenden; die beteiligungsberechtigte Öffentlichkeit hat somit keinen gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Durchführung der frühen ÖB.¹⁶⁵

Da § 2 Abs. 1 S. 1 UVwG keine Muss-, sondern eine Soll-Bestimmung enthält, kann im Ausnahmefall eine frühe ÖB unterbleiben. Dies ist beispielsweise dann denkbar, wenn keine Konflikte mit Anwohnerinnen und Anwohnern drohen, weil das relevante Vorhaben im Industriegebiet realisiert werden soll.¹⁶⁶ Hinter dieser Regelungstechnik steht die Überlegung, dass sich übermäßige oder unnötige ÖB negativ auf die Mitwirkungsbereitschaft der potenziellen Teilnehmenden auswirkt.¹⁶⁷

Während die VwV ÖB sowohl vor dem Raumordnungs- als auch vor dem Zulassungsverfahren eine frühe Beteiligung vorsieht,¹⁶⁸ lässt § 2 Abs. 1 UVwG ein einmaliges frühes Beteiligungsverfahren genügen. Es soll nach Abs. 1 Satz 1 der Vorschrift spätestens vor Antragstellung, also vor Eröffnung des gesetzlich geregelten Planfeststellungs- oder Anlagenzulassungsverfahrens stattfinden.¹⁶⁹ Eine frühzeitige Durchführung vor dem Raumordnungsverfahren ist dadurch nicht ausgeschlossen. Im Einzelnen fordert § 2 Abs. 1 UVwG eine Information über

¹⁵⁹ Vgl. oben, S. 12.

¹⁶⁰ So die Überschrift des ersten Teils, §§ 1 ff. UVwG BW.

¹⁶¹ Vgl. *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (321).

¹⁶² Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 1, 4; *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (321 f.).

¹⁶³ Vgl. oben, 4.2.2, S. 6.

¹⁶⁴ Vgl. *Arndt*, VBIBW 2015, S. 192 (196); *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (323).

¹⁶⁵ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 60; *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (323).

¹⁶⁶ Weitere Beispiele in LT-Drs. 15/5487, S. 60.

¹⁶⁷ Vgl. *Feldmann*, NVwZ 2015, S. 321 (323).

¹⁶⁸ Vgl. Ziff. 2. und 3 VwV ÖB.

¹⁶⁹ § 10 Abs. 1 S. 1 BImSchG besagt ausdrücklich, dass das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren mit Antragstellung eröffnet wird. Zur Antragsbedürftigkeit des Planfeststellungsverfahrens vgl. *Neumann/Külpmann*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, § 73 VwVfG, Rn. 15.



das Vorhaben und seine erwarteten Auswirkungen, außerdem muss der Vorhabenträger der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung geben. Beteiligungsberechtigt ist jedermann und jedefrau, auch Personen denen durch das Vorhaben keine Nachteile drohen, denn § 2 Abs. 1 UVwG richtet sich an die „Öffentlichkeit“ im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 2 UVwG, nicht an die „betroffene Öffentlichkeit“ im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 3 UVwG. Die Regelung betont die Eigenverantwortlichkeit des Vorhabenträgers, was daran deutlich wird, dass die Verantwortung für die Durchführung der frühen ÖB nicht den Genehmigungsbehörden, sondern dem Vorhabenträger zugewiesen wird. Außerdem entscheidet er nach § 2 Abs. 1 S. 4 UVwG darüber, ob nach Information und Äußerungsmöglichkeit eine Erörterung verzichtbar ist; nach Abschluss der Beteiligung ist er für die Bekanntmachung der Ergebnisse zuständig.¹⁷⁰ Vor diesem Hintergrund ist es konsequent, dass ihn nach § 2 Abs. 2 UVwG die Kostenlast trifft.

Der sachliche Anwendungsbereich des § 2 UVwG lässt sich positiv und negativ eingrenzen. Die Bestimmung gilt für Vorhaben, die der Pflicht zur Durchführung einer UVP oder eines Planfeststellungsverfahrens unterliegen. Damit enthält sie drei positive Anwendungsvoraussetzungen. (1) „Vorhaben“ im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 1 UVwG sind Maßnahmen, die sich auf die Errichtung oder Änderung von Anlagen oder auf einen Eingriff in Natur und Landschaft beziehen. Dazu zählen der Bau einer Windfarm, eines Industriebetriebs oder einer Straße ebenso wie die Ausbaggerung eines Flusses. Pläne, insbesondere Flächennutzungs- und Bebauungspläne, fallen aus dem Anwendungsbereich von § 2 Abs. 1 UVwG heraus.¹⁷¹ (2) Planfeststellungspflichtig sind solche Vorhaben, für die im Fachrecht, beispielsweise im Straßen-, oder Wasserhaushaltsgesetz die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach § 72 ff. LVwVfG BW oder §§ 72 VwVfG angeordnet ist.¹⁷² Ein Plangenehmigungsverfahren genügt insoweit nicht.¹⁷³ (3) Die Pflicht zur Durchführung einer UVP ergibt sich aus § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i. V. m. Anhang 1 zum UVPG.¹⁷⁴ § 2 UVwG betrifft nur solche Vorhaben, deren Zulassung tatsächlich eine UVP einschließt. Folglich gilt er nicht, sofern das UVP-Gesetz eine Vorprüfung vorsieht und diese negativ ausfällt.¹⁷⁵

Negativ eingegrenzt wird der Anwendungsbereich des § 2 UVwG durch die Subsidiaritätsregelung in Abs. 3. Abschließende bundesrechtliche Vorschriften über eine frühe ÖB wie § 9 NABEG und § 7 Abs. 2 Nr. 1, 2 Standortauswahlgesetz (StandAG) beanspruchen demnach Vorrang, § 2 Abs. 1 UVwG gilt also nicht für die Gesamtheit der Vorhaben, die UVP- oder planfeststellungspflichtig sind. Die praktische Wirkung dieser Subsidiaritätsregelung ist gegenwärtig gering.

§ 25 Abs. 3 LVwVfG BW und § 25 Abs. 3 VwVfG enthalten ihrerseits eine Subsidiaritätsklausel. Ihr jeweiliger Satz 5 besagt, dass sie nicht zur Anwendung gelangen, wenn Regelungen des besonderen Verwaltungsrechts eine frühe ÖB verbindlich vorschreiben. Diese Voraussetzungen treffen auf § 2 Abs. 1 UVwG zu¹⁷⁶. Auch die in § 15 Abs. 3 ROG vorgesehene ÖB im Raumordnungsverfahren suspendiert nicht von der Anwendung des § 2 Abs. 1 UVwG.¹⁷⁷ Sie bezieht sich – dem Inhalt des Raumordnungsverfahrens entsprechend – nur auf

¹⁷⁰ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 49.

¹⁷¹ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 58. Dort auf die Differenzierung des UVPG zwischen Vorhaben einerseits und Plänen und Programmen andererseits verwiesen.

¹⁷² Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 6.

¹⁷³ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 60.

¹⁷⁴ Vgl. oben, 4.2.1.1, S. 5. Anhang 2 ist nicht relevant, da die dort aufgezählten Pläne und Programme keine „Vorhaben“ im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 1 UVwG BW sind.

¹⁷⁵ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 60.

¹⁷⁶ Vgl. Feldmann, NVwZ 2015, S. 321 (323); Ziekow, NVwZ 2013, S. 754 (755 f.).

¹⁷⁷ Im Ergebnis ebenso Feldmann, NVwZ 2015, S. 321 (324).



eine Beurteilung unter raumordnerischen Gesichtspunkten, wohingegen eine „andere Rechtsvorschrift“ im Sinne von § 2 Abs. 3 UVwG einen inhaltlich vergleichbaren Prüfumfang voraussetzt.¹⁷⁸

4.3 § 2 UVwG: Verhältnis zu anderen Vorschriften

Anwendungsbereich und Adressatenkreis von § 2 UVwG sind von anderen Vorschriften abzugrenzen. Namentlich von § 25 Abs. 3 des Landes- und Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes sowie von den Bestimmungen der VwV ÖB.

4.3.1 VwV ÖB

Vorhaben, für die die Vorschriften über die frühe ÖB in der VwV ÖB gelten, unterfallen weitgehend auch dem Anwendungsbereich des § 2 Abs. 1 UVwG.¹⁷⁹ In ihrer Eigenschaft als Innenrecht gilt die VwV ÖB nur für Behörden des Landes. Sie enthält Vorschriften, die die Regelungen über die frühe ÖB in verschiedenen Gesetzen konkretisieren, unter anderem in § 2 Abs. 1 UVwG.¹⁸⁰ Ihr sachlicher Anwendungsbereich ist kleiner als derjenige des § 2 UVwG. Sie gilt für Vorhaben, die eine Planfeststellung oder ein Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG voraussetzen, während § 2 UVwG neben der Planfeststellungs- auf die UVP-Pflicht Bezug nimmt, die auch baurechtlich zu genehmigende Anlagen einschließt.¹⁸¹

4.3.2 § 25 LVwVfG BW

Im Verhältnis zu § 25 Abs. 3 LVwVfG BW verfügt § 2 UVwG über einen engeren sachlichen Anwendungsbereich. Er beschränkt sich auf umweltrelevante Vorhaben und ist durch formale Kriterien – Erforderlichkeit eines Planfeststellungsverfahrens oder einer UVP – eingegrenzt. § 25 Abs. 3 LVwVfG BW hingegen betrifft auch Vorhaben ohne signifikanten Umweltbezug, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können. Dabei kann es sich beispielsweise um den Bau eines Substitutionszentrums, einer Moschee oder einer Justizvollzugsanstalt handeln, für die sich eine frühe ÖB aufgrund anderweitig motivierter Konflikte anbietet.¹⁸²

Da § 2 Abs. 1 UVwG die ÖB zwingend vorschreibt, beansprucht er in seinem sachlichen Anwendungsbereich Vorrang vor § 25 Abs. 3 LVwVfG BW. Grund dafür ist die in § 25 Abs. 3 S. 5 LVwVfG BW enthaltene Subsidiaritätsregelung.¹⁸³

Hinsichtlich seines Adressatenkreises geht § 2 Abs. 1 UVwG über § 25 Abs. 3 LVwVfG BW hinaus. § 2 Abs. 1 UVwG statuiert Pflichten für Vorhabenträger; dabei kann es sich um staatliche Stellen oder Private handeln. § 25 Abs. 3 LVwVfG BW ist an Behörden adressiert und verpflichtet sie zur Einwirkung auf den Vorhabenträger.¹⁸⁴ Anders als nach § 25 Abs. 3 LVwVfG

¹⁷⁸ Vgl. zum wortgleichen § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG BT-Drs. 17/9666, S. 17; Ziekow, NVwZ 2013, S. 754 (755 f.).

¹⁷⁹ In den Anwendungsbereich der VwV ÖB, nicht aber des § 2 UVwG BW fallen immissionsschutzrechtliche Anlagen, die die Grenzwerte für eine Genehmigungspflicht nach § 10 BImSchG, nicht aber die (höheren) Grenzwerte für eine UVP-Pflicht erreichen, vgl. Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (194).

¹⁸⁰ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 60; Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (193).

¹⁸¹ Vgl. Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (194).

¹⁸² Vgl. Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (194); Feldmann, NVwZ 2015, S. 321 (323).

¹⁸³ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 46 f.; Feldmann, NVwZ 2015, S. 321 (323); Ziekow, NVwZ 2013, S. 754 (755).

¹⁸⁴ § 25 Abs. 3 LVwVfG BW stellt daher einen Unterfall der Beratungspflicht dar, vgl. Arndt, VBIBW 2015, S. 192 (194).



BW ist nach § 2 Abs. 1 UVwG nicht nur die betroffene Öffentlichkeit, sondern jedermann beteiligungsberechtigt.

4.3.3 Bundesrechtliche Regelungen über das Verwaltungsverfahren

Gemäß § 1 Abs. 3 UVwG gehen abschließende Regelungen im Bundesrecht den Regelungen im UVwG vor. Insoweit ist § 73 BImSchG zu beachten, der landesrechtliche Abweichungen von den Verfahrensvorschriften des § 10 BImSchG grundsätzlich ausschließt. Die frühe ÖB setzt allerdings vor Antragstellung und damit vor Eröffnung des Verfahrens nach § 10 BImSchG an; gleiches gilt für Planfeststellungsverfahren auf Grundlage von §§ 72 ff. VwVfG. Somit ist für die frühe ÖB nach § 2 UVwG ein weiterer Anwendungsbereich eröffnet, der auch das Vorfeld bundesrechtlich geregelter Verwaltungsverfahren einschließt.¹⁸⁵ Für das Verhältnis zu § 25 Abs. 3 VwVfG gilt das zu § 25 Abs. 3 LVwVfG BW Gesagte.

4.4 Verknüpfung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 2 UVwG mit dem förmlichen Verwaltungsverfahren

Die frühe ÖB ist dann erfolgreich, wenn sie dem Gedanken der „Responsivität“¹⁸⁶ Rechnung trägt. Sowohl im gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahren als auch in der behördlichen Entscheidung muss sichtbar werden, inwieweit die Ergebnisse eines frühen Beteiligungsverfahrens gewürdigt wurden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Möglichkeit ungenutzt bleibt, durch das ergänzende frühe Verfahren einen Transparenzzuwachs, eine Akzeptanzsteigerung oder eine Verfahrensbeschleunigung zu erzielen.¹⁸⁷ Dies lässt sich erreichen, indem die Inhalte des frühen Beteiligungsverfahrens schriftlich festgehalten werden und die Anhörungs- oder Zulassungsbehörde darauf Bezug nimmt, beispielsweise im Rahmen eines „Verfahrensplans“ zu Beginn des Zulassungsverfahrens.¹⁸⁸ Die am Verfahrensende ergehende Zulassungsentscheidung fällt umso responsiver aus, je intensiver sie begründet wird. Sie soll darlegen, welche Ergebnisse der frühen ÖB Berücksichtigung fanden und aus welchen Gründen dies bei anderen Ergebnissen nicht der Fall war.¹⁸⁹ § 2 Abs. 1 UVwG trifft Regelungen, in denen diese Gedanken zum Ausdruck kommen. Satz 5 sieht vor, dass der Vorhabenträger Behörden und Öffentlichkeit das Ergebnis der frühen Beteiligung mitteilt. Satz 7 gibt den Behörden auf, die Erkenntnisse¹⁹⁰ der Beteiligung in das Zulassungsverfahren einzubeziehen.¹⁹¹

Gleichzeitig sind die Grenzen zu beachten, die der gesetzliche Rahmen und die planungsrechtliche Dogmatik der Verknüpfung von informeller Beteiligung und gesetzlichem Verwaltungsverfahren setzen. Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung fordert die strikte Trennung von informeller Beteiligung und förmlichem Verfahren.¹⁹² Daraus folgt insbesondere, dass in Verfahren, in denen die Zulassungsbehörde dem Abwägungsgebot unterliegt, keine

¹⁸⁵ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 59, 62.

¹⁸⁶ Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 139.

¹⁸⁷ Vgl. Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 108 f., 139.

¹⁸⁸ Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 108, vgl. auch ders., Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 81, 148.

¹⁸⁹ Vgl. Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 139.

¹⁹⁰ In der VwV ÖB beziehen sich die „Erkenntnisse“ der Beteiligung, über den Begriff „Ergebnisse“ hinaus, nicht nur auf Ansichten und Äußerungen der Teilnehmenden des Beteiligungsverfahrens, sondern auch auf zusätzliche Schlussfolgerungen, die aus dem Beteiligungsverfahren gezogen werden können, vgl. Arndt, DVBl 2015, S. 6 (9); Erler/Arndt, VBIBW 2014, S. 81 (89).

¹⁹¹ Vgl. LT-Drs. 15/5487, S. 62.

¹⁹² Vgl. Siegel, DVBl 2012, S. 1003 (1004 f., 1006).



Vorabbindung eintreten darf, die zu einem Abwägungsausfall führt.¹⁹³ Im Anwendungsbereich des § 2 UVwG betrifft dieses Problem die Planfeststellung und die Genehmigung baulicher Anlagen, die § 35 BauGB unterfallen. Inhaltlich bezieht es sich darauf dass die Behörde die Freiheit haben muss, ihre Entscheidung unter Einbezug aller entscheidungserheblichen Belange zu treffen und auf Grundlage einer eigenständig vorgenommenen Gewichtung festzulegen, welche Belange im Konfliktfall Vorrang und beanspruchen und welche zurücktreten müssen.¹⁹⁴ Eine unzulässige Beschneidung dieser Freiheit kann durch Festlegungen oder Absprachen zwischen der Zulassungsbehörde und Verfahrensbeteiligten eintreten. Beispielsweise darf dem Vorhabenträger nicht schon im Zuge der Antragstellung zugesichert werden, dass die Wahl einer bestimmten Planungsvariante sicher genehmigungsfähig ist.¹⁹⁵ Vergleichbare Probleme können im Zusammenhang mit informellen Teilnahmeverfahren auftreten. So darf weder vor noch während des gesetzlichen Zulassungsverfahrens eine Vereinbarung getroffen werden, die die Planfeststellungsbehörde dazu verpflichtet, bestimmte Inhalte in den Planfeststellungsbeschluss aufzunehmen.¹⁹⁶ Demgegenüber ist es unproblematisch, wenn ein Teilnahmeverfahren lediglich der Informationssammlung dient oder wenn der Vorhabenträger Zusagen macht. Der Träger kann sich dazu verpflichten, die Ergebnisse einer frühen ÖB in seinen bzw. ihren Antrag auf Planfeststellung oder Genehmigung zu übernehmen.¹⁹⁷ Ebenso anzuerkennen sind faktische Bindungswirkungen, die aus Vereinbarungen in der frühen oder nicht-förmlichen ÖB resultieren.¹⁹⁸ So müssen sich die Betroffenen in der förmlichen Beteiligung des Planfeststellungsverfahrens nicht mit drohenden Beeinträchtigungen auseinandersetzen, die der Vorhabenträger – in Übereinstimmung mit der frühen ÖB – nicht beantragt; vielmehr ist eine neue Einwendungsmöglichkeit nach § 73 Abs. 8 S. 1 VwVfG zu schaffen, wenn die Behörde diese Beeinträchtigungen nach einem ersten Erörterungstermin in Betracht zieht.¹⁹⁹ Faktische Bindungswirkungen kommen auch dann zum Tragen, wenn die zuständige Behörde das Ergebnis eines Teilnahmeverfahrens in einen Planungsakt übernimmt;²⁰⁰ dabei ist sicherzustellen, dass die Übernahme nicht automatisch erfolgt und sich auf rechtmäßige Beteiligungsergebnisse beschränkt.²⁰¹ Die Gefahr, dass eine nach § 2 UVwG durchgeführte ÖB derartige Probleme hervorruft, ist als gering zu betrachten. Verantwortlich für die Durchführung der Beteiligung ist der Vorhabenträger; die Behörde trifft, anders als in § 25 Abs. 3 LVwVfG BW und § 25 VwVfG, auch keine Hinwirkungspflicht.

Ein zweites Problem, die Präklusion von Äußerungen, die allein in der frühen ÖB getätigt wurden, hat nach gesetzgeberischen Reformen im Planungsrecht an Tragweite verloren. Gemäß

¹⁹³ Vgl. *Mehler*, NVwZ 2012, S. 1288 (1290); *Steinberg*, ZUR 2011, S. 340 (345 f.).

¹⁹⁴ Vgl. BVerwGE 45, 309 (317 f.); 75, 214 (229 ff.); BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); *Schink*, in: Knack/Henneke, § 74 VwVfG, Rn. 132, 134; *Ziekow*, VwVfG, § 74 Rn. 39.

¹⁹⁵ Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 2a.

¹⁹⁶ Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); kritisch dazu *Siegel*, DVBI 2012, S. 1003 (1005 f.). NVwZ 2018, 1799 (1803) stellt klar, dass eine Berücksichtigung auf freiwilliger Basis in den Grenzen des Abwägungsgebots möglich ist.

¹⁹⁷ Vgl. *Mehler*, NVwZ 2012, S. 1288 (1288, 1290) mit Verweis auf den Verzicht auf Nachtflüge im Planfeststellungsantrag zur Erweiterung des Flughafens Frankfurt (Main) um die Start- und Landebahn Nord-West. Vgl. auch *Siegel*, DVBI 2012, S. 1003 (1007); *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 101.

¹⁹⁸ Vgl. *Holznagel/Ramsauer*, in: Haft/v. Schlieffen (Hg.), Handbuch Mediation, § 40, Rn. 5 f.; *Siegel*, DVBI 2012, S. 1003 (1007); *Wagner*, DVBI 2014, S. 150 (155).

¹⁹⁹ Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 1314 (1315 f.); dazu *Mehler*, NVwZ 2012, S. 1288 (1290).

²⁰⁰ So geschehen anlässlich der Erweiterung des Flughafens Frankfurt (Main) um die Start- und Landebahn Nord-West. In der während des Raumordnungsverfahrens durchgeführten Mediation wurde ein Nachtflugverbot vereinbart. Dieses Ergebnis wurde im Landesentwicklungsplan des Landes Hessen gewürdigt, vgl. *Mehler*, NVwZ 2012, S. 1288 (1289); Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 vom 22. 6. 2007, Gesetz- und Verordnungsblatt I (GVBl I), S. 406, III.1 und IV.1. Anlässlich der Planfeststellung war der im LEP verrechtlichte Inhalt zum Nachtflugverbot als Grundsatz der Raumordnung in der Abwägung verstärkt zu gewichten, vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 1314 (1328 f.).

²⁰¹ Vgl. *Siegel*, DVBI 2012, S. 1003 (1007); *Ziekow*, Neue Formen der Bürgerbeteiligung?, D 110.



§ 21 Abs. 4 UVPG, § 7 Abs. 4 UmwRG und § 10 Abs. 3 BImSchG gilt für Verfahren im Anwendungsbereich des § 2 UVwG nunmehr eine rein formelle Präklusionsregelung.²⁰² Unter den materiellen Präklusionsregelungen bewirkte die Missachtung der gesetzlichen Form- und Fristanforderungen, dass weder ein Anspruch auf Erörterung einer Einwendung im Verwaltungsverfahren bestand noch die Möglichkeit ihrer gerichtlichen Geltendmachung.²⁰³ Beiträge aus frühen Beteiligungsverfahren mussten gegebenenfalls wiederholt werden.²⁰⁴ Die nunmehr geltende, formelle Präklusion führt nicht mehr zum Verlust der Klagemöglichkeit, sie schließt lediglich den Anspruch der Einwendenden auf Erörterung ihres Belangs im Verwaltungsverfahren aus.²⁰⁵ Infolgedessen steigt auch die praktische Bedeutung des in § 24 VwVfG verankerten Amtsermittlungsgrundsatzes. Er verpflichtet die Behörde dazu, alle abwägungs- und entscheidungserheblichen Tatsachen zu ermitteln und anlässlich der Entscheidung zu berücksichtigen.²⁰⁶ Wenngleich er auch unter der materiellen Präklusionsregelung galt, war die Dispositionsfreiheit der Behörde durch das Erfordernis eingeschränkt, den Ausschluss der gerichtlichen Geltendmachung präkludierter Einwendungen wirksam abzusichern.²⁰⁷ Mit dem Wegfall dieser Einschränkung unterliegt die Behörde einer weitreichenden Pflicht zur *Berücksichtigung* verfristeter Äußerungen.²⁰⁸ Von ihrer *Ermittlungspflicht* sind diejenigen Inhalte ausgenommen, die sich nicht unmittelbar aufdrängen, da den Einwendungs- und Stellungnahmeberechtigten aus den Beteiligungsrechten des § 73 Abs. 4 VwVfG und § 10 Abs. 3 BImSchG zugleich eine Mitwirkungsobliegenheit erwächst.²⁰⁹ Für Äußerungen in der frühen ÖB gilt damit ein differenziertes Ergebnis: (1) Inhalte, die der Vorhabenträger der Behörde entsprechend seiner Pflicht aus § 2 Abs. 1 S. 5 UVwG mitteilt, werden als Teil der Antragsunterlagen Gegenstand des Zulassungsverfahrens.²¹⁰ Sind sie entscheidungserheblich, müssen sie von der Behörde auch dann berücksichtigt werden, wenn sie in der förmlichen ÖB nicht erneut zur Sprache kommen. (2) Inhalten, die nicht nach § 2 Abs. 1 S. 5 UVwG mitgeteilt werden, muss die Behörde nicht aktiv nachgehen. Sie müssen im förmlichen Beteiligungsverfahren wiederholt werden, um nicht der formellen Präklusion zu unterfallen. Grund dafür ist, dass die frühe ÖB vor Antragstellung und damit in einem Zeitraum erfolgt, in dem die Zuständigkeit der Anhörungs- und Zulassungsbehörden noch nicht begründet ist.²¹¹ § 2 Abs. 1 S. 7 UVwG führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Vorschrift besagt, dass die Erkenntnisse der Beteiligung in das Zulassungsverfahren einbezogen werden und ist in Zusammenschau mit der oben erläuterten Mitteilungspflicht des Vorhabenträgers aus § 2 Abs. 1 S. 5 UVwG zu lesen. Mithin verpflichtet sie die Behörde zur Berücksichtigung der mitgeteilten Beteiligungserkenntnisse, nicht aber dazu, weitere Ermittlungen anzustellen.

²⁰² Vgl. oben, 4.2.1.1, S. 5, und 4.2.1.2, S. 6.

²⁰³ Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 6; *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG, Rn. 261; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 89; *Ziekow*, VwVfG, § 73 Rn. 53.

²⁰⁴ Vgl. *Ziekow*, NVwZ 2013, S. 754 (759). Verfristet ist insbesondere auch eine verfrüht abgegebene Einwendung oder Stellungnahme, vgl. BVerwG, 01.04.2005, 9 VR 6/05, Rn. 5; *Ziekow*, VwVfG, § 73 Rn. 53.

²⁰⁵ Vgl. oben, 4.2.1, S. 5.

²⁰⁶ Vgl. Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 24 VwVfG Rn. 8; *Ziekow*, *Ziekow*, VwVfG § 24 Rn. 2.

²⁰⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 1996, S. 399 (400); NuR 1998, S. 647 (649); *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 89a; *Schink*, in: Knack/Henneke, § 73 VwVfG., Rn. 123.

²⁰⁸ Vgl. BVerwGE 60, 297 (309 f.); BVerwG, NVwZ-RR 1999, 296; Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 24 VwVfG Rn. 51; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 VwVfG Rn. 54 f.; *Lieber*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 73 VwVfG., Rn. 261; *Neumann/Külpmann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, § 73 VwVfG, Rn. 89; diess. § 74 Rn. 63.

²⁰⁹ Vgl. BVerwGE 59, 87 (103 f.); Engel/Pfau, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, § 24 VwVfG Rn. 44; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 24 VwVfG Rn. 28.

²¹⁰ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 17; *Ziekow*, NVwZ 2013, S. 754 (759).

²¹¹ Vgl. *Arndt*, *Arndt*, DVBl 2015, S.6 (7); *Burgi*, NVwZ 2012, S. 277 (278).



5 Methodisches Vorgehen

Im Folgenden werden das Untersuchungsdesign, die Erhebungs- und Auswertungsmethoden und die Datenbasis erläutert.

5.1 Untersuchungsdesign

Die Evaluation des UVwG erfolgte ex-post und kombinierte sowohl flächendeckende als auch systematisch-ausgewählte Analysen. Eine flächendeckende Evaluation der Aufwände, eingesetzten Formate, Teilnehmenden etc. wurde in zweierlei Hinsicht realisiert. Zum einen auf der Grundlage der Daten einer bei allen Vorhabenträgern durchgeführten standardisierten Onlinebefragung in Bezug auf Vorhaben, die in den Anwendungsbereich des UVwG fielen.²¹² Zum anderen auf Basis der Daten, die aufgrund der parallel laufenden Evaluation der VwV ÖB von den RP in Bezug auf UVwG-relevante Vorhaben übermittelt wurden. Diese Daten wurden jeweils aufbereitet und mit Hilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R ausgewertet. Grundlage der ex-post-Evaluation waren sowohl quantitative Erhebungen in Form von standardisierten Befragungen der Vorhabenträger als auch qualitative Erhebungen in Form leitfadengestützter Interviews bei Stakeholdern und Vorhabenträgern in Bezug auf ausgewählte Vorhaben. Die eingesetzten Methoden werden nachfolgend eingehend dargestellt.

Das zweistufige Verfahren (flächendeckende und systematisch-ausgewählte Analyse) wurde gewählt, um einerseits Aussagen über die in der Breite eingesetzten ÖB-Maßnahmen, Teilnehmenden und Aufwände treffen zu können (flächendeckende Analyse). Andererseits, um tiefergehende Wirkungsanalysen durchführen zu können (systematisch-ausgewählte Analyse). Wirkungsanalysen erfordern dabei andere Erhebungs- und Auswertungsverfahren als eine in die Breite angelegte Evaluation. Daher wurden für die jeweiligen Evaluationsabschnitte passgenaue Erhebungs- und Auswertungsverfahren entwickelt und angewendet.

Das Untersuchungsdesign wurde seit Beginn der Evaluation in Absprache mit dem Auftraggeber kontinuierlich weiterentwickelt. Aufgrund der parallel laufenden Evaluation der VwV ÖB bestand eine Steuerungsgruppe aus Mitgliedern der Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Vertreterinnen und Vertretern der RP sowie den Projektverantwortlichen des FÖV und diente als Plattform des Austausches über die Methoden und Vorgehensweise der Datenerhebung sowie einer transparenten Kommunikation aller an der Evaluation beteiligten Akteure durch regelmäßige Koordinierungstreffen. Diese Steuerungsgruppe wurde auch zur Absprache über Inhalte und Erhebungsinstrumente der Evaluation des UVwG genutzt. Die Instrumente zur Erhebung der Personalstunden sowie der Beteiligungsinhalte der durchgeführten frühen ÖB der RP wurden in einer Pretestphase von Oktober bis Dezember 2014 getestet und durch die Rückmeldungen der Steuerungsgruppe hinsichtlich der Praxistauglichkeit angepasst. Die Erhebung des Personalaufwands sowie der Beteiligungsinhalte der frühen ÖB erfolgte von Januar 2015 bis Dezember 2019 und die standardisierte Onlinebefragung fand im Herbst 2019 statt (flächendeckende Erhebung). Zur Durchführung der Wirkungsanalyse entwickelte das Evaluationsteam ein Untersuchungsdesign und stellte dieses im März 2019 im Umweltministerium vor. Nach projektinternen Diskussionen und Abstimmun-

²¹² Die Vorhaben, die für das Jahr 2019 von den RP an das FÖV gemeldet wurden, wurden nicht in die Datengrundlage der Onlinebefragung aufgenommen werden, da 2019 die Vorbereitung und Durchführung der Onlinebefragung stattfand.



gen wurden das Untersuchungsdesign und die Erhebungsinstrumente angepasst. Die Expertinnen- und Experteninterviews wurden zwischen Februar und März 2020 geführt. Die einzelnen Erhebungsinstrumente und Methoden werden im Folgenden einzeln erläutert.

5.2 Datenbasis für die flächendeckende umfassende Analyse von Vorhaben

Vonseiten der RP wurden für den Zeitraum 2015 bis 2019 alle Aufwände, welche unter das UVwG fielen, in Form von Arbeitsstunden an das FÖV übermittelt. Hierzu konnte auf das von den RP verwendete Arbeitszeitblatt CATS® (SAP)²¹³ zurückgegriffen werden. Durch die CATS® Arbeitszeitblätter ist es unterschiedlichen Personen möglich, ihren zeitlichen Aufwand auf ein gemeinsames Vorhaben zu buchen. Hierdurch konnten die monatlich zeitscharfen Arbeitsstunden aus den Abteilungen 4 und 5 der RP, die sich auf den Arbeitsaufwand der frühen ÖB bezogen, erfasst werden. Ebenso wurde auch der mit den Beteiligungsaktivitäten verbundene Koordinierungsaufwand aller unter die VwV ÖB fallenden ÖB-Maßnahmen innerhalb verschiedener Arbeitseinheiten der RP monats-scharf abgebildet. Um den UVwG-relevanten Anteil des Koordinierungsaufwands abzubilden, wurde der unter das UVwG fallende Anteil des Koordinierungsaufwands errechnet.

Neben diesen Daten standen dem Evaluationsteam für die flächendeckende und umfassende Analyse weitere Informationen zur Verfügung. So wurden von den RP monatlich Fragebögen in Form von Excel-Tabellen ausgefüllt und dem Evaluationsteam für die Jahre 2015 bis 2019 übermittelt. Im Sample befanden sich 140 Vorhaben, die in den Anwendungsbereich des UVwG fallen und von den RP an das FÖV im Evaluationszeitraum gemeldet wurden. Für diese Vorhaben wurden im Berichtszeitraum 2150 monatlich ausgefüllte Tabellen/Fragebögen übermittelt. Für 169 Vorhaben der RP wurden zudem Personalstunden, die im Rahmen der ÖB angefallen sind, an das FÖV gemeldet. Die Personalstunden umfassen sowohl vorhabenspezifische Aufwände als auch Koordinierungstätigkeiten und sonstige Aufwände, die im Rahmen der Umsetzung der frühen ÖB angefallen waren. Auf der Grundlage dieser Daten konnten umfassende Analysen wichtiger Parameter in Bezug auf die RP vornehmen.

Da sich das UVwG auch auf weitere Akteure bezieht, mussten zusätzliche Daten erhoben werden. Dafür erfolgten im Jahr 2016 sowie 2019 Abfragen bei allen Land- und Stadtkreisen Baden-Württembergs zur Ermittlung von Vorhaben, die in dem Verantwortungsbereich von Kommunen und privaten Vorhabenträger lagen und in den Geltungsbereich des UVwG fielen. Die erste Erhebung erfolgte für den Zeitraum 01.01.2015 bis 31.12.2016. Hierzu schrieb das baden-württembergische Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, unter Einbezug des Landkreis- sowie Städtetages Baden-Württembergs, alle unteren Verwaltungsbehörden an und fragte bei diesen alle öffentlichen und privaten Vorhaben ab, welche aufgrund ihrer besonderen Umweltbedeutsamkeit zu einer frühen ÖB verpflichtet waren (§ 2 UVwG). Eine zweite Erhebung für den Zeitraum 01.01.2017 bis 30.06.2019 erfolgte durch das FÖV im Juli/August 2019. Bei dieser Erhebung reichten 36 Landkreise und kreisfreie Städte von den landesweit 44 vorhandenen unteren Verwaltungsbehörden innerhalb der zweimonatigen Rückmeldungsfrist die relevanten Angaben ein.

²¹³ Das Arbeitszeitblatt CATS® (Cross-Application Time Sheet) stellt ein "anwendungsübergreifendes Werkzeug zur Erfassung von Arbeitszeiten und Tätigkeiten" des Software-Unternehmens SAP dar. Näheres hierzu: <https://help.sap.com/doc/3394c1536ca9b54ce1000000a174cb4/3.6/de-DE/d33dba53422bb54ce1000000a174cb4.html> (Stand 28.07.2020).



Auf der Grundlage der ersten und zweiten Erhebung umfasste das Sample insgesamt 180 Vorhaben. Die standardisierte Onlineumfrage wurde sowohl bei den privaten und kommunalen Vorhabenträgern (auf Grundlage der Erhebungen bei den Landkreisen und kreisfreien Städten) als auch bei den RP als Vorhabenträger durchgeführt (auf Grundlage der von den RP monatlich übermittelten Informationen). Insgesamt 94 Vorhabenträger nahmen an der Onlineumfrage im Herbst 2019 teil. Die auf dieser Grundlage gewonnenen Daten konnten sowohl für die flächendeckende als auch für die Wirkungsanalyse eingesetzt werden.

5.2.1 Datenbasis für die Wirkungsanalyse und Auswahl der Vorhaben

Die Wirkungsanalyse basierte neben den Daten der Onlineumfrage auf weiteren Informationen. Die Wirkungsanalyse sollte Aufschluss über die Einstellungen und Bewertungen der Stakeholder und Vorhabenträger geben sowie die Auswirkungen der ÖB auf Aspekte wie unter anderem Konfliktfähigkeit, Akzeptanz, Transparenz und Kommunikation in Bezug auf die Vorhaben prüfen. Um die Zusammenhänge und Prozesse in ihrer Gesamtheit bei einem Vorhaben verstehen und nachvollziehen zu können, waren unter anderem intensive und umfangreiche leitfadengestützte Interviews notwendig. Da aus zeitlichen Gründen eine Realisierung entsprechender Interviews nicht für alle gemeldeten Vorhaben möglich war, mussten einige Vorhaben nach systematischen Gesichtspunkten ausgewählt werden. Zur Auswahl der Vorhaben wurden theoretisch und empirisch abgeleitete Kriterien entwickelt, die mit dem Auftraggeber diskutiert und abgestimmt wurden. Mit Hilfe übergreifender und vorhabenspezifischer Kriterien war eine sinnvolle Auswahl von Vorhaben möglich, die die Hauptbasis für die Wirkungsanalyse darstellten. Wie in Tabelle 1 dargelegt, handelte es sich um vier übergreifende und vier vorhabenspezifische Kriterien:

Tabelle 1: Kriterien zur Auswahl der Vorhaben

Übergreifende Kriterien	Vorhabenspezifische Kriterien
Mittlere/hohe durchschnittliche Aufwände	Beteiligungsformate mit unterschiedlichen Zielsetzungen
Vorhabenträger	Konfliktfähigkeit
Infrastrukturbereiche	Einsatz externer Unterstützung
Aktualität der Verfahren	Varianz beteiligter Akteursgruppen

Jedes einzelne Kriterium der übergreifenden Kriterien war dabei für die Auswahl der Vorhaben maßgeblich und musste erfüllt sein:

- *Mittlere/hohe Aufwände der ÖB*: Bei den ausgewählten Vorhaben sollte eine konstant mittlere bis hohe Anzahl an Personenstunden aufgewendet worden sein, um zu garantieren, dass eine für die Evaluation ausreichende Anzahl an Beteiligungsmaßnahmen durchgeführt bzw. eine gewisse Anzahl an Stakeholdern beteiligt wurden.²¹⁴

²¹⁴ Dieses Kriterium konnte nur für die Vorhaben berücksichtigt werden, für die die RP als Vorhabenträger Informationen über die Aufwände übermittelt hatten.



- *Vorhabenträger*: Im Sample sollten sich sowohl Vorhaben befinden, bei den die RP als Vorhabenträger für Landes- und Bundesvorhaben verantwortlich waren als auch kommunale und private Vorhabenträger.
- *Infrastrukturbereiche*: Die ausgewählten Vorhaben sollten sowohl aus den Bereichen der Straßen- (im Falle der RP: Abteilung 4), der Gewässerinfrastruktur (im Falle der RP: Abteilung 5) als auch weiterer Infrastrukturbereiche wie Bergbau, Eisenbahn oder Energieversorgung stammen.
- *Aktualität der Vorhaben*: Unter der Auswahl sollten sich keine ruhenden Projekte innerhalb oder anschließend an den Evaluationszeitraum von 2015 bis 2019 befinden.

Die vorhabenspezifischen Kriterien dienen der Abdeckung relevanter Aspekte, um ein möglichst breites Spektrum von Vorhaben in die Fallauswahl zu integrieren. Es handelte sich dabei um folgende Kriterien:

- *Beteiligungsformate mit unterschiedlichen Zielrichtungen*: Bei den ausgewählten Vorhaben sollte eine breite Varianz an Beteiligungsformaten, auch in Bezug auf die damit verbundenen Zielsetzungen vertreten sein. Die Zielsetzungen wurden unterschieden nach dem Grad der Beteiligung: Information, Anhörung und Beteiligung.
- *Konflikthaftigkeit*: Die ausgewählten Vorhaben sollten sowohl eine hohe als auch geringe Konflikthaftigkeit aufweisen. Die Konflikthaftigkeit eines Vorhabens wird in Anlehnung an die Definition des Begriffs in der VwV ÖB²¹⁵ beispielsweise durch die ablehnende Haltung mehrerer Kommunalvertretungsorgane definiert.
- *Externe Unterstützung*: Der Prozess der ÖB wurde durch einen externen Dienstleister (beispielsweise Moderatorinnen und Moderatoren oder Mediatorinnen und Mediatoren, Konflikt-/Projektmanagement) unterstützt.
- *Varianz beteiligter Akteursgruppen*: An den ausgewählten Vorhaben waren verschiedene Stakeholder beteiligt. Diese umfassen unter u. a. (Abteilungen anderer) RP, Fachbehörden, Bürgerinitiativen, Bürgerinnen und Bürger, Kommunen und Landkreise sowie Verbände.

5.2.2 Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse

Nach einer Vorstellung und Diskussion des Vorgehens und der Kriterien im Mai 2019 im Staatsministerium Baden-Württemberg sowie den im Nachgang geführten Diskussionen und Abstimmungen einigte sich das Projektteam auf die in Tabelle 2 dargestellten 20 Vorhaben, die für die Wirkungsanalyse herangezogen wurden.

²¹⁵ VwV ÖB Ziff. 8.3: „Von großem Konfliktpotenzial ist auszugehen, wenn mehr als 3000 Einwendungen vorgebracht, sich mehr als zehn Kommunalvertretungsorgane ablehnend zu dem Vorhaben geäußert haben oder die Anhörung nach Nummer 7.2 zu einer solchen Konflikteinschätzung führt. Zur Vertiefung kann eine Mediation angeregt werden.“



Tabelle 2: Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse

Vorhaben	Vorhabenträger	Infrastrukturbereich
Netzverstärkung Ostalbkreis	Privat	Energieerzeugung
Erweiterung Kiesabbau Krauchenwies	Privat	Bergrecht
Windenergieanlagen bei Pfullendorf	Privat	Energieerzeugung
Erweiterung Steinbruch Gundelsheim	Privat	Bergrecht
Windpark Am Sauberg	Privat	Energieerzeugung
Kiesabbau Herrschaftsholz	Privat	Bergrecht
Kalksteinbruch Plettenberg	Privat	Bergrecht
Steinbruch Buchen-Götzingen	Privat	Bergrecht
Windpark Elzach-Gschasikopf	Privat	Energieerzeugung
Hochwasserrückhaltebecken Oppenweiler	Kommune	Gewässer & Hochwasserschutz
Hermann-Hesse-Bahn	Kommune	Eisenbahn
Hochwasserrückhaltebecken Bohreratal	Kommune	Gewässer & Hochwasserschutz
Hochwasserschutz Völlkofen	Kommune	Gewässer & Hochwasserschutz
Hochwasserschutz Krauchenwies	Kommune	Gewässer & Hochwasserschutz
Hochwasserschutz Sulzmoosbach	Kommune	Gewässer & Hochwasserschutz
Rückhalteraum Elisabethenwört	RP	Gewässer & Hochwasserschutz
B 31 West 2. Bauabschnitt Breisach - Gottenheim	RP	Straßen
Leimbach/Landgraben	RP	Gewässer & Hochwasserschutz
Radschnellweg Mannheim-Heidelberg	RP	Straßen
GFI0004 Wyhl/Weisweil	RP	Gewässer & Hochwasserschutz

Wie anhand der Tabelle zu erkennen ist und aufgrund der Kriterien vorgesehen war, konnten verschiedene Vorhabenträger und Infrastrukturbereiche in die ausgewählten Vorhaben eingebunden werden. So konnten neun Vorhaben, die von privaten Vorhabenträgern durchgeführt wurden, sechs Vorhaben, die von kommunalen Vorhabenträgern, und fünf Vorhaben, die von RP als Vorhabenträgern durchgeführt wurden, in die Fallauswahl aufgenommen werden. Hinsichtlich der Infrastrukturbereiche wurden vier Vorhaben aus dem Bereich Energieerzeugung, fünf Vorhaben aus dem Bereich Bergrecht, acht Vorhaben aus dem Bereich Gewässer und Hochwasserschutz, zwei Vorhaben aus dem Straßen-Infrastrukturbereich und ein Vorhaben aus dem Bereich Eisenbahn in die Fallauswahl integriert. Dabei handelt es sich um unterschiedliche Vorhaben hinsichtlich der (regionalen) Bedeutung, der Konflikthaftigkeit sowie der Aufwände für die Vorhabenträger. So ist beispielsweise der Radschnellweg Mannheim-Heidelberg ein bedeutungsschweres Vorhaben, da dies eine der drei Pilotstrecken für Radschnellwege des Landes Baden-Württemberg darstellt und eine Vielzahl von Akteuren in die Vorbereitung und Planung des Radweges eingebunden sind. Auch der Rückhalteraum Elisabethenwört und der 2. Bauabschnitt der B31 West sind hinsichtlich ihrer finanziellen und regionalen Auswirkungen konfliktreiche und bedeutsame Vorhaben. Andere Vorhaben wie beispielsweise die Kiesabbau-Vorhaben beschränken sich in der regionalen Bedeutung und Konflikthaftigkeit auf eine deutliche kleinere Fläche und betroffene Bürgerinnen und Bürger bzw. Kommunen. Mit dieser Fallauswahl konnten somit die oben genannten Kriterien abgedeckt werden und ermöglichten die Untersuchung unterschiedlicher Vorhaben, die vom Anwendungsbereich des § 2 UVwG tangiert sind.



5.2.3 Quantitative Analysen

Die von den RP übermittelten Arbeitszeitstunden sowie die von den RP monatlich ausgefüllten Fragebögen, die Informationen über die frühe ÖB enthielten, mussten zunächst in einem aufwändigen Verfahren aufbereitet werden. Diese Aufbereitung war notwendig, um die Daten mit Hilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R auswerten zu können. Es wurden vorrangig deskriptive Analysen durchgeführt. Darüber hinaus waren bi- und multivariate Analysen zur Untersuchung von kausalen Zusammenhängen möglich.

Die Fragebögen, die die RP ausfüllten, enthielten Informationen

- über das Vorhaben,
- über die Aufwände,
- ob ein Beteiligungsscoping durchgeführt worden war,
- über die Teilnehmenden des Beteiligungsscoping,
- ob eine Umfeldanalyse durchgeführt worden war,
- ob ein Fahrplan erarbeitet wurde,
- über die eingesetzten ÖB-Formate,
- über die Teilnehmenden der frühen ÖB,
- über die Auswirkungen auf die Planungen, Diskussionen und die Antragstellung.

Wie bereits erwähnt, wurde des Weiteren eine Onlineumfrage im Herbst 2019 mit Vorhabenträgern durchgeführt, die aufgrund des UVwG neben den RP zur Durchführung von ÖB verpflichtet sind und ein UVwG-relevantes Vorhaben geplant und umgesetzt hatten. Dabei handelte es sich um kommunale und private Vorhabenträger sowie die RP als Vorhabenträger. Diesen Vorhabenträgern wurde mit einem begleitenden Schreiben des Umweltministeriums ein Link mit der Bitte um Beteiligung zugesandt. Die Adressen hatte das FÖV durch die bereits erwähnte Abfrage bei den Landkreisen und RP erhalten.

Für diese Erhebung wurde ein Fragebogen mit Erhebungsinstrumenten entwickelt und mit dem Auftraggeber abgestimmt. Dieser umfasste 34 meist geschlossene Fragen und behandelte folgende Aspekte:

- Vorhaben,
- Aufwände,
- Akteure, Teilnehmende und Dienstleister,
- Formate,
- Auswirkungen auf Planung, Einstellungen und Akzeptanz,
- Umgang mit Ergebnissen,
- Ressourcen.

Insgesamt beteiligten sich 94 Vorhabenträger an der Onlineumfrage. Damit stand eine breite Datengrundlage für die Auswertung mit den bereits erwähnten statistischen Softwarepaketen zur Verfügung.

5.2.4 Qualitative Erhebungen

Neben den quantitativen Erhebungen wurden qualitative Methoden angewendet, um eine tiefergehende Analyse der ÖB bei allen UVwG-relevanten Vorhaben vornehmen zu können. Die qualitative Analyse ermöglicht es durch kausal-analytische und interpretative Auswertungen des Datenmaterials, Einblicke in und ein Verständnis über die Bewertungen, Zielvorstellungen



und Kritik der ÖB verschiedener Akteursgruppen (im Vergleich) zu erhalten. Nur dadurch war eine Wirkungsanalyse möglich.

5.2.4.1 Leitfadengestützte Interviews: Ziel und Methode

Die qualitative Methode der leitfadengestützten Expertinnen- und Experteninterviews ermöglicht es, einerseits Kontextwissen sowie andererseits, subjektive Bewertungen und Einschätzungen über den Forschungsgegenstand zu erhalten.²¹⁶ Expertinnen und Experten zeichnen sich dabei durch ihr spezifisches Wissen aus, das dazu beiträgt, den Forschungsgegenstand für Außenstehende verständlich zu machen und hinsichtlich des Forschungsinteresses den Forschungsgegenstand zu strukturieren.²¹⁷ Die Expertinnen und Experten haben dabei häufig am Forschungsgegenstand mitgearbeitet und diesen mitgestaltet bzw. beeinflusst.²¹⁸

Ziel der Interviews war es, (1) interne Einblicke in die Planung, Vorbereitung und Durchführung der ÖB-Maßnahmen zu erhalten; (2) Einschätzungen und Erfahrungen aller am Vorhaben beteiligten Stakeholder zu gewinnen und (3) Wahrnehmungen und Beurteilungen in Bezug auf § 2 UVwG zu erhalten.

5.2.4.2 Interviewpartnerinnen und -partner, Zeitpunkt, Dauer und Auswertung der Interviews

Für die leitfadengestützten Interviews wurden relevante Stakeholdergruppen identifiziert: Neben den Vorhabenträgern wurden Gemeinden, Verbände, Bürgerinitiativen und externe Dienstleister für die Interviews ausgewählt. Bürgerinnen und Bürger wurden für die Interviews nicht als Stakeholdergruppe ausgewählt. Diese stellten im Rahmen der Interviews eine nicht klar abgrenzbare und heterogene Gruppe dar. Interviews mit einzelnen Bürgerinnen und Bürgern würden somit nur vereinzelte Meinungen dieser Stakeholdergruppe darstellen. Für jedes Vorhaben wurden entsprechende Akteure der Stakeholdergruppen identifiziert und für die Interviews angefragt. Insgesamt wurden 99 Stakeholder bzw. Vorhabenträger für ein Interview per Mail oder Telefon angefragt. Insgesamt konnten 48 Interviews realisiert werden. Davon wurden 13 Interviews mit den Vorhabenträgern der oben genannten Verfahren geführt, fünf Interviews wurden mit Bürgerinitiativen²¹⁹, acht Interviews wurden mit Verbandsvertreterinnen und -vertretern²²⁰, 16 Interviews wurden mit Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern bzw. Referentinnen und Referenten anliegender Kommunen und sechs Interviews mit an den Verfahren beteiligten Dienstleistungsunternehmen²²¹ geführt. Für fünf der 20 identifizierten Vorhaben konnten keine Interviewpartnerinnen und -partner gewonnen werden. Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Interviews unter den Vorhaben und den Stakeholdern bzw. Vorhabenträgern.

²¹⁶ Vgl. Bogner et al. (2014), S.2; Blatter et al. (2018), S. 47.

²¹⁷ Vgl. Bogner et al. (2014), S. 13.

²¹⁸ Vgl. Blatter et al. (2018), S. 54.

²¹⁹ Die Interviews wurden mit Vorsitzenden oder Mitgliedern der Bürgerinitiativen geführt.

²²⁰ Interviews wurden beteiligte Verbände – darunter waren sowohl Naturschutzverbände als auch Regional- und Landwirtschaftsverbände sowie ein Radverkehrsverband. Die Interviews wurden mit Referentinnen und Referenten oder (regionalen) Leitungspersonen der Verbände geführt.

²²¹ Interviews wurden Dienstleister, die in den folgenden Bereichen tätig waren: Projektsteuerung, Prozess- und Konfliktmanagement, Beratungsbüro.



Vorhaben	Vorhabenträger	Durchgeführt (gesamt)	VHT	BI	Verbände	Gemeinden	Dienstleister	angefragt
Netzverstärkung Ostalbkreis	Privat	2	1	0	0	1	0	4
Erweiterung Kiesabbau Krauchenwies	Privat	1	1	0	0	0	0	3
Windenergieanlagen bei Pfullendorf	Privat	2	1	0	0	1	0	5
Erweiterung Steinbruch Gundelsheim	Privat	2	1	0	1	0	0	5
Windpark Am Sauberg	Privat	0	0	0	0	0	0	4
Kiesabbau Herrschaftsholz	Privat	2	0	0	0	1	1	5
Kalksteinbruch Plettenberg	Privat	2	0	0	1	0	1	4
Steinbruch Buchen-Gözingen	Privat	1	1	0	0	0	0	3
Windpark Eizach-Gschasikopf	Privat	2	0	1	0	1	0	6
Hochwasserrückhaltebecken Oppenweiler	Kommune	1	1	0	0	0	0	1
Hermann-Hesse-Bahn	Kommune	1	1	0	0	0	0	1
Hochwasserrückhaltebecken Bohrtal	Kommune	0	0	0	0	0	0	6
Hochwasserschutz Völkofen	Kommune	0	0	0	0	0	0	1
Hochwasserschutz Krauchenwies	Kommune	0	0	0	0	0	0	1
Hochwasserschutz Sulzmoosbach	Kommune	0	0	0	0	0	0	1
Rückhalteraum Elisabethenwört	RP	8	2	1	1	2	2	11
B 31 West 2. Baubaschnitt Breisach - Gottenheim	RP	8	1	1	3	3	0	12
Leimbach/Landgraben	RP	4	2	0	0	1	1	5
Radschnellweg Mannheim-Heidelberg	RP	10	1	1	2	5	1	15
GF10004 Wyhl/Weisweil	RP	2	0	1	0	1	0	6
Summe		48	13	5	8	16	6	99

Tabelle 3: Anzahl der Interviewten der vertieft untersuchten Vorhaben



Zur Vorbereitung und Durchführung der Interviews wurde ein Leitfaden erstellt, den die interviewten Stakeholder nach Zusage zum Interview im Voraus erhalten hatten. Für die einzelnen Stakeholdergruppen wurden einzelne Leitfäden entwickelt. Die Leitfäden basierten inhaltlich auf theoretischen Grundlagen sowie den Vorgaben des UVwG. Der Leitfaden für die Interviews mit den Vorhabenträgern basierte darüber hinaus auf den Angaben und Ergebnissen der zu diesem Zeitpunkt bereits durchgeführten quantitativen Onlinebefragung der Vorhabenträger. Diese einzelnen Leitfäden wurden entsprechend den individuellen Angaben in der Onlinebefragung an die jeweiligen Interviewpartnerinnen und -partner angepasst. Somit konnten einzelne quantitative Aspekte der Onlinebefragung durch qualitative Interviewfragen eingehend beleuchtet und erörtert werden.

Die telefonisch durchgeführten Interviews wurden im Februar und März 2020 geführt und dauerten jeweils 20-90 Minuten. Zur Auswertung der Interviews wurde eine Audioaufnahme der Telefongespräche nach Zustimmung der Interviewten erstellt, die anschließend in Form eines zusammenfassenden Transkripts verschriftlicht wurde. Die Audiodateien wurden nach Beendigung der Auswertung gelöscht und die Aussagen der Interviewten in anonymisierter Form ausgewertet.

Die Interviews wurden mit inhaltsanalytischen Verfahren ausgewertet. Dafür wurde auf Grundlage des Fragebogens ein Kategoriensystem erstellt. Die Kategorien wurden einzelnen Interviewaussagen zugeordnet und ausgewertet. Anhand des Interviewmaterials wurden weitere (evaluative) Kategorien erstellt und damit das Kategoriensystem ergänzt. Zur qualitativen Auswertung der Interviews wurde die Software MAXQDA, eine Software zur computergestützten qualitativen Daten- und Textanalyse, genutzt.

6 Empirische Evaluationsergebnisse

Zunächst werden in diesem Kapitel die Kosten und Aufwände, die für die Vorhabenträger entstanden sind, dargestellt. Das anschließende Unterkapitel informiert über die relevanten Vorhaben und Vorhabenträger und danach erfolgt ein Überblick über die Vorhaben im Untersuchungszeitraum, bei denen eine frühe ÖB durchgeführt worden ist. Über die Vorbereitung der Planungsprozesse, die durchführenden und teilnehmenden Akteure und die durchgeführten Formate werden in den folgenden Unterkapiteln berichtet. Danach werden ausführlich die Auswirkungen der ÖB auf verschiedene Einstellungen, die Planung und die Akzeptanz der Beteiligten erörtert. In einem weiteren kurzen Kapitel wird beleuchtet, wie die Vorhabenträger die Ressourcen zur Durchführung der frühen ÖB bewerten. Das Kapitel schließt mit der Präsentation der erfolgten Kommunikation und dem Umgang mit den Ergebnissen sowie mit der Beurteilung des Nutzens und der Bewertung des § 2 UVwG seitens der Stakeholder und Vorhabenträger. Eine zusammenfassende Darstellung aller Ergebnisse erfolgt am Ende des Kapitels.

6.1 Kosten und Aufwände

Nachfolgend werden zunächst die Auswertungen in Bezug auf die Personalaufwände dargestellt, gefolgt von den Aufwendungen, die für die Koordinierungstätigkeiten anfielen. Des Weiteren werden die vom Evaluationsteam berechneten Normstellen vorgestellt sowie die durch andere Tätigkeiten verursachten externen Kosten. Abschließend werden die Resultate zusammenfassend dargestellt.

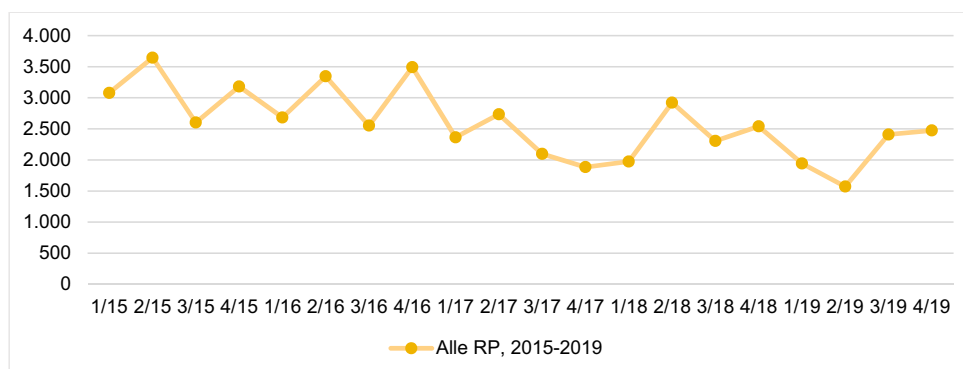


6.1.1 Personalaufwände

Die Personalaufwände der RP wurden monats-scharf erfasst und für die Vorhaben ausgewertet, die in den Anwendungsbereich des UVwG fielen. Die Aufwände werden innerhalb der RP durch das Stundenerfassungssystem bzw. die Arbeitszeitblätter CATS® dokumentiert (CATS-Stunden). Im Rahmen der Evaluation des UVwG (sowie der VwV ÖB) wurden zur projektspezifischen Aufzeichnung der Stunden mit den RP Excel-Tabellen zur Meldung des Aufwands erstellt. Diese wurden quartalsweise an das Evaluationsteam zur Auswertung des Personalaufwands gesendet. Im Folgenden werden die von den RP für die frühe ÖB im Rahmen des UVwG aufgewendeten Stunden präsentiert und in Relation zu verschiedenen ÖB-Formaten detailliert dargestellt.

Für die frühe ÖB im Rahmen der Evaluation des UVwG wurden zwischen 2015 und 2019 von Seiten der RP 51.800,9 Stunden für 169 Vorhaben aufgewendet, die in den Anwendungsbereich des UVwG fielen. Abbildung 1 zeigt den Zeitverlauf von 2015 bis 2019. Die Anzahl der Stunden blieb im beobachteten Zeitraum auf einem Niveau von rund 3.000 Stunden pro Quartal relativ ähnlich, mit leicht abnehmender Tendenz. Die Abnahme der Stunden kann u.U. durch eine gesteigerte Effizienz in der Vorbereitung und Durchführung von ÖB-Prozessen erklärt werden. Es ist jedoch auch möglich, dass die Stundenanzahl abhängig von der Größe und Bedeutung der Vorhaben war.

Abbildung 1: Stundenaufwand der RP für die Quartale 2015-2019

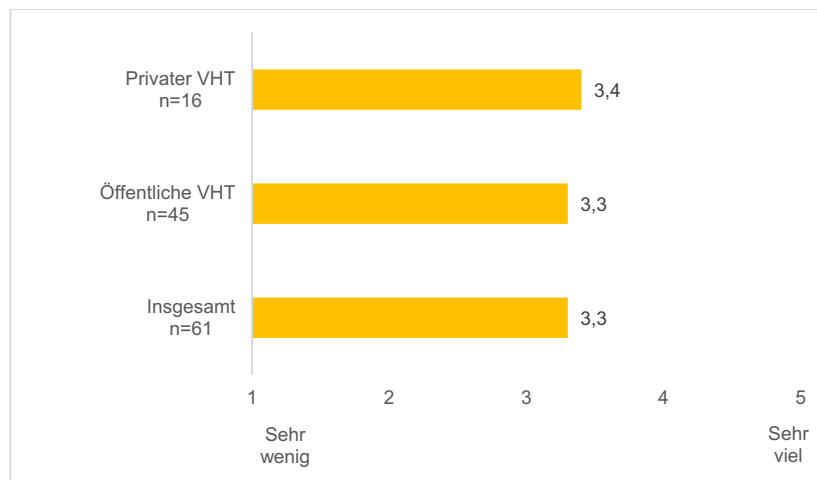


Zwischen 2015 und 2019 wurden monatlich im Durchschnitt 863,4 Stunden für die frühe ÖB in den 169 Vorhaben aufgewendet. Ein nach den aufgebrachten Personalstunden vorgenommene Einteilung der Vorhaben zeigte, dass sich die Anzahl der aufgewendeten Stunden zwischen den einzelnen Vorhaben deutlich unterscheidet: Der Umfang der Stunden für ein Vorhaben reichte von über 6.000 Stunden bis zu wenigen Stunden in dem vierjährigen Erhebungszeitraum. Anhand der Tabelle 4 wird deutlich, dass nur für wenige Vorhaben sehr hohe personelle Aufwände anfielen. Ansonsten verteilten sich die Aufwände sehr ähnlich: Wenige Stunden bei 57 Vorhaben, zwischen 10 und 100 Stunden bei 63 Vorhaben sowie zwischen 100 und 1.000 Stunden bei weiteren 51 Vorhaben.

**Tabelle 4: Kategorisierung aufgewendeter Personalstunden der RP**

CATS-Stunden	Anzahl Vorhaben
>0-10	44
>10-100	63
>100-1000	51
>1000	11
Gesamt	169

Der objektiv dokumentierte Aufwand sagt jedoch noch nichts darüber aus, wie hoch der Zeitaufwand subjektiv empfunden wurde. Daher wurden alle Vorhabenträger im Rahmen der standardisierten Onlinebefragung gebeten, eine Einschätzung abzugeben, wie hoch der Zeitaufwand für die frühe ÖB war. Dies wurde anhand einer Skala von 1 (sehr wenig) bis 5 (sehr viel) abgefragt. Demnach (siehe Abbildung 2) wurde weder von den öffentlichen noch von den privaten Vorhabenträgern der Aufwand als hoch oder als niedrig empfunden.

Abbildung 2: Eingeschätzter Zeitaufwand für die frühe ÖB

Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

6.1.2 Normstellen

Von den 169 Vorhaben, die in den Anwendungsbereich des UVwG fielen und für die Personalstunden gemeldet wurden, waren 104 Vorhaben dem Bereich Straßenbau (Abteilung 4) und 65 Vorhaben dem Bereich Gewässer (Abteilung 5) zugeordnet. Die bereits erwähnte Anzahl der von den RP eingesetzten Personalstunden von 2015 bis 2019 für die frühe ÖB betrug dabei 51.800,9 Personalstunden. Basierend auf den gemeldeten durchschnittlichen monatli-



chen Personalstunden wurden folgend die Normstellen für jedes RP anhand der VwV-Kostenfestlegungen des Ministeriums für Finanzen Baden-Württemberg vom 16. Januar 2014 (für das Jahr 2015), vom 11. November 2015 (für die Jahre 2016 bis 2018) und vom 2. November 2018 (für das Jahr 2019) berechnet. Die Normstellen beinhalten dabei den vollständigen Stellenbedarf, der für den Aufwand an ÖB benötigt wird. Die Normstellen berechnen sich aus den folgenden Kostenträgern: Die gemeldeten vorhabenspezifischen Personalstunden, die gemeldeten Stunden für die Koordinierungstätigkeiten (allgemeine Koordinierungstätigkeiten sowie Koordinierungstätigkeiten für Abteilung 4 und 5) und die spezifischen Aufwände. Der Sammelkostenträger „spezifische Aufwände“ umfasst die durchschnittlichen aufgewendeten Aufwände pro Monat für die Posten Mitwirkung als Träger öffentlicher Belange (TÖB) bei diversen Vorhaben) und Beteiligungsmaßnahmen der Genehmigungsbehörde für Dritte (Dritte).²²² Die Koordinierungstätigkeiten sowie die spezifischen Aufwände wurden, wie bereits erläutert, mit einem Anteil von 68 Prozent in der Berechnung der Normstellen berücksichtigt. Aus den jeweiligen Personalstundenträgern wurde ein monatlicher Durchschnitt für den Zeitraum 2015 bis 2019 errechnet. Dieser Durchschnitt wird durch die in den VwV-Kostenfestlegungen vorgegeben monatlichen zu leistenden Stundenumfangsschnitt geteilt und ergibt somit die entsprechenden Normstellen.²²³ Zum einen werden die Normstellen je RP sowie für alle RP für die Jahre 2015 bis 2019 für vorhabenspezifischen Personalaufwände (aufgegliedert in Abteilung 4 [unterschieden Aufwänden für Landesvorhaben oder aber Bundesauftragsverwaltung] und 5), Koordinierungstätigkeiten sowie spezifische Aufwände einzeln dargestellt. Zum anderen werden aus der Summe der vorhabenspezifischen Stunden, der Koordinierungstätigkeiten sowie der spezifischen Aufwände die gesamten Normstellen für ein RP bzw. für alle RP dargestellt.

Die folgenden Tabellen 5-8 stellen den durchschnittlichen Stundenaufwand pro Monat in den Jahren 2015 bis 2019 der verschiedenen RP sowie aller RP (Tabelle 9) dar.

Im RP Freiburg wurden insgesamt 403,4 Personalstunden pro Monat für die Abteilungen 4 und 5, allgemeine Koordinierungsaufwände, Koordinierungsaufwände für Abteilung 4 und 5 sowie für spezifische Aufwände aufgewendet. Dies entspricht 2,9 Normstellen (siehe Tabelle 5). Die meisten Stunden entfielen in dem RP Freiburg auf Projektstunden für Vorhaben der Abteilung 5 (128,1 durchschnittlichen Personalstunden pro Monat). Im Vergleich dazu waren die aufgewendeten Projektstunden pro Monat in Abteilung 4 mit 70,7 durchschnittlich aufgewendeten Stunden pro Monat geringer. Hierbei entfielen die meisten aufgewendeten Stunden auf Vorhaben, bei denen der Bund Vorhabenträger war (67,5 Stunden durchschnittlich/Monat, 96,5 Prozent). Umgerechnet in Normstellen entsprach der Aufwandsbedarf in Abteilung 4 insgesamt einer halben Normstelle (0,5), wovon fast alle Aufwände für Bundesvorhaben eingesetzt wurden (0,49 Normstellen, 96 Prozent). Der Bedarf an Normstellen in Abteilung 5 lag mit 0,9 Normstellen im Monat deutlich höher. Weiter war der Koordinierungsaufwand für die Abteilungen 4 und 5 relativ hoch. In Abteilung 4 fielen durchschnittlich pro Monat 69,1 Stunden für den Koordinierungsaufwand an. Für Abteilung 5 wurden 116,1 Stunden an durchschnittlichem Aufwand pro Monat übermittelt. Allerdings umfassten die Koordinierungsposten der Abteilung 5 des RP Freiburg auch den Aufwand an Koordinierungstätigkeiten des integrierten Rheinprogramms (IRP), worauf der relativ hohe Unterschied zwischen den Koordinierungsaufwänden der Abteilungen 4 und 5 unter anderem zurückzuführen ist. Vergleichend hierzu war

²²² Im Gegensatz zur Berechnung der Normstellen im Rahmen der Evaluation der VwV ÖB werden unter den spezifischen Aufwänden nicht die Personalstunden für Hinwirkungen im Rahmen von Planfeststellungsverfahren (PFV), RPV oder § 10 BImSchG berücksichtigt. Dies sind keine unter dem § 2 UVwG zu leistenden Tätigkeiten der RP.

²²³ Aus den VwV-Kostenfestlegungen von 2014, 2015 und 2018 ergibt sich im Schnitt ein monatlich zu leistender Stundenumfang von 138,41 Stunden.



der durchschnittliche allgemeine Koordinierungsaufwand pro Monat mit 18 aufgewendeten Personalstunden sehr gering. Ebenso lag der Stundenaufwand für spezifische Aufwände im Durchschnitt mit 1,5 Stunden pro Monat sehr niedrig.

Tabelle 5: Normstellen RP Freiburg 2015-2019

	Durchschnittlicher Aufwand / Monat	Normstelle (138,4h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	70,7	0,5
<i>Davon Bund</i>	67,5	0,5
<i>Davon Land</i>	3,2	0,02
Projektstunden Abteilung 5	128,1	0,9
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	18	0,1
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	69,1	0,5
Koordinierungsaufwand Abteilung 5 ²²⁴	116,1	0,8
Spezifische Aufwände	1,5	0,01
Insgesamt	403,4	2,9

Im RP Karlsruhe wurden in den Jahren von 2015 bis 2019 durchschnittlich 456,3 Stunden an Aufwand pro Monat für Projekte der Abteilungen 4 und 5, für den allgemeinen Koordinierungsaufwand, Koordinierungsaufwand der Abteilungen 4 und 5 sowie spezifische Aufwände eingesetzt (siehe Tabelle 6). Dies entsprach 3,3 Normstellen pro Monat für den evaluierten Zeitraum.

Ein Vergleich der Abteilungen verdeutlichte, dass Abteilung 5 (210,4 Stunden pro Monat) mehr als doppelt so hohe Aufwände hatte als Abteilung 4 (91,2 Stunden pro Monat). Im Bereich Straße war der Aufwand für Bundes- und Landesvorhaben im RP Karlsruhe fast gleich hoch: Durchschnittlich worden im Monat 42,7 Stunden für Landesvorhaben (0,3 Normstellen) und 48,5 Stunden für Bundesvorhaben (0,4 Normstellen) aufgewendet.

Somit ergab sich für die aufgewendeten Projektstunden der Abteilung 4 insgesamt ein Normstellenbedarf von 0,7. In Abteilung 5 lag der Normstellenbedarf mehr als doppelt so hoch: 1,5. Während sich in Abteilung 4 mit durchschnittlich 30,5 aufgewendeten Stunden pro Monat ein Normstellenbedarf von 0,2 Normstellen ergab, lag der Normstellenbedarf für Koordinierungstätigkeiten der Abteilung 5 mit 0,3 Normstellen etwas höher (41,4 Stunden pro Monat). Für allgemeine Koordinierungstätigkeiten (78,9 Stunden pro Monat) und spezifische Aufwände (4,0 Stunden pro Monat) durch das RP Karlsruhe übermittelt und ergaben 0,6 Normstellen bzw. 0,03 Normstellen.

²²⁴ Die Koordinierungstätigkeiten für das integrierte Rahmenprogramm (Landesbetrieb Gewässer) wurden dem Koordinierungsaufwand für Abteilung 5 zugewiesen. Der durchschnittliche Aufwand hierfür lag bei durchschnittlich 96,6 Stunden pro Monat, was einer Normstelle von 0,7 entspricht.



Tabelle 6: Normstellen RP Karlsruhe 2015-2019

	Durchschnittlicher Aufwand/Monat	Normstelle (138,4h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4 ²²⁵	91,2	0,7
<i>Davon Bund</i>	48,5	0,4
<i>Davon Land</i>	42,7	0,3
Projektstunden Abteilung 5	210,4	1,5
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	78,9	0,6
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	30,5	0,2
Koordinierungsaufwand Abteilung 5	41,4	0,3
Spezifische Aufwände	4,0	0,03
Insgesamt	456,3	3,3

Für das RP Stuttgart wurden insgesamt durchschnittlich 336,8 Stunden pro Monat für die Jahre 2015 bis 2019 an Aufwand an das FÖV übermittelt (siehe Tabelle 7), wobei keine Angaben für aufgewendete Projektstunden der Abteilung 5 übermittelt wurden. Für Abteilung 4 wurden durchschnittlich 61,8 Projektstunden pro Monat aufgewendet. Die deutliche Mehrheit der Projektstunden wurden für Vorhaben aufgewendet, bei denen der Bund Vorhabenträger war. Hierauf entfielen 87,5 Prozent (54,4 Stunden pro Monat) der Projektstunden, was 0,4 Normstellen entsprach. Insgesamt ergab sich ein in Normstellen umgerechneter Aufwand an Personalstunden von einer halben Stelle (0,4). Die übrigen 12,5 Prozent (3,4 Stunden pro Monat) wurden für Vorhaben aufgewendet, die durch das Land als Vorhabenträger durchgeführt wurden. Dies entsprach 0,02 Normstellen.

Für Abteilung 5 wurden zwar keine vorhabenspezifischen Projektstunden gemeldet. Dennoch wurden durchschnittlich 22,8 Stunden pro Monat für Koordinierungsaufwände der Abteilung 5 (0,2 Normstellen) gemeldet. Der Koordinierungsaufwand in Abteilung 4 lag dagegen mit durchschnittlich 73,9 Stunden pro Monat deutlich höher. Am höchsten fiel der allgemeine Koordinierungsaufwand im RP Stuttgart mit durchschnittlich 170,2 Stunden pro Monat aus, was 1,2 Normstellen entsprach. Sehr gering waren die eingesetzten Stunden für spezifische Aufwände (8,3 Stunden pro Monat, 01 Normstellen).

²²⁵ Bei einem Vorhaben der Abteilung 4 lag die Trägerschaft des Vorhabens zu 50 Prozent beim Bund und zu 50 Prozent beim Land. Dies wurde entsprechend bei der Berechnung der Aufwände und Normstellen differenziert für Bund und Land berücksichtigt.



Tabelle 7: Normstellen RP Stuttgart 2015-2019

	Durchschnittlicher Aufwand / Monat	Normstelle (138,4h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	61,8	0,4
<i>Davon Bund</i>	58,4	0,4
<i>Davon Land</i>	3,4	0,02
Projektstunden Abteilung 5	-	-
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	170,2	1,2
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	73,9	0,5
Koordinierungsaufwand Abteilung 5	22,8	0,2
Spezifische Aufwände	8,3	0,1
Insgesamt	336,8	2,4

Tabelle 8 zeigt, dass im RP Tübingen insgesamt durchschnittlich 375,7 Stunden pro Monat an Personalaufwand anfielen, was 2,7 Normstellen durchschnittlich pro Monat bedeutete. Ein sehr großer Anteil aller investierten Personalstunden (266,7 Stunden pro Monat) entfiel auf die Projektstunden von Abteilung 4, was 1,9 Normstellen entsprach. Hiervon entfielen fast alle Stunden (251,0 Stunden pro Monat) auf Vorhaben, bei denen der Bund Vorhabenträger war, was 1,8 Normstellen bedeutete. Für Landesvorhaben wurden dagegen durchschnittlich nur 15,7 Stunden pro Monat investiert, was 0,1 Normstellen entsprach. Im Vergleich der Abteilungen wurden in Abteilung 5 durchschnittlich viel weniger Stunden pro Monat investiert als in Abteilung 4 (34,6 Stunden im Monat, 0,2 Normstellen). Die Aufwände für Koordinierungstätigkeiten waren dagegen sehr ähnlich.²²⁶ An allgemeinem Koordinierungsaufwand wurden im RP Tübingen durchschnittlich 49,7 Stunden pro Monat aufgewendet. Den geringsten Anteil an aufgewendeten Personalstunden machten die spezifischen Aufwände mit durchschnittlich 3,5 Stunden pro Monat aus.

Tabelle 8: Normstellen RP Tübingen 2015-2019

	Durchschnittlicher Aufwand/Monat	Normstelle (138,4h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	266,7	1,9
<i>Davon Bund</i>	251,0	1,8
<i>Davon Land</i>	15,7	0,1
Projektstunden Abteilung 5	34,6	0,2
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	49,7	0,4
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	11,4	0,1
Koordinierungsaufwand Abteilung 5 ²²⁷	9,8	0,1
Spezifische Aufwände	3,5	0,03
Insgesamt	375,7	2,7

²²⁶ Den Koordinierungstätigkeiten der Abteilung 5 wurde im Falle des RPT der Kostenträger Projekt VwV ÖB Koordinierung Zuarbeit Landesbetrieb Gewässer zugerechnet.

²²⁷ Der Aufwand für die Projekt VwV ÖB Koordinierung Zuarbeit Landesbetrieb Gewässer lag im Durchschnitt bei 6,1 Stunden pro Monat, was einer Normstelle von 0,04 entspricht.



Tabelle 9 zeigt alle durchschnittlichen Aufwände zusammengefasst für alle RP dar.²²⁸ Dabei zeigt sich noch einmal deutlich, dass zum einen die vorhabenspezifischen Aufwände der Abteilungen 4, insbesondere die unter der Trägerschaft des Bundes von den RP als Auftragsverwaltung durchgeführt werden, und 5 sowie zum anderen auch die allgemeinen Koordinierungskosten die größten Personalaufwände binden.

Tabelle 9: Normstellen aller RP 2015-2019

	Durchschnittlicher Aufwand/Monat	Normstelle (138,4h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	490,3	3,5 ²²⁹
<i>Davon Bund</i>	425,3	3,1
<i>Davon Land</i>	65,0	0,5
Projektstunden Abteilung 5	373,1	2,7
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	316,7	2,4
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	184,9	1,3
Koordinierungsaufwand Abteilung 5 ²³⁰	120,2	0,9
Spezifische Aufwände ²³¹	17,3	0,1
Insgesamt	1.502,4	10,9

6.1.3 Koordinierungstätigkeiten innerhalb der RP

Die Tätigkeiten für Koordination subsumierten eine Reihe von Aktivitäten. So handelte es sich dabei zum einen um allgemeine Koordinierungstätigkeiten sowie um Koordinierungstätigkeiten für die beiden Abteilungen 4 und 5 (KT Abt. 4 und 5), die entsprechende Projekte als Vorhabenträger umsetzen. Zum anderen wurden weitere Posten wie die Beteiligung der RP als Genehmigungsbehörde für Dritte und die Mitwirkung als TÖB bei diversen Vorhaben im Rahmen dieser Koordinierungstätigkeiten als spezifische Aufwände erfasst.²³²

Um Aussagen über die Koordinationstätigkeiten und spezifischen Aufwände treffen zu können, griff das Evaluationsteam auf die von den RP dokumentierten Aufwände zurück. Da die Dokumentation der Koordinierungstätigkeiten im Rahmen der VwV ÖB erfolgte, enthielten diese Angaben Aufwände für Koordinierungstätigkeiten für den ausschließlichen Anwendungsbereich der VwV ÖB. Dieser ist jedoch nicht deckungsgleich mit dem UVwG ist.²³³ So wurden für die Vorhaben, die in den Anwendungsbereich der VwV ÖB fielen, 68 Prozent der Stunden für

²²⁸ Aufgrund der durchschnittlichen Berechnung der Aufwände aller RP kommt es zu einer Abweichung der gesamten Normstellen von der Aufsummierung der einzelnen gesamten Normstellen der RP.

²²⁹ Die Summe unterscheidet sich aufgrund unterschiedlicher Rundungen um 0,1 Normstellen von der Darstellung des Bundes- und Landesvorhaben.

²³⁰ Der Aufwand für die Projekt VwV ÖB Koordination Zuarbeit Landesbetrieb Gewässer lag im Durchschnitt bei 6,1 Stunden pro Monat, was einer Normstelle von 0,04 entsprach.

²³¹ Spezifische Aufwände umfassen die Aufwände für TÖB, BImSchG, Dritte, und alle Hinwirkungen, die aufsummiert wurden.

²³² Die Hinwirkung der RP auf dritte Vorhabenträger im Rahmen von PFV, ROV und § 10 BImSchG entfällt, da in § 2 UVwG lediglich die Vorhabenträger verpflichtet sind und somit die Hinwirkungspflicht gegenüber Dritten entfällt.

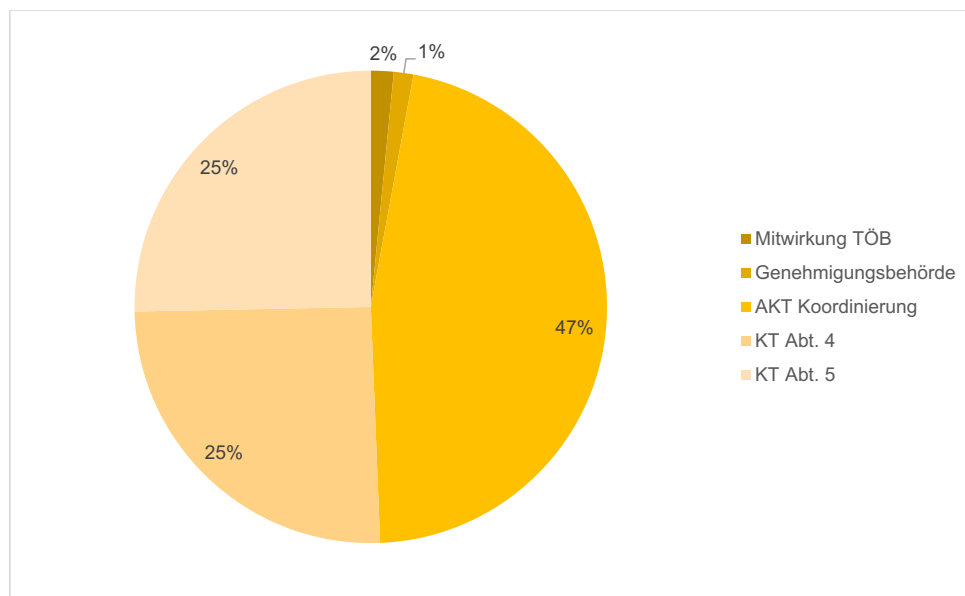
²³³ Beispielsweise Koordinierungen im Rahmen von ROV oder § 10 BImSchG-Vorhaben bzw. nicht-förmliche und nachlaufende ÖB.



die frühe ÖB aufgewendet. Da die frühe ÖB, die im Rahmen der VwV ÖB erbracht wurde, bis auf wenige Vorhaben deckungsgleich mit den Vorhaben ist, die im Rahmen des § 2 UVwG erbracht wurde, kann davon ausgegangen werden, dass eben jene 68 Prozent des Stundenaufwands auch für UVwG relevante Vorhaben aufgewendet wurde.²³⁴ Im Folgenden werden die Stunden für Koordinierungstätigkeiten im Zeitraum 2015 bis 2017 dargestellt, da nur für diesen Zeitraum alle drei Phasen der ÖB im Rahmen der VwV ÖB evaluiert wurden und somit nur für 2015 bis 2017 der Anteil für die frühe ÖB berechnet werden konnte.

Die in Abbildung 3 dargestellte Verteilung stellt somit eine Schätzung des Koordinierungsaufwands dar, der für die frühe ÖB entstanden sein könnte. Die Verteilung gibt jedoch einen belastbaren Eindruck über den Koordinierungsaufwand. So wurden im beobachteten Zeitraum 24.468,2 Stunden für Koordinierungstätigkeiten aufgewendet.

Abbildung 3: Koordinierungstätigkeiten und spezifische Aufwände der RP, 2015-2017



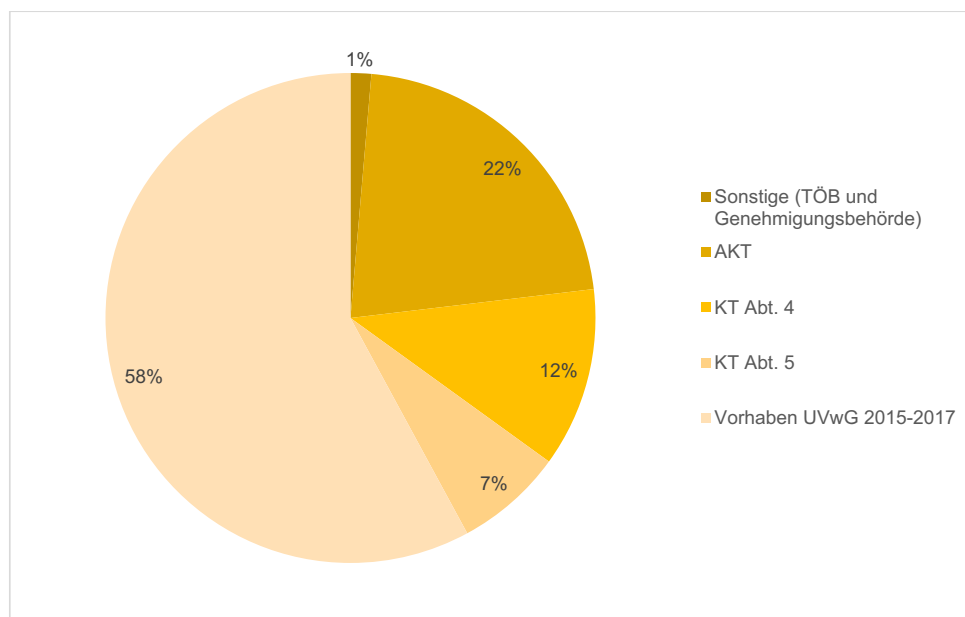
Zunächst wird deutlich, dass knapp die Hälfte (47 Prozent) dieser Tätigkeiten einerseits für die allgemeine Koordinierung von ÖB-Prozessen (AKT Koordinierung) sowie 50 Prozent für die Koordinierung von früher ÖB innerhalb der Abteilungen 4 und 5 aufgewendet wurde (jeweils 25 Prozent). Eine marginale Rolle spielten Koordinierungsaktivitäten (3 Prozent) die Mitwirkung als TÖB sowie Beteiligungsmaßnahmen als Genehmigungsbehörde. Vergleicht man die Aufwände für Koordinierungstätigkeiten mit den Stunden, die projektbezogen eingesetzt wur-

²³⁴ Die Aufwände für die frühe ÖB im Rahmen der VwV ÖB sind bis auf das bereits erwähnte Wegfallen der Hinwirkungspflicht deckungsgleich.



den, so wird deren Bedeutsamkeit deutlich: Mit einem Anteil von 42 Prozent banden Koordinierungstätigkeiten einen erheblichen Anteil des Gesamtstundenaufwands (siehe Abbildung 4).²³⁵

Abbildung 4: Aufwände für Koordinierungstätigkeiten und Vorhaben, 2015-2017



6.1.4 Kosten

Nachfolgend werden die Kosten für private und öffentliche Vorhabenträger auf der Grundlage der Angaben in der standardisierten Onlineumfrage dargestellt. In diesem Zusammenhang soll vorab darauf hingewiesen werden, dass sich die Anzahl der Antworten der jeweiligen Vorhabenträgergruppe (kommunal, privat, RP) deutlich unterscheidet. So lagen dem Evaluationsteam wesentlich mehr Angaben von öffentlichen als von privaten Vorhabenträgern vor, was bei der Interpretation der Werte berücksichtigt werden muss. Des Weiteren werden im Folgenden die Kosten für externe Dienstleister präsentiert.

Kosten frühe ÖB

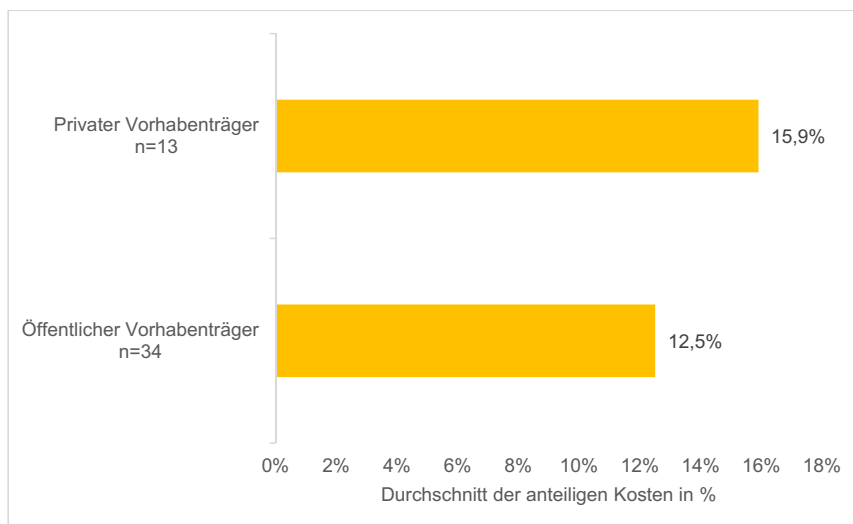
Um die Kosten der frühen ÖB zu ermitteln, wurden die Vorhabenträger im Rahmen der standardisierten Onlinebefragung gefragt, wie viel Prozent der Gesamtkosten auf die frühe ÖB entfielen. Die Angaben der privaten und öffentlichen Vorhabenträger unterschieden sich dabei

²³⁵ Sonstige Aufwände („Sonstige“), die in Abbildung 4 dargestellt sind umfassen die Hinwirkung der RP im Rahmen von PFV, ROV, § 10 BImSchG, die Beteiligungsmaßnahmen der Genehmigungsbehörden für Dritte und die Mitwirkung als Träger öffentlicher Belange.



nicht wesentlich (siehe Abbildung 5). Im Durchschnitt investierten öffentliche Vorhabenträger mit durchschnittlich 12,5 Prozent etwas weniger als private Vorhabenträger (15,9 Prozent).

Abbildung 5: Anteilige Kosten für die frühe ÖB



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Kosten für externe Dienstleister

Neben den Aufwänden für Personalstunden und Koordinierungstätigkeiten fielen Kosten für externe Dienstleister im Rahmen einiger UVwG relevanter Vorhaben an. Dies gilt sowohl für die RP und kommunale Vorhabenträger als auch für private Unternehmen. In der standardisierten Onlineumfrage wurde der prozentuale Anteil der Kosten für die Dienstleister an den Gesamtkosten abgefragt. Leider gaben nur sehr wenige Vorhabenträger diese prozentualen Kosten an, sodass an dieser Stelle auf eine Darstellung der Ergebnisse verzichtet wird, da die wenigen Aussagen nicht repräsentativ sind.

Jedoch konnten Kosten für externe Dienstleister hinsichtlich der Vorhaben ausgewertet werden, für die von den RP im Zeitraum der Evaluation eine frühe ÖB durchgeführt worden waren. Da dem FÖV aufgrund der parallel laufenden Evaluation VwV ÖB vonseiten aller RP neben monatscharfen Personalstundenaufwänden ab 2016 auch die jährlichen Ausgaben für Sachkosten sowie Honorare vorliegen, können für den Zeitraum 2016 bis 2019 ebenso Angaben über unter das UVwG fallende Vorhaben gemacht werden, bei welchen ein RP Vorhabenträger war. Insgesamt wurden entsprechend durch die RP für den Zeitraum 2016-2019 externe Kosten über insgesamt 1.070.895,33€ übermittelt. Hiervon entfielen 884.723,58€ (82,62 Prozent) auf Honorarkosten und 186.171,75€ (17,38 Prozent) auf Sachkosten.

Unter Honorare fielen typischerweise Dienstleistungen wie Gutachten und technische Untersuchungen/Planungen, Moderationskosten, Konzipierung, Herstellung und Übersetzung von Infotafeln, Erstellung von Grafiken und Photographien sowie die Durchführung von Drohnen-



fügen, Konzipierung von Infoflyern/Plakaten, Erstellung von Dokumentarfilmen/Visualisierungen, Beratung und organisatorische Unterstützung (Kommunikation, Projektsteuerung) sowie Protokollierungsarbeiten.

Unter die anfallenden Sachkosten entfielen: Raummieten, Verpflegungen/Catering, technische Mieten (Konferenztechnik, Toilettenanlagen, Heizkosten), Transportmittel (Busfahrten, Fahrtkostenerstattung), Druckkosten Materialien, Gebühren und Künstlersozialabgabe.

Insgesamt ließen sich 35,3 Prozent (377.944,08€) der durch die RP übermittelten externen Aufwände UVwG-Vorhaben aus dem Infrastrukturbereich Straße (Abteilung 4) zuordnen, während 64,7 Prozent (692.951,25€) der externen Kosten aus dem Infrastrukturbereich Gewässer und Hochwasserschutz (Abteilung 5) stammten.

6.1.5 Zusammenfassung

Im beobachteten Evaluationszeitraum wurden 169 Vorhaben untersucht, die in den Anwendungsbereich des UVwG fielen. Belastbare Aussagen über Aufwände und Kosten waren für Vorhaben möglich, bei denen die RP Vorhabenträger waren. So übermittelten die RP dem Evaluationsteam im Zeitraum 2015 bis 2019 detaillierte Informationen über die von ihnen aufgewendeten Stunden für die frühe ÖB und für die angefallenen Koordinierungstätigkeiten und spezifischen Aufwände. Insgesamt wurden in dem genannten Zeitraum 51.800,9 Stunden von allen RP aufgewendet, wobei die Anzahl der Stunden vorhabenabhängig war. Entsprechend wurden die aufgewendeten Stunden insbesondere für vorhabenspezifische Tätigkeiten verbucht, nur wenige entfielen auf allgemeine Koordinierungstätigkeiten.

6.2 Informationen über Vorhabenträger, Vorhaben, Funktionen und Tätigkeiten

Im Folgenden werden die Vorhabenträger, Verfahrensarten sowie Planungszuständigkeiten getrennt nach öffentlichen und privaten Vorhabenträgern der im Zeitraum der Evaluation fallenden Vorhaben dargestellt. Wie bereits erwähnt, verpflichtet § 2 UVwG sowohl öffentliche als auch private Vorhabenträger zur Durchführung von ÖB-Maßnahmen. Auf Grundlage der monatlichen Datenerhebung bei den RP sowie der an zwei Zeitpunkten (2016 und 2019) durchgeführten Erhebung bei den Land- und Stadtkreisen Baden-Württembergs können Aussagen über die im Zeitraum der Evaluation in den Anwendungsbereich des § 2 UVwG fallenden Vorhaben getroffen werden. Von den RP wurden 140 Vorhaben im Evaluationszeitraum berichtet. Von den Land- und Stadtkreisen wurden insgesamt 180 Vorhaben gemeldet. Somit bildeten im Evaluationszeitraum insgesamt 320 Vorhaben, die in den Anwendungsbereich des § 2 UVwG fielen, die Basis der Analysen.²³⁶

6.2.1 Vorhaben der RP im Anwendungsbereich des § 2 UVwG

Informationen über die Vorhaben, bei denen die RP Vorhabenträger waren, hatte das Evaluationsteam über die von den RP monatlich ausgefüllten Fragebögen seit 2015. Dabei wurden

²³⁶ Eine Darstellung der Evaluationszeiträume erfolgte in Kapitel 5.



unter anderem Informationen über die Verfahrensart, die Infrastrukturbereiche sowie die Vorhabensträger dokumentiert²³⁷.

Von den 140 von den RP im Evaluationszeitraum gemeldeten Vorhaben wurden 124 Vorhaben als Planfeststellungsverfahren durchgeführt (88,6 Prozent); bei den restlichen Vorhaben wurde keine Verfahrensart gemeldet. Bei 66 Vorhaben war das Land Vorhabenträger (47,1 Prozent). 51 Vorhaben wurden als Bundesauftragsverwaltung durchgeführt (36,4 Prozent) und ein Vorhaben wurde durch einen öffentlich-rechtlichen Dritten als Vorhabenträger durchgeführt.²³⁸

Bei den von den RP durchgeführten Vorhaben wurde lediglich bei knapp einem Viertel der 140 Vorhaben ein Beteiligungsscopings (in Verbindung mit einer UVP) durchgeführt (21,4 Prozent bzw. 2,1 Prozent in Verbindung mit einer UVP). Im Unterschied zu den unter die VwV ÖB fallenden Vorhaben, sind die Vorhabenträger, die in den Anwendungsbereich des § 2 UVwG fielen, nicht dazu verpflichtet.

77 der gemeldeten Vorhaben waren dem Bereich Straße zugeordnet (55 Prozent – Abteilung 4). 63 Vorhaben wurden im Bereich Gewässer/Umwelt von den Abteilungen 5 der RP durchgeführt (45 Prozent).

6.2.2 Vorhaben kommunaler und privater Vorhabenträger

Nach § 2 Abs. 1 UVwG sind Vorhabenträger, ungeachtet der Tatsache ob es sich um einen privaten Vorhabenträger oder eine öffentliche Stelle handelt, dazu verpflichtet, eine frühe ÖB durchzuführen. Zum einen handelte es sich dabei um die bereits erwähnten Vorhaben, die von den RP als Vorhabenträger durchgeführt wurden. Des Weiteren werden auch kommunale und private Vorhaben, welche in die Zuständigkeitsbereiche der 35 Landkreise und neun kreisfreien Städte als Genehmigungsbehörde fallen, unter das § 2 UVwG verortet. Um alle für die Evaluation relevanten Vorhaben zu erfassen, wurden im Zuge der Evaluation zwei Vollerhebungen in den Jahren 2016 und 2019 durchgeführt (siehe Kapitel 5). Dabei konnten insgesamt 180 Vorhaben für die Evaluation erfasst werden. Die 180 Vorhaben setzen sich wie folgt zusammen: Im Zeitraum vom 01.01.2015 bis zum 31.12.2016 wurden von 44 unteren Verwaltungsbehörden 108 Vorhaben gemeldet, wobei 43 auf öffentliche und 65 auf private Vorhabenträger zurückgingen. Für den zweiten Erhebungszeitraum vom 01.01.2017 bis zum 30.06.2019 wurden von 36 unteren Verwaltungsbehörden insgesamt 72 Vorhaben genannt, wobei 23 auf öffentliche und 49 auf private Vorhabenträger entfielen.

Gemeldete Vorhaben zwischen 2015 und 2016

Von den 108 in den Jahren 2015 und 2016 gemeldeten Vorhaben, die von einem öffentlichen Vorhabenträger durchgeführt wurden, waren zwei Drittel aus dem Infrastrukturbereich Gewässer und Hochwasserschutz (75 Prozent, 32 Nennungen, siehe Abbildung 6) Hierunter fielen beispielsweise Renaturierungen, Hochwasserdämme, Entlastungsmaßnahmen sowie weitere Hochwasserschutzmaßnahmen wie Rückhaltebecken oder Durchlassbauwerke. Unter den genannten Vorhaben finden sich sowohl Neubauten/Erneuerungen und Erweiterungen als

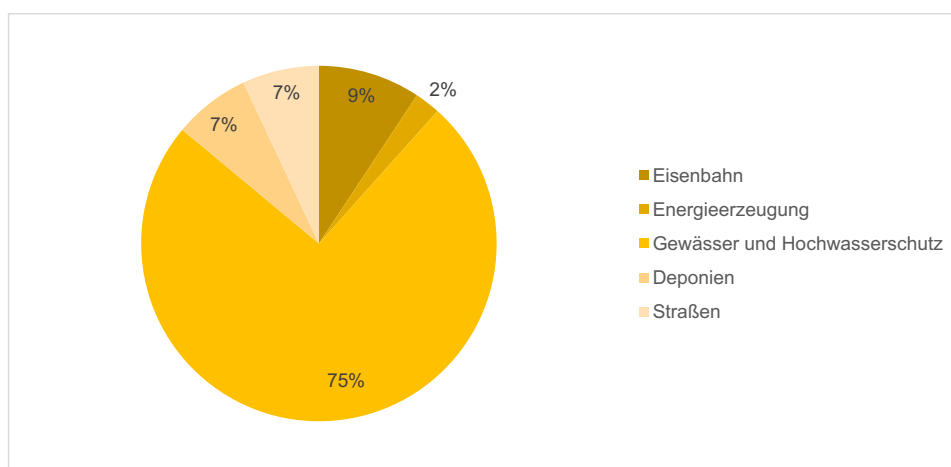
²³⁷ Durchgeführt wurden die 140 Vorhaben von den RP. Jedoch war es beispielsweise im Falle der Bundesauftragsverwaltung möglich, dass eine andere öffentliche Stelle ausführender Vorhabenträger war (in diesem Fall der Bund), die RP jedoch die durchführenden Vorhabenträger waren.

²³⁸ Auch hier fehlten bei den restlichen Vorhaben Angaben zu den Vorhabenträgern.



auch Instandsetzungen. Neun Prozent der gesamten Vorhaben stammen aus dem Bereich Eisenbahn (vier Nennungen) und betreffen regionale Schienennetze. Weitere sieben Prozent (drei Nennungen) umfassen Deponie-Vorhaben. Im gleichen Umfang (sieben Prozent) waren Vorhaben aus dem Infrastrukturbereich Straße dabei (drei Nennungen: Ortsumfahrungen und Radweg). Die restlichen zwei Prozent betrafen ein Vorhaben aus dem Bereich Energieerzeugung (Wasserkraftanlage in kommunaler Trägerschaft).

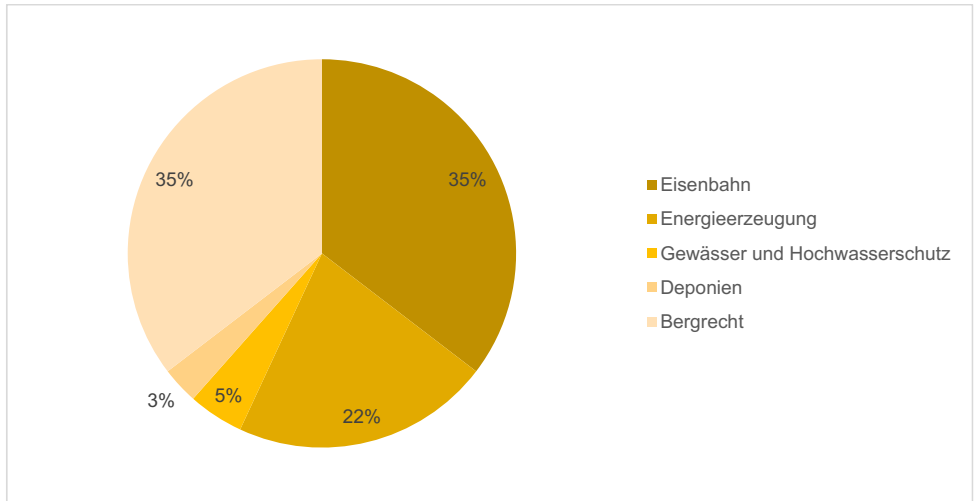
**Abbildung 6: Öffentliche Vorhaben nach § 2 UVwG, Zeitraum 2015-2016
Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte**



Bei den privaten Vorhabenträgern stammten für den Zeitraum 2015 bis 2016 35 Prozent der Vorhaben (23 Nennungen) aus dem Bereich Bergrecht (insbesondere Bau- und Erweiterungsvorhaben von Steinbrüchen) sowie in gleichem Umfang aus dem Bereich Eisenbahn, die Vorhaben bezüglich Schienennetze in privater Trägerschaft betreffen (siehe Abbildung 7). Weitere 22 Prozent der Vorhaben (14 Nennungen) stammten aus dem Infrastrukturbereich Energieerzeugung, wobei es sich um Bauvorhaben für Windenergieanlagen sowie Stromleitungsbauten oder Anlagenbauvorhaben handelte. Wenige waren den Bereichen Gewässer und Hochwasserschutz (Fünf Prozent, z. B. Tiefbrunnenbohrungen und Wasserrückhaltebecken) und dem Deponiebereich zugeordnet (drei Prozent).



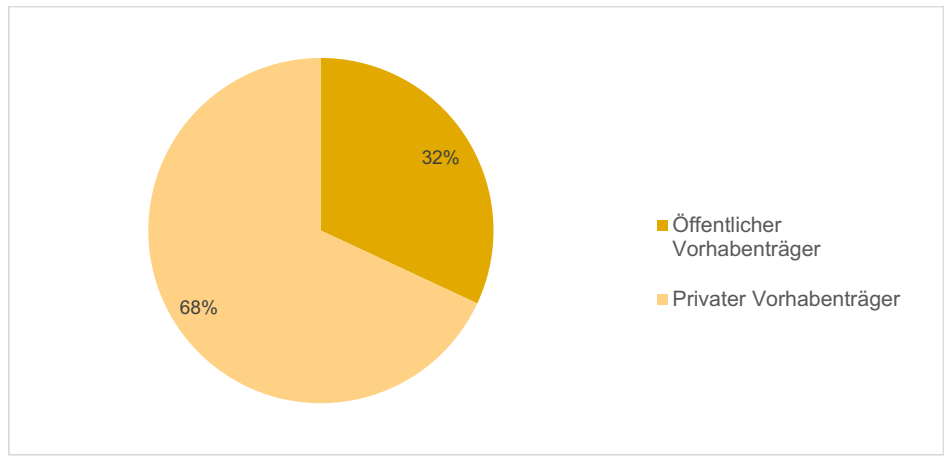
Abbildung 7: Private Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum, 2015-2016 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte



Gemeldete Vorhaben zwischen 2017 und 2019

Wie bereits erwähnt, konnten in der zweiten durch das FÖV durchgeführten Erhebung Rückmeldungen von 36 Landkreisen und kreisfreien Städten ausgewertet werden. An Vorhaben nach § 2 UVwG für den Zeitraum 01.01.2017 bis zum 30.06.2019 wurden 72 Vorhaben genannt, wobei ein Drittel auf öffentliche und zwei Drittel auf private Vorhabenträger zurückgingen (siehe Abbildung 8).

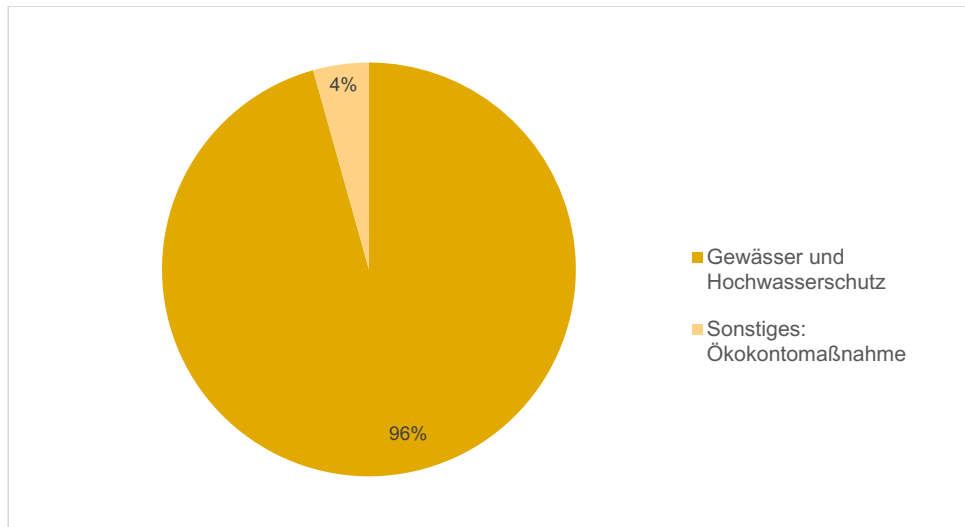
Abbildung 8: Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017-30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte





Ähnlich wie in der ersten Erhebung stammten nahezu alle öffentlichen Vorhaben aus dem Bereich Gewässer und Hochwasserschutz (96 Prozent, 22 Nennungen, siehe Abbildung 9). Nur ein Vorhaben fiel in einen sonstigen Infrastrukturbereich (Ökokontomaßnahme).

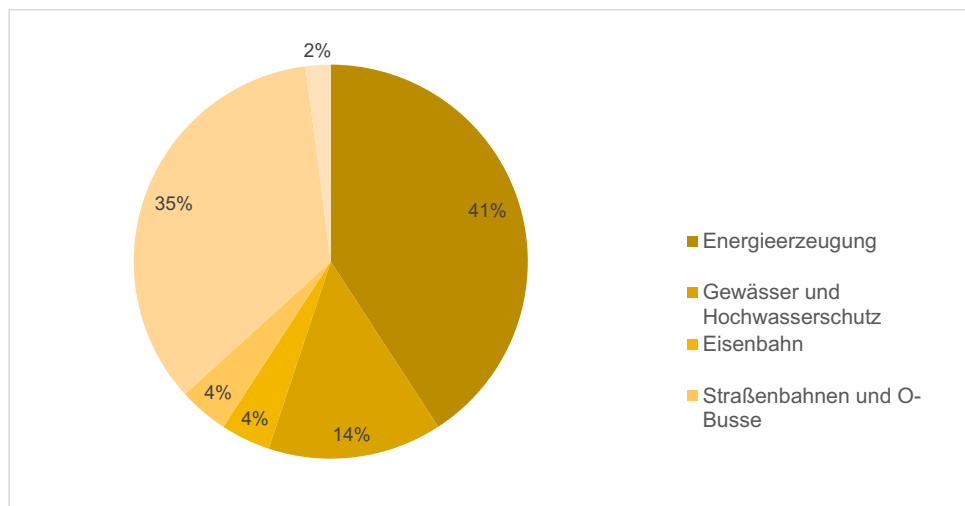
Abbildung 9: Öffentlichen Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017-30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte



Die Verteilung der Vorhaben, die von privaten Vorhabenträgern durchgeführt wurden, fiel in Bezug auf die Bereiche breiter aus (siehe Abbildung 10). Der größte Anteil war den Bereichen Energieerzeugung (41 Prozent bzw. 20 Nennungen) und Bergrecht (35 Prozent bzw. 17 Nennungen) zugeordnet. Die restlichen Nennungen entfielen zu 14 Prozent auf Gewässer und Hochwasserschutz (sieben Nennungen), jeweils mit vier Prozent auf Eisenbahn und Straßenbahnen/O-Busse (je zwei Nennungen) sowie eine Nennung auf den Infrastrukturbereich Deponien (zwei Prozent).



Abbildung 10: Private Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017-30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte



6.2.3 Informationen über Vorhabenträger

Neben diesen Basisinformationen konnten durch die standardisierten Onlineumfragen bei 94 Vorhabenträgern weitere Informationen gewonnen werden. Darüber hinaus lieferten durchgeführte Interviews Einblicke über die personellen Ressourcen innerhalb der öffentlichen Behörden und Unternehmen.

Von den 94 Vorhabenträgern beteiligten sich deutlich mehr öffentliche (71) als private (23) Vorhabenträger an der Umfrage. Als öffentliche Vorhabenträger nahmen zum einen die vier RP Baden-Württembergs teil: Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen. Zum anderen beteiligten sich verschiedene Kommunen (sechs Gemeinden und ein Stadtkreis) und Gemeindeverbände. Die Größe der Kommunen, gemessen an der Einwohnerzahl, variierte dabei erheblich: Die Anzahl lag, nach Angabe der Befragten, zwischen 59 und 2.264.469 Personen. Entsprechend unterschiedlich war die Ausstattung personeller Ressourcen.

Weitere Informationen über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei der frühen ÖB wurden im Rahmen der vertieften Untersuchung ausgewählter Vorhaben ermittelt. Dabei zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den Vorhabenträgern, in größeren Unternehmen bzw. Behörden (RP) und kleineren Unternehmen bzw. Behörden (insbesondere Kommunen). So sind bei den RP in erster Linie, neben der jeweiligen Projektleitung, die Referentinnen und Referenten für ÖB in den jeweils zuständigen Abteilungen für die Planung und Durchführung des ÖB-Prozesses zuständig. Im Falle eines interviewten kommunalen Vorhabenträgers existierte keine für die ÖB zuständige Gruppe oder Abteilung innerhalb des Zweckverbands. Das Personal, das für den Verband tätig war, wurde vielmehr von den beiden Kommunen gestellt, die den Zweckverband gebildet hatten. Diese Information ist ein Indiz für die unterschiedliche personelle Ressourcenausstattung für die Planung und Durchführung von ÖB. So verfügen die RP insbesondere durch die im Zuge der VwV ÖB neu geschaffenen Stellen der ÖB-Referentinnen und Referenten über vergleichsweise gute personelle Kapazitäten.



Nicht nur bei den Kommunen war die Größe sehr unterschiedlich, auch die an der Umfrage teilgenommenen privaten Vorhabenträger unterschieden sich, gemessen an der Zahl der Mitarbeitenden. Die Anzahl der Mitarbeitenden bewegte sich zwischen vier und 16.000. Entsprechend unterschiedlich fiel die Institutionalisierung der ÖB aus. So berichteten vier der interviewten privaten Vorhabenträger, dass keine eigenständige Abteilung bzw. eigens für die ÖB zuständige Personen existieren. Die ÖB würde von den Projektleiterinnen und -leitern bzw. Geschäftsführerinnen und -führern neben den Aufgaben des Projektmanagements durchgeführt. Zwei der größeren Unternehmen gaben dagegen an, dass eine bzw. mehrere Abteilungen und Gruppen in ihrem Unternehmen existieren würden, die für die ÖB zuständig seien. Weitere Varianten für ÖB-Zuständigkeiten bei den privaten Vorhabenträgern waren: PR-Abteilung, verschiedene Gruppen und die eigene Unternehmenskommunikations-abteilung. Die deutlichen Differenzen in der Ressourcenausstattung für ÖB-Tätigkeiten haben in der Folge erhebliche Folgen für die Planung und Ausgestaltung der ÖB. Jedoch ungeachtet der gravierenden Unterschiede und Möglichkeiten, die auch bei den öffentlichen Vorhabenträgern zu beobachten sind, fielen alle privaten Vorhaben unter die Verpflichtung zur Durchführung einer frühen ÖB nach § 2 UVwG.

6.2.4 Zusammenfassung

Im Evaluationszeitraum fielen 140 Vorhaben, die von den RP als Vorhabenträger durchgeführt wurden, unter den Anwendungsbereich des § 2 UVwG, wobei mehr als ein Drittel der Vorhaben als Bundesauftragsverwaltung durchgeführt wurden. Die von den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern vorliegenden Informationen offenbarten große Unterschiede hinsichtlich der Größe der Kommune/des Unternehmens und in Bezug auf die personelle Ressourcenausstattung. In Abhängigkeit von der Größe der Kommune bzw. des Unternehmens existierten ÖB-Abteilungen und entsprechende Fachkräfte. So verfügten kleinere Kommunen und Unternehmen weniger über entsprechende Ressourcen als große Kommunen und Unternehmen sowie die mit zusätzlichen Stellen ausgestatteten RP.

6.3 Zeitpunkt und Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

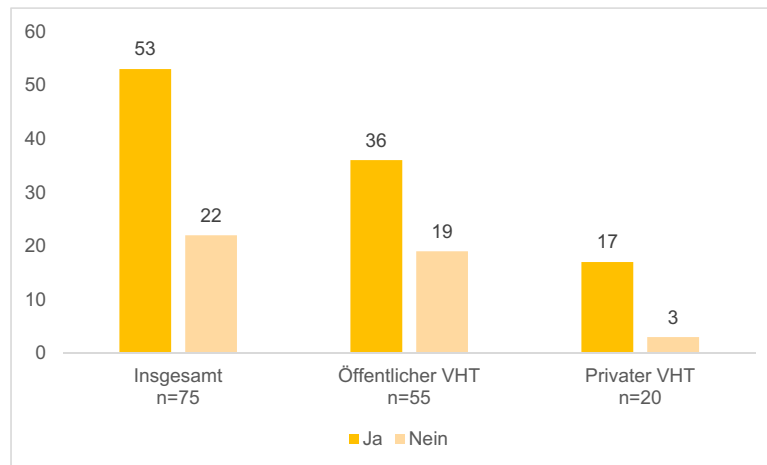
Eines der zentralen Erfolgskriterien informeller ÖB ist ein möglichst frühzeitiger Beginn der Information, Kommunikation und Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern, da so bestehende Gestaltungsmöglichkeiten bestmöglich genutzt werden können. Bedenken, Anregungen, Ideen etc. können frühestmöglich in den Prozess mit aufgenommen werden. Die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt ist jedoch auch projektabhängig, zudem bei großen Infrastrukturvorhaben auch das Dilemma des Beteiligungsparadox virulent wird: Zu einem frühen Zeitpunkt ist ein Vorhaben meist zu unkonkret und das öffentliche Interesse entsprechend gering. Je konkreter das Vorhaben wird, desto größer wird das öffentliche Interesse, wobei zugleich die Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten schwinden. Eine sinnvolle Orientierung können dabei die formellen zentralen Planungsschritten darstellen. Der Planungsleitfaden betont in besonderem Umfang die Bedeutung einer frühen ÖB. Diese soll Bürgerinnen und Bürger möglichst frühzeitig einbeziehen, um deren Belange zu berücksichtigen und Konflikte zu antizipieren. Mit Hilfe der frühen ÖB soll noch vor der Antragsstellung, soweit keine gesetzliche Bedarfsplanung vorliegt, über den Bedarf oder Alternativen gesprochen werden.

Bei den meisten der befragten Vorhabenträger war die frühe ÖB bereits abgeschlossen (siehe Abbildung 11). Insofern stellen die in diesem und den nachfolgenden Kapiteln dargestellten



Ergebnisse retrospektive Bewertungen dar und ermöglichten weitreichende Einblicke in die Erfahrungen und Beurteilungen.

Abbildung 11: Stand der frühen ÖB



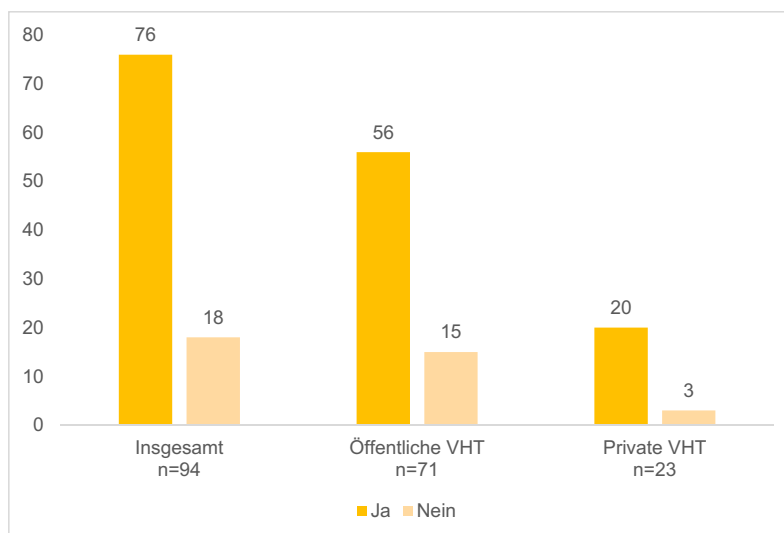
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

6.3.1 Durchführung und Gründe

In welchem Umfang eine frühe ÖB seitens der öffentlichen und privaten Vorhabenträger durchgeführt wurde, zeigt Abbildung 12. Die Ergebnisse der Onlineumfrage verdeutlichten, dass rund zwei Drittel aller Vorhabenträger eine frühe ÖB durchgeführt hatten. Davon waren 56 Befragte öffentliche (73,7 Prozent) und 20 Befragte private Vorhabenträger (26,3 Prozent). Anders ausgedrückt: Rund ein Drittel hatten demnach keine frühe ÖB durchgeführt. Das UVwG formuliert für die Durchführung von ÖB eine Soll-Verpflichtung, aber keine Muss-Bestimmung.



Abbildung 12: Durchführung der frühen ÖB



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Die Vorhabenträger, die keine frühe ÖB umgesetzt hatten, gaben unterschiedliche Gründe dafür an. Öffentliche Vorhabenträger verwiesen darauf, dass das Vorhaben keine frühe ÖB erforderlich gemacht habe, das Planungsstadium zu früh oder zu weit vorangeschritten sei, die Betroffenen und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu gering seien sowie das Vorhaben im Gesamten unstrittig sei. Private Vorhabenträger hatten auf Nachfrage nur angegeben, dass keine frühe ÖB erforderlich sei.

Nicht nur die Gründe für den Entschluss, eine frühe ÖB nicht durchzuführen, wurden bei den Vorhabenträgern abgefragt. Des Weiteren wurden sie um eine Einschätzung über ihr zukünftiges Verhalten gebeten, d. h. ob sie bei zukünftigen und vergleichbaren Vorhaben (Größe, Art des Bauvorhabens, Örtlichkeit, Ausmaß der Betroffenheit) wieder keine frühe ÖB durchführen würden. Die Antworten fielen unterschiedlich aus: Acht der 15 befragten Vorhabenträgern würden weiterhin darauf verzichten, die anderen sieben tendierten dagegen zur Durchführung einer ÖB. Die Antworten machten deutlich, dass die Entscheidung zur Durchführung von ÖB stark projektabhängig war und insbesondere von den jeweiligen Rahmenbedingungen geleitet wurde. Des Weiteren erhöhten positive Erfahrungen bei der Durchführung von ÖB auf Seiten der Vorhabenträger die Wahrscheinlichkeit, auch zukünftig entsprechende Maßnahmen einzusetzen. Die Entscheidung gegen den zukünftigen Einsatz lag auf Seiten der öffentlichen Vorhabenträger unter anderem in der wahrgenommenen niedrigen Effizienz. So stünden Aufwand und Nutzen in keinem Verhältnis. Darüber hinaus wurden die Fragen der Notwendigkeit und des Interesses bei den Bürgerinnen und Bürger thematisiert. So sei es wichtig, abzuschätzen, ob das Interesse am Vorhaben groß genug sei, um ÖB-Maßnahmen einzusetzen. Des Weiteren gäbe es Vorhaben, die unstrittig seien und keine weitreichenden ÖB-Maßnahmen erforderten. Vielmehr sei bei entsprechenden unstrittigen Vorhaben die Information über eine Webseite ausreichend.

Private Vorhabenträger führten als Grund für den zukünftigen Verzicht auf frühe ÖB einzig den zu hohen Personalaufwand an.

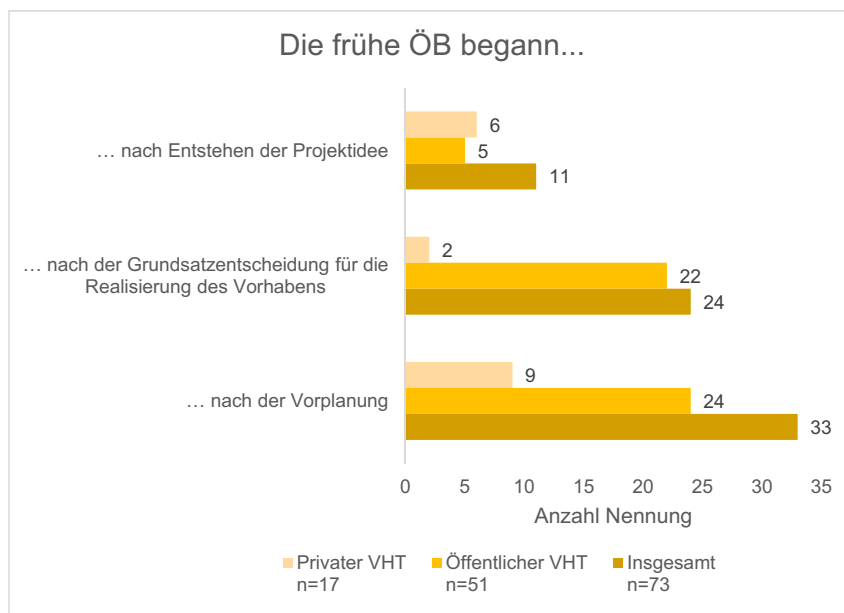


6.3.2 Startpunkt der frühen ÖB

Nach Maßgabe der Beteiligungsforschung ist der Startpunkt der frühen ÖB entscheidend für den Erfolg einer ÖB und des Vorhabens als Ganzes. Daher wurde im Rahmen der Onlineumfrage der Startpunkt der ÖB-Maßnahmen geprüft. Abbildung 13 zeigt die Ergebnisse in Abhängigkeit vom Vorhabenträger. Die Antwortskala sah drei unterschiedliche Startzeitpunkte vor: Der früheste Mögliche war der Start nach Entstehen der Projektidee. Der etwas spätere Zeitpunkt war der Start nach der Grundsatzentscheidung und der dritte, späteste Zeitpunkt für ÖB-Maßnahmen war im Rahmen der Vorplanung. Die Antworten offenbarten deutliche Differenzen zwischen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern. Öffentliche Vorhabenträger begannen mit ÖB-Maßnahmen sowohl nach der Grundsatzentscheidung als auch nach der Vorplanung, d. h. eher relativ spät. Nur bei sehr wenigen Vorhabenträgern fiel der Start der ÖB bereits mit der Projektidee zusammen. Private Vorhabenträger starteten im Vergleich dazu die ÖB entweder bereits nach Entstehung der Projektidee (sehr früh) oder nach der Vorplanung (relativ spät) und äußerst selten nach der Grundsatzentscheidung für die Realisierung des Vorhabens.

Insgesamt gaben fünf Befragte in der Kategorie „Sonstiges“ einen anderen Startzeitpunkt für die frühe ÖB an. Von diesen Befragten waren drei öffentliche Vorhabenträger und zwei private Vorhabenträger. Die öffentlichen Vorhabenträger gaben an, dass die frühe ÖB mit dem Abschluss einer Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) zur Standortwahl und somit vor Beginn der Vorplanung begonnen hatte. Auch wurde angegeben, dass die frühe ÖB mit dem Planungsbeginn oder während der Vorplanung begonnen hatte. Die privaten Vorhabenträger wiederum gaben als sonstige Zeitpunkte des Beginns der frühen ÖB den Abschluss aller Untersuchungen oder durchgeführte Scopingtermine an.

Abbildung 13: Startzeitpunkt der frühen ÖB





6.3.3 Kommunikation über Ziele und Möglichkeiten der frühen ÖB

§ 2 Abs. 1 S. 2 UVwG hält die Vorhabenträger dazu an, die Ziele, die Mittel der Umsetzung des Vorhabens sowie die Auswirkungen der baulichen Maßnahmen des Vorhabens gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen. Nach Einschätzung aller interviewten Vorhabenträger wurde diesen Zielen und Vorgaben der Transparenz entsprochen. Auch die baulichen Maßnahmen und Auswirkungen seien bei allen vertieft untersuchten Vorhaben gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert worden. Die Kommunikation der Ziele, Mittel und Auswirkungen erfolgte dabei durch verschiedene Formate (Informationsveranstaltungen, bilaterale Gespräche, Begehungen etc.); insbesondere Projekthomepages wurden genutzt, um kontinuierliche Informationen über die Vorhaben transparent zu machen. Während die Ziele häufig bereits zu Beginn der Projekte kommuniziert wurden, wurden die Mittel und Auswirkungen je nach Projektfortschritt und -planung sowie auch teilweise erst auf Nachfragen der Beteiligten angesprochen (insbesondere Umweltauswirkungen wurden erst im Verlauf der ÖB thematisiert).

Die Vorhabenträger wurden darüber hinaus im Rahmen der Interviews gefragt, inwiefern bestehende Gestaltungsspielräume kommuniziert wurden. Vertreterinnen und Vertreter der RP wiesen darauf, dass die Möglichkeiten und Grenzen durchgehend und kontinuierlich deutlich gemacht worden seien, insbesondere die letztendliche Entscheidungsbefugnis sei klar kommuniziert worden.

Diese Einschätzungen wurden mit den Bewertungen der Stakeholder verglichen, wobei sich teilweise Übereinstimmungen offenbarten: Der Großteil der Stakeholder gab an, dass die Gestaltungsspielräume kommuniziert worden seien. Gleichzeitig kritisierte jedoch eine Minderheit, dass der Rahmen der ÖB nicht deutlich gemacht worden sei. Widersprüche in den Aussagen von Stakeholdern zweier Vorhaben wiesen eindrücklich auf die Notwendigkeit einer klaren Kommunikation hin. Kritisiert wurde darüber hinaus von Seiten der Stakeholder eine mangelnde Transparenz in Bezug auf den Umgang mit Vorschlägen und Hinweisen der beteiligten Akteure.

6.3.4 Zusammenfassung

Zum Zeitpunkt der Onlinebefragung war bei den meisten untersuchten Vorhaben die frühe ÖB bereits abgeschlossen. Der Startzeitpunkt der frühen ÖB unterschied sich zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern: Während die öffentlichen Vorhabenträger eher später starteten, nach der Grundsatzentscheidung bzw. nach der Vorplanung, führten private Vorhabenträger ÖB-Maßnahmen sowohl sehr früh durch - bereits nach der ersten Projektidee - als auch eher später - nach der Vorplanung. Im Rahmen der Umfrage gab ein Drittel der Vorhabenträger an, keine ÖB durchgeführt zu haben. Dieser Verzicht wurde auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt: mangelndes Interesse auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger, unstrittiges Vorhaben sowie falscher Zeitpunkt. Was die zukünftige Planung und Durchführung von ÖB angeht, so zeigte sich die Hälfte der Befragten, die keine ÖB durchgeführt hatten, bereit, zukünftig entsprechende Maßnahmen durchführen zu wollen.

In Bezug auf die Kommunikation der Ziele und Auswirkungen kamen sowohl Vorhabenträger als auch Stakeholder zu einer positiven Einschätzung. So seien die Ziele und Maßnahmen ausreichend, frühzeitig und kontinuierlich transparent gemacht worden. Was die Offenlegung der Gestaltungsspielräume angeht, variierten die Beurteilungen: Die Vorhabenträger waren



der Ansicht, diese kommuniziert zu haben und das Gleiche galt für die Mehrheit der Stakeholder. Gleichzeitig kritisierte eine Minderheit der Stakeholder einen Mangel an Offenheit, was die Notwendigkeit einer klaren und kontinuierlichen Kommunikation unterstreicht.

6.4 Vorbereitung und Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Folgenden werden die Planungsprozesse, verwendeten Ressourcen und die Einbindung beteiligter Stakeholder in die Vorbereitung der frühen ÖB thematisiert. Die Planungsprozesse privater und öffentlicher Vorhabenträger werden in diesem Kapitel gemeinsam dargestellt.

6.4.1 Planungsprozesse

Eine transparente und damit nachvollziehbare Planung und Entwicklung von ÖB, insbesondere durch eine klare Kommunikation vor und während des Verfahrens, hat einen zentralen Einfluss auf die Akzeptanz des jeweiligen Verfahrens und von Entscheidungen. Während des Planungsprozesses werden maßgeblichen Weichenstellungen für den Erfolg von ÖB getroffen. Wie die Planungsprozesse der ÖB für die in der Evaluation UVwG relevanten Vorhaben abliefen, wurde im Rahmen der vertieften Analyse durch Interviews mit öffentlichen und privaten Vorhabenträgern untersucht. Dadurch sollten sowohl die inhaltlichen und organisatorischen Prozessschritte der Planung nachvollzogen werden können als auch Einblicke in die internen Zusammenhänge möglich werden.

Für die meisten privaten und kommunalen Vorhabenträger, die im Rahmen der Evaluation interviewt wurden, war die Planung der ÖB eher ein schrittweiser Prozess, der sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen sowie Erfahrungen ergab als ein systematisches, formalisiertes und weitgehend vorstrukturiertes Vorgehen. So würden die Formate nach den Bedarfen der Öffentlichkeit bzw. spezifischer Akteure (Gemeinden, Verbände etc.) ausgewählt und auch die Themen der ÖB würden entsprechend den Interessenslagen der Öffentlichkeit gewählt. Allerdings hat dieses reaktive Vorgehen wenig mit einer systematischen Akteurs- und Umfeldanalyse zu tun. Die Planung wird vielmehr durch zufällige Begegnungen und persönliche Erfahrungen geleitet. Daher ist es wenig überraschend, dass der Austausch mit Personen, die bereits Erfahrungen in der ÖB hatten, als wichtige Grundlage für die eigene Planung angeführt wurde. Insbesondere Seminare über dieses Thema würden wichtige Informations- und Austauschforen darstellen. Entsprechend lagen detaillierte Ablaufpläne, Checklisten o. ä. zur Vorbereitung der ÖB in den meisten Fällen nicht vor. Ein privater Vorhabenträger berichtete, dass zwar einzelne Schritte der ÖB festgelegt seien, diese aber nicht zeitlich verankert würden und das Voranschreiten des ÖB-Prozesses stark von den Fortschritten der inhaltlichen Planungen (beispielsweise die Erstellung von Gutachten) abhängen. Eine Planung sei aufgrund unvorhersehbarer Fragen und Themen, die in den Informationsveranstaltungen angeschnitten werden, nicht möglich. Eine formalisierte Vorbereitung könne daher nur eingeschränkt erfolgen.

Allerdings war der Grad der Professionalisierung und Systematisierung bei der Planung auch abhängig von der Größe der Unternehmen. Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von größeren Unternehmen belegten eine größere Expertise in Bezug auf die Planung im Gesamten als auch hinsichtlich der Formate im Speziellen. So wurden Vorbesprechungen mit betroffenen Gemeinden, der Genehmigungsbehörden sowie betroffenen Anwohnerinnen und



Anwohnern durchgeführt sowie eine Auswahl von Formaten angeboten (Informationsveranstaltung und Projektwebseite). In einem Fall ging die Institutionalisierung des Planungsprozesses noch weit darüber hinaus. So wurde auf der Basis eines bestehenden Kommunikationskonzepts, das den Rahmen und die Richtlinien für die ÖB sowie eine Auflistung von Formaten mit einer jeweiligen Bewertung beinhaltete, die durchzuführende ÖB geplant. Das Konzept umfasste alle relevanten Parameter, wie beispielsweise Zielvorstellungen, Zeitpläne, Formate, Zielgruppen etc., die auf der Grundlage einer Umfeldanalyse entstanden waren. Diese ÖB war darüber hinaus als lernendes System angelegt, indem durch regelmäßige Feedbacks der beteiligten Akteure eine kontinuierliche Anpassung des Konzepts sowie der nachfolgenden ÖB-Formate erfolgte.

Beteiligungsscoping

Um die Planung von Vorhaben zu professionalisieren, hatte die VwV ÖB das Instrument des Beteiligungsscopings eingeführt. Die Durchführung von Maßnahmen während der Phase des Beteiligungsscopings ist jedoch nur für die RP als öffentliche Vorhabenträger verpflichtend. Jedoch waren diese aufgrund der Überschneidungen zwischen VwV ÖB und UVwG dazu angehalten, ein Beteiligungsscopings auch bei Vorhaben durchzuführen, die unter das UVwG fielen. Wie die Interviews verdeutlicht hatten, wurde bei drei der fünf vertieft untersuchten Vorhaben ein entsprechendes Beteiligungsscopings vor dem Start der frühen ÖB durchgeführt wurde.²³⁹ Stellenweise wurde auch von der Erarbeitung eines gemeinsamen Beteiligungsfahrplans berichtet. Während des Beteiligungsscopings waren in der Regel die Akteure eingebunden, die sich auch im weiteren Verlauf beteiligten. Die Einbindung zum Beteiligungsscopings erfolgte über eine aktive Einladung seitens der Vorhabenträger. Auf ein Problem, das sich durch das Beteiligungsscopings bzw. das Aufstellen eines Beteiligungsfahrplans ergeben kann, hatte ein RP hingewiesen. So seien die ursprünglich ausgehandelten Formate und zeitlichen Abläufe relativ verbindlich festgelegt, was eine flexible Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen im Laufe der ÖB erschwere. Allerdings sollte eine Nichteinhaltung von Absprachen unbedingt vermieden, weil daraus massive Konflikte entstünden. Ein Vorhabenträger berichtete von einer Situation, in der nachhaltige und schwerwiegende Konflikte durch die Nichteinhaltung der zu Beginn festgelegten Abläufe ausgelöst worden. Vielmehr konnte der Vorhabenträger die Vereinbarungen aufgrund einer politischen Entscheidung nicht einhalten. Um dem Dilemma der Notwendigkeit einer gewissen Flexibilität auf der einen Seite und der Einhaltung von Absprachen auf der anderen zu begegnen, ging ein Vorhabenträger den Weg der schrittweisen Planung. Das ermöglichte eine weitreichende Berücksichtigung der Einwände der Beteiligten und gleichzeitig blieben die Spielräume für flexible Anpassungen seitens des Vorhabenträgers groß genug. Es zeigt sich demnach, dass ein Beteiligungsscopings zwar die Möglichkeit der Einflussmöglichkeiten der Beteiligten hinsichtlich des ÖB-Prozesses erhöhen kann, jedoch auch für die Vorhabenträger hinsichtlich notwendiger Flexibilität problematisch sein kann. Ein entsprechend achtsames Vorgehen ist demnach hinsichtlich des Beteiligungsfahrplans zweckdienlich.

Grundsätzlich wurde das Beteiligungsscopings ausschließlich als sehr sinnvolles Instrument der ÖB wahrgenommen. Aus Sicht der Vorhabenträger eignet es sich insbesondere zur klaren Definition und Kommunikation der Ziele und Rollen sowie der Regeln der Zusammenarbeit.

²³⁹ Einige der Vorhaben begannen noch vor 2015, sodass hier ein Beteiligungsscopings durch die VwV ÖB noch nicht obligatorisch war und nicht durchgeführt wurde.



Umfeldanalyse

Eine Umfeldanalyse, deren Ziel und Verfahren auch in der VwV ÖB dargestellt wird, wurde bei den vertieft beobachteten Vorhaben im Rahmen der Vorbereitung der frühen ÖB von fünf Vorhabenträgern (drei RP und zwei private Vorhabenträger) durchgeführt. Von einem privaten Vorhabenträger wurde die Umfeldanalyse als sehr umfangreicher analytischer Prozess beschrieben, bei dem auch auf Kommunalberatungen mit regionalem Schwerpunkt zurückgegriffen werden konnte. Bei den drei RP wurde die Umfeldanalyse ebenfalls als zeitlich intensives Verfahren wahrgenommen und in Verbindung mit dem Beteiligungsscoping durchgeführt. Die Mehrheit der Vorhabenträger hatte keine Umfeldanalyse durchgeführt; häufig erfolgten das Kennenlernen und die Auseinandersetzung mit den Interessen der Beteiligten im Laufe des Prozesses ohne schematische Form einer Umfeldanalyse. Ein kommunaler Vorhabenträger gab an, erst bei der Planung konkreter Formate eine Analyse der Akteure durchgeführt zu haben – durch das sich überschneidende Personal zwischen den Gemeinden und dem Zweckverband als kommunaler Vorhabenträger seien viele Akteure ohnehin bekannt.

Planungsdauer

Die Länge des Planungsprozesses variiert stark und ist insbesondere von dem Vorhaben selbst abhängig. Zwei private Vorhabenträger gaben konkrete Zeitspannen für die Planung einzelner Formate an: Für die Erstellung bis zur Veröffentlichung von Projektinformationen wurde eine Woche Vorbereitungszeit angegeben und für die Planung eines Informationstages für die Öffentlichkeit wurden zwei Tage Vorbereitungszeit veranschlagt. Ein kommunaler Vorhabenträger berichtete von einer Vorbereitungszeit von zwei Wochen, wobei dies eine relativ kurzfristige Planung gewesen sei. Für die weitere frühe ÖB waren sechs Wochen an Planungs-dauer investiert worden, wobei insbesondere die Woche vor der Durchführung der Formate am arbeitsintensivsten gewesen sei. Ein Vorhabenträger eines RP berichtete sogar von einem Jahr Planungszeit, wobei das Scoping hingegen nur ein kurzer Termin gewesen sei. Drei Vorhabenträger konnten die Dauer der Planung nicht einschätzen: Die Planung der ÖB würde den gesamten Zeitraum vor dem formellen Verfahren andauern und eine wirkliche Planungsphase habe es nicht gegeben. Allerdings sei mit der Planung insgesamt ein immenser Arbeits- und Kostenaufwand verbunden, da auch externe Planerinnen und -planer mit der Erstellung zusätzlicher Unterlagen betraut werden mussten. Ein weiterer privater Vorhabenträger sprach von einer mehrere Monate andauernden Planungsphase für die ÖB, da nicht nur die Formate, sondern auch die Meilensteine für eine ÖB festgelegt wurden und somit eine umfassendere und formale Planung vorgenommen wurde. Die Länge der Planungsphase kann demnach nicht über alle Vorhabenträger hinweg konkret benannt werden und hängt von der Größe des Vorhabens sowie insbesondere vom Umfang der Vorbereitungen (beispielsweise Umfeldanalyse und Scoping) ab.

6.4.2 Einbindung der Stakeholder

Die Einbindung relevanter Stakeholder in den Planungsprozess war nach der vertieften Analyse ausgewählter Vorhaben ein selbstverständlicher Bestandteil der Planung – auch unabhängig von der Durchführung (oder Obligation) eines Beteiligungsscopings. Gemeinden spielten dabei die größte Rolle, insbesondere bei der Planung von Veranstaltungen sowie der Identifikation und dem Einbezug relevanter Stakeholder. In einem Fall betonte der Vorhabenträger, dass die Gemeinden auch bei der Wahl der Methoden eingebunden worden seien, allerdings



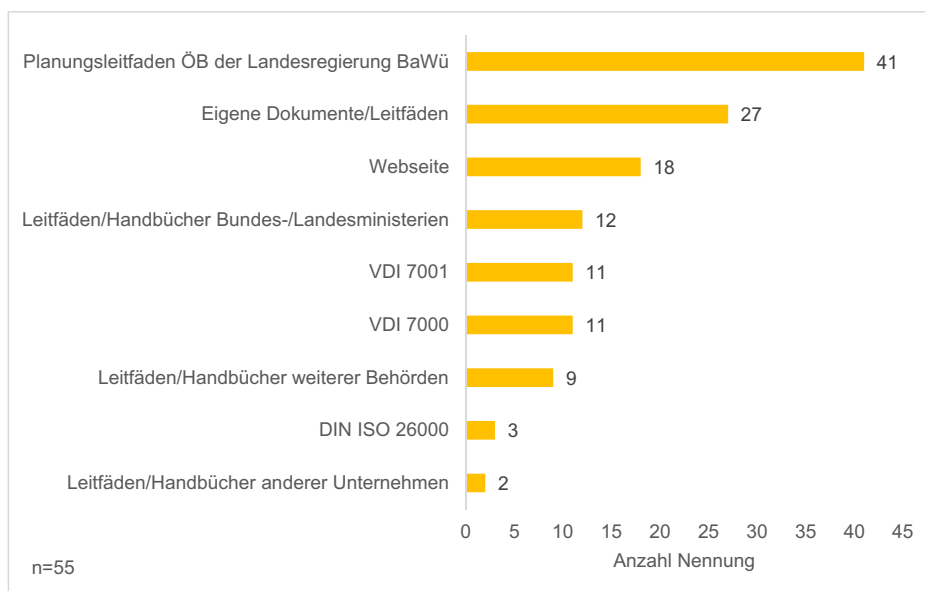
verblieb die endgültige Festlegung über Formate und Methoden beim Unternehmen. Eine Einflussnahme auf die Planung war nach Aussagen der Stakeholder in Bezug auf folgende Aspekte möglich: Umfang und Methoden der ÖB sowie diskutierte Themen und relevante Akteure. Jedoch variierte die Wahrnehmung über den Umfang der Einflussmöglichkeiten erheblich. Insbesondere Vertreterinnen und -vertreter von Bürgerinitiativen kritisierten immer wieder, dass keine Einbindung stattgefunden habe, aber auch weitere Stakeholder konstatierten in dieser Hinsicht einen Mangel. Gründe für diese ambivalente Wahrnehmung liegen zum einen in der Unterschiedlichkeit der Vorhaben bzw. dem unterschiedlichen Umgang in der Planung seitens der Vorhabenträger. Zum anderen könnten diese unterschiedlichen Ansichten aus einer unzureichenden Kommunikation über Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung resultieren.

6.4.3 Planungsressourcen

Eine systematische und strukturierte Planung setzt das Vorhandensein entsprechender Dokumente, Vereinbarungen, Leitlinien etc. voraus. Zur Verbesserung und Professionalisierung der ÖB wurde daher vom Staatsministerium die VwV ÖB formuliert sowie ein begleitender Planungsleitfaden herausgegeben, der als Hilfe in der praktischen Planung und Durchführung der ÖB fungieren soll. Diese Dokumente stellen allerdings nur eine Quelle dar, die Vorhabenträger zur Unterstützung ihrer ÖB-Maßnahmen heranziehen können. Abbildung 14 stellt dar, welche Quellen die Interviewten der vertieft untersuchten Vorhaben angegeben hatten. Der Planungsleitfaden rangierte dabei an erster Stelle und wurde mit Abstand am häufigsten als Quelle angegeben. An zweiter Stelle wurden Dokumente und Leitfäden angeführt, die die jeweiligen Vorhabenträger selbst erstellt hatten. Als weitere nützliche Hilfen wurden Webseiten, bestehende Handbücher von Bundes- und Landesministerien sowie anderer Unternehmen und Behörden sowie die VDI Richtlinien 7000 und 7001 beschrieben. Am wenigsten wurde die Norm DIN ISO 26000 benannt.



Abbildung 14: Genutzte Quellen/Dokumente zur Vorbereitung



Da die Vorhabenträger in relativ großem Umfang Dokumente für die Planung und Durchführung von ÖB selbst erstellt haben, wurden sie um weitere Auskünfte in dieser Hinsicht gebeten. So wurden in einem RP interne Vorlagen zur Erarbeitung eines Beteiligungsverfahrens, zum Beteiligungsscopings, zur Umfeldanalyse und zum Beteiligungsfahrplan selbst erarbeitet und intern abteilungsübergreifend genutzt. Des Weiteren wurde angegeben, dass eigene Erfahrungen aus der bisherigen Kommunikation mit Gemeinden sowie Bürgerinnen und Bürger bzw. Erfahrungen aus ähnlichen Projekten in Form selbst erstellter Materialien als Vorlage dienen. Zudem lagen in einzelnen Fällen, insbesondere bei privaten Vorhabenträgern, auch interne Kommunikationsanweisungen zur Vorbereitung der ÖB vor. In einem Fall war das bereits angeführte Kommunikationskonzept Grundlage für die Vorbereitung der ÖB.

6.4.4 Zusammenfassung

Die Professionalisierung der Planung von ÖB war in den vertieft untersuchten Vorhaben auf unterschiedlichem Niveau und eher bei größeren Unternehmen relativ ausgeprägt. Zudem war der Grad von den vorhandenen Ressourcen und (persönlichen) Erfahrungen abhängig. Grundsätzlich schien die Planung der ÖB ein eher zufälliger Prozess zu sein, der sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen und Erfahrungen ergab und stellte weniger ein systematisiertes und formalisiertes Vorgehen dar. Positiv auf die Formalisierung wirkte sich das Beteiligungsscopings aus. Sowohl durch das Scoping als auch durch die Umfeldanalyse war eine frühzeitige Identifikation und Einbindung relevanter Akteure möglich. Zur Vorbereitung der Planungsphase wurden nach Angaben der Vorhabenträger insbesondere der Planungsleitfaden der VwV ÖB und selbst erstellte Dokumente zur Hilfe herangezogen. Die Länge der Planungsprozesse war sehr unterschiedlich und vor allem abhängig von dem jeweiligen Vorhaben. So



gab es Vorhaben, bei denen die Planung innerhalb einer Woche erfolgte, andere Vorhabenträger berichteten dagegen auch von jahrelangen Planungsphasen.

6.5 Akteure

Die bei einer ÖB beteiligten Akteure können den gesamten Prozess wesentlich beeinflussen. Deren offene und konstruktive Grundhaltung ist ebenso wichtig, wie die Bereitschaft, eigene Positionen und Bewertungen in Frage zu stellen. Das politische Commitment und die ergebnisoffene Bereitschaft zum Dialog stellen wesentliche Erfolgsfaktoren für das Gelingen von ÖB dar. Nur eine aufgeschlossene und wertschätzende Grundhaltung aller Beteiligten ermöglicht einen Dialog auf Augenhöhe.

Welche unterschiedlichen Akteure der ÖB bei den untersuchten Vorhaben beteiligt waren, wird nachfolgend dargestellt. Darüber hinaus werden die Bedeutung und Aufgaben externer Dienstleister beleuchtet. Des Weiteren werden die Stimmung und Atmosphäre zwischen den Akteuren untersucht. Grundlage dieser Ausführungen ist die standardisierte Onlineumfrage unter öffentlichen wie auch privaten Vorhabenträgern sowie die Expertinnen- und Experteninterviews unter den Vorhabenträgern und Beteiligten der vertieft untersuchten Vorhaben. Berücksichtigt wurden dabei sowohl die verantwortlichen Vorhabenträger, die die frühe ÖB durchführten, als auch die teilnehmenden Akteure. Spezifika zwischen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern werden an entsprechender Stelle in den Unterkapiteln dargestellt.

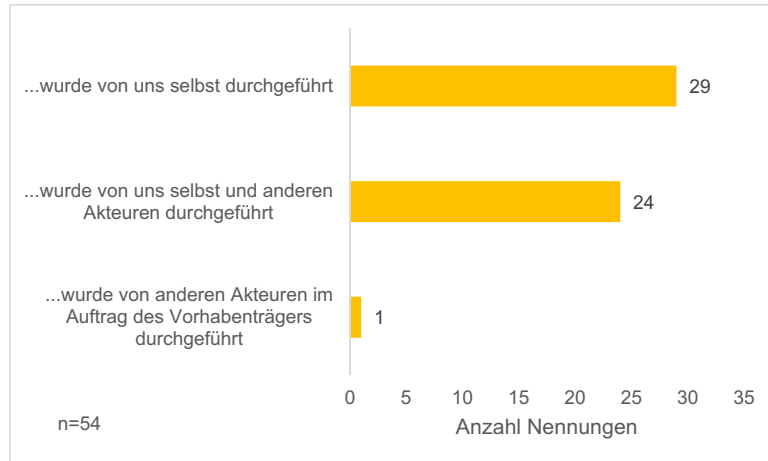
6.5.1 Durchführende

6.5.1.1 Öffentliche Vorhabenträger

Grundsätzlich kann die frühe ÖB bei Vorhaben von unterschiedlichen Akteuren durchgeführt werden: (1) vom Vorhabenträger selbst, (2) vom Vorhabenträger mit Unterstützung anderer Akteure oder (3) von anderen Akteuren im Auftrag des Vorhabenträgers. Von den 54 öffentlichen Vorhabenträgern im Sample wurde die frühe ÖB mehrheitlich in deren alleiniger Verantwortung durchgeführt (29 Nennungen, 53,7 Prozent; siehe Abbildung 15). Sehr häufig wurde die frühe ÖB aber auch von den Vorhabenträgern gemeinsam mit anderen Akteuren geplant und umgesetzt (24 Nennungen, 44,4 Prozent) durchgeführt. Fast nie wurde die Verantwortung an andere Akteure übertragen.



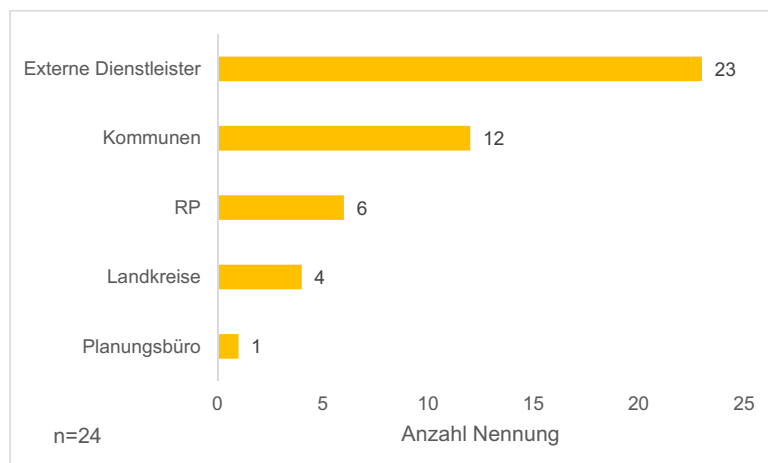
Abbildung 15: Verantwortliche der ÖB - öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

ÖB erfordert professionelle Fachkompetenz und diese kann mit den vorhandenen Personalkapazitäten teilweise nicht von den verantwortlichen Vorhabenträgern übernommen werden. Daher wurde in relativ breitem Umfang auf die Unterstützung durch externe Dienstleister zurückgegriffen (siehe Abbildung 16). Mit großem Abstand wurden des Weiteren Kommunen eingebunden, gefolgt von RP und Landkreisen. In einem Fall war ein Planungsbüro involviert gewesen.

Abbildung 16: Unterstützung der öffentlichen Vorhabenträger bei der ÖB durch andere Akteure



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Neben diesem Ergebnis, das auf der Grundlage der Onlineumfrage basiert, wurden die Verantwortlichkeiten auch bei den vertieft untersuchten Vorhaben geprüft. So waren in den RP vor allem die ÖB-Referentinnen und Referenten in Zusammenarbeit mit den Projektleiterinnen und -leitern (sowie gegebenenfalls Projektverantwortlichen) für die ÖB zuständig. Die Abteilungen 4 und 5 der RP hielten jeweils anderthalb bis drei Personalstellen für ÖB-Referentinnen und Referenten vor. Je nach Bedeutsamkeit des Vorhabens (hinsichtlich politischer Bedeutung oder der Konflikthaftigkeit) wurden die Referatsleiterinnen und -leiter, Abteilungsleiterinnen und -leiter, die ÖB-Koordinierungsstellen sowie, bei besonders hoher politischer Brisanz des Vorhabens, die Hausspitzen in die Planung miteinbezogen. Was den Einbezug weiterer Abteilungen angeht, spielten auch Fachabteilungen teilweise bei der Planung der ÖB eine Rolle. Des Weiteren waren in der Regel die Pressestellen für begleitende Maßnahmen involviert. Keine Relevanz hatten die für die Finanzen zuständigen Abteilungen.

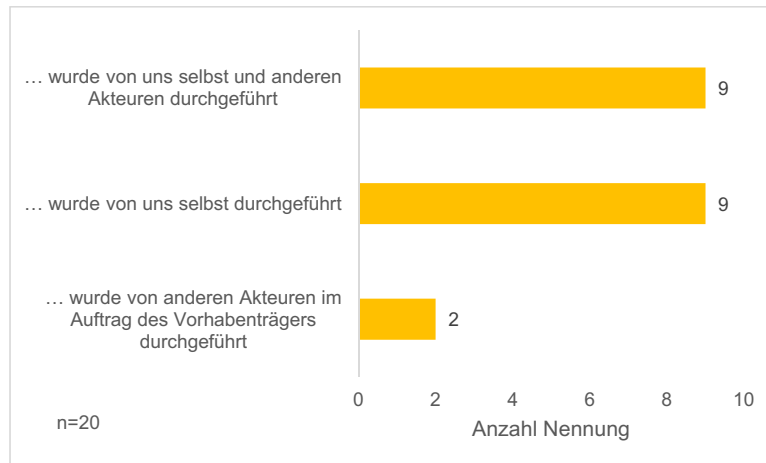
Neben den RP waren bei den öffentlichen Vorhabenträgern auch Kommunen bei den vertieft untersuchten Vorhaben für die Planung und Durchführung von ÖB zuständig. Die beiden Zweckverbände, die in kommunaler Trägerschaft Projekte im Anwendungsbereich des UVwG durchführten, verfügten nach eigenen Angaben über keine eigene Abteilung für die Planung und Durchführung der ÖB. Das Personal zur Durchführung der Projekte der Zweckverbände sei von den (größten) Verbandsgemeinden oder vom Landratsamt gestellt worden. Für die ÖB verantwortlich waren in einem Fall der Geschäftsführer des Zweckverbands, der Bürgermeister der Verbandsgemeinde, in dem das Vorhaben realisiert werden sollte, der Verbandsvorsteher sowie der Betriebsbeauftragte. Im Falle des anderen Zweckverbands waren aufgrund der geringen Größe des Verbands alle drei Personalstellen in die Planung der ÖB eingebunden, darüber hinaus wurden die Ressourcen des Landratsamts genutzt, insbesondere im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

6.5.1.2 Private Vorhabenträger

Die Verantwortung für die Durchführung der Vorhaben bei den privaten Vorhabenträgern ähnelte der der öffentlichen Vorhabenträger. Die Zuständigkeit lag zu gleichen Teilen entweder bei den Vorhabenträgern selbst oder bei den Vorhabenträgern gemeinsam mit anderen Akteuren (45 Prozent, 9 Nennungen; siehe Abbildung 17). Sehr selten wurde zur kompletten Durchführung der frühen ÖB ein anderer Akteur beauftragt.



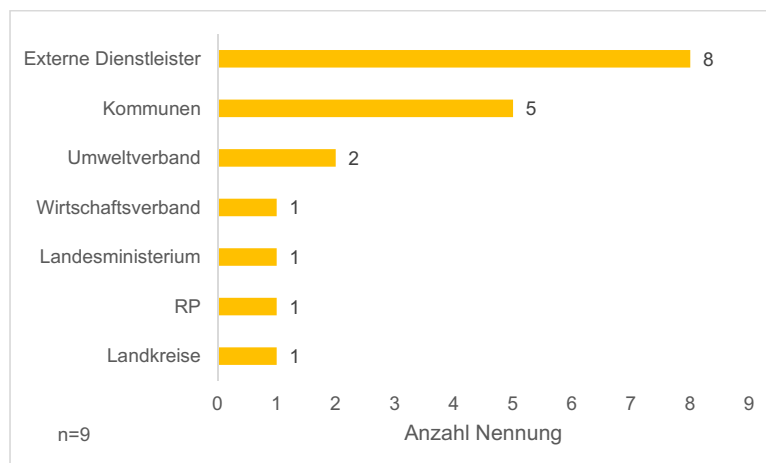
Abbildung 17: Verantwortliche der ÖB - private Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Zur Unterstützung beauftragten auch die privaten Vorhabenträger insbesondere externe Dienstleister, gefolgt von Kommunen (siehe Abbildung 18). Im Unterschied zu den öffentlichen Vorhabenträgern wurden von Seiten der privaten Vorhabenträger auch Umwelt- und Wirtschaftsverbände miteinbezogen. Selten waren Landesministerien, RP und Landkreise involviert.

Abbildung 18: Unterstützung der privaten Vorhabenträger bei der ÖB durch andere Akteure



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



In Bezug auf die personellen Ressourcen zur Planung und Durchführung der ÖB offenbarten sich deutliche Unterschiede zwischen den beiden größeren und den kleineren Unternehmen im Sample. Keines der kleineren Unternehmen verfügte über Personalstellen oder Abteilungen, die ausschließlich für die ÖB bzw. Öffentlichkeitsarbeit zuständig waren. Vielmehr lag die Verantwortlichkeiten bei den Projektleiterinnen und -leitern. In zwei Fällen wurde die Planung der ÖB durch externe Planerinnen und Planer bzw. ein Planungsbüro unterstützt.

Die größeren Unternehmen verfügten dagegen über ausreichende personelle Kapazitäten. In beiden Unternehmen waren eigene Abteilungen für die Unternehmenskommunikation und PR zuständig und in Zusammenarbeit mit der Projektleitung maßgeblich für die Planung der ÖB mit verantwortlich. In einem Fall waren neben der Planung weitere Abteilungen (Assetmanagement, Kommunalberaterinnen und -berater etc.) in die Vorbereitung eingebunden, sodass, den Angaben der Interviewten zufolge, zehn bis 20 Personen für die ÖB zur Verfügung standen. Die Möglichkeiten zur Durchführung von ÖB hängen maßgeblich von den personellen Ressourcen ab und in dieser Hinsicht waren große Unternehmen deutlich besser aufgestellt als kleinere Unternehmen.

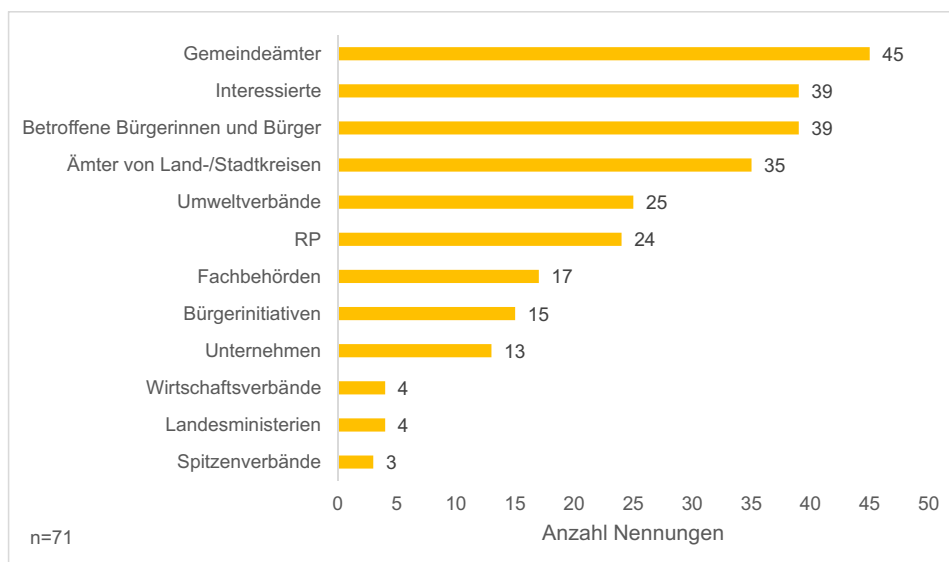
6.5.2 Teilnehmende

6.5.2.1 Öffentliche Vorhabenträger

Im Rahmen der Onlineumfrage wurden die öffentlichen Vorhabenträger um Auskunft in Bezug auf die teilnehmenden Akteure gebeten. Abbildung 19 verdeutlicht die große Bandbreite der teilnehmenden Akteursgruppen. Von den 54 untersuchten Vorhaben unter öffentlicher Trägerschaft waren nach Angaben der öffentlichen Vorhabenträger Gemeindeämter mit über 80 Prozent (bei 45 Vorhaben) am häufigsten beteiligt. An zweiter Stelle rangierten betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie interessierte Personen mit jeweils über 70 Prozent (bei 39 Vorhaben). Mehrheitlich waren darüber hinaus die Ämter der Land- und Stadtkreise beteiligt, gefolgt von Umweltverbänden und RP. Bei rund einem Drittel der Vorhaben waren Fachbehörden der Landesverwaltung, Bürgerinitiativen und Unternehmen involviert. Landesministerien, Wirtschaftsverbände und kommunale Spitzenverbände hatten nur bei wenigen Vorhaben teilgenommen.



Abbildung 19: Teilnehmende von ÖB bei Vorhaben unter öffentlicher Trägerschaft



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Weitere Stakeholder, die nicht durch die Liste abgedeckt waren, aber als Teilnehmende von den öffentlichen Vorhabenträgern genannt wurden, waren: Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, landwirtschaftliche Verbände, Fischereien, Jagdverbände, Planungsbüros, Landtagsabgeordnete, Vereine und Gaststätten sowie die Presse. Nicht nur Stakeholder und Bürgerinnen und Bürger beteiligten sich im Zuge der frühen ÖB, sondern auch die Genehmigungsbehörden wurden als weitere Teilnehmende benannt. Als Genehmigungsbehörden wurden Kommunen, Kreisverwaltungen, diverse Landratsämter und RP genannt, aber auch städtische Abteilungen, die in ihrer Funktion als Genehmigungsbehörde an der frühen ÖB teilnahmen. Betrachtet man die Anzahl der teilnehmenden Akteure, so hatten mit weitem Abstand betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie interessierte Personen an der frühen ÖB teilgenommen.

Im Rahmen der Onlineumfrage hatten die öffentlichen Vorhabenträger eine große Bandbreite relevanter Stakeholder als Teilnehmende der frühen ÖB angegeben. Durch Interviews bei den vertieft untersuchten Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft wurde geprüft, wie sich die Beteiligung aus Sicht der Stakeholder darstellt. Es zeigte sich, dass die Akteure in der Regel seit Beginn der ÖB an den Vorhaben beteiligt waren (teilweise zeitlich beschränkt durch die Amtszeiten von Bürgermeisterinnen und -meistern, die Tätigkeiten als Verbandsvorsitzende oder die Gründung einer Bürgerinitiative). Alle interviewten Akteure hatten mindestens ein Jahr (größtenteils mehrere Jahre) Erfahrung mit der ÖB in den untersuchten Vorhaben, sodass eine Bewertung der ÖB seitens dieser Akteure für die Evaluation eine valide Grundlage darstellt.

Fast alle der interviewten Stakeholder nahmen an den angebotenen Formaten teil; lediglich die Bürgermeisterinnen und -meister berichteten, dass Formate auch von Vertreterinnen und Vertretern ihrer Bau- oder Umweltämter (je nach fachlicher Ausrichtung des Formats) besucht



wurden. Häufig wurde an mehreren verschiedenen Formaten bzw. Veranstaltungen mitgewirkt. Genannt wurden unter anderem regelmäßige Projektbegleitkreissitzungen, öffentliche Informationsveranstaltungen, bilaterale Gespräche mit den Vorhabenträgern sowie spezielle Formate für ausgewählte Themen oder eine spezielle Zielgruppe. Auch die Webseiten waren nach Auskunft der Befragten hilfreich und wurden regelmäßig als Informationsquelle aufgerufen. In einem Fall berichteten mehrere Akteure von der Teilnahme an Onlineformaten.

Die Planung und Durchführung der Formate waren in der Regel auf die Vorhabenträger zurückzuführen, nur in einem Fall wurden die Formate auf Forderung der Stakeholder umgesetzt. Bei einem anderen Vorhaben hatte eine Bürgerinitiative eine eigene Veranstaltung abgehalten.

Die Formate wurden überwiegend als hilfreich und adäquat wahrgenommen, nur wenige wurden als irrelevant bewertet. Nach Auskunft der Interviewten sei die Durchführung einer Vielzahl an Maßnahmen aufgrund der von allen Stakeholdern eingeschätzten hohen Bedeutsamkeit der Vorhaben sehr wichtig gewesen. Die hohe Relevanz der Vorhaben ergab sich laut den Befragten aus folgenden Gründen: Naturschutzbelange, die Verkehrsbelastung vor Ort sowie die Dringlichkeit der Entlastung, die Schaffung notwendiger Infrastruktur, (landwirtschaftliche) Betroffenheit durch die baulichen Maßnahmen oder Auswirkungen des Vorhabens, die verkehrspolitische Bedeutung von Maßnahmen in der Region sowie die Bedeutung der zu bearbeitenden Fläche als Naherholungsgebiet.

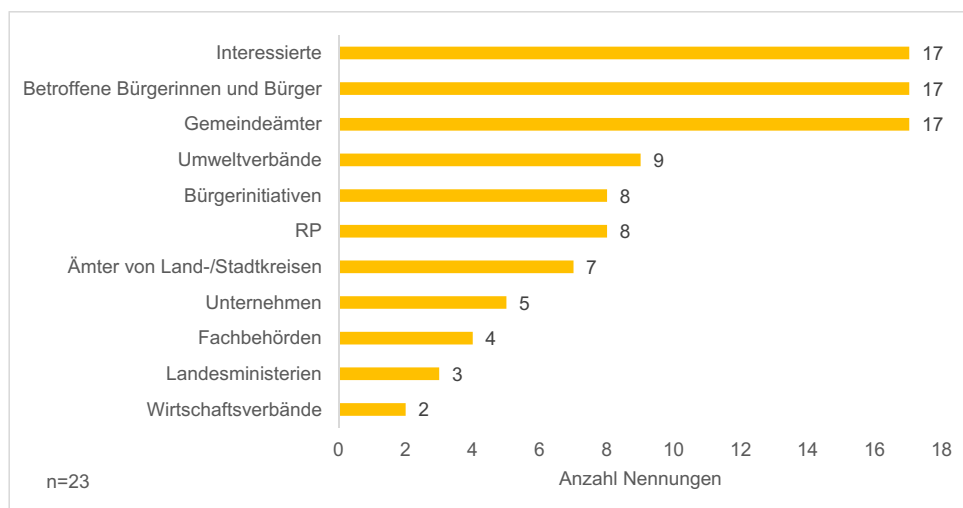
Sowohl die Onlineumfrage unter den Vorhabenträgern als auch die Interviews der Stakeholder belegten, dass eine umfangreiche ÖB stattgefunden hatte.

6.5.2.2 Private Vorhabenträger

Ebenso wie die öffentlichen Vorhabenträger gaben auch die privaten Vorhabenträger im Rahmen der standardisierten Befragung an, welche Akteure an der frühen ÖB teilnahmen und ob unter den Teilnehmenden Genehmigungsbehörden anwesend waren. Abbildung 20 zeigt bei den 20 untersuchten privaten Vorhabenträgern eine nahezu identische Rangliste der in die frühe ÖB-involvierten Stakeholder wie bei den öffentlichen Vorhabenträgern, mit Ausnahme der Ämter von Land- und Stadtkreisen. Diese hatten sich bei den Vorhaben unter öffentlicher Trägerschaft deutlich häufiger beteiligt als bei den untersuchten Vorhaben unter privater Trägerschaft. Ungeachtet dieser Ausnahme ist die Rangliste identisch: Fast bei allen Vorhaben waren Gemeindeämter, betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie interessierte Personen involviert. Bei knapp der Hälfte hatten Umweltverbände, RP und Bürgerinitiativen teilgenommen. Weniger präsent waren Unternehmen, Fachbehörden der Landesverwaltung, Landesministerien und Wirtschaftsverbände. Die kommunalen Spitzenverbände beteiligten sich bei keinem der untersuchten Vorhaben.



Abbildung 20: Teilnehmende von ÖB bei Vorhaben unter privater Trägerschaft



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Im Rahmen der frühen ÖB nahmen auch bei den von privaten Vorhabenträgern durchgeführten Vorhaben Genehmigungsbehörden teil. Die Genehmigungsbehörden waren durch die RP und verschiedene Landratsämter vertreten.

Die große Bandbreite beteiligter Stakeholder spiegelte sich auch bei den vertieft untersuchten Vorhaben wider. Hinsichtlich des Zeitpunkts der Teilnahme bzw. der Zeitspanne der Beteiligung zeigte sich kein Unterschied zu den Stakeholdern, die an den Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft teilgenommen hatten. Auch hier hatten die Akteure meist seit Beginn an der ÖB teilgenommen (lediglich eingeschränkt durch die oben genannten Fälle). Auch hier wurden in der Regel verschiedene Formate besucht und regelmäßig an den Veranstaltungen teilgenommen. Hier zeigte sich jedoch, dass die Gemeinden explizit in die ÖB durch verschiedene Formate, Vorgespräche mit den Vorhabenträgern oder Projektvorstellungen in Gemeinderäten, eingebunden worden waren. Ebenso wie bei den öffentlichen Vorhabenträgern wurden auch bei Vorhaben unter privater Trägerschaft einige wenige Veranstaltungen von Stakeholdern organisiert, in den beobachteten Fällen durch Bürgerinitiativen und Gemeinden. Dies war insbesondere im Rahmen eines Vorhabens zu beobachten, bei dem mehrere Stakeholder berichteten, dass nicht der Vorhabenträger, sondern die beteiligte Gemeinde Veranstaltungen für die Öffentlichkeit angeboten hatte.²⁴⁰

Auch im Rahmen dieser Interviews wurde die Vorhabensbedeutung als (sehr) hoch eingeschätzt. Die Gründe gleichen sich mit den bei den öffentlichen Vorhabenträgern benannten Aspekten: Naturschutzbelange, die Betroffenheit von Gemeinden bzw. Anwohnerinnen und Anwohnern durch die baulichen Maßnahmen und Auswirkungen des Vorhabens sowie die Bedeutung der Natur der Region.

²⁴⁰ Die Gemeinde hatte selbst von sich als Partner des Vorhabenträgers im Rahmen dieses Projekts gesprochen. Der Vorhabenträger des Vorhabens konnte nicht für ein Interview gewonnen werden.



6.5.3 Externe Dienstleister

Die Planung und Durchführung der frühen ÖB erfordert vielfältige Kompetenzen und nicht durchgängig stehen den Vorhabenträgern personelle, fachliche und zeitliche Ressourcen in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Gerade professionelle ÖB erfordert Expertise in vielen Bereichen, wie beispielsweise im Projektmanagement, in der Kommunikationsarbeit, bei der Prozessbegleitung, bei der Moderation etc. In welchem Umfang und mit welchen Aufgaben öffentliche und private Vorhabenträger spezialisierte Dienstleister eingebunden haben, wurde im Rahmen der Onlineumfrage und durch Interviews untersucht. Dabei wurde auch die Sichtweise der Dienstleister analysiert. Thematisiert wurden (auch mit Vorhabenträgern und Stakeholdern) die inhaltlichen Arbeitsaufträge, die Kommunikation im Rahmen des Auftrags sowie der Aufwand und die Bewertung des Auftrags.

6.5.3.1 Beauftragung externer Dienstleister durch öffentliche Vorhabenträger

Bei den von den öffentlichen Vorhabenträgern durchgeführten Projekten wurden bei vier Vorhaben Dienstleister engagiert²⁴¹. Die Dienstleister sollten mit ihrer Expertise in den Bereichen Projektsteuerung und Moderation helfen.²⁴² *Aufgaben und Beauftragung*

So lag die Aufgabe der Projektsteuerungsbüros in der Koordination, Dokumentation und Organisation der ÖB. Das Moderationsbüro wurde mit folgenden Aufgaben betraut: Organisatorische Vorbereitung der Formate, Beratung im ÖB-Prozess und Moderation von Veranstaltungen. Ein Beratungsunternehmen war in einem dritten Vorhaben engagiert worden und übernahm sowohl Projektkoordinations- als auch Moderationsaufgaben. Alle engagierten Dienstleister hatten mehrere Veranstaltungen unterschiedlicher Formate (öffentliche Informationsveranstaltungen, Projektbegleitkreissitzungen etc.) mit durchgeführt und im Falle der Projektsteuerungsbüros auch die Pressearbeit mitbegleitet.

Die Beauftragung der Dienstleister erfolgte durch die jeweils zuständigen Fachreferate, die Kommunikation lief jedoch hauptsächlich über die Projektleitungen oder zuständigen ÖB-Referentinnen und -Referenten. Der Grad der Involvierung der Dienstleister war relativ hoch, denn sie waren neben ihren originären Aufgaben in die jeweils stattfindenden Projektteamsitzungen zur Vor- und Nachbereitung eingebunden gewesen.

Gründe für die Beauftragung

Die Gründe für die Beauftragung lagen nach Auskunft der öffentlichen Vorhabenträger in personellen und fachlichen Engpässen. So habe die Beauftragung externer Dienstleister mit der Organisation, Koordination und Dokumentation von ÖB zu einer Arbeitsentlastung geführt. Darüber hinaus boten die Expertise und die Erfahrungen der Dienstleister einen großen Mehrwert bei der Vorbereitung und Planung der Formate. Die Moderation wurde in einem Vorhaben in Rahmen des Beteiligungsscopings von beteiligten Akteuren gewünscht und ermöglichte

²⁴¹ In Rahmen eines Vorhabens, das durch einen kommunalen Vorhabenträger durchgeführt wurde, war ein Dienstleister im Rahmen des formellen Verfahrens engagiert worden. Da dies außerhalb des Zeitraums der frühen ÖB und damit außerhalb des Anwendungsbereichs des § 2 UVwG liegt, wird diese Dienstleistung im Rahmen dieser Evaluation nicht thematisiert.

²⁴² Darüber hinaus waren Fachgutachterinnen und -gutachter beauftragt worden, die jedoch nicht im Rahmen der Evaluation interviewt worden waren.



eine sachliche Moderation durch einen neutralen Akteur. Die Fachgutachterinnen und -gutachter unterstützten die Vorhabenträger bei der Vorstellung der Fachthemen durch entsprechende Expertise.

Vorbereitung und Nachbereitung

Die Dienstleister wurden zur Vorbereitung und Durchführung ihrer Leistungen über die Ziele der ÖB durch die Vorhabenträger informiert. Diese lagen nach Auskunft der Vorhabenträger vorrangig in der Informierung, Anhörung und ggf. Beteiligung der Stakeholder. Als weitere Aspekte wurden die frühzeitige Identifikation potenzieller Konfliktthemen und die darauf folgende Erarbeitung von Lösungsansätzen zur Vermeidung von Einwänden im formellen Verfahren genannt. Diese Ziele wurden nach Einschätzung der Dienstleister erreicht, auch weil die durchgeführten Formate passend gewesen waren.

Die durch die Dienstleister begleiteten Formate waren gemeinsam mit dem Projektteam nach jeder Veranstaltung reflektiert worden. Dabei wurde nicht nur das interne Feedback der beteiligten Organisatoren, sondern auch das Feedback der Teilnehmenden eingeholt. Die Bewertungen und Erkenntnisse wurden dokumentiert und flossen in die Organisation und Vorbereitung zukünftiger Veranstaltungen ein. Die Ergebnisse der Veranstaltungen (d. h. geschlossene Kompromisse, Vereinbarungen unter den beteiligten Akteuren bzw. Ergebnisprotokolle) wurden durch die Projektsteuerungsbüros dokumentiert (in Form von Zusammenfassungen in Schrift und Bildern bzw. in Form von Fragen- und Antwortlisten) und den Teilnehmenden via E-Mail oder projekt-Webseiten zugänglich gemacht.

Bewertung der Leistungen

Die Dienstleister bewerteten den Prozess der Zusammenarbeit mit den Vorhabenträgern sowie die inhaltliche Organisation als sehr erfolgreich. Insbesondere die Kommunikation und die Abstimmungsprozesse mit den Vorhabenträgern wurden als sehr gut beschrieben. Für die Vorbereitung seien alle notwendigen Ressourcen und Informationen sowie ein ausreichend großer Gestaltungsspielraum vorhanden gewesen und die Diskussionen über Formate seien sachlich und stets konstruktiv erfolgt.

Die Stakeholder kamen ebenfalls zu einer positiven Bewertung, wobei sich die Beurteilung in erster Linie auf die Moderationsleistungen bezog. Die von den Projektsteuerungsbüros übernommenen Tätigkeiten wurden bei der Frage nach der Beurteilung weitgehend ausgeblendet und spielten keine Rolle. Die Tätigkeit der Moderatorinnen und Moderatoren wurde grundsätzlich sehr gut bewertet. Viele hatten die Moderation als professionell und für den Beteiligungsprozess als positives Element wahrgenommen. So sei eine neutrale und externe Person für den Erfolg von ÖB-Formaten zentral. Einschränkend verwiesen zwei Stakeholder auf die Abhängigkeit guter Moderationsleistungen von den jeweils mit der Tätigkeit betrauten Personen. So hatten diese verschiedenen Moderatorinnen bzw. Moderatoren in unterschiedlicher Qualität in dem ÖB-Prozess erlebt. Nicht durchgängig sei die Moderation professionell und souverän gewesen, vielmehr seien auch Formate durchgeführt worden, bei denen nicht alle Beteiligten durch die Moderation eingebunden gewesen seien.



Aufwände

Die Dienstleister hatten ihren jeweils bezifferten Zeitaufwand für die Leistungen geschätzt. Das Projektsteuerungsbüro hatte angegeben, dass sie für die Vor- und Nachbereitung einer Veranstaltung circa eine Woche Zeitaufwand benötigten. Die Leistungen umfassten ebenfalls die Kommunikation mit dem Auftraggeber, die im Rahmen der Vor- und Nachbereitung anfiel. Das Moderationsbüro konnte die Aufwände nicht pauschal angeben, vielmehr seien diese abhängig von den jeweiligen Veranstaltungen und vom Stand des Vorhabens. So erforderte die Vorbereitung zu Beginn des Verfahrens mehr Zeit als zum Zeitpunkt der Interviews, da bereits Routinen und Konzepte entwickelt worden seien. Das Beratungsunternehmen hatte angegeben, dass der Aufwand aufgrund des relativ großen Umfangs des Vorhabens entsprechend hoch gewesen sei.

Die Vergabe einzelner Leistungen an externe Dienstleister führte zwar auf Seiten der Vorhabenträger zu Arbeitsentlastungen. Gleichzeitig verursachte die Beauftragung auch Koordinierungskosten. Der Umfang der Kosten war dabei abhängig von der Art und dem Umfang der Dienstleistung. Nach Auskunft eines kommunalen Vorhabenträgers verursachten Absprachen bei Moderationsleistungen einen relativ geringen Aufwand. Dagegen erwiesen sich die Abstimmungen über die Inhalte von Printprodukten als verhältnismäßig zeitaufwändig. Hinsichtlich der Aufschlüsselung der Kosten kann auf das Kapitel 6.1.4 verwiesen werden, in dem die Aufwände für externe Dienstleister seitens der RP für Vorhaben im Evaluationszeitraum dargestellt werden.

6.5.3.2 Beauftragung externer Dienstleister durch private Vorhabenträger

Private Vorhabenträger hatten bei sechs der 20 untersuchten Vorhaben Dienstleister beauftragt. Dabei handelte es sich um ein Konfliktmanagementbüro, Projektsteuerungsbüros, Fachgutachterinnen und -gutachter sowie Dienstleister für Catering und Medientechnik.²⁴³ Das Konfliktmanagementbüro hatte im Rahmen der Formate Angebote zur Mediation gemacht sowie die Formate in der Vor- und Durchführung begleitet. Dieses Büro war aufgrund einer konflikthaften Situation durch den privaten Vorhabenträger in den ÖB-Prozess hinzugezogen worden. Als Ansprechpartnerin für den Dienstleister fungierte die Leiterin der Öffentlichkeitsarbeit, regelmäßiger Kontakt bestand jedoch auch zu dem gesamten Projektteam.

Das Konfliktmanagementbüro war ebenfalls aufgrund einer konfliktbehafteten Atmosphäre beauftragt worden. Der Vorhabenträger zeigte sich dabei sehr offen gegenüber den Ideen des Dienstleisters. Als Ziel der vereinbarten Leistungen formulierte der Vorhabenträger die Klärung und Lösung der bestehenden Konflikte sowie die Entwicklung einer offenen und transparenten Atmosphäre. Ersteres Ziel hatte der Dienstleister zu diesem Zeitpunkt als nicht erreichbar an den privaten Vorhabenträger zurückgespiegelt. Nach Auskunft des Dienstleisters wurden von Seiten des Vorhabenträgers alle notwendigen Ressourcen und Informationen zur Verfügung gestellt. Den Gestaltungsspielraum bei der Vorbereitung der Formate hatte der Dienstleister als angemessen empfunden.

Bei der Evaluation der durchgeführten Veranstaltungen wurden die alle genannten Dienstleister miteinbezogen. In einem Fall wurde darüber hinaus berichtet, dass auch die Presseresonanz sowie die Reaktionen der Stakeholder im Rahmen der Veranstaltungen eingeholt worden seien.

²⁴³ In einem Fall fungierte eine Kommune zusätzlich als Dienstleister hinsichtlich der Bereitstellung von Räumen.



Die Ergebnisse des Formats (Ergebnisprotokolle, Vereinbarungen etc.) wurden für die Öffentlichkeit aufbereitet und in Form von Zusammenfassungen sowie Fragen- und Antwortlisten auf der Webseite zugänglich gemacht. An der Dokumentation waren in einem Fall sogenannte Redaktionsbürgerinnen und -bürger beteiligt gewesen, die sich freiwillig mit der Durchsicht der Dokumentation beschäftigt und diese für die Veröffentlichung freigegeben hatten. Diese Dokumente wurden neben der Webseite auch über Gemeindeblätter und auf Basis einer von den Teilnehmenden freiwillig auszufüllenden Kontaktliste verbreitet.

Bewertung der Leistungen

Die Zusammenarbeit mit den Vorhabenträgern wurde von Seiten der Dienstleister aufgrund folgender Aspekte positiv bewertet: unkomplizierte Bereitstellung notwendiger Informationen und Ressourcen, Offenheit und Vertrauen in Bezug auf die Expertise (Vorbereitung von Formaten, Moderationsleistungen), offener und respektvoller Austausch von Argumenten.

Die interviewten Stakeholder konnten bei Nachfrage die Dienstleister kaum bewerten, weil lediglich die externen Fachgutachterinnen und -gutachter als Dienstleister wahrgenommen worden waren.

Aufwände

Die Dienstleister konnten keine konkreten Angaben über die eingesetzten Kosten und Aufwände bei den vertieft untersuchten Vorhaben angeben. Das Konfliktmanagementbüro hatte eine anteilmäßige Schätzung vorgenommen: So habe die Abstimmung mehr Zeit beansprucht, als die Vorbereitung der Formate an sich. Der größte inhaltliche Aufwand sei in die zielgruppengerechte Aufbereitung der Fachvorträge geflossen. Das Projektsteuerungsbüro berichtete, dass der Aufwand nicht pauschal je Format angegeben werden könne, sondern von der Konflikthaftigkeit der Vorhaben bzw. der jeweiligen Rahmenbedingungen abhängen.

Die Aufwände der Vorhabenträger für die Koordinierungstätigkeiten variierte sehr stark²⁴⁴: Während zwei Vorhabenträger einen sehr hohen Koordinierungsaufwand (in einem Fall wurde ein Zeitraum von zwei Wochen für die Vorarbeiten mit dem Dienstleister genannt) angaben, schätzte ein anderer Vorhabenträger die Kosten für die Koordinierung mit zwei bis drei Stunden eher gering ein.

6.5.4 Stimmung und Vertrauen zwischen den Akteuren

Ob eine Bürgerbeteiligung erfolgreich verläuft, hängt maßgeblich von den Akteuren und deren Einstellungen gegenüber dem Vorhaben und dem Prozess der Beteiligung sowie gegenüber anderen Akteuren ab. Je vertrauensvoller die Zusammenarbeit erfolgen kann, umso wahrscheinlicher ist eine erfolgreiche Durchführung der ÖB. Um zu untersuchen, welche Stimmung und Atmosphäre zwischen den Akteuren herrschte, hat das Evaluationsteam in den vertieft untersuchten Vorhaben eine Reihe von Erhebungsinstrumenten entwickelt und im Rahmen der Onlineumfrage und den Interviews eingesetzt.

²⁴⁴ Nur zwei Vorhabenträger machten hierbei konkrete Angaben zum Koordinierungsaufwand.



6.5.4.1 Sicht der öffentlichen Vorhabenträger

Zunächst wurden die öffentlichen Vorhabenträger gebeten, die Atmosphäre mit Hilfe einer Skala von 1 (viel Misstrauen) bis 5 (viel Vertrauen) einzuschätzen. Im Durchschnitt beurteilten die öffentlichen Vorhabenträger die Stimmung relativ neutral: Sie war zwischen den beteiligten Akteuren weder von Misstrauen noch von Vertrauen geprägt (Mittelwert von 3,1). Dieser Durchschnittswert sagt jedoch wenig über den Verlauf aus: Wie war die Stimmung zu Beginn und wie hat sich diese entwickelt? Konnte der Einsatz von ÖB zu einer Verbesserung der Atmosphäre beitragen? Anhand einer Skala von 1 (mehr Vertrauen) bis 5 (mehr Misstrauen) sollten die Befragten einschätzen, inwieweit und ob sich die Einstellungen der Akteure verändert hatten. Der Mittelwert von 2,3 verdeutlicht, dass sich eine Verbesserung abzeichnete. So empfanden die öffentlichen Vorhabenträger die Atmosphäre deutlich vertrauensvoller als zu Beginn des Verfahrens.

Die Atmosphäre zwischen den beteiligten Stakeholdern wurde in den vertieft untersuchten Vorhaben unter öffentlicher Trägerschaft unterschiedlich wahrgenommen. In einem Teil der beobachteten Vorhaben hatte sich die Atmosphäre zwischen den Akteuren in der Wahrnehmung der Stakeholder verbessert. So sei es gelungen, eine konstruktive Arbeitsatmosphäre zu schaffen sowie eine Vertrauensbasis zwischen den Akteuren zu etablieren. Basis der positiven Entwicklung sei die frühzeitige Informierung aller Stakeholder, die Identifikation regionaler und lokaler Betroffenheiten und die Wahl passender ÖB-Formate. Dass die beteiligten Persönlichkeiten einen maßgeblichen Einfluss auf die jeweilige Atmosphäre ausübten, machte ein weiterer Vorhabenträger deutlich. Auch der Zeitpunkt des Verfahrens war zentral für die Wahrnehmung und Entwicklung der Stimmung. So war bei einem Vorhaben die Stimmung zu Beginn von relativem Vertrauen geprägt gewesen, jedoch hatte sich diese nach der Variantenentscheidung, die für viele beteiligte Akteure ein Bruch der Absprachen darstellte, deutlich verschlechtert. Die nach dieser Entscheidung durchgeführten Veranstaltungen waren entsprechend sehr konfliktreich verlaufen.

Die Einstellungen der Stakeholder gegenüber den Vorhaben oder Verfahren hatten sich, nach deren Angaben, mehrheitlich nicht verändert. Nur in wenigen Fällen war eine Verschlechterung gegenüber dem Verfahren berichtet worden. So war in einem Fall der Projektbegleitkreis als zu groß und dadurch nicht ausreichend effektiv wahrgenommen worden. In einem zweiten Fall hatte die Informierung über das Vorhaben zu einer ablehnenden Haltung eines Bürgermeisters gegenüber dem gesamten Vorhaben geführt. Die negative Entwicklung in einem dritten Fall wurde bereits im Absatz vorher erläutert: Hier hatte die Variantenentscheidung zu einem Vertrauensverlust der Stakeholder geführt und damit auch die ablehnende Haltung gegenüber dem Vorhaben intensiviert. In einigen Fällen wurden auch positive Veränderungen der Einstellungen gegenüber den Vorhaben und Verfahren berichtet: Weil die ÖB professionell durchgeführt und kritische Stimmen gehört worden seien, hatten sich die Einstellungen gegenüber dem Vorhaben verbessert. Auch die transparenten Darstellungen der Prozesse und Fakten hätten die Einstellungen positiv verändert.

Damit der ÖB-Prozess von allen Beteiligten als fair wahrgenommen werden kann, ist die weitgehend gleichberechtigte Berücksichtigung und Diskussion der Belange aller Akteure eine wesentliche Komponente. Daher wurden die Stakeholder um eine Einschätzung dieses Aspekts gebeten. Der Großteil der interviewten Stakeholder kam zu einer positiven Bewertung: Alle relevanten Stakeholder seien in ausreichendem Umfang beteiligt worden. Darüber hinaus hätten sich die Vorhabenträger offen gegenüber weiteren Vorschlägen relevanter Akteure gezeigt. Diese Vorschläge wurden auf Hinweise anderer Akteure von den Vorhabenträgern umgesetzt und der Kreis der Beteiligten erweitert.



Optimierungspotenziale wurden in Einzelfällen formuliert. So kritisierten einige interviewte Stakeholder, dass relevante Akteure nicht eingeladen worden seien, bzw. früher hätten eingebunden werden müssen. Beispielsweise wurden hier Gewerbebetreibende und direkt betroffene Anwohnerinnen und Anwohner genannt sowie eine stärkere Einbindung der Kommunen gefordert (insbesondere Einzelgespräche mit Kommunen bei Großprojekten). Die Gefahr einer fehlenden oder zu geringen Einbindung von Kommunen und Betroffenen liege in den Folgewirkungen, was die Konflikthaftigkeit angeht.²⁴⁵ In einem anderen Fall wurde kritisiert, dass der Vorhabenträger vor allem die Akteure (in diesem Fall Naturschutzverbände) für die frühe ÖB ausgewählt hatte, die der Meinung des Vorhabenträgers beigepflichtet hatten. Abweichende Meinungen seien erst später im ÖB-Prozess kommuniziert und angehört worden. Thematisiert wurde von einem Stakeholder das Fehlen jüngerer Menschen bei ÖB-Prozessen. Es gelte, Strategien zur Einbindung dieser Zielgruppe zu entwickeln.

6.5.4.2 Sicht der privaten Vorhabenträger

Ebenso wie die öffentlichen Vorhabenträger wurden auch die privaten Vorhabenträger im Rahmen der Onlineumfrage gebeten, die Atmosphäre zwischen den beteiligten Akteuren anhand einer Skala von 1 (viel Vertrauen) bis 5 (viel Misstrauen) einzuschätzen. Die Beurteilung der privaten deckt sich mit der Bewertung der öffentlichen Vorhabenträger: Die Atmosphäre war weder von Vertrauen noch von Misstrauen geprägt ((Mittelwert von 3). Eine Veränderung der Stimmung im Laufe des Verfahrens konnte – im Gegensatz zu den öffentlichen Vorhabenträgern – kaum ermittelt werden (Mittelwert von 2,8). Im Rahmen der Vorhaben, die von privaten Vorhabenträgern durchgeführt wurden, veränderte sich die Atmosphäre zwischen den beteiligten Akteuren im Verlaufe der frühen ÖB nicht nennenswert.

Von den Stakeholdern wurden die Atmosphäre und der Umgang der Akteure als sachlich und angemessen beschrieben, und dass eine Verbesserung der Atmosphäre erreicht werden konnte. Ein Vorhabenträger berichtete, dass die Atmosphäre zu Beginn von öffentlichen Veranstaltungen häufig unruhig und, abhängig von einzelnen Akteuren, unsachlich gewesen sei. Dem Vorhabenträger sei es jedoch durch sachliche Reaktionen gelungen, die Atmosphäre zu verbessern und zu versachlichen.

Eine Änderung der Einstellungen der Stakeholder gegenüber den Vorhaben oder Verfahren konnte auch bei den Vorhaben unter privater Trägerschaft kaum ermittelt werden. In einem Fall hatte sich die Einstellung gegenüber dem Vorhaben aufgrund der Einbindung von Akteuren aus Sicht eines Stakeholders verbessert. In einem anderen Fall hatte die Zustimmung zu einem Vorhaben abgenommen, da durch die ÖB Gutachten transparent gemacht wurden, die zu einer Ablehnung des Vorhabens von Seiten eines Stakeholders geführt hatte.

Was die gleichberechtigte Berücksichtigung der Belange aller Stakeholder angeht, kamen die interviewten Akteure mehrheitlich ebenfalls zu einem positiven Fazit. Nur ein Stakeholder kritisierte eine unzureichende Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern. Durchgängig war es nach Ansicht der Stakeholder nicht gelungen, junge Menschen anzusprechen und für die ÖB zu gewinnen. Wie die Interviews verdeutlichten, waren von Seiten der Stakeholder Anstrengungen unternommen worden, um diese Gruppe zielgerecht zu erreichen. So berichtete eine Gemeinde von Social-Media Aktivitäten. Eine weitere schwer erreichbare Gruppe stellte nach

²⁴⁵ Diesbezüglich wurde auch in einem Fall das Erwartungsmanagement bei Zufallsbürgerinnen und -bürgern kritisiert; hier waren Bürgerinnen und Bürger ausgelost worden, die zum Zeitpunkt nach der Auswahl von Vorzugstrassen Kommunen vertraten, die nicht wie ursprünglich geplant von den Vorzugstrassen betroffen waren.



Meinung eines Stakeholders Menschen mit Migrationshintergrund dar. Das Thema der schweigenden Masse und die Frage der Erreichbarkeit wurden in den Interviews immer wieder angesprochen. In diesem Zusammenhang verwies ein Stakeholder auf das Spannungsverhältnis von Angebots- und Nachfrageseite bei der ÖB. So bestehe auch eine Holschuld seitens der Bürgerinnen und Bürger. Diese hätten eine eigene Verantwortung, sich über die Vorhaben zu informieren und die angebotenen Veranstaltungen der frühen ÖB entsprechend zu nutzen.

6.5.5 Zusammenfassung

An der frühen ÖB nahmen viele Akteure teil und in der Regel waren die Stakeholder seit Beginn der ÖB beteiligt. Fast bei allen Vorhaben waren Gemeindeämter, betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie interessierte Personen involviert. Weitere relevante Akteure waren Umweltverbände, RP und Bürgerinitiativen. Unter den Teilnehmenden befanden sich auch durchgängig Vertreterinnen und Vertreter von Genehmigungsbehörden. Die relativ starke Einbindung dieser Akteursgruppen unterschied sich zwischen Vorhaben in öffentlicher oder privater Trägerschaft nicht.

Die Planung und Durchführung von ÖB erfordert zeitliche und fachliche Ressourcen. Nach Auskunft der Durchführenden war häufig in beiderlei Hinsicht ein Mangel zu verzeichnen. Daher wurde sowohl von öffentlichen als auch von privaten Vorhabenträgern auf die Expertise externer Dienstleister zurückgegriffen. Deren Aufgaben lagen insbesondere in der Planung und Organisation der ÖB, Moderation und Erstellung von Gutachten. Die Zusammenarbeit mit den Dienstleistern wurde von den Vorhabenträgern grundsätzlich positiv bewertet. Zum einen führe die Beauftragung zu einer notwendigen Arbeitsentlastung und zum anderen erhöhe die Vergabe die Qualität der Leistungen. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die Moderationstätigkeiten hervorgehoben. Ein externer und als neutral wahrgenommener Akteur könne maßgeblich zu einer Versachlichung der Atmosphäre und damit zu einer erfolgreichen ÖB beitragen. Die Beauftragung externer Dienstleister erfolgte in der Regel nur punktuell und in Bezug auf spezifische Tätigkeiten, d. h. die Durchführung und Verantwortung für die ÖB verblieb bei den Vorhabenträgern. Nur in Einzelfällen wurde die Durchführung der gesamten frühen ÖB an externe Dienstleister übertragen oder erfolgte in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, wie beispielsweise Kommunen.

Die Atmosphäre und das Vertrauen zwischen Akteuren stellt eine zentrale Komponente für eine erfolgreiche ÖB dar. Gerade die frühe ÖB bietet die Chance, eine Vertrauensbasis zwischen den Vorhabenträgern und Stakeholdern zu entwickeln und damit die Grundlage für eine konstruktive und wertschätzende Atmosphäre zu schaffen. Die Atmosphäre wurde seitens der Vorhabenträger und Stakeholder unterschiedlich wahrgenommen und war häufig abhängig von einzelnen Persönlichkeiten. Die Vorhabenträger und Stakeholder gaben zwar an, dass sich deren Einstellungen gegenüber dem Vorhaben oder Verfahren kaum verändert habe. Gleichzeitig offenbarte die Umfrage, dass die Atmosphäre im Laufe des Verfahrens und im Vergleich zu Beginn als vertrauensvoller empfunden wurde. Insofern konnten positive Wirkungen der ÖB ermittelt werden. Diese positive Beurteilung basierte nicht zuletzt auf der Wahrnehmung einer weitgehend gleichberechtigten Berücksichtigung der Belange aller Akteure. Gleichwohl wurde durchgängig auf das Problem einer schweigenden Masse hingewiesen. So seien insbesondere junge Personen bei der ÖB unterrepräsentiert und es bedürfe entsprechender Strategien zum Einbezug dieser Zielgruppe.



6.6 Formate

Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Akteuren bedeutet grundsätzlich die Bereitstellung beteiligender Angebote durch die für ein Vorhaben verantwortlichen Akteure. Das heißt Vorhabenträger führen beispielsweise Informationsveranstaltungen durch, die die Bürgerinnen und Bürger zur Informierung besuchen können. Die Formate, die durchgeführt werden können, sind dabei sehr vielfältig und unterscheiden sich je nach Zielsetzung und der zu adressierenden Zielgruppe.

Die Fachliteratur unterscheidet drei Intensitätsstufen von Bürgerbeteiligung: (1) Information, (2) Konsultation/Anhörung und (3) Mitbestimmung/Beteiligung. Die erste Stufe „Information“ der Bürgerinnen und Bürger wird über klassische Informationsveranstaltungen verwirklicht und stellt die notwendige Grundvoraussetzung dar, damit Beteiligung überhaupt stattfinden kann. Die zweite Stufe „Konsultation/Anhörung“ ermöglicht Akteuren, Stellung zu nehmen, Interessen und Ideen einzubringen und von den Vorhabenträgern gehört zu werden. Bei der dritten Stufe „Mitbestimmung /Beteiligung“ können die Akteure mitentscheiden. Dieser Grad der Beteiligung ist jedoch eher selten, da sie die Entscheidungsbefugnis von demokratischen Repräsentativorganen in Frage stellen würde, die ihre Kompetenzen zumindest teilweise abgeben müssten. In der Regel werden unter Bürgerbeteiligung informierende und anhörende Verfahren verstanden, die eine partizipative Ergänzung zu den bestehenden repräsentativen Strukturen darstellen sollen.

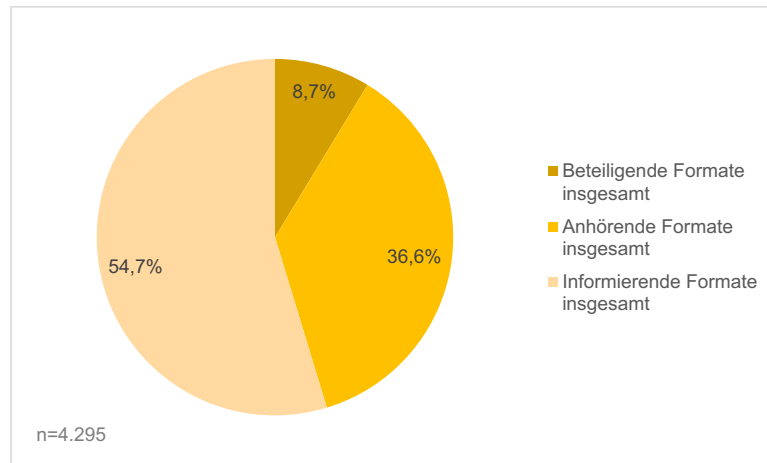
Die frühe ÖB kann im Rahmen des § 2 UVwG eine große Bandbreite unterschiedlicher Formate zur Beteiligung einsetzen. Nachfolgend wird überprüft, welche Beteiligungsformate seitens der Vorhabenträger angeboten wurden, auf welcher Grundlage die Auswahl erfolgte und wie Formate von den Stakeholdern bewertet wurden. Mit Hilfe der von den RP monatlich ausgefüllten Fragebögen sowie der standardisierten Onlineumfrage bei öffentlichen und privaten Vorhabenträgern wurden diese Aspekte untersucht.

6.6.1 Verwendete Formate durch die RP

Insgesamt wurden im Rahmen der frühen ÖB, die nach § 2 UVwG von den vier RP Baden-Württembergs umgesetzt wurde, 4.295 Formate durchgeführt (siehe Abbildung 21). Dabei wurden am häufigsten informierende Formate (54,7 Prozent) verwendet. Anhörende Formate machten 36,6 Prozent der gesamten Formate aus, während beteiligende Formate kaum zum Einsatz kamen (8,7 Prozent).



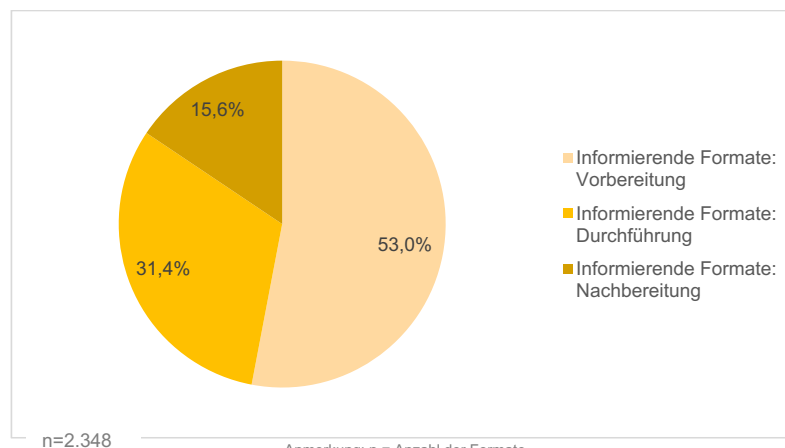
Abbildung 21: Verwendete Formate der RP



Anmerkung: n = Anzahl der Formate

Die RP hatten nicht nur angegeben, wie viele Formate mit welchem Beteiligungsgrad geplant und durchgeführt wurden. Des Weiteren spezifizierten sie die Formate im Hinblick auf die folgenden Phasen: Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung. Wie sich der Aufwand auf die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der verschiedenen Formate verhält, wird in den nachfolgenden Abbildungen dargestellt. Insgesamt wurden 2.348 informierende Formate durchgeführt. Wie Abbildung 22 verdeutlicht, wurden am häufigsten informierende Formate in der Phase der Vorbereitung von den RP gemeldet (53 Prozent). Die Vorbereitung der ÖB-Formate machte somit einen weit größeren Anteil aus, als die Durchführung oder die Nachbereitung selbiger. Entsprechend gingen 31,4 Prozent der Meldungen auf informierende Formate in der Phase der Durchführung und 15,6 Prozent der Meldung auf die Phase der Nachbereitung der durchgeführten ÖB-Formate zurück.

Abbildung 22: Informierende Formate der RP: Phasen der Umsetzung

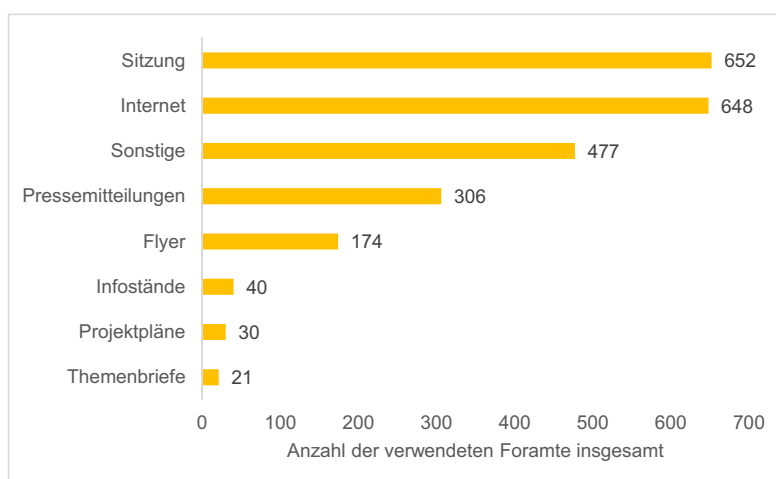


Anmerkung: n = Anzahl der Formate



Basierend auf den im Planungsleitfaden genannten ÖB-Formaten wurde den RP eine Liste mit unterschiedlichen Formaten vorgelegt, anhand derer sie mitteilen konnten, welche informierenden Formate in der frühen ÖB verwendet worden waren. Darüber hinaus hatten die Befragten die Möglichkeit, weitere Formate, die nicht über die Liste abgedeckt waren, in der Rubrik „Sonstiges“ anzugeben.²⁴⁶ Abbildung 23 gibt einen Überblick über die konkreten Formate, die zur Information eingesetzt wurden. Informiert wurden die Beteiligten der frühen ÖB am häufigsten in öffentlichen Sitzungen (beispielsweise im Gemeinderat oder in Bürgerforen), durch vorhabenbezogene Webseiten und sonstige Formate. Ebenso stellten die Informationsmöglichkeiten wie Pressemitteilungen und Flyer wesentliche informierende Formate dar. Weniger Verwendung fanden Infostände, Projektpläne und Themenbriefe.

Abbildung 23: Informierende Formate der RP

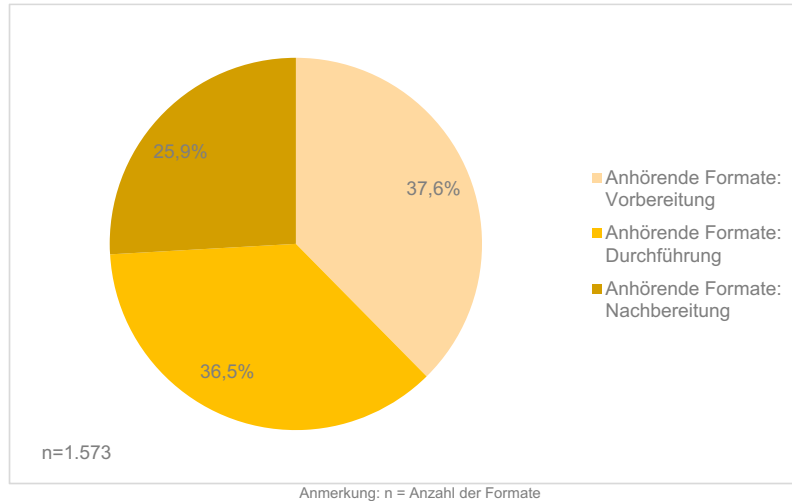


Anhörende Formate wurden im Vergleich zu informierenden Formaten in einem deutlich geringeren Umfang eingesetzt. Insgesamt wurde 1.573 Mal der Einsatz von anhörenden Formaten gemeldet. Die Verteilung der Maßnahmen auf die unterschiedlichen Phasen fiel relativ gleichmäßig aus (siehe Abbildung 24).

²⁴⁶ In der Regel wurden im Rahmen des zur Verfügung stehenden Freitextfelds keine Angaben gemacht, um welche sonstigen Formate es sich hierbei handelte. Daher können die sonstigen Formate nicht näher erläutert werden.

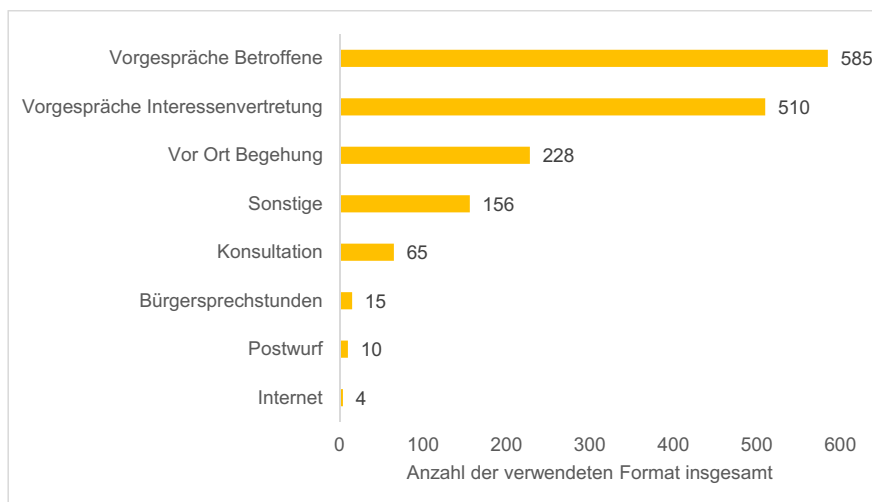


Abbildung 24: Anhörende Formate der RP: Phasen der Umsetzung



Die Interessen und Ideen der Akteure wurden vor allem durch Vorgespräche mit Betroffenen und mit Interessenvertreterinnen und -vertretern eingeholt (siehe Abbildung 25). Weiter wurden durch Vor-Ort-Begehungen, sonstige anhörende Formate und Konsultationen die Belange der Akteure in der frühen ÖB angehört. Bürgersprechstunden wurden eher selten angeboten. Postwurfsendungen kamen kaum zum Einsatz als anhörendes Format. Das Internet wurde ebenfalls nur selten zur Anhörung verwendet.

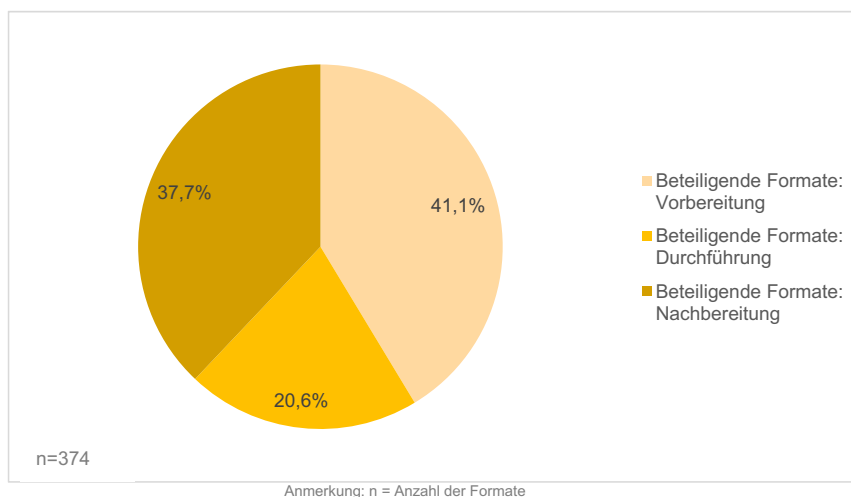
Abbildung 25: Anhörende Formate der RP



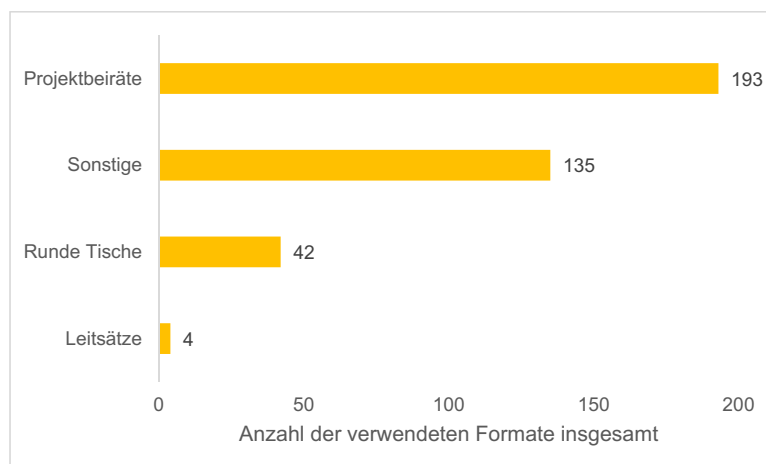


Beteiligende Formate bieten weitere Möglichkeiten, um Bürgerinnen und Bürgern aktiv einzubinden. Dadurch sollen gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren Akteuren Lösungen erarbeitet und eine Möglichkeit zur Mitbestimmung bei Entscheidungen gegeben werden. Diese Form der Beteiligung kann aus den bereits skizzierten Gründen kaum stattfinden. Daher wurden diese seitens der RP im Vergleich mit den informierenden und anhörenden Formaten auch wenig eingesetzt (374 Formate, siehe Abbildung 26). Am häufigsten wurden sie in der Phase der Vorbereitung (41,1 Prozent) und Nachbereitung (37,7 Prozent) gemeldet. Die Durchführung machte 20,6 Prozent der Meldungen aus.

Abbildung 26: Beteiligende Formate der RP: Phasen der Umsetzung



Die konkret eingesetzten Formate zeigt Abbildung 27. Im Rahmen der frühen ÖB wurden am häufigsten Projektbeiräte durchgeführt, bei denen die Akteure zur Mitarbeit eingeladen wurden und auch, um die Vorhaben fachlich zu begleiten und zu beraten. Ebenso häufig wurden sonstige beteiligende Formate durchgeführt, die aufgrund fehlender Angaben nicht weiter erläutert werden können. Mit dem Format der Runden Tische wurde das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe aller Beteiligten verfolgt und die Vorhabenträger hatten diese bei der frühen ÖB auch relativ häufig eingesetzt. Eine gemeinsame Erarbeitung von Leitsätzen fand nur selten statt.

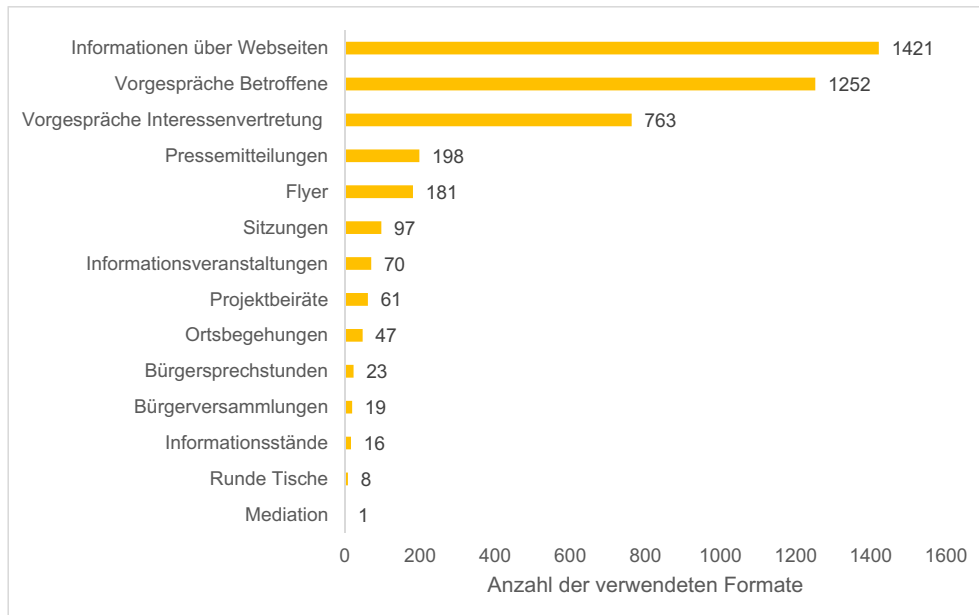
**Abbildung 27: Beteiligende Formate der RP**

Wie die Abbildungen gezeigt haben, kamen viele Formate in der frühen ÖB zum Einsatz. Am häufigsten wurden informierende und anhörende Formate durchgeführt. Beteiligende Formate wurden nur selten verwendet. Die Vorbereitung der Formate wurde dabei am häufigsten gemeldet und nahm somit den größten Zeitraum in der Umsetzung der Formate ein.

6.6.2 Verwendete Formate öffentlicher und privater Vorhabenträger

Im Rahmen der standardisierten Onlineumfrage wurden sowohl kommunale als auch private Vorhabenträger sowie RP als Vorhabenträger dazu befragt, welche Formate mit welcher Beteiligungsintensität im Rahmen der frühen ÖB verwendet wurden. D. h. die in der Onlineumfrage ermittelten Daten sind vergleichbar mit den von den RP übermittelten Angaben zu den Formaten. Damit sind eine vergleichende Analyse und Darstellung der eingesetzten Formate nachfolgend möglich.

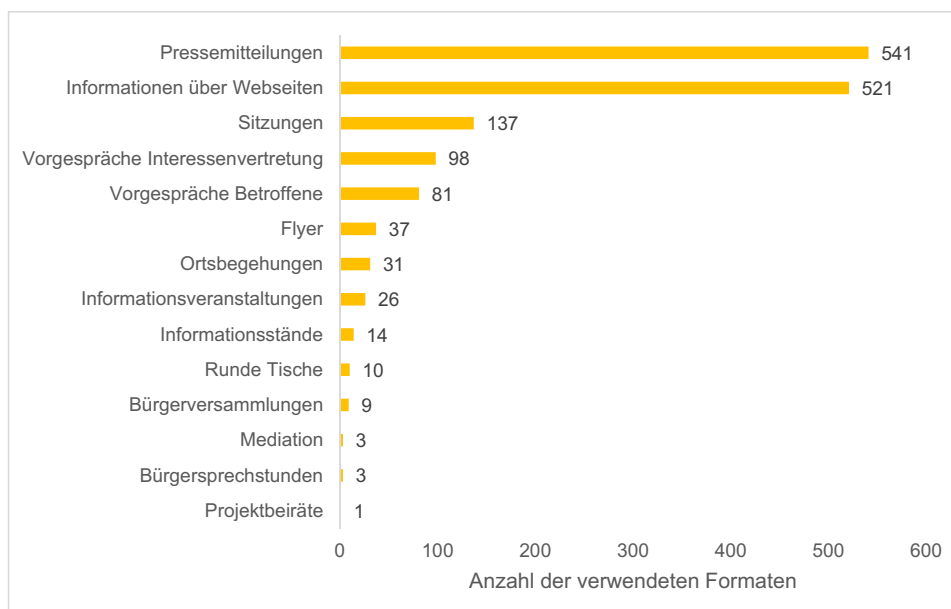
Die Verwendung und die Beteiligungsintensität der durchgeführten Formate kann, basierend auf der Datengrundlage der standardisierten Onlineumfrage, für private und öffentliche Vorhabenträger differenziert betrachtet werden. Im Rahmen der frühen ÖB hatten öffentliche Vorhabenträger (siehe Abbildung 28) am häufigsten die Verbreitung von Informationen über Webseiten und auch das Vorgespräch mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern genutzt. Ebenso wurden Vorgespräche mit Interessenvertreterinnen und -vertretern im Rahmen der frühen ÖB durchgeführt. Traditionelle Formen der Informierung wie Pressemitteilungen, Flyer und öffentliche Sitzungen kamen deutlich seltener zum Einsatz. In sehr geringem Umfang wurden Bürgerinnen und Bürger über Informationsveranstaltungen und Projektbeiräte sowie durch Vor-Ort-Begehungen informiert. Bürgersprechstunden sowie Bürgerversammlungen wurden nur selten angeboten. Gleichermaßen selten wurden Informationsstände, Runde Tische oder Mediation verwendet.

**Abbildung 28: Verwendete Formate öffentlicher Vorhabenträger**

Bei den Vorhaben, welche von privaten Vorhabenträgern durchgeführt wurden, wurden am häufigsten Pressemitteilungen und Informationen in Form von Webseiten als ÖB-Formate im Rahmen der frühen ÖB eingesetzt (siehe Abbildung 29). Vergleichsweise häufig nahmen Akteure auch an öffentlichen Sitzungen (9 Prozent) teil oder aber betroffene Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter fanden im Rahmen von Vorgesprächen Gehör. Flyer, Ortsbegehungen und Informationsveranstaltungen kamen deutlich weniger zum Einsatz. Projektbeiräte wurden nur selten durchgeführt, wenn das Vorhaben von einem privaten Vorhabenträger durchgeführt wurde. Ebenso fanden auch Bürgersprechstunden, Mediationen, Bürgerversammlungen und Runde Tische seltener im Vergleich zu den Formaten öffentlicher Vorhabenträger statt.



Abbildung 29: Verwendete Formate privater Vorhabenträger



6.6.3 Formatauswahl und Formatinformiertheit

Die Abbildungen hatten verdeutlicht, welche Formate öffentliche und private Vorhabenträger bei den untersuchten Vorhaben für die ÖB ausgewählt hatten. Dabei handelte es sich vorwiegend um informierende und anhörende Maßnahmen. Im Rahmen von Interviews wurden die Gründe für die Auswahl der Formate beleuchtet. Von den öffentlichen Vorhabenträgern wurden vier Kriterien genannt, die für die Formatauswahl bedeutsam waren: Betroffene Akteure, vorhabenspezifische Aspekte sowie Kontextfaktoren und Erfahrungswissen. So spielten die durch das (Bau-)Vorhaben betroffenen Akteure eine zentrale Rolle. Weiter wurden als entscheidende Aspekte die bisherige Planungsgeschichte des Vorhabens, der aktuelle Planungsstand, die Größe/der Umfang des Vorhabens, die örtliche Lage des Vorhabens, die Dringlichkeit der Realisierung und das eigene Erfahrungswissen aus früheren Vorhaben, in welchen eine Beteiligung stattfand, angeführt. In den Interviews wurde von mehreren Interviewten darauf hingewiesen, dass (analog wie bei der VwV ÖB) für die Formatauswahl die jeweils vorab durchgeführte Umfeldanalyse entscheidend war.

Vonseiten der privaten Vorhabenträger wurden sehr häufig die Stimmung vor Ort und die Rückmeldungen vonseiten der Bevölkerung in Bezug auf das geplante Vorhaben als auswahlentscheidend angegeben. Weiterhin wurden mehrmals die Aspekte Einbezug der politischen Gremien (Ortsbeiräte, Gemeinderäte, Vorstellungen der Projekte in Fraktionssitzungen), die Betroffenheiten, der Projektstand, (kritische) Themenbereiche sowie der faktisch vorhandene Gestaltungs- und Beteiligungsspielraum genannt. Nur vereinzelt wurden durch die interviewten privaten Vorhabenträger die Projekthistorie, Art und Umfang der (Bau-)Maßnahme, die



Verfahrensart und Vorerfahrungen aus bereits realisierten Vorhaben, in denen eine Beteiligung stattgefunden hatte, als wesentliche Gründe zur Auswahl von Beteiligungsformaten erwähnt.

Im Vergleich der öffentlichen und privaten Vorhabenträger zeigt sich demnach, dass die Stimmung der Bürgerschaft vor Ort bzw. der Betroffenen gegenüber dem Vorhaben somit eine sehr viel entscheidendere Rolle für die privaten als für die öffentlichen Vorhabenträger spielte. Letztere ermittelten durch die Umfeldanalyse zunächst den Bedarf und den Kreis der zu beteiligenden Akteure. Weiter wurden von den öffentlichen Vorhabenträgern Vorstellungen und Sitzungen in Gremien nicht als generelle Gründe zur Auswahl von Beteiligungsformaten genannt.

Neben grundsätzlichen Kriterien wurden die Vorhabenträger auch nach deren Auswahl der konkreten Formate befragt. In diesem Zusammenhang verwiesen die öffentlichen Vorhabenträger auf die Ergebnisse der Umfeldanalyse hin. Des Weiteren nannten zwei öffentliche Vorhabenträger das Beteiligungsscoping, welches eine Verständigung aller Beteiligten über die durchzuführenden Formate zur Folge hatte. Ebenso konnten in frühzeitig durchgeführten Veranstaltungen engagierte Akteure für Projektbeiräte oder aber Beteiligungsgruppen gewonnen werden, mit welchen die Formate gemeinsam erarbeitet oder aber zumindest abgesprochen wurden. Teilweise konnten zu spezifischen Themengebieten Expertengremien gebildet werden, an welchen sich in halboffenen Veranstaltungen weitere Akteure beteiligt hatten. Ein privater Vorhabenträger berichtete, dass bewusst eine Beteiligung vor Ort durchgeführt worden sei, um direkt Betroffene einzubinden und Rückmeldungen auch aus dem Gemeinderat oder kommunalen Ausschusssitzungen zu erhalten.

Was die Ziele der Beteiligung und die Gründe für die Auswahl der Formate angeht, so berichteten die Interviewten, dass beide Aspekte sowohl auf den entsprechenden Veranstaltungen direkt genannt wurden oder aber auch über Internetseiten sowie in den lokalen Gemeindeblättern jeweils im Voraus oder im Nachgang kenntlich gemacht wurden. Jedoch wurde die Formatinformiertheit, also wie gut sich die Interviewten im Allgemeinen über Beteiligungsformate informiert fühlten, nur teilweise als sehr gut wahrgenommen. So gab die Hälfte der Befragten an, dass sie sich gut informiert fühlten.

Öffentliche Vorhabenträger aus den RP wiesen auf die Möglichkeit zum internen (landesweiten) Austausch innerhalb der Kerngruppe ÖB zwischen den RP hin. Weiter beständen gute Fortbildungsangebote sowie durch die im Zuge der Einführung der VwV ÖB geschaffenen neuen Stellen, feste Ansprechpartnerinnen und -partner für Beteiligungsmaßnahmen in den jeweiligen RP. Zudem bestände die Möglichkeit, bei fehlendem Wissen oder fehlenden Kapazitäten auf externe Dienstleister zurückzugreifen.

Bei den privaten Vorhabenträgern gaben insbesondere Vorhabenträger, die über eine eigene ÖB-Abteilung verfügten, oder aber bei welchen eine exzellente Vernetzung über den zugehörigen Landesverband bestand, an, dass diese sich gut oder aber sehr gut über Beteiligungsformate informiert fühlten. Weiter wurde angeführt, dass gute Fortbildungen und ein Erfahrungsaustausch (im eigenen Unternehmen oder aber über die Verbände landesweit) eine stetige Weiterentwicklung von eigenen internen Unterlagen und Materialien zu Beteiligungsformaten befördere und zu einer Steigerung des Erfahrungswissens rund um das Thema ÖB führe.

Wie bereits erwähnt, hatte jedoch nur die Hälfte der Befragten eine positive Wahrnehmung. Die andere Hälfte der Interviewten sahen in Bezug auf ihre Kenntnisse über mögliche Beteiligungsformate Optimierungspotenziale. Ein öffentlicher Vorhabenträger berichtete, dass keine Schulungen zum Thema ÖB durchgeführt wurden, und dass das Wissen in Bezug auf Beteil-



gungsformate personenabhängig sei, d. h. abhängig vom Erfahrungsgrad der Durchführenden. Optimierungspotenzial bestehe auch in der Institutionalisierung internen Erfahrungswissens und in der Professionalisierung in Bezug auf die Formatauswahl, insbesondere bei konflikthaften Vorhaben. Die Formatauswahl sollte weniger nach dem earning-by-doing-Prinzip erfolgen als auf der Grundlage entsprechender fundierter Kenntnisse. Aufgrund fehlender Kompetenzen seien externe Dienstleister beauftragt worden. Jedoch unterblieben nach Darstellung von Befragten auch ÖB-Maßnahmen aufgrund mangelnder Expertise und es wurden lediglich Informationen über eine eigene Webseite angeboten (Bereitstellung von Dokumenten und Möglichkeit zur Kontaktaufnahme).

6.6.4 Zielrichtung und Bewertung der Formate aus Sicht der Stakeholder

ÖB-Maßnahmen werden mit unterschiedlichen Zielrichtungen durchgeführt. Die Zielrichtung an denen die Interviewten teilgenommen hatten, wurde von der Mehrzahl als anhörend eingeschätzt. Etwa gleich viele Interviewte schätzten den Beteiligungsgrad der von ihnen besuchten Veranstaltungen als beteiligend oder aber informierend ein. Eine Beteiligung fand über gesonderte Veranstaltungen zu spezifischen Themen oder mit einem konkreten Kreis an Betroffenen (beispielsweise Landwirtschaft) durch Thementische, Projektbeiräte oder Vor-Ort-Terminen (beispielsweise Trassenbegehungen) statt. Von vielen Interviewten wurde berichtet, dass sich die Formate hinsichtlich der Zusammensetzung und der Struktur bezüglich der Beteiligungsziele der Vorhabenträger differenzierten – d. h. informierende, anhörende oder aber beteiligende Formate mit unterschiedlichem Beteiligungsgraden kombiniert durchgeführt wurden. Auch vonseiten der privaten und auch öffentlichen Vorhabenträger wurde diese Aussage mehrfach gestützt.

Von anhörenden Formaten wurde insbesondere dann berichtet, wenn die Interviewten ihre Meinungen, Ansichten und Erfahrungen in das Vorhaben einbringen konnten. Dies implizierte jedoch keine Beteiligung an der Formatauswahl oder bei der Entscheidung über die Bauausführungsvariante. Auch von den Naturschutzverbänden wurde häufig berichtet, dass deren Expertinnen- bzw. Expertenmeinung zu Naturschutzbelangen angehört wurde. Die Folge der Anhörungen seien in der Regel die Erstellung notwendiger naturschutzrechtlicher Gutachten bzw. ein beobachtbarer Einfluss auf die weitere Vorgehensweise der Projektplanung gewesen. Ein Interviewter berichtete, dass im Voraus durch den Vorhabenträger anhörende Formate angekündigt wurden, da sich der Vorhabenträger durch dieses anhörende Format Anregungen (in Form von Ideen und Vorschlägen) erhoffte.

Informierende Formate wurden benannt, wenn über den aktuellen Sachstand, die Planungen und das weitere Vorgehen berichtet wurde. Teilweise fand bei den informierend eingeschätzten Formaten im Nachgang eine Fragerunde statt, mit der Möglichkeit, Einwände zu äußern. Der Umgang mit diesen Einwänden blieb jedoch unklar.

Die Bewertungen der durchgeführten Formate fielen seitens der Stakeholder sehr unterschiedlich aus. Während ein Teil die Formate als ausreichend beurteilte, hatte der andere Teil die Angebote als unzureichend oder unpassend wahrgenommen. Positive Rückmeldungen kamen dabei insbesondere von Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern von Städten und Gemeinden, während negative Bewertungen von Bürgerinitiativen geäußert wurden.

Das Formatangebot wurde als ausreichend eingeschätzt, wenn diese klar und verständlich aufgebaut waren. Weiter wurde die Auswahl der Formate im Nachgang positiv bewertet, wenn



diese den weiteren Verlauf des Vorhabens positiv unterstützten. Genannt wurden diesbezüglich eine zunehmende Sensibilisierung, ein wachsendes Verständnis auf der Vorhabengegenseite sowie die breite Beteiligung der Bürgerschaft. Kritische Bewertungen in Bezug auf die Formate wurden geäußert, wenn erhebliche zeitliche Verzögerungen (ohne Kommunikation der Gründe) zwischen Formaten bestanden. Die Betroffenen konnten bei den anschließend angebotenen Formaten weniger gut wieder eingebunden werden. Eine fehlende Kommunikation über den Umgang mit gesammelten Erkenntnissen der bisherigen Formate führte ebenfalls zu einer negativeren Beurteilung der folgenden Formate. Schließlich ging einigen Stakeholdern die Beteiligung nicht weit genug. Auch wenn die durchgeführten Formate den Anforderungen von § 2 UVwG entsprechen würden, wäre eine umfangreichere Beteiligung notwendig gewesen. Als unangebracht oder unzureichend wurden Formate wahrgenommen, die in ihrer Art und ihrem Umfang der Situation nicht angemessen waren. Als Beispiel wurden große Informationsveranstaltungen genannt, bei denen sich die Teilnehmenden nicht durch Anmerkungen oder Wortmeldungen einbringen konnten oder wenn deren Fragen erst im Nachgang der Veranstaltung beantwortet worden waren. Weiterhin wurden Formate kritisch bewertet, die konfliktreiche Themen vermieden und einen sachlichen Dialog vermissen ließen oder aber Formate, die die Teilnehmenden als Alibi-ÖB wahrgenommen hatten.

Die Bewertung der Formate, die in den vertieft untersuchten Vorhaben durchgeführt worden waren, fiel ähnlich aus. Formate wurden gut bewertet, wenn diese angemessen waren, vorab umfangreiche Vorprüfungen und Gespräche stattgefunden hatten, das Verfahren als transparent und sachlich wahrgenommen wurde, die Durchführung frühzeitig im Verfahren erfolgte sowie die Inhalte verständlich aufbereitet und vermittelt wurden. Der Einsatz externer Dienstleister wurde positiv beurteilt, wenn sie durch Moderationsleistungen zu einer Versachlichung der Atmosphäre beigetragen hatten. Am positivsten wurden Formate bewertet, bei denen eine Anhörung der betroffenen Akteure stattfand und deren Meinung im weiteren Verlauf berücksichtigt wurde. Ebenso stießen Beteiligungen in Kleingruppen oder Projektbegleitkreisen, interaktive Tools während der Veranstaltung und eine gute Personalausstattung aufseiten der Durchführenden auf Zustimmung der Stakeholder.

Ambivalente Bewertungen wurden geäußert, wenn Bedenken und Anmerkungen nicht oder nur unzureichend aufgenommen wurden, ein Mangel an regelmäßigen Informationen wahrgenommen wurde, Formate nur einmalige Aktionen darstellten sowie die Beteiligungsmöglichkeiten in Projektbegleitkreisen/Bürgerräten sehr eingeschränkt waren. Letztere Anmerkungen kamen insbesondere dann auf, wenn die Beteiligungsgrenzen seitens des Vorhabenträgers nicht offen kommuniziert wurden und daher die Teilnehmenden mit anderen Erwartungen in die Formate gingen.

Negativ bewertet wurden Formate der vertieft untersuchten Vorhaben, welche zu einem falschen bzw. späten Zeitpunkt durchgeführt wurden. Auch Vorhaben in denen die Fülle an (technischen) Informationen aufgrund von Fachbegriffen nicht verständlich dargestellt werden konnten, wurden, da hierdurch weder eine Anhörung noch eine Beteiligung möglich war, kritisiert. Weiter wurde auch von Alibiveranstaltungen berichtet, in welchen keine tatsächliche Beteiligung möglich war. Einige Interviewte bemängelten in diesem Zusammenhang insbesondere die fehlende Ergebnisoffenheit, ein intransparentes Vorgehen in Bezug auf den weiteren Projektverlauf sowie das Fehlen von Formaten, die eine echte Beteiligung ermöglichten.

Eines der untersuchten Vorhaben soll an dieser Stelle hervorgehoben werden, weil alle der durchgeführten Formate von allen interviewten Akteuren als negativ bzw. unangemessen bewertet wurde. Ein wesentlicher Grund war die alleinige Entscheidung über die Bauausführung



durch das Ministerium und dieses Vorgehen nicht den Ergebnissen der Beteiligungsformate entsprach.

6.6.5 Zusammenfassung

Die Auswahl der Formate erfolgte durch die öffentlichen Vorhabenträger insbesondere auf der Grundlage der Umfeldanalyse oder des Beteiligungsscoping, welche die Betroffenen und die betroffenen Akteure verdeutlichen konnten. Des Weiteren spielten Beteiligungsgruppen und Projektbeiräte eine wichtige Rolle für die gemeinschaftliche Erarbeitung von geeigneten Formaten. Bei den privaten Vorhabenträger waren für die Entscheidung der Formate die Stimmung vor Ort und die Rückmeldungen der Betroffenen relevant. Des Weiteren wurden bewusst Formate gewählt, die Vor-Ort-Beteiligung ermöglichten. Der Zeitpunkt bzw. die Phase des Vorhabens wurde von beiden Vorhabenträgern nur selten als wahlentscheidender Faktor genannt.

Für die Planung und Durchführung der Formate fühlten sich die Vorhabenträger einerseits gut gerüstet aber andererseits identifizierten sie ein erhebliches Optimierungspotenzial. Die Hälfte der Interviewten, die sich als gut informiert einschätzten, führte das auf folgende Gründe zurück: Austausch mit Kolleginnen und Kollegen oder Unternehmen derselben Branche über (Dach-)Verbände, Fortbildungsangebote, Einbezug externer Dienstleister und systematische Aufbereitung und Dokumentation bestehenden Erfahrungswissens. Die andere Hälfte führte für ihre wahrgenommenen unzureichenden Kompetenzen folgende Aspekte an: kein systematischer Wissensaufbau, -transfer und -austausch, Abhängigkeit der Kompetenzen vom Erfahrungsgrad einzelner Personen, keine Fortbildungen, sondern learning-by-doing sowie unzureichende Formatangebote.

Das Formatangebot erhielt von den teilnehmenden Stakeholdern unterschiedliche Bewertungen. Für eine gute Bewertung waren folgende Gründe maßgeblich: Klarer Aufbau, verständliche Aufbereitung der Inhalte, Einbindung aller Betroffenen, auf der Grundlage von Vorprüfungen und Gesprächen abgestimmte Formate, frühzeitige Durchführung, neutrale und professionelle Moderation sowie Berücksichtigung und Anhörung aller Belange. Ambivalent wurden Formate bewertet, wenn die Bedenken nur unzureichend berücksichtigt wurden, der Umgang mit den Ergebnissen unklar war, keine regelmäßige Informierung stattfand, große zeitliche Abstände bei der Durchführung einzelner Formate bestanden und die Grenzen der Beteiligung nicht transparent dargestellt wurden. Eine ausschließlich negative Bewertung seitens der Stakeholder erfolgte aufgrund folgender Faktoren: falscher bzw. später Zeitpunkt, Wahrnehmung als Alibi-Veranstaltung, unverständliche Darstellung und Vermittlung der Inhalte und fehlende Ergebnisoffenheit.

In Bezug auf den Beteiligungsgrad hatten die Stakeholder mehrheitlich den Formaten eine anhörende Zielrichtung attestiert. Die weiteren Formate hatten nach Wahrnehmung der Teilnehmenden zu gleichen Anteilen einen informierenden und beteiligenden Charakter. Von vielen Interviewten wurde berichtet, dass die Formate hinsichtlich der Beteiligungsgrade (informierend, anhörend oder aber beteiligend) kombiniert durchgeführt wurden.

Eine Beteiligung fand in Veranstaltungen zu spezifischen Themen oder mit einem konkreten Kreis an Betroffenen durch Thementische, Projektbeiräte oder Vor-Ort-Terminen statt. Von anhörenden Formaten wurde insbesondere dann berichtet, wenn die Interviewten ihre Meinungen, Ansichten und Erfahrungen in das Vorhaben einbringen konnten, jedoch nicht an der Formatauswahl oder bei der Bauausführungsvariante einbezogen wurden bzw. die Beteili-



gungsformate nicht ergebnisoffen geführt werden konnten. Rein informierende Formate fanden statt, wenn über den aktuellen Sachstand, die Planungen und das weitere Vorgehen berichtet wurde.

6.7 Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Planung, Einstellungen und Akzeptanz

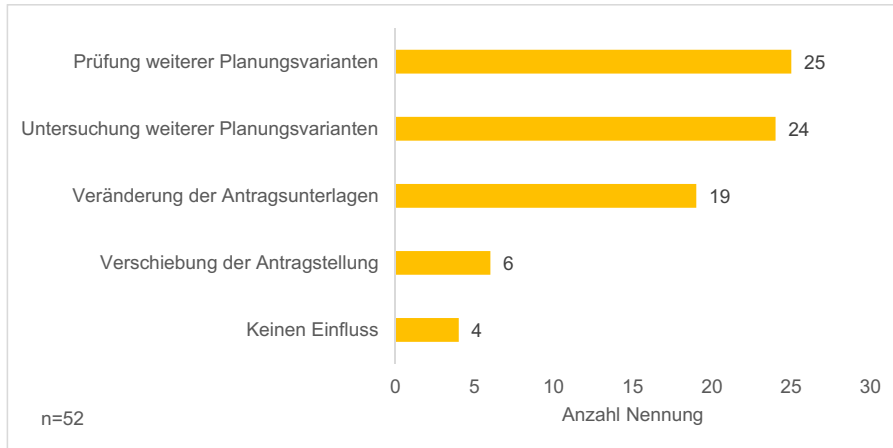
Grundsätzlich geht es bei der Planung und Durchführung von ÖB um einen Dialogprozess, der eine Wirksamkeit entfalten soll. Intendiert sind die verstärkte Teilhabemöglichkeit aller betroffenen und interessierten Akteure und die Einbeziehung unterschiedlicher Interessen mit der Folge verbesserter Legitimation. Was die konkreten Auswirkungen angeht, formuliert die Beteiligungsforschung eine Reihe potenzieller Auswirkungen, wie beispielsweise Planungsverbesserungen, zeitliche Verzögerungen, Verbesserung der Atmosphäre etc. Nachfolgend werden die Wahrnehmungen und Einschätzungen der Stakeholder und Vorhabenträger in Bezug auf die Auswirkungen auf Basis der Onlineumfrage, der flächendeckenden Umfrage unter den Vorhabenträgern und der Intensivinterviews geprüft. Die Frage der Akzeptanz nimmt dabei eine heraufgehobene Position ein. In der öffentlichen Diskussion wird Beteiligung oft als Mittel zur Sicherung von Akzeptanz für Vorhaben beschrieben und verstanden. Dabei wird ein direkter Zusammenhang von Bürgerbeteiligung und Akzeptanzstiftung unterstellt. Die Frage, ob bürgerschaftliche Beteiligung die Akzeptanz von Vorhaben und deren Prozessen fördert, ist eine empirisch zu prüfende Frage und wird nachfolgend untersucht.

6.7.1 Einflüsse der frühen ÖB auf Planungen und Konsensfindung

Im Rahmen der standardisierten Onlineumfrage wurden die öffentlichen und privaten Vorhabenträger gefragt, welchen Einfluss die frühe ÖB auf die Planungen des Vorhabens und den Konsens unter den teilnehmenden Akteuren hatte. Der Einfluss auf die Planung sollte mit Hilfe unterschiedlicher Aussagen eingeschätzt werden. Abbildung 30 zeigt, dass die frühe ÖB bei Vorhaben öffentlicher Vorhabenträger relativ häufig zu einer Prüfung führte, ob weitere oder andere Planungsvarianten untersucht werden sollten. Zu einem gleich großen Anteil wurden tatsächlich weitere Planungsvarianten untersucht. Zudem führte die frühe ÖB relativ oft zu einer Veränderung der Antragsunterlagen. Eine Veränderung bedeutete jedoch nicht gleichzeitig, dass die Antragstellung verschoben wurde. Das war eher weniger der Fall. Ganz selten berichteten die öffentlichen Vorhabenträger von keinem Einfluss.



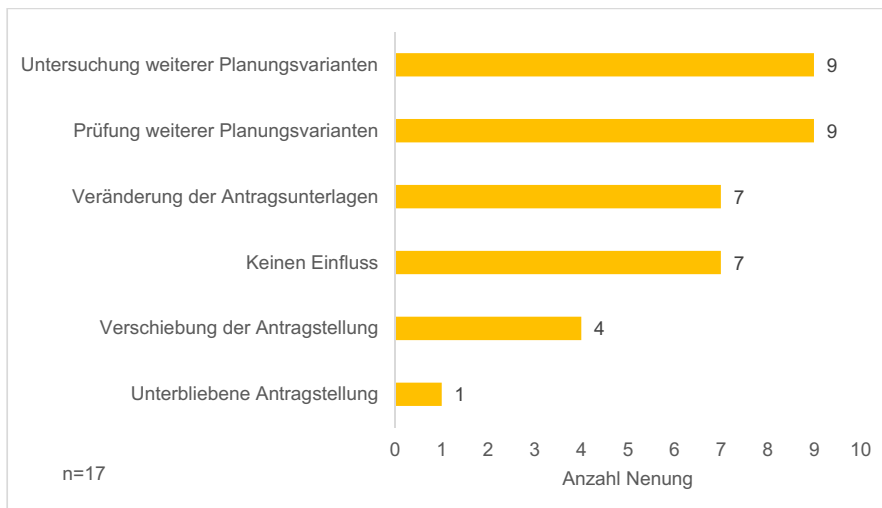
Abbildung 30: Einfluss auf die Planungen öffentlicher Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Auch bei den privaten Vorhabenträgern wurde ein Einfluss der frühen ÖB wahrgenommen (siehe Abbildung 31). In Bezug auf die bei den öffentlichen Vorhabenträgern häufigsten Veränderungen (Prüfung weiterer Varianten, tatsächliche Untersuchung weiterer Varianten und Veränderung der Antragsunterlagen) unterschieden sich die privaten Vorhabenträger nicht. Eine Verschiebung der Antragsstellung wurde durch die frühe ÖB allerdings weniger häufig bewirkt. Deutlich häufiger berichteten die privaten Vorhabenträger davon, dass die ÖB keinen Einfluss ausgeübt hatte. Sehr selten trat der Fall ein, dass die Antragstellung unterblieb.

Abbildung 31: Einfluss auf die Planungen privater Vorhabenträger



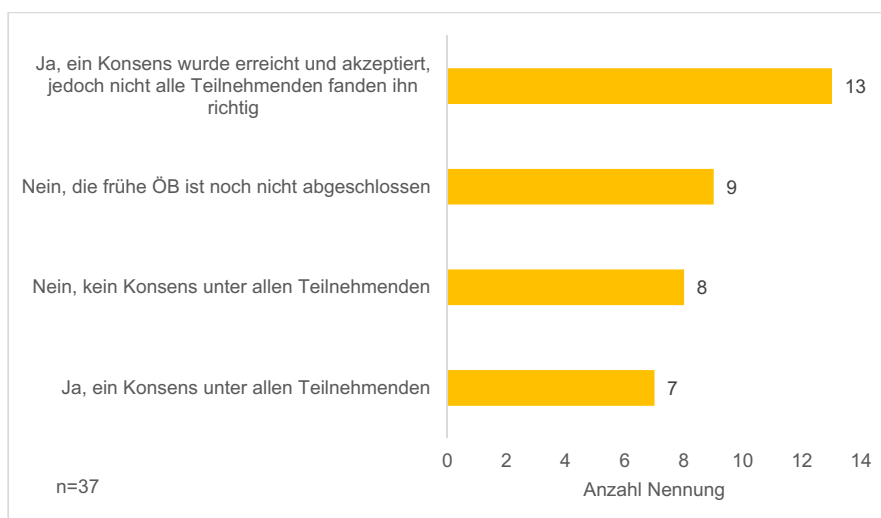
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Eine wesentliche Zielsetzung von ÖB ist das Erreichen von Konsens unter den Akteuren in Bezug auf das Vorhaben, das Verfahren oder Einzelaspekte des Vorhabens und Verfahrens. Wobei bei einem Vorhaben weniger realistisch ist, dass ein Konsens in allen Punkten erreicht werden kann. Darüber hinaus sollte unterschieden werden, ob ein Konsens unter allen erreicht werden konnte oder ob die ÖB dazu beigetragen hat, dass der mehrheitlich erreichte Konsens von allen Beteiligten mitgetragen wird. Erfolgreiche ÖB bedeutet eben auch, dass das Verfahren, wie der Konsens erreicht wurde, als fair empfunden wird und daher von allen Beteiligten mitgetragen kann. Daher wurde die Frage des Einflusses der ÖB auf den Konsens differenziert angefragt.

Bei den öffentlichen Vorhabenträgern konnte im Rahmen der ÖB mehrheitlich ein Konsens erreicht werden (siehe Abbildung 32). Allerdings nicht vorhaltlos, vielmehr gaben relativ viele an, dass zwar ein Konsens erreicht wurde, dieser jedoch nicht alle Teilnehmenden richtig fanden. Dennoch haben sie den Konsens akzeptiert und mitgetragen. Obwohl nach der mehrheitlichen Ansicht der öffentlichen Vorhabenträger ein Konsens erreicht werden konnte, lag auch der Anteil der Vorhaben, bei denen kein Konsens erzielt wurde, relativ hoch. Bei relativ vielen Vorhaben war die ÖB noch nicht abgeschlossen, daher war den Vorhabenträgern eine Einschätzung nicht möglich.

Abbildung 32: ÖB-Einfluss auf Konsens - öffentliche Vorhabenträger

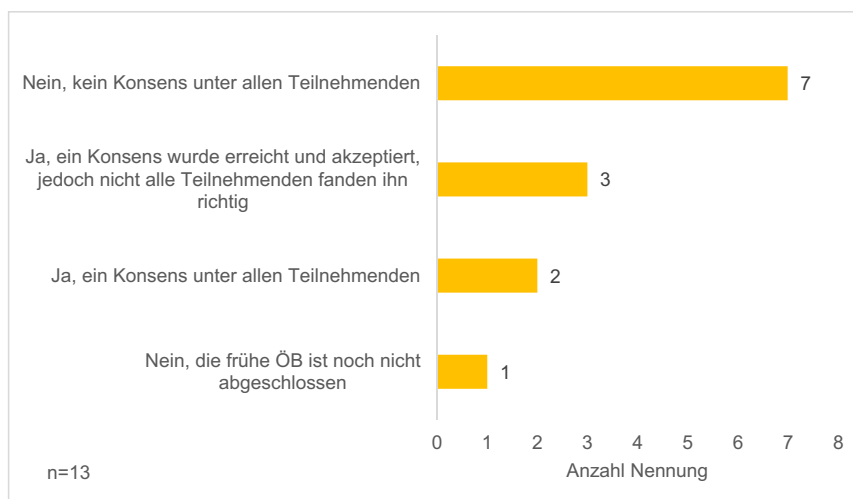


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Die Bewertungen der privaten Vorhabenträger differieren deutlich: Fast bei der Hälfte der Vorhaben konnte kein Konsens erzielt werden (siehe Abbildung 33). Bei einigen wenigen Vorhaben konnte zumindest ein Konsens erreicht werden, der von allen mitgetragen wurde. Ein vorbehaltloser Konsens konnte nur bei zwei Vorhaben realisiert werden.



Abbildung 33: ÖB-Einfluss auf Konsens - private Vorhabenträger



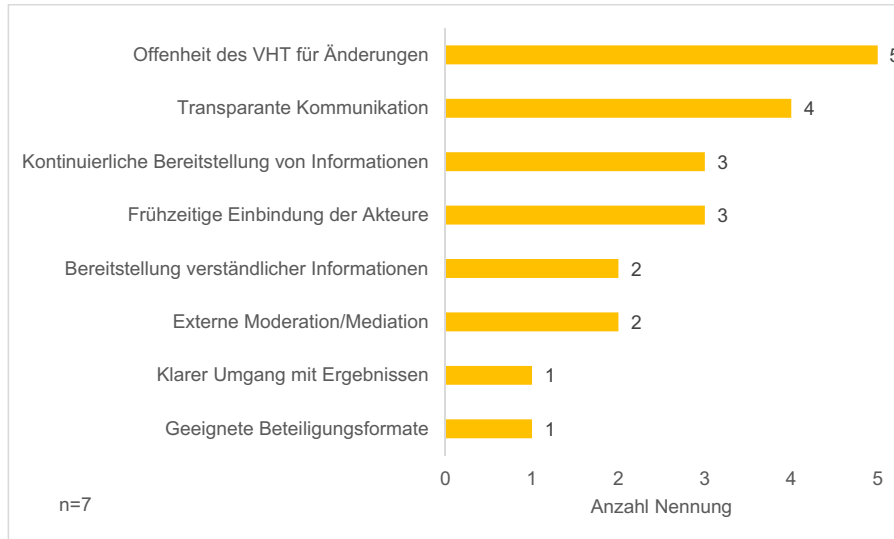
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Die Vorhabenträger wurden darüber hinaus auch nach den Gründen gefragt, warum ein Konsens erreicht wurde oder warum nicht. Dazu wurde den Befragten, entsprechend ihrer Antwort in der vorherigen Frage, eine Liste mit acht möglichen Gründen für das Erreichen eines Konsens bzw. das Erreichen eines Konsens, den zwar nicht alle richtig fanden jedoch akzeptierten, vorgelegt. Aus der vorgelegten Liste sollten die drei wichtigsten Gründe ausgewählt werden. Falls in der vorherigen Frage angegeben worden war, dass kein Konsens erreicht werden konnte, sollten anhand einer Liste die fünf wichtigsten Gründe ausgewählt werden, warum kein Konsens erreicht werden konnte.

Abbildung 34 zeigt die drei wichtigsten Gründe, die die öffentlichen Vorhabenträger angaben. Aufgrund der Möglichkeit von Mehrfachnennungen listet die Abbildung mehr als drei Aspekte auf. An erster Stelle rangierte die Offenheit des Vorhabenträgers für mögliche Änderungen. Eine transparente Kommunikation wurde am zweithäufigsten genannt, gefolgt von der kontinuierlichen Bereitstellung von Informationen und frühzeitigen Einbindung der Akteure in den Prozess. Weitere Gründe für das Zustandekommen eines Konsenses lagen in der Bereitstellung verständlicher Informationen und der Mediation bzw. Moderation durch externe Dienstleister. Weniger häufig wurden der klare Umgang mit den Ergebnissen sowie geeignete Beteiligungsformate genannt.



Abbildung 34: Gründe für das Erreichen eines Konsenses – öffentliche Vorhabenträger

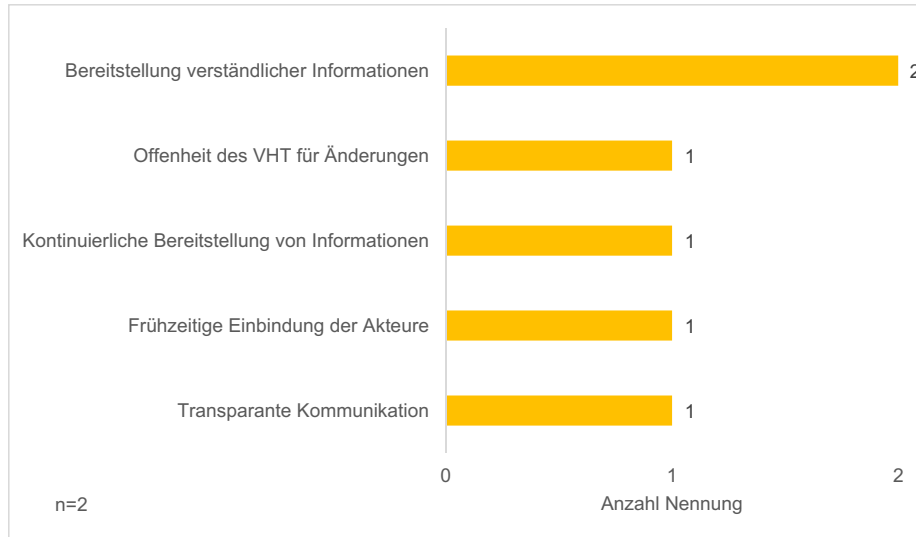


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Was die Bewertungen der privaten Vorhabenträger angeht, so lagen nur zwei Einschätzungen vor (siehe Abbildung 35). Diese gaben als wichtigste Gründe die Folgenden an: Bereitstellung von Informationen, Offenheit für Änderungen, kontinuierliche Bereitstellung von Informationen, frühzeitige Einbindung der Akteure sowie eine transparente Kommunikation. Insofern maßten die privaten Vorhabenträger der Bereitstellung verständlicher Informationen einen höheren Einfluss als öffentliche Vorhabenträger.



Abbildung 35: Gründe für das Erreichen eines Konsenses – private Vorhabenträger

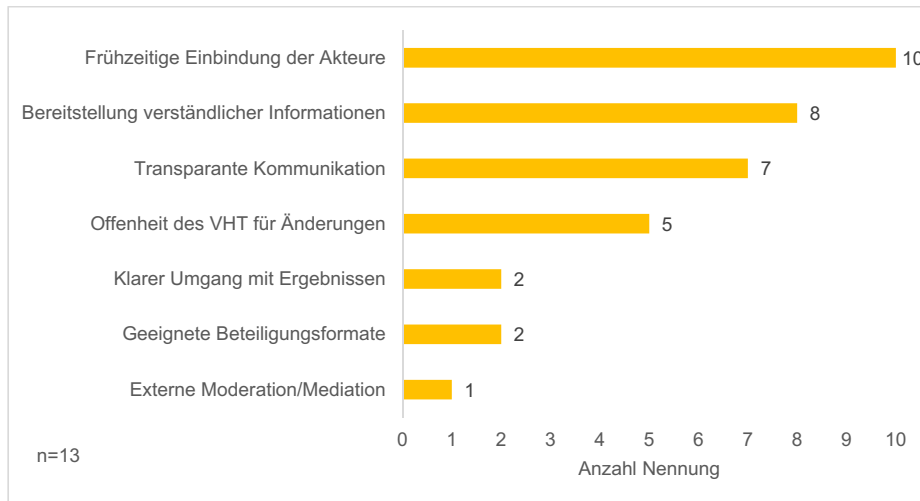


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Falls im Rahmen der frühen ÖB ein Konsens erreicht wurde, der zwar von den Teilnehmenden nicht als richtig empfunden wurde, jedoch von allen akzeptiert und mitgetragen wurde, gaben öffentliche Vorhabenträger an, dass dies hauptsächlich an der frühzeitigen Einbindung der Akteure, der Bereitstellung verständlicher Informationen und der transparenten Kommunikation lag (siehe Abbildung 36). Aber auch die Offenheit des Vorhabenträgers führte dazu, dass der Konsens von allen Teilnehmenden akzeptiert und mitgetragen wurde. Ein klarer Umgang mit den Ergebnissen, geeignete Beteiligungsformate und eine externe Moderation bzw. Mediation wurden weniger häufig als die drei wichtigsten Gründe benannt.



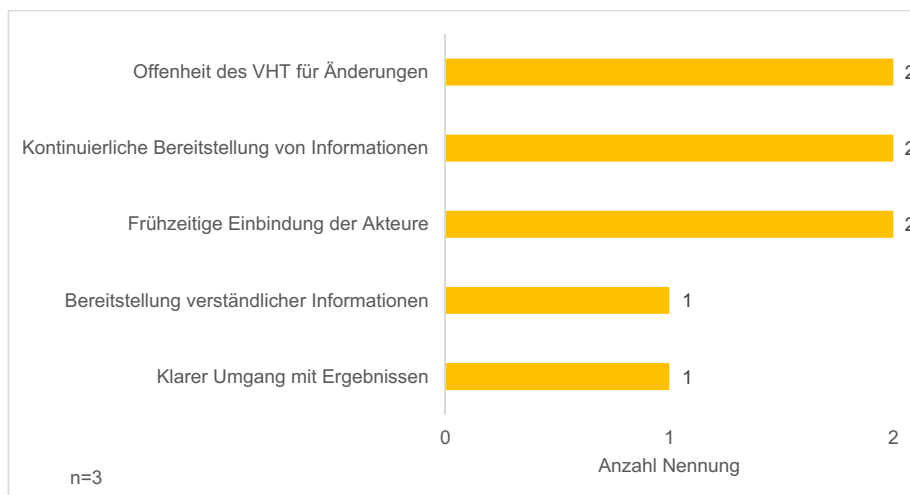
Abbildung 36: Gründe für die Akzeptanz eines Konsenses – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Bei den privaten Vorhabenträgern unterschied sich die Rangliste (siehe Abbildung 37). So wurden von drei privaten Vorhabenträger als die drei wichtigsten Gründe angegeben: Offenheit für Veränderungen, kontinuierliche Bereitstellung von Informationen und frühzeitige Einbindung der Akteur. Des Weiteren hatte die Bereitstellung von Informationen und der klare Umgang mit den Ergebnissen der frühen ÖB ebenfalls einen positiven Einfluss darauf, dass die Teilnehmenden den Konsens mitgetragen und akzeptiert hatten.

Abbildung 37: Gründe für die Akzeptanz eines Konsenses – private Vorhabenträger

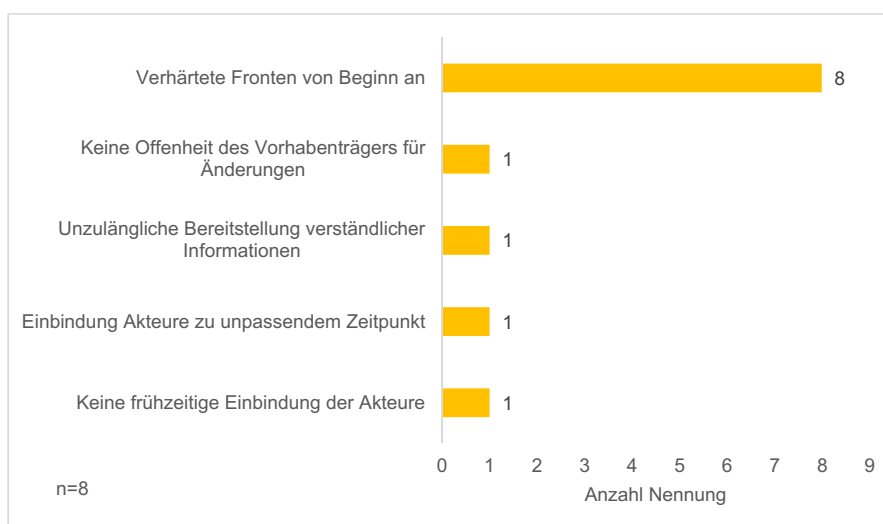


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Wie bereits beschrieben, hatten einige Vorhabenträger angegeben, dass kein Konsens unter den Teilnehmenden im Rahmen der frühen ÖB gefunden werden konnte. Die öffentlichen Vorhabenträger sind sich weitgehend einig, dass dies hauptsächlich an den von Beginn an verhärteten Fronten lag (siehe Abbildung 38). Die übrigen Gründe wurden jeweils immer nur einmal benannt: Keine Offenheit für Veränderungen, unzulängliche Bereitstellung von Informationen, Einbindung der Akteure zu einem unpassenden Zeitpunkt und keine frühzeitige Einbindung der Akteure.

Abbildung 38: Gründe für das Fehlen eines Konsenses – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Bei den privaten Vorhabenträgern waren die verhärteten Fronten sogar der einzige Grund, der angegeben worden war.

Die Frage nach Einflussfaktoren auf die Konsensfindung wurde auch im Rahmen von bi- und multivariaten Analysen geprüft. Mit Hilfe dieser Analysen wurde untersucht, ob kausale Zusammenhänge bestehen. Die nachfolgende Regressionsanalyse gibt eine Antwort auf die Frage ob die Teilnehmenden der frühen ÖB einen Einfluss auf die Erreichung eines Konsenses im Rahmen der frühen ÖB ausüben.

Basierend auf den Daten der standardisierten Onlineumfrage wurden in einem ersten Schritt bivariate Analysen durchgeführt, um den Zusammenhang und den Einfluss der verschiedenen Akteure auf die Konsenserreichung der frühen ÖB zu untersuchen. Die Variable bezüglich der Erreichung des Konsenses stellt die abhängige Variable in den Modellen dar. Diese Variable wurde codiert bzw. abgefragt mit 1 (Ja, es konnte unter allen Teilnehmenden ein Konsens erreicht werden), 2 (Ja, es konnte ein Konsens erreicht werden, aber nicht alle Teilnehmenden fanden den Konsens richtig. Dennoch haben sie den Konsens akzeptiert und mitgetragen), 3 (Nein, es konnte kein Konsens unter allen Teilnehmenden erreicht werden) und 4 (Nein, die



frühe ÖB ist noch nicht abgeschlossen). Als unabhängige Variablen wurden die unterschiedlichen Akteure in die Modelle einbezogen. Aufgrund der Codierung der abhängigen Variable wurde zur Analyse eine OLS-Regression verwendet. Mit Hilfe der OLS-Regression wurde analysiert, ob die verschiedenen Akteure einen Einfluss auf die Erreichung des Konsenses im Rahmen der frühen ÖB hatten. Zunächst wurden bivariate OLS-Regressionen geschätzt und darauf aufbauend wurde das multivariate Regressionsmodell gerechnet, um zu prüfen, ob die zuvor erkannten Zusammenhänge auch kausal interpretiert werden können. Die Ergebnisse der multivariaten Analyse werden nachfolgend anhand von Tabelle 10 ausgewiesen.

Die bivariaten Analysen ergaben, dass es einen starken positiven Zusammenhang zwischen den teilnehmenden Kommunen und der Erreichung des Konsenses gab. Dies bedeutet, dass eine steigende Anzahl teilnehmender Kommunen dazu führte, dass es im Rahmen der frühen ÖB eine höhere Wahrscheinlichkeit dafür gab, dass ein Konsens unter allen Teilnehmenden erreicht wurde. Im Gegensatz dazu gab es einen schwachen negativen Zusammenhang zwischen den an der frühen ÖB teilnehmenden Bürgerinitiativen und der Erreichung eines Konsenses. Dies bedeutet, dass eine steigende Anzahl teilnehmender Bürgerinitiativen dazu führte, dass im Rahmen der frühen ÖB die Wahrscheinlichkeit stieg, dass kein Konsens unter allen Teilnehmenden erreicht wurde.

In einem nächsten Schritt wurden die Variablen der bivariaten Analysen (Anzahl teilnehmende Kommunen und Anzahl teilnehmende Bürgerinitiativen) gemeinsam in einem Modell mit Hilfe einer multivariaten OLS-Regression geschätzt. Tabelle 10 zeigt, dass der Einfluss der teilnehmenden Kommunen und Bürgerinitiativen statistisch signifikant bleibt und somit die Teilnahme Beider als Effekt interpretiert werden kann. Den Ergebnissen²⁴⁷ zufolge führt eine steigende Anzahl an Kommunen dazu, dass eher ein Konsens im Rahmen der frühen ÖB erreicht werden konnte. Im Gegensatz dazu beeinflusste eine steigende Anzahl teilnehmender Bürgerinitiativen die Konsensfindung negativ, d. h. je mehr Bürgerinitiativen im Rahmen der frühen ÖB dabei waren, desto unwahrscheinlicher wurde die Erreichung eines Konsenses.

²⁴⁷ Die Vorzeichen der ausgewiesenen Koeffizienten müssen in diesem Zusammenhang erklärt werden. So hat die Anzahl der teilnehmenden Kommunen einen negativen und die Anzahl der teilnehmenden Bürgerinitiativen einen positiven Regressionskoeffizienten. Jedoch muss die Wirkung entgegengesetzt interpretiert werden, was auf die Codierung der abhängigen Variable zurückzuführen ist. Da die abhängige Variable mit 1 (Ja, es konnte unter allen Teilnehmenden ein Konsens erreicht werden), 2 (Ja, es konnte ein Konsens erreicht werden, aber nicht alle Teilnehmenden fanden den Konsens richtig. Dennoch haben sie den Konsens akzeptiert und mitgetragen), 3 (Nein, es konnte kein Konsens unter allen Teilnehmenden erreicht werden) codiert ist, meint ein negativer Regressionskoeffizient, dass der Wert der abhängigen Variable sinkt und in diesem Fall eher Richtung 1 und somit Richtung Erreichung eines Konsenses geht. Ist der Regressionskoeffizient der unabhängigen Variable positiv, meint dies, dass es dazu führt, dass der Wert der abhängigen Variable eher steigt und in diesem Fall Richtung Codierung 3 geht und somit die Wahrscheinlichkeit steigt, dass eher kein Konsens erreicht wurde.



Tabelle 10: Multivariate Analyse Zusammenhang Teilnehmende und Erreichung des Konsenses

Abhängige Variable: Erreichung des Konsenses	
	Model
Intercept	1.91*** (0.15)
Anzahl Teilnehmende Kommunen	-1.67* (0.77)
Anzahl Teilnehmende Bürgerinitiativen	0.75* (0.29)
R ²	0.24
Adj. R ²	0.19
n	33

***p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

Somit belegt die Analyse, dass unterschiedliche Teilnehmende der frühen ÖB einen Einfluss auf die Erreichung eines Konsenses ausübten.

6.7.2 Verfolgte Ziele der Vorhabenträger

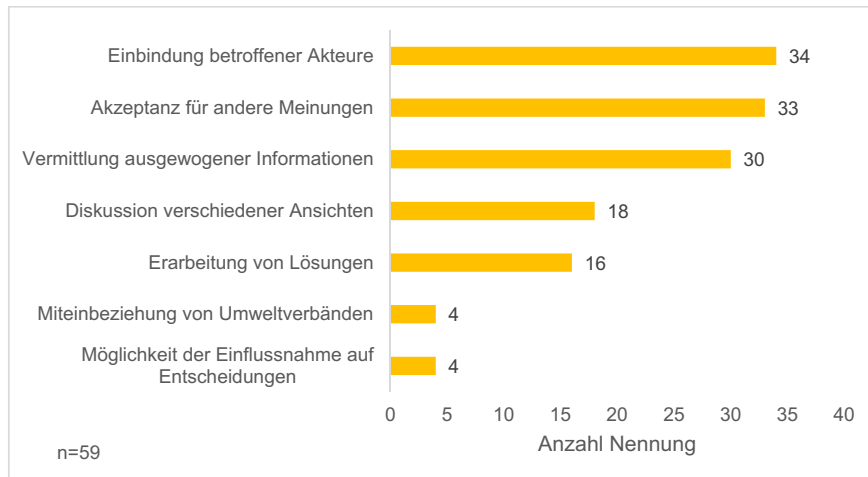
Die Ziele, die die Vorhabenträger in Bezug auf das Verfahren und Vorhaben verfolgen, geben einen Einblick in deren Sichtweisen und Prioritäten. Daher wurden die Ziele differenziert abgefragt. Zum einen ging es um die Ziele in Bezug auf das Beteiligungsverfahren und zum anderen um die Ziele hinsichtlich des Genehmigungsverfahrens und das Vorhaben. In einem ersten Schritt wurden dabei die verfolgten Ziele abgefragt und in einem zweiten Schritt sollten die Vorhabenträger bewerten, ob die Ziele erreicht werden konnten.

6.7.2.1 Ziele in Bezug auf das Beteiligungsverfahren

Mit Hilfe einer vorgegebenen Liste von sieben unterschiedlichen Zielen sollten die Vorhabenträger die drei aus Ihrer Sicht wichtigsten Ziele, die mit der frühen ÖB erreicht werden sollten, benennen. Abbildung 39 zeigt das Ranking. Die Antworten zeigen deutlich, dass die Akteure, die Akzeptanz und die Informierung der Stakeholder sowie der Bürgerinnen und Bürgern im Fokus der öffentlichen Vorhabenträger standen. So sollten alle betroffenen Akteure eingebunden, für die Meinungen der beteiligten Akteure Akzeptanz geschaffen und ausgewogene Informationen vermittelt werden. Weniger wichtig waren Ziele, die auf eine aktive Beteiligung bei der Erarbeitung von Lösungen und in Bezug auf Entscheidungen abstellten sowie Umweltverbände berücksichtigten.



Abbildung 39: Verfolgte Ziele des Beteiligungsverfahrens – öffentliche Vorhabenträger

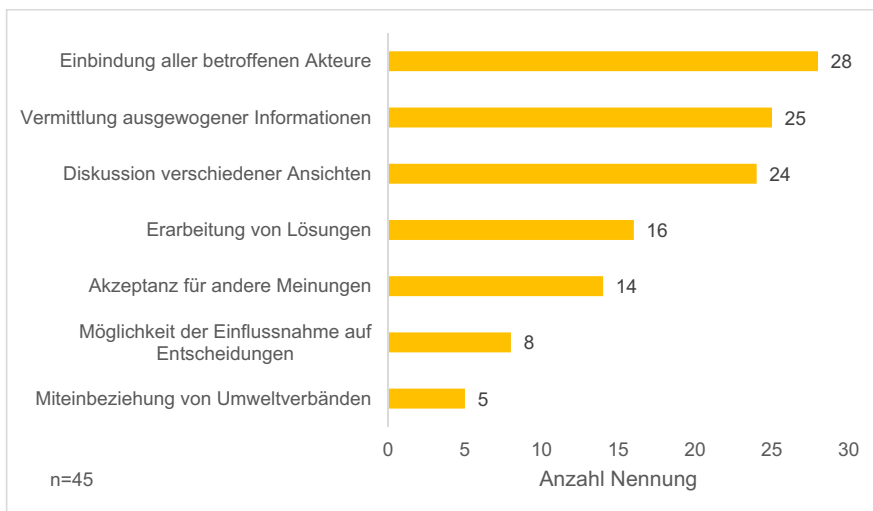


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Im nächsten Schritt erfolgte ein Abgleich der Ziele mit der Realität (siehe Abbildung 40). So war öffentlichen Vorhabenträgern die Einbindung aller betroffenen Akteure sehr wichtig und dies wurde auch am häufigsten als erreichtes Ziel angegeben. Relativ wichtig war des Weiteren die Vermittlung ausgewogener Informationen gewesen, was an zweiter Stelle der erreichten Ziele rangierte. Danach unterschied sich das Ranking teilweise deutlich. Während die Akzeptanzgenerierung für die meisten öffentlichen Vorhabenträger ein zentrales Ziel darstellte, konnte es nur eher unzureichend verwirklicht werden. Im Unterschied dazu wurde die Diskussion unterschiedlicher Ansichten zwar weniger hoch priorisiert, konnte aber relativ gut erreicht werden. Die Bedeutsamkeit von Zielen, die auf eine aktive Beteiligung fokussierten war relativ gering und das Gleiche galt für die Erfüllung dieser Ziele.



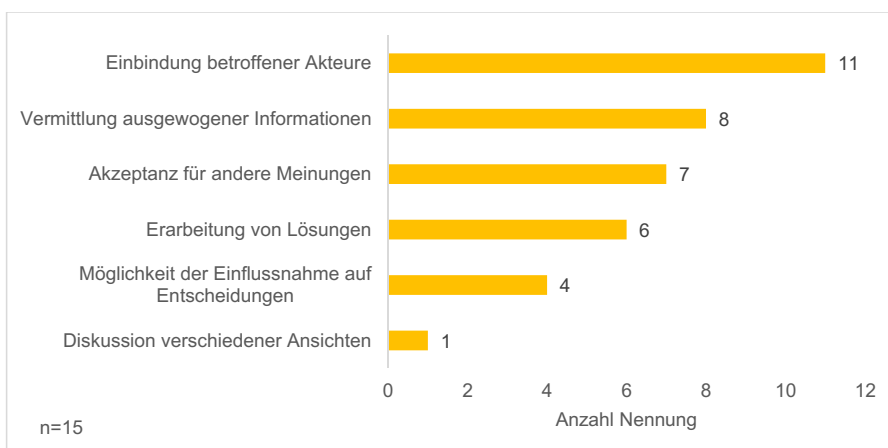
Abbildung 40: Erreichte Ziele für das Beteiligungsverfahren – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Die Priorisierung der Ziele durch die privaten Vorhabenträger unterschied sich kaum von denen der öffentlichen Vorhabenträger (siehe Abbildung 41). Am häufigsten wurden von den privaten Vorhabenträgern als die drei wichtigsten Ziele angegeben: Einbindung der betroffenen Akteure in das Beteiligungsverfahren, Vermittlung ausgewogener Informationen und die Schaffung von Akzeptanz für verschiedene Meinungen. Auch hier wurden Ziele, die eine aktive Beteiligung in den Mittelpunkt stellen, weniger priorisiert. Eine Berücksichtigung von Umweltverbänden wurde von keinem der privaten Vorhabenträger als eines der drei wichtigsten Ziele benannt.

Abbildung 41: Verfolgte Ziele für das Beteiligungsverfahren – private Vorhabenträger

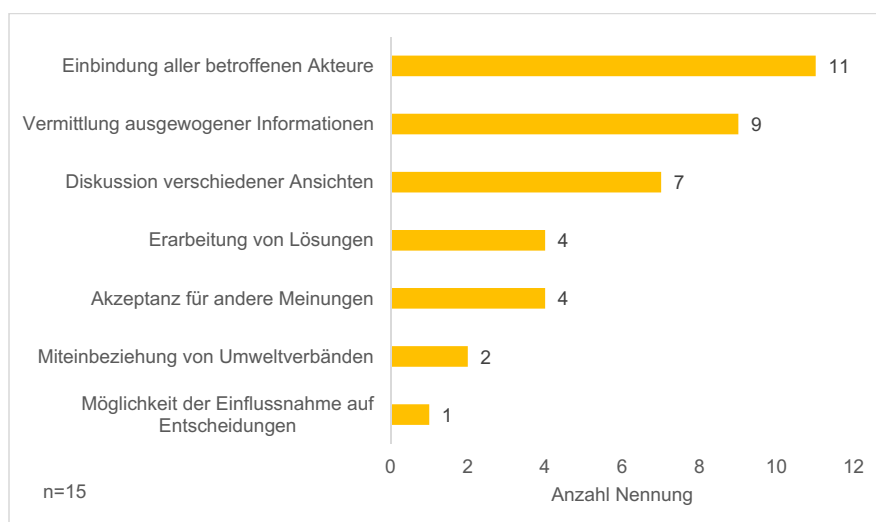


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Ein Abgleich der von den privaten Vorhabenträgern angegebenen Ziele mit der Realität offenbarte das identische Ranking wie bei den öffentlichen Vorhabenträgern: So war privaten Vorhabenträgern die Einbindung aller betroffenen Akteure sehr wichtig und dies wurde auch am häufigsten als erreichtes Ziel angegeben (siehe Abbildung 42). Relativ wichtig war des Weiteren die Vermittlung ausgewogener Informationen gewesen, was an zweiter Stelle der erreichten Ziele rangierte. Danach unterschied sich das Ranking wieder: Während die Akzeptanzgenerierung für die meisten privaten Vorhabenträger ein zentrales Ziel darstellte, konnte es nur eher unzureichend verwirklicht werden. Im Unterschied dazu wurde die Diskussion unterschiedlicher Ansichten zwar weniger hoch priorisiert, konnte aber relativ gut erreicht werden. Die Bedeutsamkeit von Zielen, die auf eine aktive Beteiligung fokussierten war relativ gering und das Gleiche galt für die Erfüllung dieser Ziele.

Abbildung 42: Erreichte Ziele für das Beteiligungsverfahren – private Vorhabenträger



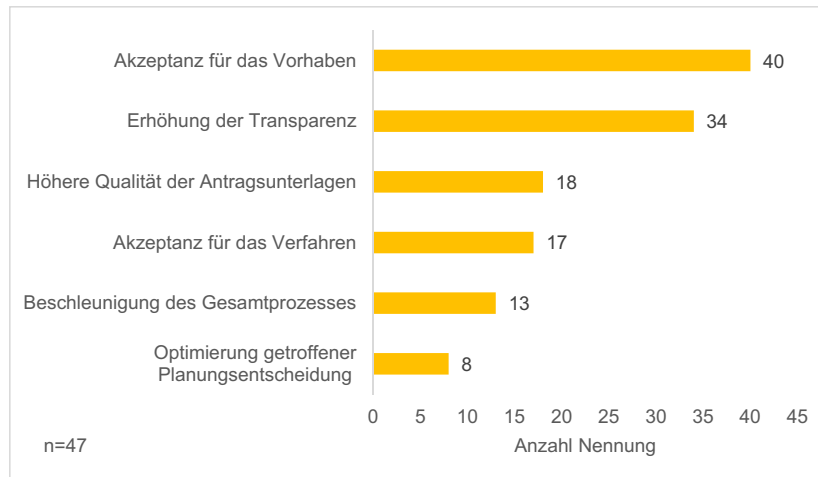
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

6.7.2.2 Ziele in Bezug auf das Genehmigungsverfahren und das Vorhaben

Wie bereits erwähnt, sollten die Vorhabenträger nicht nur deren Ziele für das Verfahren angeben, sondern darüber hinaus die Zielsetzungen für das Genehmigungsverfahren und das Vorhaben priorisieren. Die Vorhabenträger sollten dabei aus einer Liste von sechs unterschiedlichen Zielen die drei ihrer Ansicht nach wichtigsten Ziele ankreuzen. Dabei wurden von den öffentlichen Vorhabenträgern am häufigsten die Akzeptanzgenerierung für das Vorhaben und die Erhöhung der Transparenz genannt (siehe Abbildung 43). Danach rangierten fast gleichauf die Steigerung der Qualität der Antragsunterlagen sowie die Schaffung von Akzeptanz für das Genehmigungsverfahren. Weniger häufig als die drei wichtigsten Ziele wurden die Beschleunigung des Gesamtprozesses bis zur Realisierung des Vorhabens genannt sowie die Optimierung der von der Genehmigungsbehörde getroffenen Planungsentscheidung.



Abbildung 43: Verfolgte Ziele für das Vorhaben – öffentliche Vorhabenträger

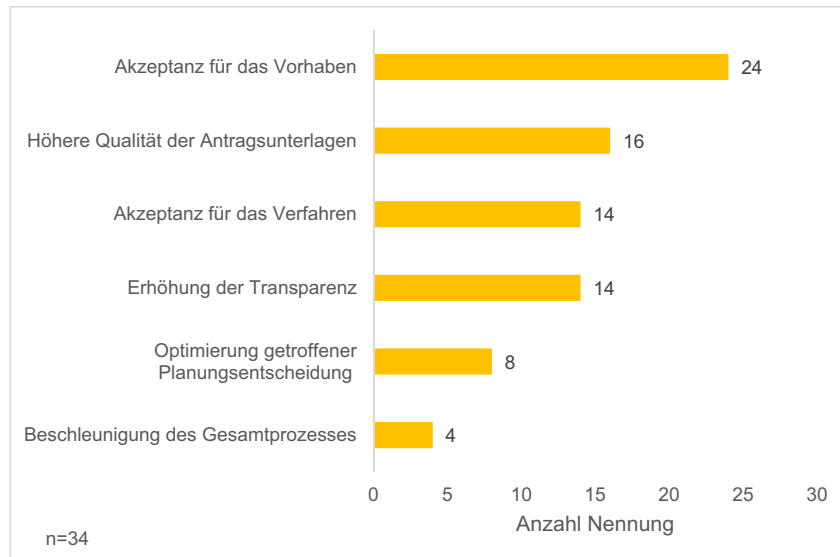


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Vergleicht man die Priorität der Zielvorstellungen mit der Wahrnehmung, welche dieser Ziele am häufigsten erreicht werden konnten, so zeigt sich, dass die Schaffung von Akzeptanz sowohl an erster Stelle der zu erreichenden Ziele rangierte als auch von den öffentlichen Vorhabenträgern am häufigsten als das tatsächlich erreichte Ziel angegeben wurde (siehe Abbildung 44). Ein weiterer Soll-Ist-Vergleich dokumentiert in Bezug auf die Transparenz Unterschiede: Während es an zweiter Stelle der drei wichtigsten Ziele rangierte, konnte es nach Wahrnehmung der öffentlichen Vorhabenträger etwas weniger häufig erreicht werden. Transparenz rangierte in Bezug auf die erreichten Ziele gleichauf mit der Akzeptanzgenerierung für das Verfahren. Weniger häufig wurde als die drei wichtigsten erreichten Ziele genannt: die Optimierung der Entscheidungen und die Beschleunigung des Gesamtprozesses – beides Ziele, die auch am wenigsten häufig als die drei wichtigsten Ziele aufgeführt worden waren.



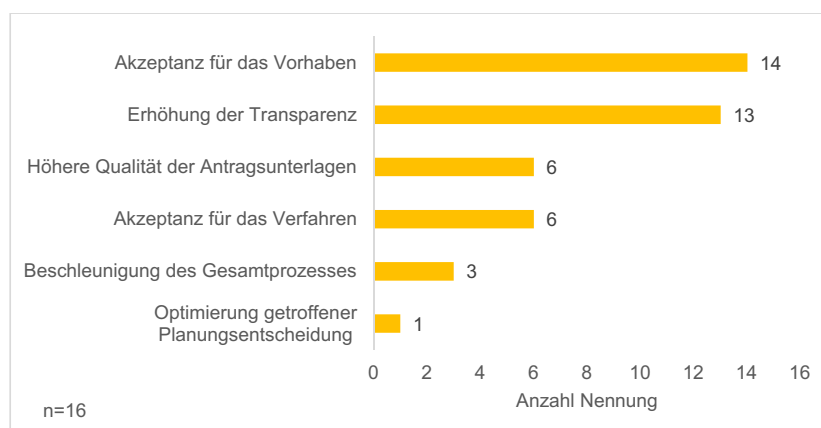
Abbildung 44: Erreichte Ziele für das Vorhaben – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Das Ranking der drei wichtigsten von den sechs aufgelisteten Ziele für das Genehmigungsverfahren bzw. das Vorhaben von Seiten der privaten Vorhabenträger war identisch mit dem der öffentlichen Vorhabenträger (siehe Abbildung 45). An erster Stelle rangierte das Ziel der Schaffung von Akzeptanz für das Vorhaben, gefolgt von der Steigerung der Transparenz. Danach folgten gleichauf die Erhöhung der Qualität der Antragsunterlagen sowie die Schaffung von Akzeptanz für das Genehmigungsverfahren. Weniger häufig als die drei wichtigsten Ziele wurden die Beschleunigung des Gesamtprozesses und eine Optimierung der bereits getroffenen Planungsentscheidungen genannt.

Abbildung 45: Verfolgte Ziele für das Vorhaben – private Vorhabenträger

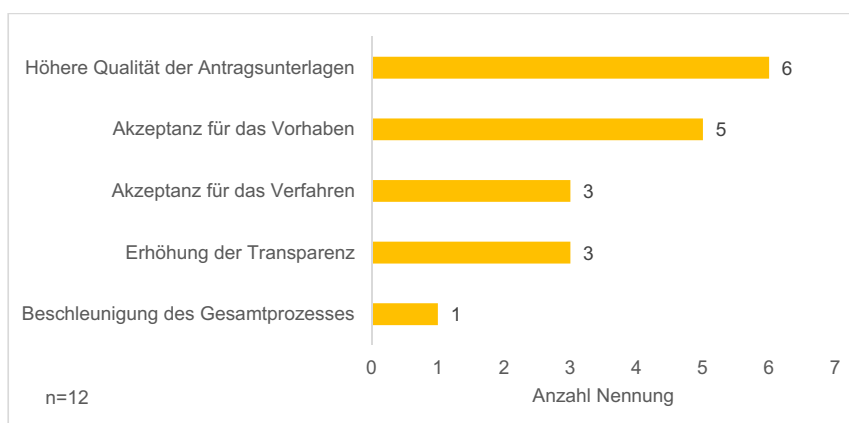


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Auch in Bezug auf die erreichten Ziele waren sich die privaten und öffentlichen Vorhabenträger weitgehend einig (siehe Abbildung 46). Der Soll-Ist-Vergleich bei den privaten Vorhabenträgern machte deutlich, dass die Erhöhung der Antragsunterlagen am stärksten gelungen war – ein Ziel, das an dritter Stelle der zu erreichenden Ziele rangierte. An zweiter Stelle befand sich die Schaffung von Akzeptanz, ein Ziel, das von den privaten Vorhabenträgern am häufigsten als zentrales Ziel formuliert wurde. Ein weiterer Soll-Ist-Vergleich dokumentiert in Bezug auf die Transparenz Unterschiede: Während es an zweiter Stelle der drei wichtigsten Ziele rangierte, konnte es nach Wahrnehmung auch der privaten Vorhabenträger etwas weniger häufig erreicht werden. Nur ein Vorhabenträger nannte die Beschleunigung des Gesamtprozesses als eines der drei wichtigsten erreichten Ziele und die Optimierung der Entscheidungen hatte keiner der privaten Vorhabenträger als eines der Top drei erreichten Ziele angeführt.

Abbildung 46: Erreichte Ziele für das Vorhaben – private Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

6.7.3 Auswirkungen der frühen ÖB

6.7.3.1 Möglichkeit der Einflussnahme durch Stakeholder

Sowohl die öffentlichen und privaten Vorhabenträger als auch die beteiligten Stakeholder wurden im Rahmen der Interviews gefragt, inwiefern eine Einflussnahme durch die frühe ÖB auf die jeweiligen Vorhaben möglich gewesen sei.

Den Aussagen der meisten Stakeholder zufolge war eine Einflussnahme auf die jeweiligen Vorhaben möglich gewesen. So berichteten Vertreter der Naturschutzverbände, dass sie gutachterliche Naturschutzuntersuchungen anstoßen konnten und bei Variantenuntersuchungen zur Beurteilung der Auswirkungen auf Natur und Umwelt beteiligt wurden. Auch etwa die Hälfte der Gemeindevertreterinnen und -vertreter sprachen von der Möglichkeit der Einflussnahme, sei es durch Anregungen, die durch den Vorhabenträger aufgenommen und in der Folge auch umgesetzt wurde oder durch ein offenes Verfahren (Variantenuntersuchung mit der Möglichkeit der Nullvariante). Von den Interviewten wurden als Formate, bei denen sie ihren Einfluss geltend machen konnten, insbesondere die folgenden benannt: Begehungen, Vor-Ort Termine, direkte Gespräche und Beiräte. Zwar dominierte bei den meisten Interviewten der

115



Wunsch nach Einflussmöglichkeiten, ein Bürgermeister berichtete jedoch auch von seiner bewussten Zurücknahme während des ÖB-Verfahrens.

Durch die Interviews wurde deutlich, dass insbesondere durch aktiv beteiligende Formate Einfluss auf die Planungen des Vorhabens ausgeübt werden konnte. Mehrere private wie auch öffentliche Vorhabenträger berichteten über nachträgliche bauliche Änderungen. Von einem privaten Vorhabenträger wurde auf einen gemeinsam in der frühen ÖB erarbeiteten Kriterienkatalog hingewiesen, durch welchen direkter Einfluss auf die Planungen genommen worden sei.

Kritik wurde von Seiten der Stakeholder geäußert, wenn aus ihrer Sicht durch den Vorhabenträger keine Einflussnahme auf die ÖB-Maßnahmen zugelassen wurde und sich das in den Formaten Besprochene nicht den Planungsunterlagen widerspiegelte. Ein Gemeindevertreter verwies auf die durch ihn angestoßene Variantenuntersuchung, weil die zu dem Zweck der Variantenprüfung durchgeführten Beteiligungsmaßnahmen des Vorhabenträgers die Gemeinde nicht angesprochen hatten. Von mehreren interviewten Stakeholdern wurde berichtet, dass nur über die schriftlichen Einwendungen des formalen Verfahrens eine Einflussnahme möglich war und somit innerhalb der ÖB keine Möglichkeit zur Einflussnahme bestand. Insbesondere einige Bürgerinitiativen bemängelten fehlende Einflussmöglichkeiten. In der Folge führten Bürgerinitiativen selbst Formate in Form von Informationsveranstaltungen oder Demonstrationen durch, um auf die Planungen Einfluss nehmen zu können. Mehrheitlich führten Bürgerinitiativen an, dass der öffentliche Druck die Möglichkeit einer Einflussnahme deutlich erhöhe.

Die interviewten Stakeholder wurden um eine retrospektive Beurteilung der erfolgten Einbindung gebeten. Sie wurden gefragt, ob sie rückblickend eine stärkere Einbindung sinnvoll gefunden hätten. Während eine Hälfte der Befragten den Wunsch nach einer stärkeren Einbindung und Berücksichtigung äußerten, nahm die andere Hälfte die Beteiligung als ausreichend wahr. Die unterschiedliche Bewertung war vor allem eine Folge der Ansichten unterschiedlicher Akteure. So kritisierten insbesondere Bürgerinitiativen eine unzureichende Einbindung, während Gemeindevertreterinnen und -vertreter sowie Verbände die Einbindung als ausreichend einschätzten. Als Gründe für die kritische Sichtweise wurden die unzureichende Berücksichtigung kritischer Stimmen und von allen Betroffenen, das unzulängliche Einbinden von lokalem Wissen für die Planungen, die unzureichende Einbindung einer großen „schweigende Mehrheit“ sowie eine nicht regelmäßige Durchführung von Informationsveranstaltungen angeführt. Von einer ausreichenden Einbindung wurde berichtet, wenn eine umfangreiche Beteiligung stattgefunden habe, außerhalb der formellen Stellungnahmen keine weitere Notwendigkeit für ÖB gesehen wurde und die Belange der Stakeholder größtenteils durch den Vorhabenträger berücksichtigt wurden.

6.7.3.2 Einfluss auf die Konflikthaftigkeit

Bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturprojekten müssen die Vorhabenträger unterschiedliche Positionen und Belange berücksichtigen und einbinden. Die oft gegensätzlichen Positionen zusammenzuführen bzw. in einer von Wertschätzung und Respekt getragenen Atmosphäre sich sachlich auszutauschen und eine gemeinsame Lösung zu entwickeln, stellt eine der zentralen Herausforderungen der Vorhabenträger dar. Dabei ist es wichtig, konfliktreiche Themen und Situationen frühzeitig zu erkennen und einer Lösung zuzuführen. Je konfliktreicher ein Vorhaben ist, umso schwieriger ist die gemeinsame Entwicklung eines Beteiligungsfahrplans auf den sich alle verständigen können.



Aufgrund der Bedeutung der Konflikthaftigkeit eines Vorhabens hat das Evaluationsteam in Bezug auf die vertieft untersuchten Vorhaben der ÖB einige relevante Aspekte der Konflikthaftigkeit untersucht.

Akteure

Einen wesentlichen Anteil an der Konflikthaftigkeit eines Vorhabens liegt im Verhalten und der Zusammenarbeit der beteiligten Akteure. Die interviewten Stakeholder machten folgende Akteure für eine wahrgenommene Verschärfung des Konflikts verantwortlich: Vorhabenträger, einzelne Bürgerinnen und Bürgern oder ein Teil der Bürgerschaft, Gemeindevertreterinnen und -vertreter sowie Naturschutzverbände. Nur vereinzelt wurden Bürgerinitiativen genannt. Konfliktsteigernd hätten sich nach Ansicht der Stakeholder die Weigerung faktenbasierter Diskussionen, eine fehlende Offenheit und Wertschätzung für andere Meinungen, unzureichende Prüfungen von Alternativen und der Profilierungsbedarf einzelner Akteure ausgewirkt. Konflikte blieben dagegen aus, wenn die Möglichkeit für alle Beteiligten zu einer offenen und sachlichen Diskussion bestanden hätte. Allerdings verweist ein Gemeindevertreter auch darauf, dass die Konflikthaftigkeit eines Verfahrens sehr von dem Projektentwicklung abhängt. So sei mit einer Emotionalisierung und dem Ausbrechen eines Konflikts zu rechnen, sobald eine Trassenentscheidung gefällt werden würde.

Hinsichtlich von Akteuren, die substantiell zu einer Minderung von Konflikten beigetragen hatten, wurden insbesondere Vorhabenträger und externe Dienstleister genannt. Positiv hervorhoben wurden Gespräche zur Lösungsfindung, Vor-Ort-Termine und –Begehungen, die seitens der Vorhabenträger stattgefunden hatten. Externe Dienstleister hätten durch Moderationen und Mediationen zu einer positiven Entwicklung beigetragen.

Atmosphäre

Weiter wurden die Stimmung und Atmosphäre im Rahmen des Beteiligungsscopings bzw. die Konflikthaftigkeit zu Beginn der frühen ÖB untersucht. Eine Referentin eines öffentlichen Vorhabenträgers schätzte die Stimmung zwischen den Teilnehmenden je nach Betroffenheit unterschiedlich ein. Durch die Bemühungen während des Beteiligungsscopings konnte unter den Akteuren die Transparenz und Nachvollziehbarkeit hinsichtlich der vorzunehmenden Schritte gesteigert werden. Den Beteiligten wurde hierdurch klarer, wieviel Aufwand und Zeit für Planungen sowie für Gutachten aufgewendet wurden. Von den meisten Interviewten wurde im Rahmen des Beteiligungsscopings von einer guten Atmosphäre oder von einer leicht angespannten Atmosphäre unter den Beteiligten berichtet. Es wurden konstruktive Dialoge beschrieben, die mit den Akteuren über die kommenden Formate der ÖB geführt wurden. Diese wurden zumeist in einem für alle Beteiligten verbindlichen Beteiligungsfahrplan festgelegt. Insbesondere bei Vorhaben, in denen konfliktreiche Situationen bereits in der Phase des Beteiligungsscopings vorkamen, die Beteiligten negative Vorerfahrungen aus ähnlichen Bauvorhaben hatten oder aber einzelne Akteursgruppen auf ihren Einzelinteressen beharrten, entwickelten sich die Vorhaben von Beginn an stark konfliktär und emotionalisiert.

Hinsichtlich der Konflikthaftigkeit zu Beginn der frühen Beteiligung nahm ein Drittel der Interviewten eine konfliktreiche Atmosphäre wahr. So wurden sehr angespannte und emotionale Situationen von den Stakeholdern beschrieben, wenn das Bauvorhaben eine unmittelbare Betroffenheit auslöste (beispielsweise durch die unmittelbare Lage an bzw. in Wohngebieten), Bauvorhaben bestimmter Infrastrukturbereiche ideologisch besetzt waren (z. B. Windkraft,



Hochwasserschutz, Energieleitungen), zur Realisierung des Vorhabens Landabtretungen vorgenommen mussten oder aber das Vorhaben ein Erweiterungsvorhaben darstellte (Erweiterung Steinbruch oder Windpark), bei welchem bereits vor den Erweiterungsplanungen Konflikte vorherrschten. Weiter bestanden gegenüber den Vorhabenträgern (sowohl bei privaten als auch öffentlichen) verstärkt Konflikte, wenn keine Kompromissbereitschaft vorlag oder aber ein Beteiligungsspielraum ausgeschlossen war, Akteure nicht berücksichtigt wurden, sich der Vorhabenträger hinsichtlich der bestehenden Konflikte bedeckt hielt und die Parteien an ihren Einstellungen festhielten. Zudem waren bereits vor dem Beginn der frühen ÖB entstandene konflikthafte Situationen, die Sensibilisierung zu ähnlichen Bauvorhaben in der Bürgerschaft und Ängste aufgrund des in dieser Form zuvor noch nicht umgesetzten Vorhabens Gründe für die Konflikthaftigkeit. In einem Fall wurde darüber hinaus von Konflikten aufgrund fehlender Beteiligung von per Zufall ausgewählter Personengruppen im Projektbegleitkreis berichtet. Die sehr unterschiedlichen Haltungen der Akteure zu den einzelnen Vorhaben wurden zudem als entscheidender Grund für die Entwicklung der Stimmungen zu Beginn der frühen ÖB benannt. Gemeinden und Kommunen verhielten sich zum Teil zurückhaltend und neutral, während in anderen Vorhaben sich deren Vertreterinnen und Vertreter aktiv für oder gegen ein Vorhaben einsetzten (bis hin zu einem Gemeinderatsbeschluss gegen das geplante Vorhaben). Weiter variierte die Stimmung je nach Betroffenheit zum Vorhaben (Standort/Streckenverlauf des Bauvorhabens) und Zeitpunkt, wenn beispielsweise anfänglich die unmittelbare Betroffenheit durch die noch nicht getroffene Variantenentscheidung noch nicht eindeutig war.

Von keiner oder nur einer wenig konfliktreichen Situation zu Beginn der frühen ÖB wurde berichtet, wenn die Stimmung gegenüber dem Vorhaben relativ positiv besetzt war, eine gute Stimmung auch bereits während dem Beteiligungsscoping bestand, das Vorhaben ein Ausbauvorhaben darstellte, durch welches für die Bürgerschaft direkt nur wenige Betroffenheiten entstanden (beispielsweise die Erschließung eines neuen Abbaugebietes, durch welches zwar naturschutzrechtliche Belastungen aber keine weiteren Lärmemissionen für die Anwohnerinnen und Anwohner entstanden) oder aber die Diskussionen fachlich sowie sachlich abliefen. Aber auch das Vorgehen des Vorhabenträgers wurde als entscheidend für den Beginn der Beteiligungsmaßnahmen gesehen. Positive hervorgehoben wurde ein gründliches und sensibles Vorgehen bei konfliktreichen Themen, bestehende Beteiligungsspielräume, die ein aktives Mitwirken an den Planungen zuließen, sowie, wenn es dem Vorhabenträger gelang, Vertrauen bei den Teilnehmenden aufzubauen. Einige Interviewte wiesen jedoch auch darauf hin, dass die Konflikthaftigkeit mit dem Verlauf des Beteiligungsprozesses zunahm – abhängig davon je konkreter die Planungen und Themen diskutiert wurden.

Themen

Konflikte haben häufig eine thematische Grundlage. Daher wurde im Rahmen der Interviews nach den wahrgenommenen relevanten Konfliktthemen gefragt. Hier wurde eine Varianz von Themen genannt: Die meisten Nennungen bezogen sich auf potenzielle Auswirkungen des Vorhabens auf Natur und Umwelt (Eingriffe in Natur, Klima-, Arten- und Grundwasserschutz). Ebenso häufig wurden die Bauausführung, der Trassenverlauf und die Variantenentscheidung als Konfliktthema genannt. Weiter wurden aufgezählt (in absteigender Reihenfolge): Betroffenheiten, Verlust von Nutzflächen, Emissionsbelastungen, die Notwendigkeit und Bedeutung der Vorhaben sowie der Verkehr. Die interviewten privaten und öffentlichen Vorhabenträger gingen in ähnlicher Form mit den konfliktreichen Themen um. Bezogen sich die Konflikte auf fachliche Themen oder galt es Variantenuntersuchungen vorzunehmen, so wur-



den Gutachterinnen und Gutachter beauftragt und die Ergebnisse fachlich aufbereitet. Mehrere interviewte Vorhabenträger schilderten, dass im Zuge dessen, Variantenvorschläge oder aber Bauausführungen, die im Rahmen der frühen ÖB durch die Beteiligten eingebracht worden waren, mit untersucht wurden.

Thematisiert wurde darüber hinaus der Umgang der Vorhabenträger mit konflikthaftern Themen und Situationen. Häufig wurden gesonderte Veranstaltungen zu konfliktreichen Themen mit kritischen Akteursgruppen geführt oder die Vorhabenträger suchten durch (Einzel-)Gespräche den Kontakt mit den Stakeholdern, um Konfliktthemen zu besprechen. Weiter wurden im Zuge der Konfliktminderung und Akzeptanzsteigerung Vor-Ort-Termine und –Begehungen durchgeführt. Insbesondere durch die öffentlichen Vorhabenträger wurde das Thema Transparenz des Vorgehens und des Umgangs mit den gesammelten Erkenntnissen betont: Ein öffentlicher Vorhabenträger berichtete beispielsweise, dass gegenüber den Beteiligten deutlich gemacht wurde, dass die Kriterien zur Variantenentscheidung zusammen mit den Beteiligten erstellt wurden, jedoch die Variantenentscheidung, welche auf der Gewichtung der Kriterien sowie deren Bewertung beruhte, weiter in ihrer endgültigen Entscheidung beim Vorhabenträger verbleibt. Handlungs- und Beteiligungsspielräume wurden offen gegenüber den Beteiligten kommuniziert.

Grundsätzliche Bewertung

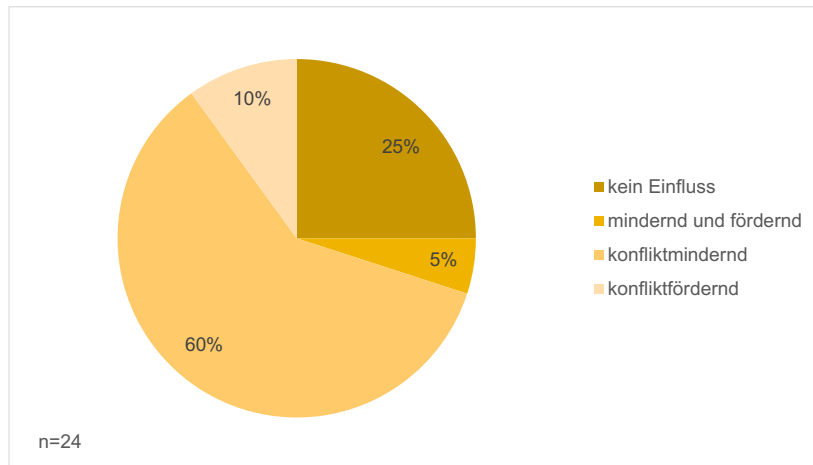
Die interviewten Akteure wurden abschließend um eine grundsätzliche Beurteilung des wahrgenommenen Einflusses der durchgeführten ÖB-Maßnahmen auf die Konflikthafterkeit eines Vorhabens gebeten (siehe Abbildungen 47²⁴⁸ und 48²⁴⁹). Dabei berichteten die meisten interviewten Akteure (Bürgerinitiativen, Gemeinden, Verbände und Dienstleister) von einer Minderung der Konflikte durch ÖB-Maßnahmen und -Formate. Hinsichtlich der Vorhaben, die von öffentlichen Vorhabenträgern durchgeführt wurden, zeigte sich, dass die Mehrheit der Stakeholder einschätzte, dass durch die frühe ÖB eine Minderung der Konflikte erreicht werden konnte. Ein geringer Anteil schätzte ein, dass die Konflikte durch die frühe ÖB verschärft wurden. Ein noch geringerer Anteil beobachtete sowohl von konfliktfördernden als auch konfliktmindernden Einflüssen. Ein Viertel der Stakeholder nahm keinen Einfluss auf die Konflikthafterkeit wahr.

²⁴⁸ Hinsichtlich der Vorhaben, die von privaten Vorhabenträgern durchgeführt werden, wurden fünf Stakeholder zum Einfluss der frühen ÖB auf die Konflikthafterkeit befragt.

²⁴⁹ Hinsichtlich der Vorhaben, die von öffentlichen Vorhabenträgern durchgeführt werden, wurden 24 Stakeholder zum Einfluss der frühen ÖB auf die Konflikthafterkeit befragt.



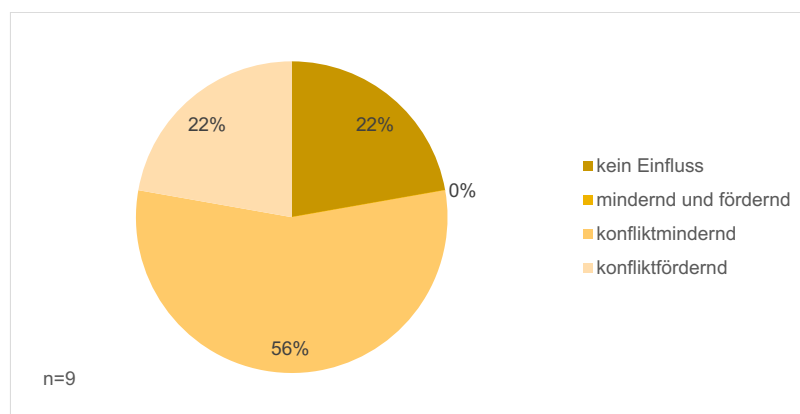
Abbildung 47: Einfluss der ÖB auf Konflikte – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Bei den von privaten Vorhabenträgern durchgeführten Vorhaben erfolgte eine ähnliche Beurteilung (siehe Abbildung 48). Mehrheitlich wurde der ÖB ein konfliktminimierender Einfluss attestiert. Nur ein Fünftel der Akteure schätzte ein, dass sich die Konflikte durch die frühe ÖB verschärft hatten und ein weiteres Fünftel der Stakeholder hatte keinen Einfluss wahrgenommen.

Abbildung 48: Einfluss der ÖB auf Konflikte – private Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Grundsätzlich wurde von vielen Interviewten auf die Bedeutsamkeit frühzeitiger ÖB für die erfolgreiche Durchführung eines Vorhabens hingewiesen. Die frühe ÖB ermögliche eine frühzeitige Identifikation potenzieller Konfliktlinien und die gemeinsame Erarbeitung von Lösungswegen zur Vermeidung oder Minimierung von Konflikten.

Vonseiten eines Gemeindevertreters wurde geäußert, dass in der durchgeführten ÖB die Entscheidungsgrundlage der Variantenentscheidung gegenüber den Betroffenen dargelegt wurde. Hierdurch wurde zum einen der Prozess der weiteren Entscheidungsfindung transparenter. Zum anderen wurden den Beteiligten durch die umfangreichen Erkenntnisse aus den Voruntersuchungen (bzgl. Betroffenheiten) die umfangreichen Prüfungsmaßnahmen, die im Vorfeld der Planungen stattfanden, dargelegt. Insbesondere durch anhörende oder begleitende Formate (oftmals genannt wurden hier [teilweise vertrauliche] Gespräche oder Beiräte) konnten fachliche Konflikte gemindert werden oder wieder zu einer sachlichen Arbeitsebene zwischen den Stakeholdern zurückgekehrt werden. Von vielen Interviewten wurde auf die Bedeutsamkeit regelmäßiger Kommunikation und Information hingewiesen. Auch vor-Ort-Beggehungen und Vorträge von Gutachterinnen und Gutachtern hätten sich sehr positiv auf eine positive Entwicklung des Verfahrens ausgewirkt. Dadurch war es möglich, direkt einzelne Akteursgruppen anzusprechen anstatt Konflikte in Veranstaltungen mit anderen Akteuren, die vielmehr nur ihre Einzelanliegen artikulierten, zu besprechen. Ein privater Vorhabenträger wies im Interview darauf hin, dass durch die ÖB in den Bereichen, in denen Handlungsspielräume bestanden, Lösungen bzw. Kompromisse angeboten werden konnten. Allerdings gebe es immer auch Bereiche, in welchen die Planungen konflikthaft und aus Sicht des Vorhabenträgers nicht verhandelbar seien. Allerdings gebe es hinsichtlich dieser Konfliktthemen für die Betroffenen weiterhin die Möglichkeit, im formellen Verfahren über schriftliche Einwendungen Änderungen herbeizurufen. Weiter wurde von einem öffentlichen Vorhabenträger betont, dass die frühe ÖB ein wichtiges Instrument darstelle, um Konflikt(-themen) zu identifizieren und frühzeitig die Planungsunterlagen entsprechend anzupassen. Daneben erfahren Akteure durch die in der frühen ÖB erfolgte Berücksichtigung ihrer Anliegen, eine wichtige Wertschätzung, so die Aussage eines Gemeindeferents.

Es wurde aber auch von nicht eindeutigen oder nur teilweise positiven Auswirkungen berichtet. Zum einen betraf dies Vorhaben, in denen nach Aussagen der Interviewten die größten Konflikte noch nicht angesprochen worden waren, oder wenn die frühe ÖB noch nicht abgeschlossen war und somit eine Bewertung noch nicht erfolgen konnte. Es wurde kritisch angemerkt, dass auch weiterhin Befürworterinnen und Befürworter sowie auch Gegnerinnen und Gegner des Vorhabens beständen, eine Konfliktminderung nur durch sehr hohen Aufwand erwirkt werden konnte oder aber die Minderung der Konflikthaftigkeit nicht vorrangiges Ziel der frühen ÖB war. So gab ein Gemeindevertreter an, dass die ÖB-Formate vielmehr dazu dienten, die Konfliktthemen zu identifizieren, diese aber nicht zu bearbeiten. Auch ein Dienstleister betonte in den Interviews, dass mit Hilfe der ÖB-Maßnahmen das Vorgehen gegenüber den Betroffenen erläutert werde (Transparenz des Verfahrens) und diesen eine Möglichkeit gegeben würde, Frage zu stellen, aber Konflikte nicht gemeinsam gelöst wurden. Kritisch wurde von einem Interviewten eines Zweckverbandes angemerkt, dass zwar durch die ÖB-Maßnahmen die Ängste der Bürgerinnen und Bürger gemindert werden konnten, durch Einzelinteressen jedoch auch neue Konflikte aufgekommen waren, die sich in der Folge aufgrund einzelner Partikularinteressen auch nicht hatten lösen lassen.

Keinen Einfluss durch die frühe ÖB konnte in den vertieft untersuchten Vorhaben nach Aussage der Interviewten erzielt werden, wenn vonseiten des Vorhabenträgers in der Wahrnehmung der Interviewten kein Beteiligungsspielraum zugelassen wurde. Auch wurde von verschärften Konflikten berichtet, wenn der Vorhabenträger die von den Betroffenen gewünschten



Formate verweigerte, Planungsvarianten oder die Nullvariante ausgeschlossen wurden oder unpassende bzw. unzureichende Beteiligungsmaßnahmen bei den Betroffenen Resignation hinterlassen hatten. Insbesondere bei Letzterem wurde auch davon berichtet, dass es zur Spaltung der Bürgerschaft kam, da in den Beteiligungsformaten rein die Interessen Einzelner geäußert worden und hierdurch neue Konflikte entstanden waren. Weiter wurde die Minderung von Konflikten durch äußere Einflüsse verhindert, beispielsweise durch politische Entscheidungen, die den Beteiligungsprozess direkt oder indirekt beeinflussten. Ein öffentlicher Vorhabenträger berichtete zudem, dass die letztendliche Variantenentscheidung, auch wenn die Entscheidungsfindung transparent im ÖB-Prozess dargelegt wurde, die vorherigen konfliktmindernd wirkenden ÖB-Maßnahmen zunichtemachten und es wieder zu einer Emotionalisierung gegenüber dem Gesamtvorhaben kam. Daher war in diesem Vorhaben nach Festlegung der Ausführungsvariante keine konstruktive Konfliktlösung mehr möglich.

6.7.3.3 Einfluss auf Verfahrens- und Vorhabensakzeptanz

Grundsätzlich geht es bei der Planung und Durchführung von ÖB um einen Dialogprozess, der eine Wirksamkeit entfalten soll. Intendiert sind die verstärkte Teilhabemöglichkeit aller betroffenen und interessierten Akteure und die Einbeziehung unterschiedlicher Interessen mit der Folge verbesserter Legitimation. Was die konkreten Auswirkungen angeht, nimmt die Frage der Akzeptanz eine heraufgehobene Position ein. Planungsprozesse und die Durchführung dieser Planungen sind für die Vorhabenträger immer mit Konflikten und Widerständen verbunden, denn diese Prozesse sind in pluralistischen Gesellschaften häufig eine Folge des Systems konkurrierender, vielfach gegensätzlicher Interessen und Wertvorstellungen, aus denen wiederum unterschiedliche bzw. gegensätzliche Problemsichten resultieren. Dabei erwartet die Bevölkerung nicht nur Offenheit gegenüber ihren Forderungen, die Beschäftigung mit ihnen, die öffentliche Debatte über die politische Agenda und das Ausarbeiten von Vorschlägen zur Lösung der anstehenden Probleme. Sie erwarten auch, dass am Ende eines breiten, offenen und fairen Willensbildungsprozess eine für alle Mitglieder der politischen Gemeinschaft verbindliche Entscheidung steht, die das artikulierte Problem löst. Diese Notwendigkeit führt fast unausweichlich zu Konflikten und Akzeptanzproblemen. Denn bei jeder Entscheidung setzt sich eine Alternative gegenüber konkurrierenden Alternativen durch. Wobei nicht jedes Vorhaben gleichermaßen problembehaftet ist und die konkrete Planung und Durchführung von ÖB eine wesentliche Rolle dafür spielt, ob Akzeptanzprobleme auftreten.

Wenn über Akzeptanzprobleme diskutiert wird, ist zwischen der Akzeptanz von Verfahren und der von Vorhaben zu unterscheiden. Beteiligungsverfahren beseitigen häufig den in der Sache bestehenden Dissens nicht. Jedoch kann es gelingen, dass bei Ablehnung eines Vorhabens dennoch das Verfahren der Entscheidungsfindung und der Einbindung als fair betrachtet wird. Die Vorhabensakzeptanz beschreibt die Akzeptanz, die sich auf das Projekt selbst bezieht, als die Zustimmung zu einem Vorhaben im Gesamten. Die Verfahrensakzeptanz wiederum fokussiert den Prozess der Beteiligung. So kann ein Vorhaben auf Ablehnung stoßen, jedoch der Prozess der Beteiligung als fair empfunden werden.

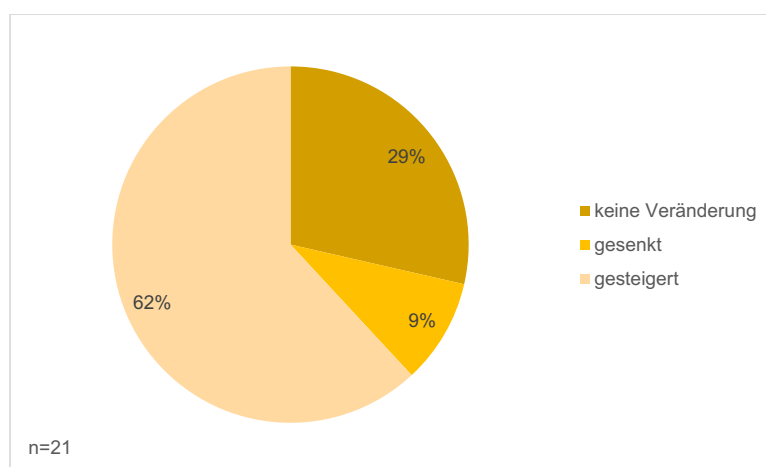
Abbildung 49 zeigt die Bewertungen der Verfahrensakzeptanz seitens der interviewten Stakeholder für Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft. Fast zwei Drittel kamen zu einer positiven Bewertung und nahmen eine gesteigerte Akzeptanz des Verfahrens durch die ÖB-Maßnahmen wahr. Ein weiteres Drittel der Stakeholder beobachtete keine Veränderung²⁵⁰ und nur ein

²⁵⁰ Zwei Stakeholder konnten keine Aussage zu dieser Frage treffen.



sehr geringer Anteil der Stakeholder kam zu einer negativen Bewertung und konstatierte eine verminderte Akzeptanz.

Abbildung 49: Einfluss der ÖB auf die Verfahrensakzeptanz – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Bezüglich der Vorhaben, die von privaten Vorhabenträgern umgesetzt werden, zeigte sich, dass drei der interviewten Stakeholder eine Steigerung der Verfahrensakzeptanz durch die frühe ÖB erreicht sahen. Ein Stakeholder schätzte hingegen ein, dass die frühe ÖB einen negativen Einfluss auf die Verfahrensakzeptanz bzw. keinen Einfluss hatte.²⁵¹²⁵²

Sowohl hinsichtlich der Vorhaben in privater als auch in Bezug auf die Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft erfolgte insbesondere seitens der Verbände und Gemeindevertreterinnen und -vertreter eine positive Beurteilung. Die Interviewten begründeten ihre Einschätzung mit der gesteigerten Transparenz und Informiertheit der Beteiligten. Durch einen sachlichen und nachvollziehbaren Beteiligungsprozess der Vorhabenträger konnte ein höheres Vertrauen in das Verfahren erreicht werden. Es zeigte sich in den Interviews jedoch auch, dass viele Interviewte zur Verfahrensakzeptanz keine eindeutige Aussage tätigen konnten. So wurde berichtet, dass das Verfahren als gegebener Prozess angesehen wurde und die letztendliche Akzeptanz der frühen ÖB von einem Großteil der Beteiligten von der letztendlichen Varianten-/Baumentscheidung abhängig sei.

Wie bereits erwähnt, ist eine Veränderung der Verfahrensakzeptanz eher zu erwarten als eine Steigerung der Akzeptanz gegenüber dem Vorhaben selbst. Entsprechend fielen die Antworten aus: Hinsichtlich der Vorhaben in öffentlicher Trägerschaft zeigte sich (Abbildung 50²⁵³),

²⁵¹ Ein Drittel der Stakeholder konnte diesbezüglich keine klare Aussage treffen, welchen Einfluss die frühe ÖB hier hatte.

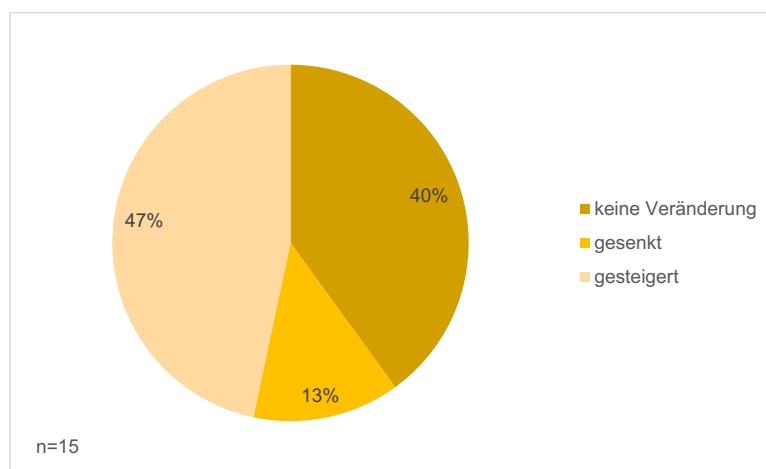
²⁵² Aufgrund der niedrigen Anzahl an Personen, die die Frage beantwortet hatten, wird hier auf eine grafische Darstellung der Ergebnisse verzichtet.

²⁵³ Die Abbildung bezieht sich auf Aussagen von 22 Stakeholdern.



dass 40 Prozent der interviewten Stakeholder keine Veränderung durch die frühe ÖB hinsichtlich der Vorhabensakzeptanz beobachten konnten. Knapp die Hälfte der Stakeholder schätzte hingegen ein, dass auch die Vorhabensakzeptanz durch die frühe ÖB gesteigert werden konnte. Nur wenige kamen zu einem negativen Urteil (13 Prozent).

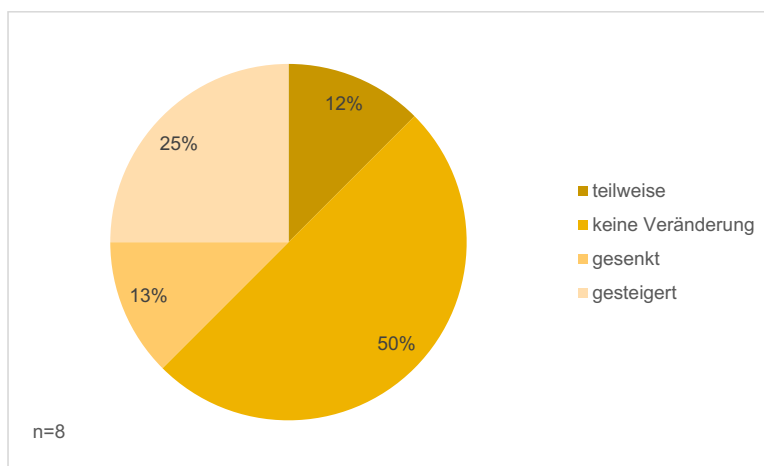
Abbildung 50: Einfluss der ÖB auf die Vorhabensakzeptanz – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Zu einem etwas anderen Urteil gelangten die Interviewten in Bezug auf die Vorhaben in privater Trägerschaft (siehe Abbildung 51²⁵⁴). Einen positiven Einfluss wurde nur von einem Drittel der Befragten beobachtet. Die Hälfte der Stakeholder nahm keine Veränderung wahr. Von einer Verringerung der Akzeptanz oder einer teilweisen Veränderung wurde kaum berichtet. Von einem privaten Vorhabenträger wurde insbesondere die dauerhafte Informierung von Gemeinde- und Orts Gemeinderat hervorgehoben, durch welche versucht wurde, die politische Ebene dauerhaft mit einzubinden, damit sich keine Personen übergangen fühlten. Ein weiterer privater Vorhabenträger berichtete, dass die ÖB positiv wahrgenommen wurde, aber aufgrund verhärteter Fronten eine Abschätzung schwierig sei. Er gehe aber davon aus, dass ohne eine durchgeführte ÖB die Akzeptanz für das Vorhaben vermutlich geringer ausgefallen wäre.

²⁵⁴ Die Abbildung bezieht sich auf Aussagen von acht Stakeholdern.

**Abbildung 51: Einfluss der ÖB auf die Vorhabensakzeptanz – private Vorhabenträger**

Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Insbesondere wenn Alternativplanungen geprüft und/oder Kompromisse gemeinsam erarbeitet wurden, führte dies zu Akzeptanzsteigerungen. Weiter spielte neben dem Interessensausgleich eine Steigerung der Informiertheit der Betroffenen eine Rolle. Eine Akzeptanzsteigerung wurde verneint, wenn keinerlei Kompromissbereitschaft oder Beteiligungswille vorlag, die grundsätzlichen Konflikte weiter bestanden oder aber der Vorhabenträger weiter an seiner Variante/Bauausführung festhielt. Ein Sonderfall stellte ein vertieft untersuchtes Gewässerverfahren dar, in welchem die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses komplett ignoriert wurden und hierdurch, nach Aussage der Interviewten, jegliches Vertrauen verspielt wurde.

6.7.4 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die Auswirkungen der frühen ÖB auf unterschiedliche Aspekte geprüft. Dabei wurden die Einflussfaktoren differenziert nach dem Vorhabenträgertyp untersucht.

Eine wesentliche Zielsetzung von ÖB ist das Erreichen von Konsens unter den Akteuren in Bezug auf das Vorhaben, das Verfahren oder Einzelaspekte des Vorhabens und Verfahrens. Die Analysen konnten in diesem Zusammenhang verdeutlichen, dass bei den öffentlichen Vorhabenträgern mehrheitlich ein Konsens erreicht werden konnte. Allerdings nicht vorhaltlos, vielmehr gaben relativ viele an, dass zwar ein Konsens erreicht wurde, dieser jedoch nicht alle Teilnehmenden richtig fanden. Dennoch haben sie den Konsens akzeptiert und mitgetragen. Bei den privaten Vorhabenträgern fiel die Ansicht weniger positiv aus: Fast bei der Hälfte der Vorhaben konnte kein Konsens erzielt werden. Eine durchgeführte multivariate Analyse konnte einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Teilnahme unterschiedlicher Akteuren und der Konsensfindung belegen. Auf der einen Seite gab es eine steigende Wahrscheinlichkeit, dass ein Konsens im Rahmen der frühen ÖB unter allen Teilnehmenden erreicht wurde, je mehr Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen teilnahmen. Auf der anderen Seite sank die Wahrscheinlichkeit, dass ein Konsens im Rahmen der frühen ÖB unter allen Teilnehmenden erreicht wurde, je mehr Bürgerinitiativen an der frühen ÖB teilnahmen.



ÖB beinhaltet durchgängig ein Angebot auf Teilhabe und einer Einflussmöglichkeit auf Aspekte des Verfahrens bzw. Vorhabens. Diese Möglichkeiten konnten in einigen Punkten realisiert werden. Insbesondere die Planungen konnten beeinflusst werden, indem weitere Planungsvarianten geprüft und tatsächlich untersucht wurden. Auch die Interviews mit unterschiedlichen Stakeholdern zeichneten ein positives Bild in Bezug auf Einflussmöglichkeiten. Den Vorhabenträgern wurde häufig eine Offenheit für Veränderungen attestiert. Insbesondere das Beteiligungsscoping habe sich für das Einbringen von Ideen und einen konstruktiven Austausch als hilfreich und nützlich erwiesen. Nicht zuletzt dem Beteiligungsscoping sei es zu verdanken, dass einige Konflikte frühzeitig aufgedeckt und gemeinsam Lösungen erarbeitet werden konnten. Nur ein Drittel der Interviewten berichtete von angespannten Situationen während des Beteiligungsscopings. Die Stimmung und Atmosphäre waren oft auch entscheidend für das weitere Verfahren. So war die Stimmung zu Beginn der frühen ÖB in der Regel wenig konfliktreich, wenn bereits während des Beteiligungsscopings eine positive Atmosphäre herrschte. In der Gesamtheit dominierte bei den Interviewten die Wahrnehmung, dass sich die ÖB-Maßnahmen konfliktmindernd ausgewirkt hatten. Für eine Verringerung der Konflikte war maßgeblich, dass die Entscheidungsgrundlage für die jeweilige Variantenentscheidung dargelegt wurde sowie eine transparente und regelmäßige Kommunikation erfolgte. Bei den Vorhaben, bei denen keine Verringerung der Konflikte durch die ÖB-Maßnahmen wahrgenommen wurde, waren insbesondere verhärtete Fronten und eine geringe Offenheit der beteiligten Akteursgruppen verantwortlich. Wurden darüber hinaus die Beteiligungsmöglichkeiten und ÖB-Formate als unzureichend wahrgenommen, verschärfen sich auch bestehende Konflikte. Als in der Regel sinnvolle ÖB-Formate wurden Projektbeiräte, Begehungen/Vor-Ort-Termine, direkte Gespräche und offene ÖB-Verfahren mit Variantenuntersuchungen bezeichnet.

Ob und in welchem Umfang Konflikte auftraten, war auch abhängig von den beteiligten Akteuren und deren Einstellungen und Verhalten. So wurde teilweise Vorhabenträgern eine konfliktverschärfende Wirkung attestiert, wenn deren Standpunkte sehr festgelegt waren. Jedoch konnten Vorhabenträger auch konfliktmindernd agieren, wenn sie sich beispielsweise offen für Alternativen zeigten und die Belange der Betroffenen berücksichtigten sowie aktiv für einen offenen Austausch sorgten. Die positive Wirkung externer Moderatorinnen und Moderatoren bzw. Mediatorinnen und Mediatoren für eine sachliche und konstruktive Gesprächsatmosphäre wurde durchgängig hervorgehoben.

Eine zentrale Wirkung, die ÖB-Maßnahmen entfalten sollen, ist die Steigerung der Akzeptanz. In diesem Zusammenhang haben die Analysen eine positive Wirkung auf die Verfahrensakzeptanz belegen können. Mehr als die Hälfte der Interviewten hatte eine Akzeptanzsteigerung wahrgenommen, insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Verbänden kamen zu dieser Einschätzung. Akzeptanzsteigernde Faktoren waren dabei vor allem die Transparenz und regelmäßige Kommunikation über den Stand des Verfahrens sowie über den Umgang mit den Ergebnissen seitens der Vorhabenträger. Die Vorhabensakzeptanz konnte im Vergleich weniger gesteigert werden. Hier dominierte, vor allem bei den privaten Vorhabenträgern, die Ansicht, dass die ÖB keinen Einfluss auf das jeweilige Vorhaben ausgeübt habe.

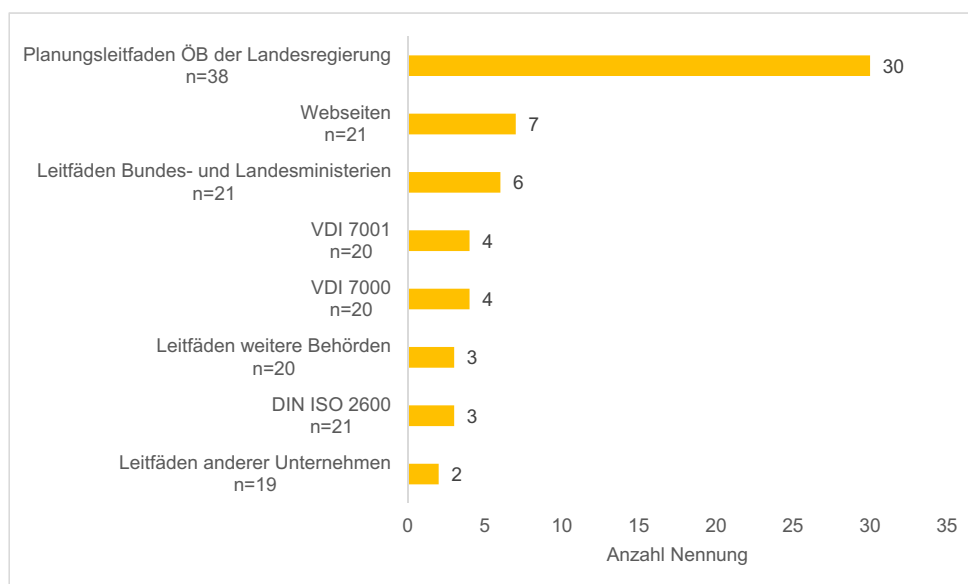
6.8 Ressourcen

Um ÖB professionell planen und durchführen zu können, bedarf es entsprechender zeitlicher und fachlicher Ressourcen. Eine wesentliche Ressource stellen Dokumente dar, die über ver-



schiedene zu berücksichtigende Aspekte bei der Planung und Durchführung von ÖB informieren. In der standardisierten Onlineumfrage wurden die Vorhabenträger nach ihren Informationsquellen befragt. Bei den öffentlichen Vorhabenträgern dominierte als Informationsquelle der aus Anlass der VwV ÖB erstellte Planungsleitfaden der Landesregierung Baden-Württemberg (siehe Abbildung 52). Alle anderen Dokumente haben im Vergleich zu dem Planungsleitfaden eine geringe Bedeutung, wie beispielsweise Webseiten, Leitfäden und Handbücher von Bundes- und Landesministerien und anderer Behörden oder Unternehmen sowie die Normen VDI 7001, VDI 7000 und DIN ISO 2600.

Abbildung 52: Dokumente zur Planung der ÖB – öffentliche Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

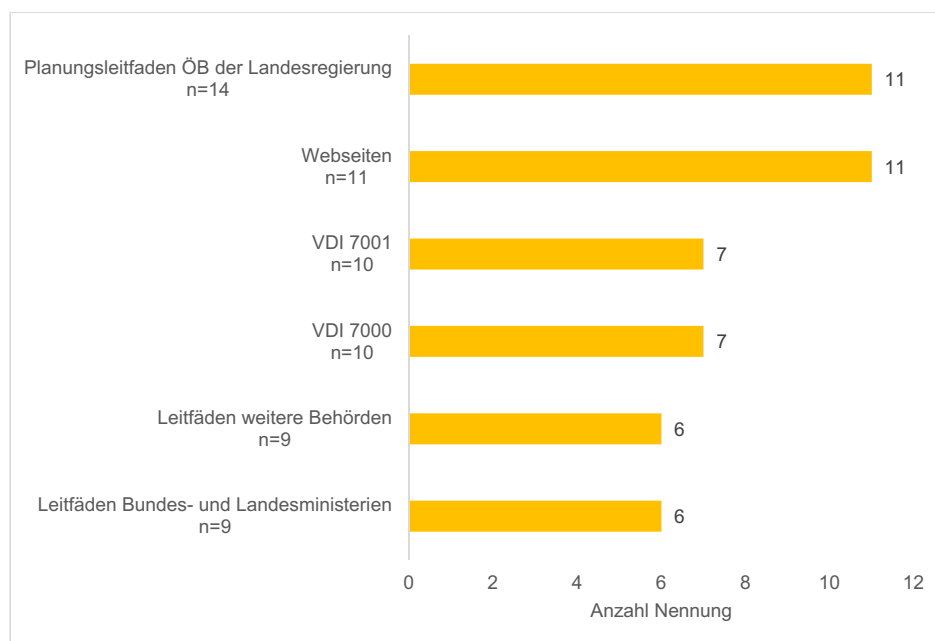
Hinsichtlich der Frage nach der Nutzung von eigenen Dokumenten oder Leitfäden hatte ein RP auf ein selbst erstelltes Dokument verwiesen, das als interne Vorlage zur Vorbereitung und Planung des Beteiligungsscopings sowie der frühen ÖB genutzt wurde. Des Weiteren berichteten öffentliche Vorhabenträger von bereits vorhandenen internen Mustervorlagen bzw. Schemata, von Dokumenten eines Ingenieurs-/Planungsbüros und der Inanspruchnahme externer Beratung zur Vorbereitung der frühen ÖB. Auch Pressemitteilungen aus anderen Projekten mit gleichem Planungsstand und Webseiten ähnlicher Projekte wurden zum Abgleich der eigenen Planungen verwendet.

Ebenso wurden auch die privaten Vorhabenträger nach deren Unterlagen und Quellen zur Vorbereitung der ÖB befragt. Auch die privaten Vorhabenträger nutzten, wie die öffentlichen Vorhabenträger, am häufigsten den Planungsleitfaden zur VwV ÖB des Staatsministeriums Baden-Württemberg (siehe Abbildung 53). Allerdings verwendeten die privaten Vorhabenträger in ähnlichem Umfang Webseiten als Quelle zur Planung und Vorbereitung der frühen ÖB.



Seltener verwendeten private Vorhabenträger die VDI-Normen sowie die Leitfäden und Handbücher von Behörden und Bundes- und Landesministerien zur Information.

Abbildung 53: Dokumente zur Planung der ÖB – private Vorhabenträger



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Auch die privaten Vorhabenträger stützten ihr Planung und Vorbereitung auf selbst erstellte Dokumente und Leitfäden. Hierbei handelte es sich um verschriftlichte Erfahrungen aus den bisherigen Kommunikationen mit Gemeinden und Bürgerinnen und Bürgern sowie um interne Kommunikationsanweisungen. Weiterhin wurde ein generelles unternehmensinternes Kommunikationskonzept verwendet. Aber auch Planungsunterlagen zogen die Befragten zusätzlich heran, um die frühe ÖB zu planen und durchzuführen. Externe Unterstützung erhielten private Vorhabenträger durch eine professionelle PR-Beratung.

Neben den durch die standardisierte Befragung gewonnenen Erkenntnissen über genutzte Hilfestellungen sollen im Folgenden die Aussagen der öffentlichen und privaten Vorhabenträger aus den Interviews in Bezug auf die vertieft untersuchten Vorhaben über notwendige Ressourcen und genutzte Unterstützungsleistungen dargestellt werden. Hinsichtlich der zeitlichen und personellen Ressourcen gaben insbesondere die interviewten Vertreterinnen und Vertreter der öffentlichen Vorhabenträger sowie private Vorhabenträger kleinerer und mittelständigerer Unternehmen an, nicht über alle notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen zu verfügen. Die öffentlichen Vorhabenträger verwiesen auf folgende Aspekte, die sich als herausfordernd bei der Planung und Durchführung der ÖB gezeigt hatten: Involvierung in mehreren Projekten, zeitliche Verzögerungen durch interne Prozesse und Abstimmungen bei der Durchführung aber auch in Bezug auf die Dokumentationspflicht der geleisteten Maßnahmen.



Auch private Vorhabenträger berichteten über umfangreiche Mehrbelastungen, die insbesondere kleinere oder mittlere Unternehmen massiv forderten.

Was Hilfestellungen und Ressourcenbedarfe angeht, die über Personalstellen und Aufwände hinausgehen, wurde von öffentlichen Vorhabenträgern der Bedarf an Fortbildungen im Bereich Kommunikation und Moderation geäußert. Des Weiteren wurde mehrheitlich der Wunsch nach weiteren Dokumenten formuliert. Dies betraf nach Angaben der Interviewten die Aufarbeitung bestimmter Themenbereiche, wie beispielsweise Medienformate zur Visualisierung, das Thema Datenschutz und organisatorische Aspekte. Weiter sollten, nach Ansicht der interviewten öffentlichen Vorhabenträger, die bestehenden internen Dokumente ausgebaut und regelmäßig angepasst werden.

Der Bedarf nach weiteren Dokumenten zur Planung und Vorbereitung der ÖB war bei den privaten Vorhabenträgern deutlicher geringer ausgeprägt. Nach Aussage der Interviewten der privaten Vorhabenträger, aber auch der Zweckverbände, sei ausreichend Informationsmaterial zum Thema ÖB vorhanden bzw. sei durch die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern und Verbänden nicht notwendig. Als hilfreich wurden die Dokumente von Gutachterinnen und Gutachtern sowie die Leitfäden des Landes Baden-Württemberg zum Planfeststellungsverfahren und zur VwV ÖB bewertet. Nicht nur die Verfügbarkeit von Dokumenten wurde als ausreichend beurteilt, auch die Ressourcenlage insgesamt war nach Angaben der größeren Unternehmen und Zweckverbände angemessen. Von diesen Akteuren wurde auf die Unterstützungsleistungen der (Dach-)Verbände der Industrie, durch externe Dienstleister oder durch die Zusammenarbeit mit Gutachterinnen und Gutachtern verwiesen. Größere Unternehmen verfügten darüber hinaus nach eigenen Angaben über ein Planungsteam, bestehend aus festen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, welches für die Konzeption sowie Durchführung der ÖB zuständig war. Vonseiten der privaten Vorhabenträger wurden Bedarfe lediglich in Bezug auf Möglichkeiten einer direkten Beratung durch feste Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern bei den Behörden formuliert, welche insbesondere kleineren Unternehmen oder aber Firmen, welche zum ersten Mal eine ÖB durchzuführen, beratend zur Seite stehen sollten.

Der Planungsleitfaden des Staatsministeriums Baden-Württembergs wurde nicht nur in der Onlineumfrage als zentrale Informationsquelle genannt, auch die Interviewten hatten diesen mehrheitlich als sinnvoll eingeschätzt. Kritisiert wurden (auf Einzelkapitel bezogen) der Praxisbezug sowie der Umfang der aufbereiteten Inhalte, welche zwar zur Vertiefung des Themas oder aber beim Erstkontakt mit der ÖB sinnvoll seien, jedoch aufgrund des großen Umfangs sich nicht praxistauglich erwiesen haben. Anpassungsbedarfe sahen die Interviewten in Bezug auf folgende Aspekte: Erweiterung der Zusammenfassungen um Schemata sowie Ablaufdiagramme, stärkere Unterscheidung zwischen kleinen, mittleren und Großprojekten sowie das Hinzufügen eines Glossars zum Nachschlagen relevanter Begriffe.

6.9 Kommunikation und Umgang mit Ergebnissen

Die Themen Kommunikation und Umgang mit den erzielten Ergebnissen stellen zentrale Bausteine einer erfolgreichen ÖB dar. Eine transparente und damit nachvollziehbare Planung durch eine klare Kommunikation vor und während des Verfahrens hat zentralen Einfluss auf die Akzeptanz von Entscheidungen. Dies beinhaltet auch die klare Kommunikation der Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung. Die Kommunikation sollte respektvoll und wertschätzend, d. h. als Dialog auf Augenhöhe erfolgen. Innerhalb des Verfahrens sollte den Teilnehmenden die Möglichkeit für Rückmeldungen eingeräumt werden und die Option bestehen,



Ideen und Vorschläge in den Prozess aufzunehmen. Ebenso wichtig ist es, Beteiligten zeitnah und regelmäßig Feedback zu geben.

Was den Umgang mit Ergebnissen angeht, so sollten diese für eine erfolgreiche ÖB transparent kommuniziert und deren Anschlussfähigkeit sichergestellt sowie deren Umgang festgelegt werden. Dabei spielt die Dokumentation von Ergebnissen eine wichtige Rolle, denn Dokumentation steht für transparentes Agieren und bildet eine Grundvoraussetzung für die Verzahnung von ÖB mit dem formellen Verfahren. Letztlich hängt von der Transparenz und Rechenschaftslegung im Umgang mit den Ergebnissen die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen maßgeblich ab. Sowohl das Beteiligungsverfahren (inkl. Fristen, Spielregeln und die Weiterverarbeitung der Ergebnisse) als auch die zugesicherten Gestaltungsspielräume müssen verbindlich sein. Vertrauen entwickelt sich durch frühzeitige Einbindung und Information. In Prozessen mit mehreren Phasen muss gewährleistet sein, dass Ergebnisse und Zwischenstände gesichert und in die nächste Phase übernommen werden. Dadurch können die Ergebnisse aufeinander aufbauen. Die Ergebnissicherung gewährleistet allen einen transparenten Nachvollzug der Diskussionen und Arbeitsstände. Auch für die Vorhabenträger ist der interne Umgang mit dem gesammelten Erfahrungswissen wichtig. Schließlich stellt dieses eine wertvolle Basis für die Planung und Durchführung zukünftiger Vorhaben dar.

Aufgrund der Bedeutsamkeit beider Aspekte für eine erfolgreiche ÖB wurden die Vorhabenträger und Stakeholder im Rahmen der Onlineumfrage und den Interviews zu beiden Bereichen befragt.

6.9.1 Externe Kommunikation der Ergebnisse

Nach Auskunft der öffentlichen und privaten Vorhabenträger wurde allen Teilnehmenden zu Beginn der frühen ÖB der Umgang mit den Ergebnissen klar kommuniziert. Nur zwei der öffentlichen Vorhabenträger berichteten, dass den Teilnehmenden nur teilweise klar war, wie mit den Ergebnissen der frühen ÖB umgegangen wurde bzw. dass keinem der Teilnehmenden bewusst war, wie mit den Ergebnissen umgegangen werden sollte. Die Kommunikation der Ergebnisse an die Öffentlichkeit erfolgte nach Auskunft der Vorhabenträger ebenfalls weitgehend transparent. Von einer fehlenden Kommunikation der ÖB-Ergebnisse an die Öffentlichkeit wurde in den Interviews nur von zwei privaten Vorhabenträgern berichtet. So sagte ein Interviewter aus, dass den Betroffenen nur über die eigene Homepage eine Kontaktaufnahme möglich gewesen sei, während im anderen Vorhaben bisher nur eine Einbindung des Gemeinderates, aber nicht eine Spiegelung der ÖB-Ergebnisse an die Öffentlichkeit erfolgt war. Die absolute Mehrheit der privaten wie auch öffentlichen Vorhabenträger dokumentierte die durchgeführten ÖB-Veranstaltungen über Protokolle. Weiter wurde häufig von der konkreten Aufbereitung der Anmerkungen sowie Hinweisen in Form einer Frage-und-Antwort-Zusammenstellung berichtet. In der Folge wurden die so verschriftlichten Erkenntnisse durch die Interviewten über die Projektwebseiten, Email- Verteiler (falls die Teilnehmenden sich in diesen eingetragen hatten), Pressemitteilungen ([über-]regionale Presse), Gemeindeblättern oder aber in Gemeinderats-/Ortschaftsratssitzungen gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert.

Die Kommunikation der Ergebnisse gegenüber der Genehmigungsbehörde erfolgte ebenfalls in den meisten Fällen. Zwei Drittel der öffentlichen Vorhabenträger gaben an, dass sie die Ergebnisse vollständig der Genehmigungsbehörde mitgeteilt hatten (64,5 Prozent). Nur in Einzelfällen erhielt die Genehmigungsbehörde teilweise oder keine Informationen. Auch die privaten Vorhabenträger kommunizierten die Ergebnisse mehrheitlich an die entsprechende Genehmigungsbehörde.



Die interviewten Stakeholder sollten schildern, ob ihnen verdeutlicht wurde, wie der Vorhabenträger mit ihren Forderungen, Ideen oder Einwendungen umgegangen war und ob die Erkenntnisse der ÖB mit in das formale Verfahren aufgenommen wurden. Etwa ein Drittel der Befragten (insbesondere Vertreterinnen und -vertreter von Gemeinden und Verbänden aus dem Bereich Naturschutz) gaben an, dass Forderungen aufgenommen und diese in das formale Verfahren, bspw. in Form von veränderten Planungsunterlagen, aufgenommen worden waren. Als Formen der Aufnahme von Ideen wurden die Erarbeitung von Kriterien beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, welcher zur Varianten-/Bauausführungsentscheidung herangezogen wurde und das Erreichen von gutachterlichen Überprüfungen von Sachverhalten, genannt. Weiter wurden gegenüber den Beteiligten das Verfahren über Protokolle und Frage-Antwort-Listen transparent gestaltet, wodurch die interviewten Stakeholder eine kontinuierliche Information über das Vorhaben sahen. Die Interviewten berichteten zudem von intensiven Anhörungen, welche zu Machbarkeitsstudien oder auch Planänderungen führten, die auf Anmerkungen/Vorschläge seitens der Stakeholder zurückgingen.

Jedoch berichtete auch ein Drittel der Befragten zwar von einer Anhörung bzw. eines Aufnehmens von Anmerkungen sowie Vorschlägen, jedoch ohne dass eine Rückmeldung durch die Vorhabenträger erfolgte, inwiefern diese in das formale Verfahren eingeflossen waren: Den Befragten war unklar geblieben, inwieweit im weiteren Verlauf eine Prüfung, Aufnahme oder aber Berücksichtigung der Anmerkungen erfolge. Am negativsten wurden, auch wieder von knapp einem Drittel der Befragten eingeschätzt, Vorhabenträger genannt, welche auch auf Anfrage den Verlauf des Verfahrens nicht transparent darlegten, Anmerkungen bzw. einzelne Akteursgruppen bewusst umgingen oder aber Einwände einer breiten Masse (nachweisbar durch in einem Fall gesammelte Unterschriftlisten) missachteten.

Auch wenn nur ein Drittel der Befragten davon ausging, dass ihre Forderungen durch den Vorhabenträger mit aufgenommen und in den Planungen berücksichtigt wurden, bejahten knapp zwei Drittel der Befragten, dass diese aus ihrer Sicht auf einzelne Aspekte und den Prozess des Vorhabens Einfluss nehmen konnten. Diese Einschätzung gründete sich unter anderem auch auf den Termin des Beteiligungsscopings, aber auch auf die Möglichkeit sich im Voraus von Veranstaltungen der frühen ÖB in die Planungen einzubringen, technische Gutachten zu fordern und hierdurch den Untersuchungsgegenstand zu beeinflussen, Varianten und Zielsetzungen der Beteiligung zu bestimmen oder aber die reine Teilnahme an allen ÖB-Formaten. Vonseiten einer Bürgerinitiative wurde zwar eine Einflussnahme auf das Vorhaben bestätigt, jedoch sei dies erst auf äußeren Druck durch eigene Veranstaltungen und eigene Pressearbeit gelungen. Auch ein Gemeindevertreter, dessen direkt betroffene Gemeinde zunächst nicht in den ÖB-Prozess mit eingebunden war, wurde erst nach aktiven Druck auf den Vorhabenträger in die Diskussion und Planung von ÖB-Maßnahmen eingebunden. Keinen Einfluss auf das Vorhaben (circa ein Drittel der Interviewten) hatten die Befragten insbesondere dann, wenn nur ein Mitspracherecht suggeriert aber keinerlei Gehör beim Vorhabenträger gefunden werden konnte, von außen Druck auf die Planungen ausgeübt werden musste (öffentlicher/politischer Druck, Presse o.ä.), vom Vorhabenträger rein auf die Möglichkeit zum Einwand im formellen Verfahren verwiesen oder aber nur eine frontale Informationsveranstaltungen für alle Betroffenen als ÖB-Format angeboten wurde.

Die Aufbereitung der im Prozess der ÖB gewonnenen Erkenntnisse in den Antragsunterlagen wurde sehr unterschiedlich gehandhabt. Die meisten der befragten öffentlichen Vorhabenträger dokumentierten die Maßnahmen und Ergebnisse der ÖB in einem gesonderten Bericht, welcher den Antragsunterlagen als offizieller Teil des Verfahrens beigelegt wird. Es wurde aber auch von einem öffentlichen Vorhabenträger berichtet, dass die Themen der ÖB nur in den Antragsunterlagen thematisiert wurden, also eine sehr viel geringere Aufbereitung erfolgte.



Aufseiten der privaten Vorhabenträger wurde mehrheitlich beschrieben, dass eine Aufbereitung des Umfangs der geleisteten ÖB-Maßnahmen zwar in den Antragsunterlagen vorgenommen wurde (von thematischer Dokumentation über Ablauf bis hin zu einer reinen Dokumentation der ÖB-Termine in Listenform), jedoch keine Ergebnisaufbereitung und Darlegung erfolgte, inwieweit die von den Betroffenen eingebrachten Bemerkungen/Einwürfe in den Planungen berücksichtigt wurden. Einzig ein Zweckverband berichtete von durchgeführten ÖB-Formaten, deren Ergebnisse aus dem Themengebiet Artenschutz direkt in die Planungen eingeflossen waren und auch in den Antragsunterlagen dargestellt wurden. Von keiner Aufbereitung in den Antragsunterlagen berichteten ein Dienstleister (dessen privater Auftraggeber die Einbindung über den Gemeinderat bevorzugte), ein privater Vorhabenträger sowie wie ein kleinerer Zweckverband.

6.9.2 Interner Umgang mit den Ergebnissen

Neben der Ergebniskommunikation an die Öffentlichkeit und der Darstellung der Erkenntnisse aus der ÖB in den Antragsunterlagen ist der Aufbau eines internen Wissensmanagements sowie eine abschließende interne Evaluation der angewandten ÖB-Formate entscheidend für die dauerhafte Etablierung von ÖB bei den privaten und öffentlichen Vorhabenträgern. Eine interne durchgeführte Evaluation beschreibt eine während des Verfahrens und/oder im Nachgang durchgeführte Bewertung der angewandten ÖB-Formate in möglichst standardisierter Form. Durch eine Evaluation des Verfahrens können wichtige Erfahrungen gewonnen und für nachfolgende Beteiligungsverfahren genutzt werden. Dieses hierdurch gesammelte Wissen sollten systematisch erfasst und institutionalisiert werden, um eine Weitergabe von Wissen an Kolleginnen und Kollegen für zukünftige ÖB-Maßnahmen zu ermöglichen.

Etwa knapp ein Viertel der Befragten berichtete, dass intern in institutionalisierter Form eine Evaluation und ein systematisches Wissensmanagement bestanden bzw. aufgebaut wurden. Dies betraf insbesondere größere private Vorhabenträger. Die Formate würden, nach Aussage der Interviewten, nachträglich von den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf Erfolg und Eignung zum Erreichen der gesetzten Ziele sowie der erhaltenen Resonanz vonseiten der Betroffenen überprüft. Im Anschluss würden die gesammelten Erfahrungen systematisiert und bewertend für zukünftige ÖB-Maßnahmen aufbereitet. Insbesondere bei größeren Unternehmen, welche über mehrere Jahre hinweg immer wieder (ähnliche) Planungsvorhaben hatten, in welchen eine frühe ÖB aufgrund des UVwG durchgeführt werden musste, wurden feste Kommunikationskonzepte entwickelt.

Die überwiegende Mehrheit der Interviewten berichtete zwar von evaluativen Auswertungen der ÖB-Maßnahmen sowie von informellen nachfolgenden Besprechungen. Jedoch wurde diese nicht in institutionalisierter und standardisierter Form verankert oder weitergegeben. Insbesondere öffentliche Vorhabenträger gaben an, dass zwar die durchgeführten Maßnahmen im Nachgang in Projektgesprächen, wöchentlichen Jour-Fixes oder in den vierteljährlich stattfindenden Kerngruppentreffen mit den Kolleginnen und Kollegen aus den anderen RP erörtert würden, es jedoch keinen systematischen Austausch oder eine institutionalisierte Verschriftlichung der Erfahrungen gäbe. In den Interviews wurde von Vertreterinnen und Vertreter öffentlicher Vorhabenträger berichtet, dass diese eine Systematisierung der Erfahrungen sinnvoll fänden, wenn diese eine systematische Reflexion beinhalte, welche abschließend zu verbindlichen Vereinbarungen innerhalb der Abteilung/des Hauses führen würde. Kritisch angemerkt wurde von einer Interviewten die Einstellung im Hause gegenüber einer Standardisierung von



ÖB-Prozessen, da dies bedeuten würde, dass die ÖB stets nach gleichen Maßstäben durchgeführt werden müsse. Sowohl die Leitungsebene als auch die durchführenden Personen würden eine wenig standardisierte Form bevorzugen, um die ÖB individuell durchführen zu können.

In den Interviews betonten die Befragten mehrheitlich die Notwendigkeit einer Sicherung der gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse für die Qualität zukünftiger Planungen. Ähnliche Angaben machten in den Interviews auch zwei private Vorhabenträger und ein Zweckverband. Jedoch dominierten auch hier, trotz der Einsicht in die erforderliche Sicherung von Informationen und Wissen, der informelle und wenig systematisierte Austausch und die Weitergabe von Erfahrungswissen.

Keine nachträgliche Evaluation fand bei etwa einem Viertel der Interviewten, mehrheitlich bei privaten Vorhabenträgern, statt. Zurückgeführt wurde der Mangel bzw. das Fehlen auf fehlende Ressourcen aufgrund der (zu geringen) Größe des Unternehmens einerseits und die fehlende Verpflichtung zur ÖB bei den Bauvorhaben andererseits. Grundsätzlich wurde von Seiten der kleineren privaten Vorhabenträger der Bedarf zusätzlicher Beratungsangebote durch die Behörden oder das Umweltministerium formuliert.

6.10 Nutzen und Bewertung des § 2 UVwG

ÖB-Maßnahmen werden mit unterschiedlichen Zielsetzungen durchgeführt. Intendiert ist dabei grundsätzlich ein Mehrwert sowohl für die Durchführenden als auch für die Beteiligten und Betroffenen. Die Vorhabenträger können durch die ÖB-Prozesse profitieren, indem diese beispielsweise zu einer Akzeptanz von Verfahren beitragen und Planungsprozesse verbessern können. Für Bürgerinnen und Bürger sowie weitere Stakeholder kann ÖB wiederum Entscheidungen besser, transparenter und bürgernäher machen. Welche Bewertungen unterschiedliche Akteure formulierten, wird nachfolgend dargestellt.

6.10.1 Nutzen und Mehrwert aus Sicht der Vorhabenträger

In den Interviews zu den vertieft untersuchten Vorhaben wurden die privaten und öffentlichen Vorhabenträger nach dem internen Nutzen für ihre Behörde/ihr Unternehmen sowie für das Vorhaben/die am Vorhaben Beteiligten befragt. Dabei ließen sich fast keine Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern feststellen.

Aus Sicht der Vorhabenträger lag der Nutzen von ÖB für die Öffentlichkeit insbesondere in der Steigerung der Transparenz und der Wertschätzung gegenüber den formulierten Belangen sowie den Bürgerinnen und Bürgern. Beides trage maßgeblich zu einer Reduzierung von Konflikten bei. Weiter würden die Beteiligten durch ÖB-Maßnahmen die Möglichkeit erhalten, eigenes lokales Wissen in die Planungen einzubringen und frühzeitiger über das geplante Vorhaben informiert zu werden.

An internem Nutzen für die öffentlichen und privaten Vorhabenträger wurde berichtet, dass durch die Darlegung der einzelnen Arbeitsschritte, die umfangreichen Aufwände und Tätigkeiten der Bevölkerung vermittelt und dadurch Vertrauen aufgebaut werden konnte. Der Aufbau einer gemeinsamen Vertrauensbasis durch möglichst transparente Darstellung der Planungsschritte nutze allen Akteuren. Weiter sei eine frühzeitigere Identifikation von Konfliktlinien möglich, was in der Folge die Planungen verbessert und teilweise im Antragsverfahren zu weniger



Stellungnahmen und Gutachten geführt habe. Die Interviewten äußerten zudem immer wieder, dass es durch den frühen Einbezug der Bürgerschaft wahrscheinlicher werde, eine Variantenentscheidung/-Lösung zu erreichen, welche von Vielen mitgetragen werden könne. Auch lassen sich durch die ÖB-Formate Informationen gebündelter an viele Betroffene vermitteln. Private Vorhabenträger äußerten sich hier ähnlich und betonten darüber hinaus, dass Unternehmen durch eine durchgeführte ÖB stärker sichtbar seien: Dies habe positive Auswirkungen auf die Wahrnehmung des Images und reduziere Kritik gegenüber den Vorhabenträgern. Weiter genannt wurde die bessere Vorbereitung auf die formalen Prozesse durch die schon in der frühen ÖB identifizierten Konfliktthemen. Allerdings gab es auch einen privaten Vorhabenträger, der sich aufgrund des Mehraufwandes und der hierdurch entstehenden zeitlichen Verzögerungen durchweg negativ gegenüber der Verpflichtung zur Durchführung einer frühen ÖB geäußert hatte und daher der ÖB keinen internen Nutzen attestierte.

Ein entstandener Mehrwert durch die Einführung des UVwG auf Planung und Durchführung der ÖB wurde, nach Einschätzung der bereits vor Einführung des UVwG in dieser Funktion tätigen Vorhabenträger, sehr unterschiedlich beurteilt. Öffentliche Vorhabenträger berichteten von einer besseren und professionelleren Organisation der ÖB aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen. Hervorgehoben wurde von mehreren Vorhabenträgern die Forderung von Bürgerinnen und Bürgern nach einer frühen Beteiligung sowie die Möglichkeit, diese Forderung bei den Behörden vortragen zu können. Weiter jedoch wurde der Mehrwert durch die Einführung des UVwG stark von den Merkmalen des Vorhabens (vorhandener Planungsspielraum, Größe und Bedeutung des Vorhabens) abhängig gemacht. Trotz einer Vielzahl an Vorhaben aus unterschiedlichen Infrastrukturbereichen wurde die ÖB auch bei den privaten Vorhabenträgern durch die rechtliche Verankerung des UVwG als relevanter erachtet, als dies vor der Einführung des UVwG der Fall war. Positiv hervorgehoben wurde darüber hinaus die Ausgestaltung des UVwG dahingehend, als dass durch den Gesetzgeber festgeschrieben wurde, dass eine frühzeitige ÖB zu erfolgen habe, aber die Ausgestaltungsformen und der Umfang der ÖB-Maßnahmen dem Vorhabenträger überlassen wurde.

Kritisch angemerkt wurde hingegen, dass der gesteigerte Bedarf an ÖB (und gestiegene Druck zur Durchführung einer ÖB) weniger auf die Einführung des UVwG, sondern vielmehr auf gestiegene gesellschaftliche Widerstände gegenüber Infrastrukturvorhaben zurückginge. So sei es allgemein für private Vorhabenträger heute zentral, sich im Bereich ÖB weiter zu entwickeln – insbesondere bei Infrastrukturvorhaben welche eine hohe Betroffenheit aufweisen oder aber in gesellschaftspolitisch kritisch betrachtete Infrastrukturbereiche fallen (z. B. Windkraftanlagen). Der vermehrte Einsatz früher ÖB-Maßnahmen kann also, nach Aussage dieser Vorhabenträger, nur bedingt auf die Einführung des UVwG zurückgeführt werden. Trotzdem wurde angemerkt, dass der Vorhabenträger durch das UVwG eher in der Bringschuld sei. Ein privater Vorhabenträger unterstellte der Verpflichtung zur Durchführung einer frühen ÖB nach § 2 UVwG, dass die eigentlichen gewählten Gemeindevertreterinnen und -vertreter nicht mehr als Repräsentantinnen und Repräsentanten der Öffentlichkeit in Erscheinung treten würden; die Repräsentation der Meinung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger liege im Rahmen dieser Verfahren jedoch in der Verantwortung dieser Gemeindevertreterinnen und -vertreter. Die Bürgerinnen und Bürger seien nicht Adressaten der ÖB, sondern lediglich deren gesetzlich gewählte Repräsentanten. Ein weiterer privater Vorhabenträger hielt die Informierung der Öffentlichkeit für selbstverständlich und sah daher nicht die Notwendigkeit einer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung der frühen ÖB.

Das UVwG formuliert Verpflichtungen für private und öffentliche Vorhabenträger. Nach Auskunft der privaten Vorhabenträger wurden ihnen diese Anforderungen durch die Genehmigungsbehörde oder durch unternehmensinterne Juristinnen und Juristen kommuniziert. Auch



(Dach-)Verbände, in welchen private Vorhabenträger organisiert sind, hatten ihre Mitglieder auf Anforderungen hingewiesen und Hilfsmittel zur Erfüllung der Anforderungen bereitgestellt. Einige Interviewte kritisierten, dass die in § 2 UVwG festgeschriebenen Anforderungen erst sehr spät (kurz vor Antragsstellung) durch die Genehmigungsbehörden kommuniziert worden seien und äußerten den Wunsch, dass mehr Informationen zur verpflichtenden Durchführung der frühen ÖB vonseiten des Umweltministeriums bereitgestellt werden. Dieser Wunsch umfasste auch eine feste Ansprechperson, welche beratende Leistungen hinsichtlich der Planung und Durchführung der frühen ÖB anbiete. Doppelte Anforderungen, welche sich bei Vorhaben ergeben, die sowohl unter die VwV ÖB als auch das UVwG fallen, stellten für die interviewten Vorhabenträger keine Probleme dar. Während sich ein Teil der Vorhabenträger nicht über diese doppelten Anforderungen bewusst war, orientierten sich die anderen Akteure an der spezifischeren Norm oder aber ließen im Voraus (falls möglich) eine Vorprüfung durch unternehmensinterne Juristinnen und Juristen durchführen.

6.10.2 Bewertung der ÖB aus Sicht der Stakeholder

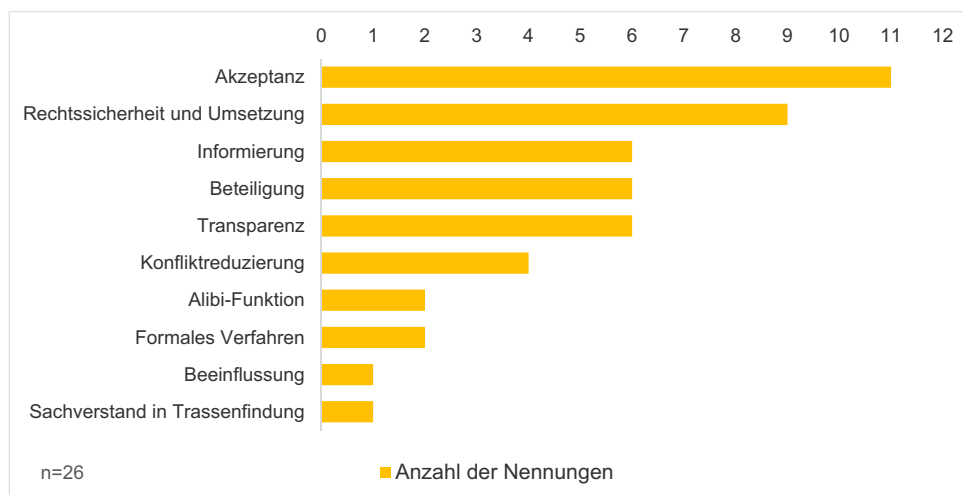
Die bei den Vorhaben beteiligten Stakeholder wurden hinsichtlich der Ziele der Vorhabenträger, ihren eigenen Erwartungen an die frühe ÖB und der profitierenden Akteure im ÖB-Prozess befragt.

Abbildung 54 zeigt die von den Stakeholdern genannten Ziele, die ihrer Wahrnehmung nach die Vorhabenträger verfolgten, sortiert nach deren Anzahl der Nennungen.²⁵⁵ Am häufigsten wurde die Schaffung und Steigerung von Akzeptanz für das Vorhaben durch die frühe ÖB als Ziel der Vorhabenträger genannt. Insbesondere von interviewten Gemeindevertreterinnen und -vertretern wurde als eines der durch die Vorhabenträger am meisten genannten Ziele ein rechtssicheres Verfahren durch die Umsetzung der im UVwG gesetzlich verpflichteten frühen ÖB genannt. Der Vorhabenträger komme damit den rechtlichen Vorgaben nach und garantiere in dieser Hinsicht Rechtssicherheit für das Verfahren. Ebenfalls häufig wurde die Information und Beteiligung von Akteuren ebenso wie die Schaffung von Transparenz im Verfahren genannt. Hinsichtlich der Beteiligung führten die Interviewten an, dass vonseiten des Vorhabenträgers eine Beteiligung im Sinne der Berücksichtigung von Argumenten bzw. Belangen der Betroffenen/Bürgerschaft und der Erarbeitung sowie Verbesserungen der Planungen im Vordergrund stand. In der Folge führe eine Beteiligung zu einer Akzeptanzsteigerung/-schaffung gegenüber den demokratischen Beteiligungsprozessen und gegenüber dem geplanten Vorhaben. Das Vorhaben werde, nach Ansicht der Beteiligten, zielgenauer und kalkulierbarer was den Zeit- und Kostenrahmen angehe. Außerdem ermögliche eine breitere Akzeptanz ein störungsfreieres Planen und führe nicht nur, wie bereits angesprochen, im weiteren Verlauf zu weniger Einwendungen im formellen Verfahren. Mit Transparenz meinten die interviewten Akteure sowohl die Transparenz des Verfahrens und des Vorgehens sowie die Entscheidungsfindung in einem von allen Stakeholdern nachvollziehbaren Verfahren. Daneben stand nach Aussage mehrerer Befragter die Konfliktreduzierung durch eine frühzeitige Erkennung und Berücksichtigung von konflikthafter Themen oder in der Folge eine mögliche Konfliktlösung über bilaterale Gespräche oder begleitende Formate als Ziel im Vordergrund. Auch die Vorbereitung des formalen Verfahrens durch die frühe ÖB über eine frühere Kenntnis relevanter Themen, die Findung einer Trassenvariante bzw. Bauausführung sowie die Einbindung von Sachverstand durch beteiligte Akteure in die Trassenfindung wurde verbessert. Hierzu wurde insbesondere das lokale Wissen als Grundlage für die Verbesserung der Planungen genannt.

²⁵⁵ Auf eine Differenzierung nach Vorhaben zwischen öffentlicher und privater Trägerschaft wird verzichtet. Die Anzahl der Nennungen fiel so unterschiedlich aus, dass ein Vergleich nicht möglich ist. Die interviewten Akteure konnten mehrere Ziele benennen.



Abbildung 54: Ziele der Vorhabenträger aus Sicht der Stakeholder (öffentliche und private Vorhaben)



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

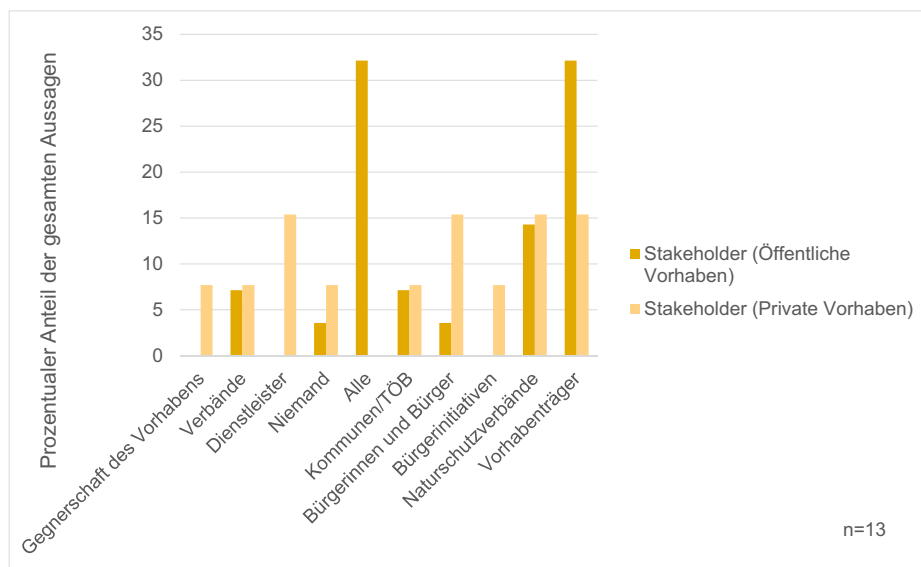
Aufgrund negativer Vorhabenverläufe, welche sich bezüglich der durchgeführten ÖB-Maßnahmen bei den vertieft untersuchten Vorhaben gezeigt hatte, gaben mehrere Interviewte (mehrerlich Bürgerinitiativen und Verbände) an, dass die ÖB-Maßnahmen nur Alibi-Funktion gehabt hätten oder durch die frühe ÖB eine Beeinflussung der beteiligten Akteure im Sinne des Vorhabenträgers stattgefunden habe. Insbesondere ÖB-Maßnahmen, bei denen einerseits ausschließlich die Vorhabenträgervariante vorgestellt wurde (ÖB zur Beeinflussung der Öffentlichkeit im Sinne des Vorhabenträgers) oder andererseits, bei denen Entscheidungen über die Vorhabenrealisierung noch während der laufenden ÖB fiel, trugen dazu bei, dass die Beteiligten von einem nicht transparenten ÖB-Verfahren ausgingen.

Hinsichtlich der Frage, welche Akteure von der frühen ÖB profitieren würden, unterschieden sich die Antworten der Stakeholder privater und öffentlicher Vorhaben in einigen Punkten maßgeblich (siehe Abbildung 55). Im Rahmen der öffentlichen Vorhaben nannten die Stakeholder vor allem die Gesamtheit der Akteure („Alle“) und die Vorhabenträger als profitierende Akteure. Alle Akteure hätten einen Vorteil, da sich durch die frühe ÖB die Möglichkeit zur Beteiligung ergebe und ein transparenteres Verfahren ermöglicht werde. Der Vorhabenträger profitiere insbesondere durch das Garantieren eines rechtssicheren Verfahrens bei Umsetzung der frühen ÖB. Die Stakeholder benannten zudem andere Verbände, Kommunen bzw. TÖB, Bürgerinnen und Bürger sowie Naturschutzverbände als profitierende Akteure.

Im Gegensatz dazu zeigte sich bei den Stakeholdern privater Vorhaben ein weniger differenzierteres Bild hinsichtlich der Einschätzung. Hier wurden gleichermaßen Dienstleister, Bürgerinnen und Bürger, Naturschutzverbände und die Vorhabenträger als profitierende Akteure genannt. Die Gesamtheit der Akteure wurde von diesen Stakeholdern gar nicht erwähnt. Darüber hinaus (ebenfalls) wurden andere Verbände, Dienstleister, Kommunen bzw. TÖB, Bürgerinitiativen sowie Gegnerinnen und Gegner des Vorhabens als profitierende Akteure genannt. Wenige waren der Ansicht, dass niemand einen Vorteil durch die frühe ÖB habe.



Abbildung 55: Profitierende Akteure aus Sicht der Stakeholder

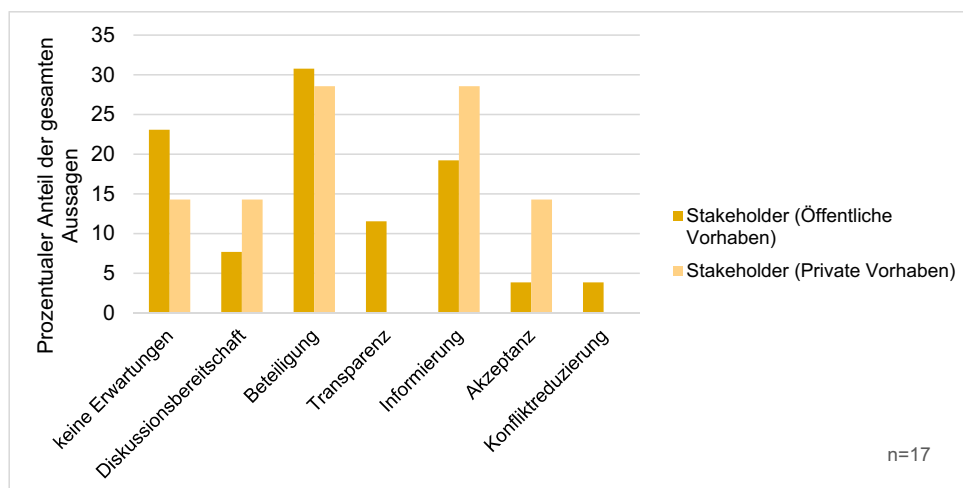


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Weiter wurden die an den vertieft untersuchten Vorhaben beteiligten Akteure hinsichtlich ihrer Erwartungen an die frühe ÖB befragt. Von den Personen, die Erwartungen formulierten, zeigten sich zwischen Stakeholdern von Vorhaben in öffentlicher und privater Trägerschaft ähnliche Erwartungen (siehe Abbildung 56). Die am häufigsten formulierte Annahme von beiden Stakeholdergruppen bezog sich auf die Beteiligung, d. h. dass von Seiten des Vorhabenträgers eine aktive Beteiligung aller Stakeholder stattfinden sollte. Auch die Informierung der beteiligten Akteure über das jeweilige Vorhaben sollte erfolgen. Von beiden Gruppen wurden ebenfalls erwartet, dass die Vorhabenträger eine Bereitschaft zur Diskussion über das Vorhaben zeigen. Eine Steigerung der Akzeptanz wurde stärker bei privaten Vorhabenträgern erwartet. Hingegen bei öffentlichen Vorhabenträgern formulierten die Stakeholder die Erwartung einer transparenten Durchführung der Verfahren. Eine Reduzierung von Konflikten wurde bei öffentlichen Vorhabenträgern kaum und bei privaten Vorhabenträgern seitens der Stakeholder überhaupt nicht als Erwartung formuliert.



Abbildung 56: Erwartungen der Stakeholder an die frühe ÖB



Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Im Rückblick betrachteten fast alle Befragten sowohl der Vorhaben in öffentlicher als auch privater Trägerschaft ihre ursprünglichen Erwartungen als erfüllt ein. Während zwei Interviewte ihre Erwartungen nur zum Teil erfüllt sahen, gaben vier Interviewte an, dass ihre Erwartungen nicht erfüllt worden seien. Für die Nichterfüllung der Erwartungen wurden die folgenden Gründe angegeben: Die Ausführungsvariante entsprach nicht dem Ergebnis der begleitenden ÖB, vonseiten des Vorhabenträgers wurde eine Ergebnisoffenheit suggeriert, welche in der Realität nicht vorlag, es war keine Beteiligung an den Planungen möglich, da die Trassenführung festlag oder es entstand kein Dialog zwischen dem Vorhabenträger und den Beteiligten.

Abschließend wurden die Interviewten um eine Einschätzung gebeten, ob sie sich am Prozess der noch laufenden frühen ÖB weiter beteiligen und ob sie zukünftig bei einem Vorhaben in vergleichbarer Größe sich ebenfalls wieder an einer ÖB beteiligen würden. Insgesamt bestätigten alle Interviewten, dass sie sich in den derzeitigen Beteiligungsprozess weiter einbinden würden. Als Gründe wurden insbesondere bestehende Betroffenheiten und die Thematik (z. B. Einfluss des Vorhabens auf das Thema Naturschutz) genannt. Allerdings kritisierte ein Beteiligter die geringen Einflussmöglichkeiten während der informellen ÖB. Daher würde er sich zukünftig ausschließlich auf die Möglichkeit der Abgabe von Einwendungen im formellen Verfahren konzentrieren.

Auch zu einer Beteiligung bei einem ähnlichen Vorhaben zeigten sich die meisten Interviewten bereit. Nur drei Personen gaben an, sich aufgrund der Erfahrungen nicht mehr an einer ÖB beteiligen zu wollen. Als Gründe für eine zukünftige Beteiligung wurden die direkte Betroffenheit, die Unterstützung demokratischer Prozesse und berufliche Verpflichtungen (z. B. als Gemeindevertreterinnen und -vertreter) angegeben. An Ursachen gegen zukünftige Beteiligungen wurden begrenzte Kapazitäten und Ressourcen (jetzige ÖB wurde als sehr Zeit-intensiv eingeschätzt), die Frustration über den bisherigen negativ wahrgenommenen Umgang mit Betroffenen und (persönliche) Unterstellungen im ÖB Verfahren, genannt.



6.10.3 Zusammenfassung

Grundsätzlich hatten die Untersuchungen eine positive Bewertung seitens der Stakeholder ergeben. Dies wurde nicht zuletzt dadurch deutlich, dass einerseits eine weitere Beteiligung im jeweiligen Vorhaben von allen Interviewten bejaht wurde und andererseits bei zukünftigen Vorhaben die meisten der Befragten zu einer Beteiligung bereit wären. Auch die Beurteilung, wer von der ÖB profitieren würde, belegt die positive Grundwahrnehmung. Insbesondere die öffentlichen Vorhabenträger waren der Ansicht, dass alle am Verfahren Beteiligte sowie die Vorhabenträger von der ÖB profitieren würden. Private Vorhabenträger kamen zu einer differenzierteren Einschätzung. Gleichwohl wurden auch hier eine Reihe von Akteuren benannt: Bürgerinnen und Bürger sowie politische Akteure. Ein weiterer wichtiger Aspekt für eine positive Beurteilung liegt in der Regel in einem Abgleich der Erwartungen an der Realität. In diesem Zusammenhang fiel die Bilanz positiv aus. Die meisten Interviewten sahen ihre Erwartungen an die ÖB (Transparenz, Informierung der Betroffenen, Diskussion- und Beteiligungsbereitschaft, Akzeptanzsteigerung und Konfliktreduzierung) durch die von den Vorhabenträgern durchgeführten Maßnahmen als erfüllt an.

Was den wahrgenommenen Nutzen der frühen ÖB angeht, unterschieden sich die Ausführungen zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern kaum. Mehrheitlich wurde sowohl für die Vorhabenträger als auch für die Behörde bzw. das Unternehmen ein Nutzen identifiziert. Der Wert liege insbesondere in der Steigerung der Transparenz, im wertschätzenden Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern, in der Konfliktreduzierung bzw. der frühzeitigen Identifikation von Problemlagen, in der frühzeitigen Informierung, dem Verfügbarmachen lokalen Wissens und dadurch in der besseren Vorbereitung auf das formale Verfahren.

Diese Aspekte decken sich in vielen Fällen mit den Zielen, die die Vorhabenträger aus Sicht der Stakeholder verfolgen sollten. Allerdings nicht, was das nach Ansicht von Stakeholdern am häufigsten zu erreichende Ziel angeht: Akzeptanz und Rechtssicherheit durch Umsetzung des UVwG. Darüber hinaus wurden die bereits oben angeführten Punkte formuliert: Informierung, Einbinden lokalen Wissens in die Planung sowie Konfliktidentifikation und -minderung. Nur sehr wenige Stakeholder nahmen die von den Vorhabenträgern durchgeführte ÖB als Alibi-Veranstaltungen wahr.

Bei der Frage nach einem Mehrwert durch das UVwG für die Planung und Durchführung der ÖB unterschieden sich die Ansichten der Vorhabenträger. Die Interviewten verwiesen darauf, dass der Mehrwert insbesondere von den Merkmalen der Vorhaben abhängig sei, beispielsweise vorhandene Gestaltungsräume und der Umfang eines Vorhabens. Öffentliche Vorhabenträger berichteten von einer professionelleren Organisation aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen. Des Weiteren hätte die rechtliche Verankerung zu einer grundsätzlichen Steigerung der Bedeutsamkeit der ÖB geführt. Die rechtlichen Anforderungen, die mit der Einführung des UVwG einhergingen, waren den öffentlichen Vorhabenträgern weitgehend bekannt. Bei den privaten Vorhabenträgern übernahmen die Informierung insbesondere die Genehmigungsbehörden und Dachverbände. Die doppelten Anforderungen, die aus der VwV ÖB und dem UVwG resultieren, wurden als unproblematisch wahrgenommen.

7 Zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und Optimierungspotenziale

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse des gesamten Evaluationszeitraums resümierend dargestellt und, darauf aufbauend, Optimierungspotenziale dargestellt.



Frühe ÖB, darin stimmen Akteure aus der Wissenschaft und Politik, den Verbänden und Gemeinden, der Presse und Bürgerinitiativen sowie der Bevölkerung überein, ist ein unverzichtbarer und selbstverständlicher Bestandteil bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturvorhaben. Gegen diese artikuliert sich immer wieder Widerstand, wobei sich die Proteste sowohl gegen die Vorhaben selbst als auch gegen den Ablauf der Planungs- und Entscheidungsprozesse richten. Der Umgang mit diesen Protesten stellt die Vorhabenträger immer wieder vor neue Herausforderungen. ÖB soll in diesem Zusammenhang dazu beitragen, belastende Konflikte zu entschärfen und, gemeinsam mit allen Betroffenen, Interessierten und Stakeholdern, tragfähige Lösungen zu erarbeiten.

In Baden-Württemberg ist Bürgerbeteiligung eine bereits seit vielen Jahren gelebte Praxis. Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen bieten Möglichkeiten für eine intensive Mitwirkung der Öffentlichkeit. Eine Möglichkeit stellt u. a. das UVwG dar, das das Land sowie kommunale und private Vorhabenträger verpflichtet, mehr Mitsprache bei Infrastrukturmaßnahmen zu ermöglichen. Bei der Formulierung des UVwG war die Suche nach besseren Möglichkeiten der formellen (also der gesetzlich vorgeschriebenen) frühen Bürgerbeteiligung handlungsleitend. So sollten Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder bei bedeutsamen Infrastrukturvorhaben frühzeitig einbezogen werden. Durch das UVwG wurde die Bürgerbeteiligung von einer Kann- zu einer Mussvorgabe und somit für alle Vorhabenträger verbindlich. Ziel des UVwG ist u. a. die Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur mit Hilfe eines neuen regulatorischen und institutionellen Rahmens. Zwar ändern Gesetze alleine keine Beteiligungskultur, jedoch können sie dazu beitragen, dass frühe ÖB noch stärker zu einem selbstverständlichen Bestandteil jeder Planung von Infrastrukturvorhaben wird. Das UVwG trat am 1. Januar 2015 in Kraft.

Die Evaluierung seitens des FÖV prüfte die mit der Einführung des UVwG intendierten Ziele auf ihre Umsetzung, beleuchtete die Erfahrungen von Beteiligten und untersuchte die Auswirkungen der ÖB in Bezug auf unterschiedliche Aspekte. Bevor resümierend die Ergebnisse dargestellt werden, soll eine generalisierende Bewertung erfolgen. Die Vielzahl durchgeführter Analysen generierten Ergebnisse, die zu einer grundsätzlich positiven Beurteilung seitens des FÖV führen. Das Ziel der Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur konnte in weiten Teilen realisiert werden. Dieses Fazit ist das Ergebnis einer Reihe von Einzelaspekten, aber auch die Ansicht der befragten Vorhabenträger. Bürgerbeteiligung wurde auch vor der Einführung des UVwG durchgeführt, allerdings war die (möglichst frühzeitige) Umsetzung einer ÖB teilweise abhängig von den Erfahrungen und Kompetenzen sowie dem Willen der mit der ÖB betrauten Personen. Durch die Einführung entstand auch bei den Durchführenden ein neues Bewusstsein und die frühe ÖB konnte sich zu einem festen und selbstverständlichen Bestandteil bei der Planung und Durchführung von Vorhaben entwickeln. U. a. durch das UVwG wurde ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der die Forderung der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Beteiligung ernst nimmt. Ungeachtet der grundsätzlich positiven Bewertung des UVwG hat die Evaluation auch Optimierungspotenziale identifiziert, die nachfolgend beschrieben werden.

Die Evaluation des UVwG erfolgte ex-post und kombinierte sowohl flächendeckende als auch systematisch ausgewählte Analysen. Eine flächendeckende Evaluation der Aufwände, eingesetzten Formate und Teilnehmenden wurde durch die von den RP übermittelten Daten in den Jahren 2015 bis 2019 realisiert. Dabei wurden die Daten aufbereitet und mit Hilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R ausgewertet. Für diese Auswertungen standen rund 2150 Fragebögen von 140 Vorhaben zur Verfügung. Grundlage der ex-post-Evaluation waren zum einen quantitative Erhebungen in Form einer umfangreichen standardisierten Onlineum-



frage bei 94 öffentlichen und privaten Vorhabenträger. Zum anderen wurden qualitative Erhebungen in Form leitfadengestützter Interviews bei Stakeholdern in Bezug auf ausgewählte Vorhaben durchgeführt. Insgesamt wurden 48 Tiefeninterviews bei 15 exemplarisch ausgewählten Vorhaben durchgeführt. Das dreistufige Verfahren (flächendeckende Analyse der RP, umfassende Onlineumfrage bei öffentlichen und privaten Vorhabenträgern und intensive Untersuchungen bei systematisch ausgewählten Vorhaben) wurde gewählt, um einerseits Aussagen über die in der Breite eingesetzten ÖB-Maßnahmen, Teilnehmenden und Aufwände treffen zu können (flächendeckende Analyse und Onlineumfrage). Andererseits, um tiefergehende Wirkungsanalysen durchführen zu können (Onlineumfrage und Tiefenanalyse ausgewählter Vorhaben).

Im Folgenden werden die relevanten Ergebnisse präsentiert, gefolgt von einer Darstellung identifizierter Optimierungspotenziale.

7.1 Vergleich der öffentlichen und privaten Vorhabenträger

Das UVwG wendet sich als Gesetz an alle Vorhabenträger im Land, d. h. sowohl an öffentliche als auch an private Vorhabenträger. Die durchgeführten Analysen konnten keine scharfe Trennlinie zwischen privaten einerseits und öffentlichen Vorhabenträgern andererseits identifizieren. Vielmehr hingen die Einstellungen, Bewertungen und Erfahrungen der Vorhabenträger und Stakeholder von anderen Faktoren als der Trägerschaft ab. Es spielt weniger eine Rolle, ob das Vorhaben durch einen privaten oder öffentlichen Vorhabenträger durchgeführt worden war. Als entscheidend haben sich vielmehr andere Faktoren erwiesen: Rahmenbedingungen und Umfang des Vorhabens sowie Größe und Ressourcenlage des Vorhabenträgers.

Ressourcen der Akteure

So verfügten beispielsweise RP über eigene ÖB-Referentinnen und Referenten und damit über fest institutionalisierte Strukturen zur Vorbereitung der ÖB. Kommunale Vorhabenträger haben dagegen für die Wahrnehmung dieser Aufgaben keine eigene Struktur. Bei den privaten Unternehmen war eine ähnliche Diskrepanz aufgrund unterschiedlicher Größen und Ressourcen zu beobachten: Während große Unternehmen mit Hilfe eigener Abteilungen und personeller Ressourcen umfangreiche ÖB-Maßnahmen planen und durchführen können, verfügen kleinere Unternehmen über keine entsprechenden zeitlichen, fachlichen und personellen Ressourcen. D. h. der Unterschied manifestiert sich in der Größe und den damit einhergehenden fehlenden Ressourcen: Kleinere Kommunen sowie kleinere und mittelständische Unternehmen kritisierten häufig einen Mangel an Ressourcen. Die unterschiedliche Ressourcenlage wirkte sich maßgeblich auf die Planung und Durchführung von ÖB-Maßnahmen aus. So verwiesen die RP auf ihre vergleichsweise guten Austauschmöglichkeiten und Ansprechpartnerinnen und -partner. Das Gleiche galt für die größeren Unternehmen, deren Abteilungen für die ÖB-Maßnahmen zuständig waren. Im Unterschied dazu waren kleinere Unternehmen weniger in der Lage, entsprechende ÖB-Angebote vorzuhalten. D. h. ein Mangel verantwortlicher Personen und Abteilungen führt zu einer reduzierten Auswahl an (professionell durchgeführten) ÖB-Angeboten bzw. zu einer deutlich erhöhten Arbeitsbelastung der verantwortlichen Vorhabenträger. So fanden beispielsweise die für die Vorbereitung der ÖB wichtige Umfeldanalyse und ein Beteiligungsscoping nur in seltenen Fällen bei kleineren privaten oder kommunalen



len Vorhabenträgern statt. Darüber hinaus ist die Wahrscheinlichkeit, dass bei größeren privaten Unternehmen regelmäßiger Vorhaben realisiert werden, welche unter das UVwG fallen, sehr viel höher, als dies bei kleineren Unternehmen der Fall ist.

Die unterschiedliche Ressourcenlage hatte nicht nur Auswirkungen auf die Planung und Durchführung der ÖB-Formate, sondern auch in Bezug auf die Kommunikation während des formellen Verfahrens und die nachträgliche Evaluation durchgeführter Maßnahmen. So fand eine institutionalisierte Form der Evaluation nur bei größeren Unternehmen statt. Bei kleineren Unternehmen, Kommunen und auch bei den RP wurden die ÖB-Maßnahmen zwar im Nachgang teilweise intern erörtert, eine systematische Evaluation fehlte jedoch größtenteils wegen fehlender personeller Ressourcen.

Konflikt, Konsens und Akzeptanz

Die Konflikthaftigkeit der Vorhaben und während des Verfahrens hing eher von den Rahmenbedingungen des Vorhabens und dem Vorhaben selbst ab als von der unterschiedlichen Trägerschaft. So unterschieden sich die mit der frühen ÖB verfolgten Ziele zwischen den Typen der Vorhabenträger kaum. Das Gleiche gilt für die Beschreibung der Konflikthaftigkeit, der Konfliktthemen und dem Umgang mit Konflikten. Dass die Konflikthaftigkeit im Gesamten eher als gering eingeschätzt wurde, war nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die meisten Stakeholder ihre Erwartungen als erfüllt angesehen haben, ungeachtet der Trägerschaft des Vorhabens. Jedoch unterschieden sich die Vorhabenträger in Bezug auf die Wahrnehmung, ob durch die frühe ÖB ein Konsens erreicht werden konnte: Während bei den öffentlichen Vorhabenträgern mehrheitlich die Ansicht dominierte, dass ein Konsens erreicht werden konnte, fiel die Beurteilung der privaten Vorhabenträgern weniger positiv aus: Fast bei der Hälfte der Vorhaben konnte kein Konsens erzielt werden. Die Auswirkungen der frühen ÖB auf die Verfahrensakzeptanz wurden von beiden Typen von Vorhabenträgern ähnlich positiv bewertet. In Bezug auf die Vorhabensakzeptanz fiel die Bewertung in beiden Fällen ambivalenter aus.

Umgang mit Ergebnissen

Was den Umgang mit den Ergebnissen angeht, kristallisierten sich jedoch auch Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Vorhabenträgern heraus. Während öffentliche Vorhabenträger die Ergebnisse häufig in einem eigenem Bericht/Berichtsteil der Antragsunterlagen aufbereiteten, stellten private Vorhabenträger die Ergebnisse zwar auch in Antragsunterlagen dar, erläuterten aber nicht, wie die Ergebnisse der ÖB in die Planung eingeflossen waren.

Bewertung des Nutzens

Der wahrgenommene interne Nutzen der frühen ÖB wurde von den öffentlichen und privaten Vorhabenträgern ähnlich beschrieben und bewertet. Durch die frühe ÖB werde der Arbeitsaufwand für die Öffentlichkeit sichtbar, es könne eine Vertrauensbasis aufgebaut, Konflikte frühzeitig identifiziert werden und es sei eine gute Vorbereitung auf den formalen Prozess möglich. Der Mehrwert des UVwG liege nach Ansicht der öffentlichen Vorhabenträger insbesondere in der Professionalisierung der ÖB.



7.2 Aufwände

Belastbare Aussagen über Aufwände und Kosten konnten für Vorhaben im Zeitraum 2015 bis 2019 getroffen werden, bei denen die RP Vorhabenträger waren. Insgesamt wurden in dem genannten Zeitraum 51.800,9 Stunden von allen RP für frühe ÖB aufgewendet. Mehrheitlich wurden die aufgewendeten Stunden für vorhabenspezifische Tätigkeiten verbucht, nur wenige übermittelte Aufwände entfielen auf allgemeine interne Koordinierungstätigkeiten. Umgerechnet auf den sich hieraus ergebenden Stellenbedarf ergaben die Normstellenberechnungen einen Bedarf von 10,9 Stellen für alle RP pro Monat über den gesamten Evaluierungszeitraum.

7.3 Planung und Start der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Zwei Drittel der Befragten gaben an, frühe ÖB-Maßnahmen durchgeführt zu haben. Der Startzeitpunkt der frühen ÖB unterschied sich dabei zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern: Während die öffentlichen Vorhabenträger eher später starteten, nach der Grundsatzentscheidung bzw. nach der Vorplanung, führten private Vorhabenträger ÖB-Maßnahmen sowohl sehr früh durch - bereits nach der ersten Projektidee - als auch eher später - nach der Vorplanung. Die mit der frühen ÖB verfolgten Ziele waren nach Auskunft sowohl der Vorhabenträger als auch der Stakeholder frühzeitig und umfassend kommuniziert worden. Nur eine Minderheit der Stakeholder kritisierte einen Mangel an Offenheit und Transparenz, was die Notwendigkeit einer klaren und kontinuierlichen Kommunikation unterstreicht.

Die Professionalisierung der Planung von ÖB war, wie bereits ausgeführt, auf unterschiedlichem Niveau und abhängig von der Größe des Vorhabenträgers sowie den damit zusammenhängenden Ressourcen und (persönlichen) Erfahrungen. In der Gesamtschau, und ungeachtet der hohen Professionalität großer Unternehmen und der RP, schien die Planung der ÖB ein eher schrittweiser Prozess zu sein, der sich aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingungen und Erfahrungen ergab und stellte weniger ein systematisiertes und formalisiertes Vorgehen dar. Die Länge der Planungsprozesse war sehr unterschiedlich und vor allem abhängig von dem jeweiligen Vorhaben. So gab es Vorhaben, bei denen die Planung der ÖB innerhalb einer Woche erfolgte, andere Vorhabenträger berichteten dagegen auch von jahrelangen Planungsphasen. Grundsätzlich positiv auf die Planungen wirkten sich nach Ansicht der Vorhabenträger das Beteiligungsscopings und die Umfeldanalyse aus. Durch den Einsatz beider Methoden sei eine frühzeitige Identifikation und Einbindung relevanter Akteure möglich gewesen.

Als zentrale Informationsquelle zur Vorbereitung der Planung hat sich der zur Einführung der VwV ÖB erstellte Planungsleitfaden der Landesregierung Baden-Württemberg erwiesen, und zwar sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Vorhabenträgern. Private Vorhabenträger informierten sich zudem relativ häufig über Webseiten zur Vorbereitung der ÖB-Maßnahmen.

7.4 Akteure und Atmosphäre

An der frühen ÖB nahmen viele Akteure teil und in der Regel waren alle Stakeholder seit Beginn der ÖB involviert. Fast bei allen Vorhaben waren Gemeindeämter, betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie interessierte Personen involviert. Weitere relevante Akteure waren Umweltverbände, RP und Bürgerinitiativen. Unter den Teilnehmenden befanden sich auch durchgängig Vertreterinnen und Vertreter von Genehmigungsbehörden.



Da bei einigen Vorhabenträgern ein Mangel an Ressourcen zur Planung und Durchführung von ÖB herrschte, fand die Beauftragung externer Dienstleister relativ extensiv statt. Deren Aufgaben lagen insbesondere in der Planung und Organisation der ÖB, Moderation und Erstellung von Gutachten. Die Zusammenarbeit mit den Dienstleistern wurde von den Vorhabenträgern grundsätzlich positiv bewertet. Zum einen führe die Beauftragung zu einer notwendigen Arbeitsentlastung und zum anderen erhöhe die Vergabe die Qualität der Leistungen im Rahmen der frühen ÖB. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die Moderationstätigkeiten von Dienstleistern hervorgehoben. Ein externer und als neutral wahrgenommener Akteur könne maßgeblich zu einer Versachlichung der Atmosphäre und damit zu einer erfolgreichen ÖB beitragen.

Die Atmosphäre und das Vertrauen zwischen den Akteuren stellt eine zentrale Komponente für eine erfolgreiche ÖB dar. Gerade die frühe ÖB bietet die Chance, eine Vertrauensbasis zwischen den Vorhabenträgern und Stakeholdern zu entwickeln und damit die Grundlage für eine konstruktive und wertschätzende Atmosphäre auch im weiteren Verlauf der Vorhaben zu schaffen. Die Atmosphäre wurde seitens der Vorhabenträger und Stakeholder unterschiedlich wahrgenommen und war häufig abhängig von einzelnen am ÖB-Prozess teilnehmenden Persönlichkeiten. Die Vorhabenträger und Stakeholder gaben zwar an, dass sich deren Einstellungen gegenüber dem Vorhaben oder Verfahren kaum verändert habe. Gleichzeitig offenbarten die Analysen, dass die Atmosphäre im Laufe des ÖB-Verfahrens und im Vergleich zu Beginn als vertrauensvoller empfunden wurde. Insofern konnten positive Wirkungen der ÖB ermittelt werden. Diese positive Beurteilung basierte nicht zuletzt auf der Wahrnehmung einer weitgehend gleichberechtigten Berücksichtigung der Belange aller Akteure. Gleichwohl wurde durchgängig auf das Problem einer schweigenden Masse hingewiesen. So seien insbesondere junge Personen bei der ÖB unterrepräsentiert und es bedürfe entsprechender Strategien zum Einbezug dieser Zielgruppe.

7.5 Öffentlichkeitsbeteiligungsformate: Charakter, Auswahl und Bewertungen

Im Rahmen der untersuchten Vorhaben kam eine große Bandbreite unterschiedlicher Formate und Maßnahmen zum Einsatz, wobei das Angebot vorrangig auf informierenden und anhörenden Formaten lag. Von anhörenden Formaten wurde insbesondere dann berichtet, wenn die Interviewten ihre Meinungen, Ansichten und Erfahrungen in das Vorhaben einbringen konnten, jedoch nicht an der Formatauswahl oder bei der Bauausführungsvariante einbezogen wurden bzw. die Beteiligungsformate nicht ergebnisoffen geführt werden konnten. Rein informierende Formate fanden statt, wenn über den aktuellen Sachstand, die Planungen und das weitere Vorgehen berichtet wurde.

Die Auswahl der Formate erfolgte durch die öffentlichen Vorhabenträger insbesondere auf der Grundlage der Umfeldanalyse oder des Beteiligungsscoping, welche die Betroffenheiten und die Akteure verdeutlichen konnten. Des Weiteren spielten Beteiligungsgruppen und Projektbeiräte eine wichtige Rolle für die gemeinschaftliche Erarbeitung geeigneter Formate. Bei den privaten Vorhabenträgern waren für die Entscheidung über die Formate die Stimmung vor Ort und die Rückmeldungen der Betroffenen stärker relevant. Des Weiteren wurden in der Regel bewusst Formate gewählt, die Vor-Ort-Beteiligung ermöglichten.

Für die Planung und Durchführung der Formate fühlten sich die Vorhabenträger einerseits gut informiert, identifizierten aber andererseits auch interne Optimierungspotenziale. Die Hälfte



der Interviewten, die sich als gut informiert einschätzten, führte das auf folgende Gründe zurück: Austausch mit Kolleginnen und Kollegen oder Unternehmen derselben Branche über (Dach-)Verbände, Fortbildungsangebote, Einbezug externer Dienstleister und systematische Aufbereitung und Dokumentation bestehenden Erfahrungswissens. Die andere Hälfte führte für ihre wahrgenommenen unzureichenden Kompetenzen folgende Aspekte an: kein systematischer Wissensaufbau, -transfer und -austausch, Abhängigkeit der Kompetenzen vom Erfahrungsgrad einzelner Personen sowie keine Fortbildungen sondern learning-by-doing.

Die eingesetzten Formate erhielten von den teilnehmenden Stakeholdern unterschiedliche Bewertungen. Als gut wurden ÖB-Formate bewertet, wenn ein klarer Aufbau, eine verständliche Aufbereitung der Inhalte, die Einbindung aller Betroffenen, gemeinschaftlich abgestimmte Formate, eine frühzeitige Durchführung, eine neutrale und professionelle Moderation sowie die Berücksichtigung und Anhörung aller Belange wahrgenommen wurde. Ambivalent wurden Formate bewertet, wenn die Bedenken nur unzureichend berücksichtigt wurden, der Umgang mit den Ergebnissen unklar war, keine regelmäßige Informierung stattfand, große zeitliche Abstände bei der Durchführung einzelner Formate bestanden und die Grenzen der Beteiligung nicht transparent dargestellt wurden. Eine ausschließlich negative Bewertung seitens der Stakeholder erfolgte aufgrund folgender Faktoren: falscher bzw. später Zeitpunkt der frühen ÖB, Wahrnehmung als Alibi-Veranstaltung, unverständliche Darstellung und Vermittlung der Inhalte und fehlende Ergebnisoffenheit.

7.6 Auswirkungen der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine wesentliche Zielsetzung von ÖB ist das Erreichen eines Konsenses unter den Akteuren in Bezug auf das Vorhaben, das Verfahren oder Einzelaspekte des Vorhabens und Verfahrens. Die Analysen konnten in diesem Zusammenhang verdeutlichen, dass bei den öffentlichen Vorhabenträgern mehrheitlich ein Konsens erreicht werden konnte. Allerdings nicht vorbehaltlos, vielmehr gaben relativ Viele an, dass zwar ein Konsens erreicht wurde, diesen jedoch nicht alle Teilnehmenden richtig fanden. Dennoch wurde von den Teilnehmenden der Konsens akzeptiert und mitgetragen. Bei den privaten Vorhabenträgern fiel deren Einschätzung weniger positiv aus: Bei fast der Hälfte der Vorhaben konnte kein Konsens erzielt werden. Maßgeblich für eine Konsensbildung waren u. a. die teilnehmenden Akteure: So belegten multivariate Analysen einen kausalen Zusammenhang zwischen einer Konsensfindung, je mehr Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen teilnahmen. Auf der anderen Seite wirkte sich eine steigende Anzahl teilnehmender Bürgerinitiativen negativ auf die Konsensfindung aus.

Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder erwarten von ÖB-Maßnahmen häufig, dass sie Einfluss auf unterschiedliche Aspekte des Vorhabens ausüben können. In dieser Hinsicht zeichneten die Analysen ein positives Bild. So sei eine Einflussnahme auf die Planungen möglich gewesen, weil die frühe ÖB dazu geführt habe, dass weitere Planungsvarianten einerseits während der Verfahren geprüft und andererseits auch in Teilen tatsächlich untersucht wurden. Den Vorhabenträgern wurde seitens der Stakeholder häufig eine Offenheit für Veränderungen attestiert. Insbesondere das Beteiligungsscoping habe sich für das Einbringen von Ideen und einen konstruktiven Austausch als hilfreich und nützlich erwiesen. Nicht zuletzt dem Beteiligungsscoping sei es zu verdanken, dass einige Konflikte frühzeitig aufgedeckt und gemeinsam Lösungen erarbeitet werden konnten. Gleichwohl unterstreicht diese Erwartungshaltung der Stakeholder die Notwendigkeit, den Rahmen und die Grenzen der frühen ÖB von Beginn an deutlich zu machen, um falsche Erwartungen zu verhindern.



Die Stimmung und Atmosphäre zu Beginn eines Verfahrens war oft auch entscheidend für das weitere Verfahren. So war die Stimmung zu Beginn der frühen ÖB in der Regel wenig konfliktreich, wenn bereits während des Beteiligungsscopings eine positive Atmosphäre herrschte. In der Gesamtheit dominierte bei den Interviewten die Wahrnehmung, dass sich die ÖB-Maßnahmen konfliktmindernd ausgewirkt hatten. Ob und in welchem Umfang Konflikte auftraten, war auch abhängig von den beteiligten Akteuren und deren Einstellungen und Verhalten. So wurde teilweise Vorhabenträgern eine konfliktverschärfende Wirkung attestiert, wenn deren Standpunkte sehr festgelegt waren. Jedoch konnten Vorhabenträger auch konfliktmindernd agieren, wenn sie sich beispielsweise offen für Alternativen zeigten und die Belange der Betroffenen berücksichtigten sowie aktiv für einen offenen Austausch sorgten. Die positive Wirkung externer Moderatorinnen und Moderatoren bzw. Mediatorinnen und Mediatoren für eine sachliche und konstruktive Gesprächsatmosphäre wurde durchgängig hervorgehoben.

Eine zentrale Wirkung, die häufig von Vorhabenträgern als Ziel von ÖB-Maßnahmen formuliert wird, ist die Steigerung der Akzeptanz. In diesem Zusammenhang haben die Analysen eine positive Wirkung auf die Verfahrensakzeptanz belegen können. Mehr als die Hälfte der Interviewten hatte eine Akzeptanzsteigerung wahrgenommen, insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Verbänden kamen zu dieser Einschätzung. Akzeptanzsteigernde Faktoren waren dabei vor allem die Transparenz und regelmäßige Kommunikation über den Stand des Verfahrens sowie über den Umgang mit den Ergebnissen seitens der Vorhabenträger. Die Vorhabensakzeptanz konnte im Vergleich weniger gesteigert werden. Hier dominierte, vor allem bei den privaten Vorhabenträgern die Ansicht, dass die ÖB keinen Einfluss auf das jeweilige Vorhaben ausgeübt habe.

7.7 Bewertung und Nutzen

Grundsätzlich haben die Untersuchungen eine positive Bewertung der frühen ÖB seitens der Stakeholder ergeben. Dies wurde nicht zuletzt dadurch deutlich, dass einerseits eine Mitwirkung bei weiteren Beteiligungsschritten im jeweiligen Vorhaben von allen Interviewten bejaht wurde und andererseits bei zukünftigen Vorhaben die meisten der Befragten zu einer erneuten Beteiligung bereit wären. Auch die Beurteilung, wer von einer frühen ÖB profitieren würde, belegt die positive Grundwahrnehmung. Insbesondere die öffentlichen Vorhabenträger waren der Ansicht, dass alle am Verfahren Beteiligte sowie die Vorhabenträger von der ÖB profitieren würden. Private Vorhabenträger kamen zu einer differenzierteren Einschätzung. Gleichwohl wurden auch hier eine Reihe von Akteuren benannt: Bürgerinnen und Bürger sowie politische Akteure. Die günstige Beurteilung lag auch an der positiven Bilanz, die die meisten Stakeholder in Bezug auf ihre Erwartungen (Transparenz, Informierung der Betroffenen, Diskussion- und Beteiligungsbereitschaft der Vorhabenträger, Akzeptanzsteigerung und Konfliktreduzierung) zogen. So sahen die meisten Interviewten ihre Erwartungen an die ÖB durch die von den Vorhabenträgern durchgeführten Maßnahmen als erfüllt an.

Was den wahrgenommenen Nutzen der frühen ÖB angeht, unterschieden sich die Ausführungen zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern kaum. Mehrheitlich wurde sowohl für öffentliche Vorhabenträger als auch für die Behörde bzw. das private Unternehmen ein Nutzen identifiziert. Der Wert liege insbesondere in der Steigerung der Transparenz, im wertschätzenden Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern, in der Konfliktreduzierung bzw. der frühzeitigen Identifikation von Problemlagen, in der frühzeitigen Informierung, dem Verfügbarmachen lokalen Wissens und dadurch in der besseren Vorbereitung auf das formale Verfahren.



Bei der Frage nach einem Mehrwert durch das UVwG für die Planung und Durchführung der ÖB unterschieden sich die Ansichten der Vorhabenträger. Die Interviewten verwiesen darauf, dass der Mehrwert insbesondere von den Merkmalen der Vorhaben abhängig sei, beispielsweise vorhandenen Gestaltungsspielräumen und dem Umfang eines Vorhabens. Teilweise berichteten öffentliche Vorhabenträger von einer professionelleren Organisation aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen. Des Weiteren hätte die rechtliche Verankerung zu einer grundsätzlichen Steigerung der Bedeutsamkeit der ÖB geführt. Die rechtlichen Anforderungen, die mit der Einführung des UVwG einhergingen, waren den öffentlichen Vorhabenträgern weitgehend bekannt. Die doppelten Anforderungen, die aus der Überschneidung der sachlichen Anwendungsbereiche der frühen ÖB der VwV ÖB und dem UVwG resultieren, wurden als unproblematisch wahrgenommen. Bei den privaten Vorhabenträgern übernahmen die Informierung insbesondere die Genehmigungsbehörden und Dachverbände.

7.8 Optimierungspotenziale

Die durchgeführten Analysen belegen, dass die mit dem UVwG einhergehenden Veränderungen weitgehend positive Auswirkungen hatten und auf breite Zustimmung seitens der Vorhabenträger und Stakeholder stießen. Gleichwohl verdeutlichen die Ergebnisse der Untersuchungen auch Optimierungspotenziale, die nachfolgend dargestellt werden. Grundsätzlich beziehen sich die Optimierungspotenziale auf Beratungs- und Unterstützungsleistungen, damit die frühe ÖB entsprechend den Anforderungen des UVwG vorausschauend und planungsbegleitend durchgeführt werden kann.

Ressourcen

Die Planung und Durchführung früher ÖB, die durch die Einführung des UVwG verbindlich verankert wurde, erfordert fachliche, zeitliche und personelle Ressourcen. Bei kleineren und mittelständischen Unternehmen, aber auch bei kommunalen Vorhabenträgern fehlen diese Ressourcen häufig. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung von Strategien zu empfehlen, um Unterstützungsleistungen anbieten zu können, beispielsweise durch Verbände und übergeordnete Behörden. Eine offene Kommunikation mit den Vorhabenträgern über bestehende und fehlende personelle und zeitliche Ressourcen sowie Bedarfe wird empfohlen.

Beratung

Dieser Aspekt schließt sich nahtlos an den zuvor dargestellten Gesichtspunkt der Ressourcen an. Die Untersuchungen ergaben einen großen Beratungsbedarf durch Ansprechpartnerinnen und -partner im Umweltministerium (sowie in den Genehmigungsbehörden) für kleinere und mittlere private sowie für kommunale Vorhabenträger. Notwendig seien vielfältige Beratungsleistungen, beispielsweise in Bezug auf die strategische Planung, die Ressourcen- und Zeitplanung sowie die Zielgruppen- und Umfeldanalyse. Des Weiteren wurde häufig eine unzureichende Informationslage in Bezug auf die Anforderungen, die sich durch das UVwG ergeben haben, angeführt. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, durch wen und wann eine Informierung erfolgen kann, damit eine frühe ÖB im Sinne und nach den Voraussetzungen des UVwG erfolgen kann.



Erstellung eines Leitfadens

Eine weitere hilfreiche Unterstützung bei der Planung und Durchführung früher ÖB ist den Untersuchungen zu Folge ein pragmatischer und kurzer Leitfaden mit den wichtigsten Informationen und Checklisten. Dieser sollte die wesentlichen Aspekte in verständlicher Form aufbereiten: Vorstellung geeigneter und erprobter ÖB-Formate mit Bezug zu unterschiedlichen Verfahrensständen, Voraussetzungen für die Planung und Durchführung, Modellprojekte zur Veranschaulichung von Möglichkeiten und Grenzen früher ÖB, geeignete Maßnahmen zur Konfliktminimierung und Konsensfindung, Angaben über eine adäquate Kommunikation, über Moderationstechniken und den Datenschutz. Der Planungsleitfaden im Zusammenhang mit der VwV ÖB wird als zu umfangreich und wenig praxistauglich eingeschätzt.

Schulungsbedarfe

Auf Seiten der Vorhabenträger wurde wiederholt der Bedarf nach zusätzlicher Expertise in Bezug auf Moderationstechniken deutlich. Zwar wurde vor allem ein Mangel an zeitlichen Ressourcen kritisiert, jedoch auch fehlende fachliche Ressourcen führten dazu, dass externe Dienstleister beauftragt würden. Im Zusammenhang mit Schulungsbedarfen wurde auch auf Wissensdesiderate beim Datenschutz hingewiesen.

Zusammenarbeit mit Verbänden

Eine stärkere Einbindung von und Kooperation mit Wirtschafts- und Interessensverbänden wird dringend empfohlen. Die Analysen zeigten deutlich deren wichtige Unterstützungsleistungen bei der Planung der frühen ÖB, als Quelle von Informationen und Materialien sowie als Austauschforum von Erfahrungen und Wissen in Bezug auf die Planung und Durchführung anstehender und zukünftiger früher ÖB bei Vorhaben. Verbände stellen somit einen Anknüpfungspunkt dar, die vom UVwG betroffenen Vorhabenträger zu erreichen und diesen Unterstützung zentral und niedrigschwellig anzubieten.

Institutionalisierung von Wissen und Erfahrungen

Sowohl bei den privaten als auch bei den öffentlichen Vorhabenträgern werden die Erfahrungen und das gesammelte Wissen nicht systematisch dokumentiert, gesichert und verfügbar gemacht. Vielmehr ist der professionelle Umgang mit den Ergebnissen und dem Wissen eine Folge verfügbarer Ressourcen. Hier sollte ein Weg gefunden werden, um alle Vorhabenträger bei der Entwicklung eines internen Wissensmanagement zu unterstützen.

Fazit

Durch die Einführung des UVwG wurde die frühe ÖB verbindlich verankert. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen bilden eine wichtige Grundlage dafür, dass ÖB für alle Beteiligten verbessert wird, auch indem die Vorhabenträger zu einer vorausschauenden Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet werden. Grundsätzlich betrifft der Anwendungsbereich des UVwG sehr unterschiedliche Arten von Vorhabenträgern bzw. Vorhaben, die in gleichem Umfang unterstützt und befähigt werden sollten, damit die Zielsetzungen des UVwG erreicht werden können.



Literaturverzeichnis

- Appel, Ivo, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz, in: Heckmann, Dirk; Schenke, Ralf-Peter; Sydow, Gernot (Hg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, Online-Ausg., Berlin 2013, S. 341–357.
- Arndt, Ulrich, Werkstattbericht Bürgerbeteiligung, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 2017, S. 240–246.
- Arndt, Ulrich, Die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen Verwaltungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 2015, S. 6–10.
- Arndt, Ulrich, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 2015, S. 192–197.
- Bader, Johann; Ronellenfisch, Michael (Hg.), VwVfG. Kommentar, 2. Aufl., München 2016.
- Blümel, Willi, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung, in: Blümel, Willi (Hg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1981 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1982, S. 23–91.
- Brettschneider, Frank, Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, in: Glaab, Manuela (Hg.), Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur, Wiesbaden 2016, S. 219–238.
- Büllesbach, Rudolf; Diercks, Thorsten, Vorbereitung und Durchführung eines Erörterungstermins im Rahmen eines abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, Deutsches Verwaltungsblatt 1991, S. 469–477.
- Burgi, Martin, Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2012, S. 277–280.
- Denninger, Erhard, § 193 Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band IX: Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Heidelberg 2011, S. 621–663.
- Durner, Wolfgang, Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, ZUR 2011, S. 354–363.
- Erbguth, Wilfried, Zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht, UPR 2018, S. 121–127.
- Erbguth, Wilfried, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes. Eine Bestandsaufnahme anhand des Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts, DÖV 2009, S. 921–932.
- Erbguth, Wilfried, Rechtliche Anforderungen an Alternativprüfungen in (abfallrechtlichen) Planfeststellungsverfahren und vorgelagerten Verfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1992, S. 209–219.
- Erlar, Gisela; Arndt, Ulrich, Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg - auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungs-wesen, Verwaltungsblätter Baden-Württemberg 2014, S. 81–91.
- Feldmann, Mirja, Neue Wege bei der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung und mehr Transparenz im Umweltbereich. Ausgewählte Neuerungen des Umweltverwaltungsgesetzes für Baden-Württemberg, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2015, S. 321–327.
- Fisahn, Andreas, Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen 2002.



Gaßner, Hartmut; Holznagel, Bernd; Lahl, Uwe, Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konfliktfindung bei Umweltstreitigkeiten, Bonn, Heidelberg 1992.

Giesberts, Ludger; Reinhardt, Michael (Hg.), Umweltrecht, München 2016.

Greim, Jeanine, Die Verbandsklage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - Politik der (zu) kleinen Schritte, Bayrische Verwaltungsblätter 2014, S. 517–525.

Guckelberger, Annette, Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, UPR 2012, S. 361–368.

Guckelberger, Annette, Die diversen Facetten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen, Natur und Recht 2010, S. 835–842.

Guckelberger, Annette, Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins?, DÖV 2006, S. 97–105.

Gurlit, Elke, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? - Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, JZ 2012, S. 833–841.

Gurlit, Elke, Der Eigenwert des Verfahrens im Verwaltungsrecht, Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 70 (2011), S. 227–277.

Häberle, Peter, Grundrechte im Leistungsstaat, Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 30 (1972), S. 43–141.

Hellmann, Ulrich, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischem Recht, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris 1992.

Hertel, Wolfram; Munding, Christoph-David, „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ bei der Planung von Großvorhaben, NJW 2012.

Hesse, Konrad, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, EuGRZ 1978, S. 427–438.

Hett, Frank-Thomas, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, Köln, Berlin, Bonn, München 1994.

Holznagel, Bernd; Ramsauer, Ulrich, § 40 Mediation im Verwaltungsrecht, in: Haft, Fritjof; Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hg.), Handbuch Mediation. Methoden und Technik, Rechtsgrundlagen, Einsatzgebiete, 3. Aufl., München 2016, S. 921–955.

Hönig, Dietmar, Vorbereitende Maßnahmen für das Planfeststellungsverfahren, UPR 2001, S. 374–380.

Hoppe, Werner (Hg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar mit Erläuterungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, 3. Aufl., Köln, Berlin, München 2007.

Jarass, Hans D. (Hg.), Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar: unter Berücksichtigung der Bundes-Immissionsschutzverordnungen der TA Luft sowie der TA Lärm, 12. Aufl., München 2017.

Jarass, Hans D., Das neue Recht der Industrieanlagen. Zur Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013, S. 169–176.

Klinger, Remo, EuGH verwirft deutsche Regelungen zur Präklusion. Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 15.10.2015, ZUR 2016, S. 41–43.

Knack, Hans-Joachim; Henneke, Hans-Günter (Hg.), Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar, 10. Aufl., Köln 2014.



Kopp, Ferdinand O.; Ramsauer, Ulrich, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 18. Aufl. Hg. v. Ulrich Ramsauer, München 2017.

Kopp, Ferdinand O., *Verfassungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht. Eine Untersuchung über die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Verwaltungsverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland und die Bedeutung der Grundentscheidungen der Verfassung für die Feststellung, Auslegung und Anwendung des geltenden Verwaltungsverfahrenrechts*, München 1971.

Kramer, Urs, *Allgemeines Eisenbahngesetz*, 1. Aufl., Baden-Baden 2012.

Kümper, Boas, *Zum Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung unter Berücksichtigung der ROG-Novelle 2017*, UPR 2018, S. 463–474.

Kunig, Philip; Rublack, Susanne, *Aushandeln statt Entscheiden? - Das Verwaltungsverfahrenrecht vor neuen Herausforderungen -*, Jura 1990, S. 1–11.

Kurz, Alexander, *Juristische Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung und Genehmigung umweltrelevanter Großvorhaben. Juristischer Schlußbericht im Rahmen des Projektes "Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben"*, 2., unveränd., Speyer 1992.

Landmann, Robert von; Rohmer, Gustav, *Umweltrecht. Kommentar*. Hg. v. Martin Beckmann, Wolfgang Durner, Thomas Mann und Marc Röckinghausen, München 2018.

Lieber, Tobias, *Legitimation durch Fachplanungsverfahren? Versuch einer diskurstheoretischen Kritik des deutschen Planungsrechts*, in: Ziekow, Jan (Hg.), *Aktuelle Probleme des Luftverkehrs-, Planfeststellungs- und Umweltrechts 2011. Vorträge auf den Dreizehnten Speyerer Planungsrechtstagen und dem Speyerer Luftverkehrsrechtstag vom 2. bis 4. März 2011 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Online-Ausg, Berlin 2012, S. 177–187.

Mann, Thomas; Sennekamp, Christoph; Uechtritz, Michael (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar*, 2. Aufl., Baden-Baden 2019.

Mehler, Thomas, *Verknüpfung des Ergebnisses einer Mediation mit der fachplanerischen Abwägung. Schlussfolgerungen aus dem Verfahren zum Ausbau des Flughafens Frankfurt a.M.*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2012, S. 1288–1291.

Ossenbühl, Fritz, *Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? Dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung*, in: *Ständige Deputation des Deutschen Juristentages* (Hg.), *Verhandlungen des fünfzigsten Deutschen Juristentages*. Hamburg 1974, Tübingen 1974, B1-B205.

Pünder, Hermann, *Verwaltungsverfahren. § 13 Grundlagen*, in: (Hg.), *Ehlers/Pünder et al. (Hg.) 2016 – Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 405–436.

Rossen-Stadtfeld, Helge, *§ 29 Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit*, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 2. Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen*, 2. Aufl., München 2012, S. 663–729.

Schenke, Wolf-Rüdiger, *Das Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag*, *Verwaltungsblätter Baden-Württemberg* 1982, S. 313–326.

Schink, Alexander, *Bürgerakzeptanz durch Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planfeststellung*, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2011, S. 226–248.

Schlacke, Sabine, *Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes – EuGH ante portas?*, *ZUR* 2013, S. 195–202.



Schmidt-Aßmann, Eberhard, § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 2. Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl., München 2012, S. 461–522.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, § 109 Verwaltungsverfahren, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2007.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen Systembildung, 2. Aufl., Berlin, Heidelberg 2004.

Schneider, Jens-Peter, § 28 Strukturen und Typen von Verwaltungsverfahren, in: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 2. Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl., München 2012, S. 557–662.

Schoch, Friedrich, Der Verfahrensgedanke im allgemeinen Verwaltungsrecht. Anspruch und Wirklichkeit nach 15 Jahren VwVfG, Die Verwaltung 25 (1992), S. 21–53.

Selmer, Peter, § 53 Zur Grundrechtsberechtigung von Mischunternehmen, in: Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen (Hg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Grundrechte in Deutschland - Allgemeine Lehren I, Heidelberg 2006, S. 1255–1292.

Siegel, Thorsten, Mediation in der Planfeststellung. Klare Trennung oder funktionale Verschränkung?, Deutsches Verwaltungsblatt 2012, S. 1003–1008.

Staatsministerium Baden-Württemberg (Hg.), Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart 01.03.2014.

Steinberg, Rudolf, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren - eine Bilanz, ZUR 2011, S. 340–351.

Stelkens, Paul; Bonk, Heinz J.; Leonhardt, Klaus, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 9. Auflage. Hg. v. Paul Stelkens, Heinz Joachim Bonk und Michael Sachs, München 2018.

Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 8. Aufl., München 2014.

Stür, Bernhard; Buchsteiner, Dirk, Anmerkung zu einer Entscheidung des EuGH, Urteil vom 15.10.2015 (C-137/14). Zur Europarechtswidrigkeit der Präklusion und Einschränkung von Verbandsklagerechten, Deutsches Verwaltungsblatt 2015, S. 1518–1522.

Wagner, Jörg, Mediation im Städtebaurecht 2013 - ein Beitrag zum Planungs- und Konfliktmanagement, Deutsches Verwaltungsblatt 2014, S. 150–155.

Wahl, Rainer, Genehmigung und Planungsentscheidung. Überlegungen zu zwei Grundmodellen des Verwaltungsrechts und zu ihrer Kombination, Deutsches Verwaltungsblatt 1982, S. 51–62.

Wahl, Rainer, Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzauftrag, Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 41 (1983), S. 151–192.

Wulfhorst, Reinhard, Konsequenzen aus "Stuttgart 21". Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, DÖV 2011, S. 581–590.

Würtenberger, Thomas, Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?, Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 58 (1999), S. 139–176.

Würtenberger, Thomas, Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen, 1. Aufl., Baden-Baden 1996.



Würtenberger, Thomas, Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren, NJW 1991, S. 257–263.

Ziekow, Jan, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2013, S. 754–760.

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart 2013.

Ziekow, Jan, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages. München 2012, München 2012, D1-D157.



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kriterien zur Auswahl der Vorhaben	40
Tabelle 2: Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse	42
Tabelle 3: Anzahl der Interviewten der vertieft untersuchten Vorhaben	45
Tabelle 4: Kategorisierung aufgewendeter Personalstunden der RP	48
Tabelle 5: Normstellen RP Freiburg 2015-2019	50
Tabelle 6: Normstellen RP Karlsruhe 2015-2019	51
Tabelle 7: Normstellen RP Stuttgart 2015-2019	52
Tabelle 8: Normstellen RP Tübingen 2015-2019	52
Tabelle 9: Normstellen aller RP 2015-2019	53
Tabelle 10: Multivariate Analyse Zusammenhang Teilnehmende und Erreichung des Konsenses	109



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Stundenaufwand der RP für die Quartale 2015-2019	47
Abbildung 2: Eingeschätzter Zeitaufwand für die frühe ÖB	48
Abbildung 3: Koordinierungstätigkeiten und spezifische Aufwände der RP, 2015-2017	54
Abbildung 4: Aufwände für Koordinierungstätigkeiten und Vorhaben, 2015-2017	55
Abbildung 5: Anteilige Kosten für die frühe ÖB	56
Abbildung 6: Öffentliche Vorhaben nach § 2 UVwG, Zeitraum 2015-2016 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte	59
Abbildung 7: Private Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum, 2015-2016 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte	60
Abbildung 8: Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017-30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte	60
Abbildung 9: Öffentlichen Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017-30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte	61
Abbildung 10: Private Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017-30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte	62
Abbildung 11: Stand der frühen ÖB	64
Abbildung 12: Durchführung der frühen ÖB	65
Abbildung 13: Startzeitpunkt der frühen ÖB	66
Abbildung 14: Genutzte Quellen/Dokumente zur Vorbereitung	72
Abbildung 15: Verantwortliche der ÖB - öffentliche Vorhabenträger	74
Abbildung 16: Unterstützung der öffentlichen Vorhabenträger bei der ÖB durch andere Akteure	74
Abbildung 17: Verantwortliche der ÖB - private Vorhabenträger	76
Abbildung 18: Unterstützung der privaten Vorhabenträger bei der ÖB durch andere Akteure	76
Abbildung 19: Teilnehmende von ÖB bei Vorhaben unter öffentlicher Trägerschaft	78
Abbildung 20: Teilnehmende von ÖB bei Vorhaben unter privater Trägerschaft	80
Abbildung 21: Verwendete Formate der RP	89
Abbildung 22: Informierende Formate der RP: Phasen der Umsetzung	89
Abbildung 23: Informierende Formate der RP	90
Abbildung 24: Anhörende Formate der RP: Phasen der Umsetzung	91
Abbildung 25: Anhörende Formate der RP	91
Abbildung 26: Beteiligende Formate der RP: Phasen der Umsetzung	92
Abbildung 27: Beteiligende Formate der RP	93
Abbildung 28: Verwendete Formate öffentlicher Vorhabenträger	94
Abbildung 29: Verwendete Formate privater Vorhabenträger	95
Abbildung 30: Einfluss auf die Planungen öffentlicher Vorhabenträger	101
Abbildung 31: Einfluss auf die Planungen privater Vorhabenträger	101
Abbildung 32: ÖB-Einfluss auf Konsens - öffentliche Vorhabenträger	102
Abbildung 33: ÖB-Einfluss auf Konsens - private Vorhabenträger	103
Abbildung 34: Gründe für das Erreichen eines Konsenses – öffentliche Vorhabenträger ...	104
Abbildung 35: Gründe für das Erreichen eines Konsenses – private Vorhabenträger	105
Abbildung 36: Gründe für die Akzeptanz eines Konsenses – öffentliche Vorhabenträger ...	106
Abbildung 37: Gründe für die Akzeptanz eines Konsenses – private Vorhabenträger	106
Abbildung 38: Gründe für das Fehlen eines Konsenses – öffentliche Vorhabenträger	107
Abbildung 39: Verfolgte Ziele des Beteiligungsverfahrens – öffentliche Vorhabenträger	110
Abbildung 40: Erreichte Ziele für das Beteiligungsverfahren – öffentliche Vorhabenträger .	111
Abbildung 41: Verfolgte Ziele für das Beteiligungsverfahren – private Vorhabenträger	111
	155



Abbildung 42: Erreichte Ziele für das Beteiligungsverfahren – private Vorhabenträger.....	112
Abbildung 43: Verfolgte Ziele für das Vorhaben – öffentliche Vorhabenträger	113
Abbildung 44: Erreichte Ziele für das Vorhaben – öffentliche Vorhabenträger	114
Abbildung 45: Verfolgte Ziele für das Vorhaben – private Vorhabenträger.....	114
Abbildung 46: Erreichte Ziele für das Vorhaben – private Vorhabenträger.....	115
Abbildung 47: Einfluss der ÖB auf Konflikte – öffentliche Vorhabenträger	120
Abbildung 48: Einfluss der ÖB auf Konflikte – private Vorhabenträger.....	120
Abbildung 49: Einfluss der ÖB auf die Verfahrensakzeptanz – öffentliche Vorhabenträger	123
Abbildung 50: Einfluss der ÖB auf die Vorhabensakzeptanz – öffentliche Vorhabenträger	124
Abbildung 51: Einfluss der ÖB auf die Vorhabensakzeptanz – private Vorhabenträger	125
Abbildung 52: Dokumente zur Planung der ÖB – öffentliche Vorhabenträger	127
Abbildung 53: Dokumente zur Planung der ÖB – private Vorhabenträger.....	128
Abbildung 54: Ziele der Vorhabenträger aus Sicht der Stakeholder (öffentliche und private Vorhaben).....	136
Abbildung 55: Profitierende Akteure aus Sicht der Stakeholder	137
Abbildung 56: Erwartungen der Stakeholder an die frühe ÖB	138



Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
CATS®	Cross-Application Time Sheet (Arbeitszeitblatt)
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt
ECLI	European Case Law Identifier
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
GVBI	Gesetz- und Ordnungsblatt
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LVwVfG BW	Verwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung
PFV	Planfeststellungsverfahren
Planungsleitfaden	Leitfaden für eine neue Planungskultur
ROV	Raumordnungsverfahren
RP	Regierungspräsidien/Regierungspräsidium
StandAG	Standortauswahlgesetz
StraßenG BW	Straßengesetz für Baden-Württemberg
SUP	Strategische Umweltprüfung
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung



UVP-pflichtig	Umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
UVwG	Gesetz zu Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VVDStRL	Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwV ÖB	Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz