



Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung

Abschlussbericht

Evaluierung der Verwaltungsvorschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung“ und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg

Speyer, September 2020

Friederike Bickmann

Ingo Hamann

Dr. Silke I. Keil

Katharina Bühren

Lucia Scharpf

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



Inhaltsverzeichnis

Managementsummary	5
1 Einleitung.....	12
2 Evaluation der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung.....	14
2.1 Anlass und Hintergrund	14
2.1.1 Die Besonderheit der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung	14
2.1.2 Die Besonderheit der Evaluation.....	15
2.2 Auftrag der Evaluation und Evaluationsansatz	16
3 Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren	16
3.1 Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Rahmen	17
3.2 Bestehende Regelungen	20
3.2.1 Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung.....	20
3.2.1.1 Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	20
3.2.1.2 Planfeststellungsverfahren	21
3.2.1.3 Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG i. V. m. §§ 1 ff. 9. BImSchV 24	
3.2.1.4 Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen, Raumordnungsverfahren.....	25
3.2.2 Frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung jenseits der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung	27
3.3 Die Funktionen von Verwaltungsverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen	29
4 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungsleitfaden.....	32
4.1 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Ziele, Grundsätze und Bedeutung.....	33
4.2 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Anwendungsbereich und Adressatenkreis	34
4.3 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Wesentliche Inhalte	35
4.3.1 Beteiligungsscoping und Umfeldanalyse.....	35
4.3.2 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	37
4.3.3 Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	38
4.3.4 Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung	39
4.4 Verknüpfung von VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und gesetzlich geregelter Verwaltungsverfahren.....	40
4.5 Planungsleitfaden: Inhalt und Verhältnis zur VwV Öffentlichkeitsbeteiligung	43
5 Methodisches Vorgehen.....	43
5.1 Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	44
5.2 Untersuchungsdesign	45
5.2.1 Datenbasis für die flächendeckende umfassende Analyse von Vorhaben	45
5.2.2 Datenbasis für die Wirkungsanalyse und Auswahl der Vorhaben.....	47
5.2.3 Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse.....	48
5.2.4 Quantitative Analysen	51
5.2.5 Qualitative Erhebungen.....	51
5.2.5.1 Leitfadengestützte Interviews: Ziel und Methode	51
5.2.5.2 Interviewpartnerinnen und -partner sowie Zeitpunkt, Dauer und Auswertung der Interviews	52



6	Empirische Evaluationsergebnisse	53
6.1	Kosten und Aufwände	53
6.1.1	Personalaufwände	53
6.1.2	Koordinierungsaufwand	56
6.1.3	Normstellen	59
6.1.4	Externe Aufwände	63
6.1.5	Zusammenfassung	65
6.2	Beteiligungsscopng und Umfeldanalyse	66
6.2.1	Informationen über Vorhaben, Planung und Durchführung	66
6.2.1.1	Verfahren	66
6.2.1.2	Planung und Durchführung	68
6.2.2	Aufwände	70
6.2.3	Akteure	70
6.2.4	Formate	72
6.2.5	Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen	72
6.2.5.1	Einstellungen und Bewertungen der Akteure	72
6.2.5.2	Konflikthaftigkeit	75
6.2.5.3	Wirkungen	75
6.2.5.4	Bewertung und Nutzen des Beteiligungsscopings	77
6.2.6	Zusammenfassung	79
6.3	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	79
6.3.1	Informationen über Vorhaben, Funktionen und Tätigkeiten	80
6.3.2	Aufwände	81
6.3.3	Akteure	82
6.3.3.1	Akteure	82
6.3.3.2	Externe Dienstleister	86
6.3.4	Formate	89
6.3.5	Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen	97
6.3.5.1	Einstellungen und Bewertungen der Akteure	97
6.3.5.2	Konflikthaftigkeit	100
6.3.5.3	Auswirkungen und Akzeptanz	105
6.3.5.4	Bewertung und Nutzen der frühen ÖB	108
6.3.6	Zusammenhangsanalysen	113
6.3.7	Zusammenfassung	118
6.4	Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	120
6.4.1	Informationen über Verfahren, Funktionen und Tätigkeiten	120
6.4.2	Aufwände	121
6.4.3	Akteure	122
6.4.3.1	Akteure	122
6.4.3.2	Externe Dienstleister	124
6.4.4	Formate	125
6.4.5	Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen	127
6.4.5.1	Einstellungen und Bewertungen der Akteure	127
6.4.5.2	Konflikthaftigkeit	130
6.4.5.3	Auswirkungen und Akzeptanz	132
6.4.5.4	Bewertung und Nutzen	134
6.4.6	Zusammenfassung	135
6.5	Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung	136
6.5.1	Informationen über Verfahren, Funktionen und Tätigkeiten	136
6.5.2	Aufwände	137



6.5.3	Akteure und Dienstleister	138
6.5.3.1	Akteure	138
6.5.3.2	Externe Dienstleister	141
6.5.4	Formate	141
6.5.5	Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen	145
6.5.5.1	Einstellungen der Akteure	145
6.5.5.2	Konflikthaftigkeit	147
6.5.5.3	Auswirkungen und Akzeptanz	148
6.5.5.4	Bewertung und Nutzen	151
6.5.6	Zusammenhangsanalysen	152
6.5.7	Zusammenfassung	158
6.6	Phasenübergreifende Ergebnisse	159
6.6.1	Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen	159
6.6.1.1	Wirkungen informeller Beteiligung	159
6.6.1.2	Erwartungen der Stakeholder	160
6.6.1.3	Akzeptanz des Verfahrens und Vorhabens	161
6.6.1.4	Konflikthaftigkeit	163
6.6.1.5	Mehrwert der ÖB für Akteursgruppen	164
6.6.2	Planung und Ressourcen	165
6.6.3	Internes Wissensmanagement	168
6.6.4	Bewertung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung	168
6.6.4.1	Nutzen und Notwendigkeit der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung	168
6.6.4.2	Weiterführung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und Umgang mit Erfahrungen	171
6.6.5	Zusammenfassung	172
6.7	Verzahnung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Verwaltungsverfahren	174
7	Zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und Empfehlungen	175
7.1	Aufwände	176
7.2	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	177
7.3	Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung	178
7.4	Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung	178
7.5	Phasenübergreifende Ergebnisse	179
7.6	Empfehlungen und Weiterentwicklung	180
	Literaturverzeichnis	183
	Tabellenverzeichnis	189
	Abbildungsverzeichnis	190
	Abkürzungsverzeichnis	193



Managementsummary

Die Landesregierung von Baden-Württemberg hatte das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) mit der Evaluierung der Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren“ (VwV ÖB) und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ (Planungsleitfaden) des Landes Baden-Württemberg beauftragt. Ziel der Evaluation war die Überprüfung der mit der Einführung der VwV ÖB verfolgten Ziele, die Ermittlung der Wirkungen und die Auswertung der Erfahrungen aus der Praxis. Darüber hinaus zielte das Evaluationsvorhaben darauf ab, den durch die Anwendung des Planungsleitfadens entstandenen Ressourcenaufwand bei den Vorhabenträgern zu ermitteln. Im Evaluationszeitraum von 2015 bis 2019 führte das FÖV langfristige Aufwandsberechnungen und Wirkungsanalysen der von den Vorhabenträgern durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB) im Gesamten und den ÖB-Maßnahmen im Speziellen durch.

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. Der Planungsleitfaden spricht dabei von Bürgerbeteiligung als „Markenkern des Landes“¹. Die ÖB hat sich stetig weiterentwickelt und die baden-württembergische Landesregierung formulierte in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2011 das Ziel, eine „neue Planungs- und Beteiligungskultur“² zu schaffen. Notwendig waren dafür aus Sicht der Landesregierung ein klar definierter Handlungsrahmen mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit. Daher wurde mit der VwV ÖB eine Regelung geschaffen, die in ihrer Verbindlichkeit bundesweit einmalig ist. Es geht dabei im Wesentlichen um „die intensive Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bei Großvorhaben des Landes (und)... um das gezielte, aktive Einholen von Bürgermeinungen auch jenseits der unmittelbar betroffenen Anlieger. Die neuen Regeln schaffen erstmals ein geregelteres „Scharnier“ zwischen den Vorschlägen aus der Bürgerbeteiligung und den Entscheidungen der Behörden.“³ Als Begleitwerk und nützliche Hilfe für Behörden und andere Stakeholder wurde der Planungsleitfaden formuliert. Die VwV ÖB trat am 18. Dezember 2013 in Kraft und der Planungsleitfaden wurde am 1. März 2014 veröffentlicht.

Datenbasis sowie Erhebungs- und Auswertungsverfahren

Die Evaluation der VwV ÖB erfolgte ex-post und kombinierte sowohl flächendeckende als auch systematisch-ausgewählte Analysen. Die Struktur der Untersuchung folgte dabei der in der VwV ÖB und im Planungsleitfaden zu Grunde gelegten Logik: Es wurden die einzelnen ÖB-Phasen (frühe ÖB, nicht-förmliche ÖB und nachlaufende ÖB) differenziert analysiert, darüber hinaus erfolgte eine phasenübergreifende Betrachtung. Die einzelnen ÖB-Phasen wurden

¹ Vgl. Planungsleitfaden, S. 3.

² Vgl. Koalitionsvertrag 2016, S. 59.

³ Vgl. Planungsleitfaden, S. 3.



nicht nur systematisch, differenzierend und vergleichend analysiert, sondern weitergehend wurden auch phasenübergreifende Untersuchungen durchgeführt.

Zum einen wurde eine flächendeckende Evaluation der Aufwände, eingesetzten Formate und Teilnehmenden von 2015 bis 2017 durchgeführt. Die Datengrundlage bildeten 218 Vorhaben, für die im Berichtszeitraum rund 2.760 ausgefüllte Fragebögen übermittelt wurden. Mit Hilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R wurden die Daten anhand uni-, bi- und multivariater Auswertungsverfahren ausgewertet. Zum anderen wurden Wirkungsanalysen durchgeführt. Dafür wurden auf der Grundlage theoretisch und empirisch abgeleiteter Kriterien sieben Vorhaben ausgewählt, die mit Hilfe quantitativer standardisierter Online-Umfragen sowie qualitativer leitfadengestützter Interviews untersucht wurden.

Gesamtbewertung

Als Ergebnis der Evaluation ist eine Verlängerung der Geltung der VwV ÖB und ggf. deren Verstärkung zu empfehlen. Das im Planungsleitfaden formulierte Ziel der Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur konnte weitgehend realisiert werden. Dieses Fazit ist das Ergebnis einer Reihe von Einzelaspekten, aber auch die Ansicht der befragten Vorhabenträger. Bürgerbeteiligung wurde auch vor der Einführung der VwV ÖB durchgeführt, allerdings war der Erfolg teilweise abhängig von den Kompetenzen der mit der ÖB betrauten Personen. Diesem Problem begegnen die VwV ÖB und der Planungsleitfaden durch eine Systematisierung und Professionalisierung der ÖB. Dadurch entstand auch bei den Durchführenden ein neues Bewusstsein und die ÖB konnte sich nach Ansicht der Vorhabenträger zu einem festen Bestandteil und zu einer festen Institution bei der Planung und Durchführung von Vorhaben entwickeln. Durch die VwV ÖB wurde ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der den Anspruch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Beteiligung ernst nimmt, indem klare Vorgaben zu mehr Information existieren und die Möglichkeit für mehr Partizipation institutionalisiert wurde. Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden werden als nützliche Hilfe bei der Planung und Durchführung von ÖB beurteilt. Gleichwohl wurden auch Optimierungspotenziale deutlich.

Ergebnisse: Gesamt

ÖB bedeutet vor allem frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (frühe ÖB). So entfielen mehr als zwei Drittel der aufgewendeten Zeit auf die frühe ÖB. Ein weiteres Viertel wurde für die nachlaufende ÖB aufgewendet, während die nicht-förmliche ÖB eine marginale Rolle spielte. Die Normstellenberechnung ergab einen Stellenbedarf von vier bis fünf Stellen pro RP.

Die phasenübergreifenden Analysen belegten ein relativ positives Bild in Bezug auf die Beurteilung vieler Aspekte: Die Wirkungen informeller Beteiligung wurden grundsätzlich positiv beurteilt, wichtige Ziele der VwV ÖB konnten erreicht werden, die Erwartungen der Stakeholder konnten mehrheitlich erfüllt werden, die Wahrnehmung der Einflussmöglichkeiten fiel mehrheitlich positiv aus, die Vorhabens- und vor allem die Verfahrensakzeptanz konnten gesteigert werden, Konflikte konnten minimiert werden und nahezu alle Akteursgruppen profitierten von der durchgeführten ÖB. Entsprechend wurden von Seiten der Vorhabenträger den durch die VwV ÖB induzierten Veränderungen ein Mehrwert attestiert: Expertise durch die zusätzlichen Stellen, Professionalisierung, Systematisierung, klarere Verbindlichkeiten, zunehmende Effizienz der Planungen, ein Bewusstseinswandel über die Notwendigkeit von ÖB, stärkere Verknüpfung zwischen dem formellen Verfahren und der (frühen) ÖB. Infolgedessen sprach sich die Mehrheit der Vorhabenträger für eine Verlängerung der VwV ÖB in der aktuellen Form aus.



Wie bereits erwähnt, konnte die Evaluation positive Auswirkungen sowohl auf die Vorhabens- als auch auf die Verfahrensakzeptanz belegen. In der ÖB wird häufig die Annahme bzw. Hoffnung einer akzeptanzfördernden Wirkung von Bürgerbeteiligung formuliert. Vorhabenträger sehen sich bei der Durchführung von Vorhaben mit widerstreitenden Positionen konfrontiert, die sich häufig kaum auflösen lassen. Insofern ist es wichtig, zwischen Verfahrens- und Vorhabensakzeptanz zu unterscheiden. So können Akteursgruppen mit einem Vorhaben selbst nicht einverstanden sein und keine ÖB-Maßnahmen vermögen eine Änderung der Einstellung zu bewirken. Jedoch kann eine das Vorhaben ablehnende Person von der Fairness und Rechtmäßigkeit des Verfahrens überzeugt sein. Dann kann die Planung und Durchführung von ÖB-Maßnahmen viel dazu beitragen, dass das Verfahren akzeptiert wird und in Folge die Konflikthaftigkeit abnimmt. Befunde aus der Forschung konnten stets akzeptanzfördernde Wirkungen auf Verfahren nachweisen jedoch weniger auf die Vorhaben selbst. Insofern ist es bemerkenswert, dass nach Ansicht der Stakeholder durch die ÖB sogar eine Steigerung der Vorhabensakzeptanz erreicht werden konnte.

Die Einführung der VwV ÖB und die durch sie verursachten Änderungen waren begleitet von einer Diskussion über (fehlende) Ressourcen und der Befürchtung eines nicht zu bewältigenden Arbeitsaufwandes. In der Realität hat sich diese Befürchtung nicht in relevantem Umfang bewahrheitet. Zwar wurde ein Mangel an personellen und zeitlichen Ressourcen kritisiert. Gleichzeitig wurde die Einsetzung der ÖB-Referentinnen und Referenten begrüßt, die durch ihre Expertise einen Mehrwert in der Vorbereitung böten und als wertvolle Unterstützung angesehen wurden. Der Planungsleitfaden wurde als Hilfe bei der Planung und Durchführung der ÖB von allen Befragten verwendet und als sinnvolles Instrument und gutes Handbuch für die Planung und Durchführung bewertet. Zusätzlich erstellten die mit der Durchführung der ÖB betrauten Personen auch eigene Dokumente und griffen zur Unterstützung ihrer Tätigkeit auf bestehende Publikationen und Handbücher zurück.

Kritisch ist der Umgang mit den Erfahrungen und dem bestehenden Wissen innerhalb der RP zu bewerten. So existierte kein systematisches Wissensmanagement, wengleich bestehende Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen und die ÖB-Berichte einen ersten Schritt in diese Richtung darstellen.

Ergebnisse: ÖB-Phasen

Die **frühe ÖB** hat, gemessen an den Aufwänden und eingesetzten ÖB-Maßnahmen, eine große Bedeutung, insbesondere im Vergleich zu den anderen ÖB-Phasen. Die Aufwände flossen dabei vor allem in die Planung und Durchführung informierender Formate. Insgesamt wurde die Auswahl der Formate von den Stakeholdern in Bezug auf Art und Umfang als zielgruppenadäquat wahrgenommen. Was die Planung und Durchführung der Formate angeht, wurde deutlich, dass Flexibilität bei der Auswahl und im Umgang mit Vereinbarungen bedeutsam ist. Jedes Vorhaben muss mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen umgehen und nur wenn die Vorhabenträger die Möglichkeit haben, sowohl auf diese flexibel als auch auf kurzfristige sich ändernde Gegebenheiten und neue Akteurskonstellationen zu reagieren, kann frühe ÖB gelingen. Die Vorhabenträger agieren allerdings in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen der notwendigen Verlässlichkeit von Absprachen einerseits und der möglichst flexiblen Planung, die der Situation angepasst sein muss, andererseits. Die Vorhabenträger begegnen dieser Herausforderung, indem sie mit Transparenz und stetiger Kommunikation versuchen, Konflikte in dieser Hinsicht zu minimieren. Die Analysen konnten eine konfliktmindernde sowie akzeptanzsteigernde Wirkung der frühen ÖB nachweisen. Nicht zuletzt diese positiven Wirkungen sowie die Wahrnehmung, dass die für die frühe ÖB formulierten Ziele



weitgehend erreicht wurden, führten auf Seiten der Befragten dazu, dass die frühe ÖB als nützliches Instrument wahrgenommen wurde.

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit und der gleichberechtigten Einbindung von Akteuren in der frühen ÖB äußerten sich alle Akteure weitgehend zufrieden. Ein wichtiger Akteur in der frühen ÖB waren den Zusammenhanganalysen zufolge die Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen. Diese hatten als einzige Stakeholder in der frühen ÖB einen kausal nachweisbaren Einfluss darauf, dass alternative Planungen geprüft, Planungen inhaltlich beeinflusst, Argumente abgewogen und Gutachten erstellt wurden.

Die **nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung** (nicht-förmliche ÖB) hatte, gemessen an den Aufwänden und eingesetzten ÖB Maßnahmen, eine marginale Bedeutung. Im Vergleich mit der frühen ÖB ergaben die durchgeführten Analysen deutlich geringere positive Wirkungen: Stakeholder schätzten ihre Einflussmöglichkeiten als gering ein, die Konflikthaftigkeit war relativ hoch, die nicht-förmliche ÖB hatte keinen konfliktmindernden Einfluss und der wahrgenommene Nutzen der nicht-förmlichen ÖB für die Verwirklichung des Vorhabens und für die RP fiel gering aus.

Grundsätzlich soll die nicht-förmliche ÖB der Begleitung des formellen Zulassungsverfahrens dienen, um das formelle Verfahren sowie die formellen Beteiligungsmöglichkeiten zu erläutern und die Planungen/das Vorhaben sowie den Stand des Verfahrens zu kommunizieren. In welchem Umfang dieses Ziel angesichts der geringen Anzahl eingesetzter Maßnahmen erreicht werden konnte, ist fraglich. Es bleibt unklar, wie die nicht-förmliche ÖB ihre Aufgabe einer Verzahnung des informellen und formellen Verfahrens erreichen kann, wenn fast keine nicht-förmliche ÖB stattfindet.

In der **nachlaufenden Öffentlichkeitsbeteiligung** (nachlaufende ÖB) wurden ÖB-Maßnahmen in nennenswertem Umfang durchgeführt, deutlich weniger als bei der frühen, aber auch deutlich mehr als bei der nicht-förmlichen ÖB. Was den Erfolg der Formate angeht, so lässt sich in zentralen Aspekten ein positives Fazit ziehen, denn die ermittelten Auswirkungen der nachlaufenden ÖB auf unterschiedliche Aspekte fielen fast durchgängig positiv aus. So konnte die Konflikthaftigkeit verringert und die Kommunikation verbessert werden. Des Weiteren wurde der Nutzen der nachlaufenden ÖB für die Verwirklichung der Vorhaben und das RP als hoch bewertet. Diesen positiven Bewertungen stand die Wahrnehmung gegenüber, dass der Arbeitsumfang und die Kosten für die RP gestiegen seien. Dass jedoch diese Mehraufwände aufgrund der positiven Wirkungen gerechtfertigt seien, wurde von mehreren befragten Personen ausdrücklich hervorgehoben.

Die in der nachlaufenden ÖB eingesetzten Beteiligungsformate dienten insbesondere der Information und Anhörung, wobei die in der Evaluation durchgeführten Zusammenhanganalysen den Erfolg der ÖB-Formate belegen konnten. Teilnehmende der Formate waren größtenteils betroffene Bürgerinnen und Bürger, die in sehr großer Anzahl die angebotenen Formate der Vorhabenträger besuchten. Die nachlaufende ÖB nimmt einen wichtigen Stellenwert in der gesamten ÖB ein und wird sowohl von den Vorhabenträgern als auch von den Stakeholdern als sinnvoll erachtet wird. Wie in allen Phasen der ÖB stellt auch in der nachlaufenden ÖB die Kommunikation über Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung eine zentrale Komponente bei der erfolgreichen Durchführung von ÖB dar.

Empfehlungen und Weiterentwicklung der ÖB

Die durchgeführten Analysen belegen, dass die mit der VwV ÖB und dem Planungsleitfaden sowie die mit diesen eingeführten Instrumenten einhergehenden Veränderungen weitgehend



positive Auswirkungen hatten und auf breite Zustimmung seitens der Vorhabenträger und Stakeholder stößt. Gleichwohl verdeutlichten die Ergebnisse der Untersuchungen auch Optimierungspotenziale:

Betonung des Servicecharakters

Die Texte des Planungsleitfadens wurden grundsätzlich als gutes Grundlagenmaterial beurteilt, seien aber für die zeitlich knappen Ressourcen der ÖB-Verantwortlichen zu ausführlich. Von vielen wurde daher angemerkt, dass eine Aufbereitung der Inhalte des Planungsleitfadens in Schemata, Listen und Ablaufdiagrammen hilfreich wäre. Insbesondere geht es um die Durchführung der ÖB und die Darstellung entsprechender notwendiger Schritte und Checklisten im Rahmen des Umsetzungsprozesses. Darüber hinaus wurde ein Glossar mit den im Planungsleitfaden verwendeten relevanten Begriffen vorgeschlagen. Hilfreiche Handreichungen seien auch Best-Practice-Beispiele, um die in der Praxis bewährten Erfolgsfaktoren identifizieren zu können. Die Überarbeitung sollte gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit den ÖB-Referentinnen und Referenten erfolgen, um die bereits von den RP aufgearbeiteten Dokumente und Ideen miteinfließen zu lassen.

Begriff und Konzept des Beteiligungsscopings

In einigen Erhebungen wurde deutlich, dass der Begriff und die damit verbundenen Inhalte des Beteiligungsscopings in der Praxis noch nicht vollständig rezipiert worden sind. So war das Verständnis für die damit einhergehenden Zielsetzungen und Maßnahmen nicht durchgehend vorhanden. Es erscheint nicht als notwendig, den Planungsleitfaden in diesem Punkt zu überarbeiten, da die Zielsetzungen, Maßnahmen und Inhalte umfassend geschildert werden. Vielmehr scheint eine stärkere Durchdringung der Begrifflichkeit und des Konzepts in der Praxis empfehlenswert.

Darstellung und Zweck der nicht-förmlichen ÖB

Der nicht-förmlichen ÖB kommt im Planungsleitfaden eine geringe Rolle zu. In Anbetracht der marginalen Rolle, die die nicht-förmliche ÖB in dem untersuchten Zeitraum spielte, gemessen an den Aufwänden und eingesetzten Maßnahmen, ist eine grundsätzliche Prüfung dieser Phase zu empfehlen. Im Planungsleitfaden wird formuliert, dass das „Land als Vorhabenträger (...) eine nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen (muss), die die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen und ergänzen soll.“⁴ Die übermittelten Aufwände und eingesetzten Maßnahmen können diesem Anspruch bisher kaum gerecht werden.

Darstellung der nachlaufenden ÖB

Die Beschreibung der nachlaufenden ÖB fällt im Planungsleitfaden im Vergleich zur frühen ÖB und zum Beteiligungsscoping weniger umfangreich aus. Die Vorhabenträger formulierten in diesem Zusammenhang den Wunsch nach einer umfassenderen Darstellung, die sich auch auf die Beschreibung passender Formate bezieht. Ein Mangel an Informationen wurde auch

⁴ Vgl. Planungsleitfaden, S. 20.



in Bezug auf Bundesauftragsverwaltungsprojekte kritisiert. Eine entsprechende Anpassung des Planungsleitfadens wird empfohlen.

Aufwände

Die Einführung der VwV ÖB und die durch sie verursachten Änderungen waren begleitet von einer Diskussion über fehlende Ressourcen sowie der Befürchtung eines nicht zu bewältigenden Arbeitsaufwandes. In der Realität hat sich diese Befürchtung nach Ansicht der Vorhabenträger und auch nach der Normstellenberechnung nicht in größerem Umfang bewahrheitet. Gleichwohl wird eine offene Kommunikation mit den Vorhabenträgern über bestehende und u. U. fehlende personelle und zeitliche Ressourcen – auch in Anbetracht der hohen Aufwände für Koordinierungstätigkeiten – Bedarfe empfohlen.

Schulungsbedarfe

Auf Seiten der Vorhabenträger wurde wiederholt der Bedarf nach zusätzlicher Expertise in Bezug auf Moderationstechniken und den Umgang mit neuen Medien deutlich. Zwar wurde vor allem ein Mangel an zeitlichen Ressourcen kritisiert, jedoch auch fehlende fachliche Ressourcen angeführt, was in der Konsequenz zu Beauftragung externer Dienstleister führte. Im Zusammenhang mit Schulungsbedarfen wurde auch auf die Herausforderungen in Bezug auf den Umgang mit Adressen von zu Beteiligten hingewiesen. So seien zum einen die Grundbucheinträge häufig veraltet, was die Adressensuche aufwändig gestaltet. Zum anderen bestünden keine gesicherten Erkenntnisse über den datenschutzrechtlich korrekten Umgang mit Adressen und bei der Suche nach diesen. Schulungsangebote zu den genannten Desideraten mit gleichzeitiger Prüfung der Ressourcen sind daher empfehlenswert.

Formate

Der Planungsleitfaden benennt eine Reihe unterschiedlicher potenzieller Beteiligungsformate. Wie die Analysen gezeigt haben, wurden diese Formate in geringem Umfang eingesetzt. Vielmehr verzeichnete die Rubrik „Sonstiges“ sehr viele genannte Formate, die jedoch nicht im Planungsleitfaden verzeichnet sind. Hier werden ein Austausch mit den Vorhabenträgern und eine Anpassung der im Planungsleitfaden formulierten Formatvorschläge an die Realität empfohlen.

Internes Wissensmanagement

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass innerhalb der Projektteams wie auch RP-intern und -übergreifend kein systematisches und standardisiertes Wissensmanagement existiert. Die Idee der Einführung eines entsprechenden Systems wurde von den Vorhabenträgern positiv bewertet, um die bestehenden Erfahrungen und das generierte Wissen zu sichern. Die bereits existierenden Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen und die ÖB-Berichte stellen einen ersten Schritt für den Aufbau eines entsprechenden Systems dar. In Zusammenarbeit mit den ÖB-Verantwortlichen sollte eine Möglichkeit gefunden werden, wie die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen gesichert werden können, um ein internes Wissensmanagement zu etablieren.



Weiterentwicklung

Ungeachtet der geschilderten Optimierungspotenziale empfiehlt das Evaluationsteam eine Verlängerung der VwV ÖB. Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden konnten zu einer Verbesserung der ÖB und zu mehr Akzeptanz der Verfahren (und Vorhaben) beitragen. Die von den Vorhabenträgern durchgeführten ÖB-Maßnahmen waren wichtig und eigneten sich auch für die Akzeptanzstiftung. Allerdings hängt der Erfolg von ÖB sowohl von der Angebotsseite als auch von der Nachfrageseite ab. Die VwV ÖB hat dazu geführt, dass auf der Angebotsseite ÖB-Maßnahmen systematischer und professionalisierter geplant und durchgeführt werden. Jedoch ist auch die Nachfrageseite – die Bevölkerung – von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche ÖB. Nur wenn die Bevölkerung aktiv an der Gestaltung mitwirkt und die Einsicht vorherrscht, dass man seine eigenen Ziele nicht gegen die Interessen anderer durchsetzen kann, sondern ein fairer Prozess des Aushandelns die Grundlage für eine Entscheidung darstellen muss, kann ÖB gelingen. Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden bilden eine rechtliche und wichtige Grundlage, dass ÖB für alle Beteiligten verbessert wird, auch indem die Vorhabenträger zu einer vorausschauenden und planungsbegleitenden Beteiligung der Öffentlichkeit angehalten werden.

Für die Weiterentwicklung der ÖB im Gesamten und der einzelnen ÖB-Phasen im Speziellen sowie zur Anpassung des Planungsleitfadens auf der Basis der formulierten Empfehlungen ist der Ausbau des Servicecharakters zu empfehlen. Es sollte geprüft werden, wie dem immer wieder geäußerten Wunsch und Bedarf nach serviceorientierten Handreichungen und Angeboten nachgekommen werden kann. Unter Umständen könnte eine beratende Servicestelle, die anwender- und zielgruppenorientierte Informationen für Stakeholder sowie Bürgerinnen und Bürger bereithält sowie weitere Servicefunktionen übernimmt, diesen Bedarf decken.



1 Einleitung

Der vorliegende Abschlussbericht enthält eine Darstellung der im Rahmen der Evaluierung der Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren“ (VwV ÖB) und des damit zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ (Planungsleitfaden) des Landes Baden-Württemberg 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 wird zunächst der Anlass und Hintergrund der Evaluation dargestellt (Kapitel 2). Dabei werden auch die Besonderheiten des Evaluationsgegenstandes und der Evaluation erörtert. Darüber hinaus wird der die Evaluierung leitende Ansatz skizziert.

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

Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden sind Ausdruck einer längeren gesellschaftlichen Entwicklung. Zum besseren Verständnis werden in Kapitel 4 die Ziele, Anwendungsbereiche und wesentliche Inhalte der VwV ÖB dargestellt. Anschließend erfolgen eine Betrachtung des Zusammenhangs der VwV ÖB mit dem gesetzlich geregelten Verfahren sowie eine Präsentation der Inhalte des Planungsleitfadens und sein Verhältnis zur VwV ÖB.

Das methodische Vorgehen wird vor der Darstellung der empirischen Ergebnisse geschildert (Kapitel 5). In diesem Zusammenhang werden kurz die in der VwV ÖB definierten Beteiligungsphasen skizziert und anschließend das Untersuchungsdesign sowie die Datenbasis beschrieben. Die Ausführungen schließen mit der Präsentation der Erhebungs- und Auswertungsverfahren.

Kapitel 6 stellt die Ergebnisse der langjährigen und aufwändigen Analysen dar. Die in diesem Kapitel geschilderten Erkenntnisse folgen der Struktur der einzelnen ÖB-Phasen. Für jede ÖB-Phase werden die Auswertungen der Analysen in inhaltlichen Unterkapiteln gebündelt präsentiert. D. h. die Darstellung der Ergebnisse erfolgt nicht differenziert nach den unterschiedlichen Erhebungsmethoden, sondern die Resultate, sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Analysen, werden phasendifferenziert gemeinsam bei den jeweils inhaltlich passenden Abschnitten vorgestellt. Die einzelnen Kapitel der ÖB-Phasen sind analog aufgebaut und jedes Kapitel schließt mit einer kurzen zusammenfassenden Darstellung der Befunde.

Bevor die Ergebnisse der einzelnen ÖB-Phasen dargestellt werden, erfolgt zunächst 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.

Beteiligungsscoping ist ein eigens für die VwV ÖB neu entwickeltes Instrument bei der ÖB. In Kapitel 6.2 werden zunächst Informationen über die Vorhaben sowie zur Planung und Durchführung des Beteiligungsscopings dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse der Analysen zur Akteurskonstellation und den eingesetzten Formaten präsentiert. Die Bewertungen und wahrgenommenen Wirkungen des Beteiligungsscopings seitens der Teilnehmenden und



Durchführenden bilden den inhaltlichen Abschluss dieses Kapitels, das mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse endet.

Nach Durchführung des Beteiligungsscoping setzen die Vorhabenträger die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung (frühe ÖB) um. Kapitel 6.3 beschäftigt sich analog zum Kapitel Beteiligungsscoping zunächst mit den Informationen über die Vorhaben sowie mit den Funktionen und Tätigkeiten. Anschließend werden die Ergebnisse der Analysen über die aufgewendeten Personenstunden, in Bezug auf die Akteure und deren Bedeutsamkeit und über die eingesetzten Formate präsentiert. Nachfolgend werden Erkenntnisse in Bezug auf die Bewertungen und wahrgenommenen Wirkungen der frühen ÖB seitens der Teilnehmenden und Durchführenden erörtert. Die Auswertungen waren dabei vorrangig deskriptiv. Zusätzlich konnten für die frühe ÖB (wie auch bei der nachlaufenden ÖB) multivariate Analysen durchgeführt werden, die kausale Wirkungszusammenhänge prüfen. Abschließend werden die Befunde für die frühe ÖB zusammenfassend geschildert.

Im Anschluss an die frühe ÖB sieht die VwV ÖB die Durchführung der nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung (nicht-förmliche ÖB) vor. Entsprechend erörtert Kapitel 6.4. die folgenden Aspekte: (1) Aufwände, (2) allgemeine Informationen über die Verfahren, (3) Akteure und Dienstleister, (4) Formate, (5) Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen sowie (6) eine Zusammenfassung der Erkenntnisse.

Gute Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich nach Ansicht der Staatsregierung Baden-Württembergs auch darin, „nach Erlass der Zulassungsentscheidung die Beteiligung weiter zu fördern. Gerade wenn Bagger rollen und die Konsequenzen von Entscheidungen direkt wahrnehmbar werden, besteht der Bedarf nach Auf- und Erklärung sowie zur gemeinsamen Lösungsfindung zum Beispiel beim Baustellenmanagement. Die Verwaltungsvorschrift sieht daher vor, dass Vorhabenträger des Landes eine nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, um Transparenz und Konfliktvermeidung auch während der Realisierungs- und Bauphase zu gewährleisten.“⁵ Entsprechend werden in Kapitel 6.5 die Ergebnisse der Analysen der nachlaufenden Öffentlichkeitsbeteiligung (nachlaufende ÖB) präsentiert, wobei die gleichen Aspekte relevant sind wie in den anderen ÖB-Phasen: (1) Aufwände, (2) allgemeine Informationen über die Verfahren, (3) Akteure und Dienstleister, (4) Formate, (5) Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen (6) Zusammenhangsanalysen sowie (7) eine Zusammenfassung der Erkenntnisse.

In den Kapiteln 6.2 bis 6.5 wurden die Ergebnisse phasendifferenziert dargestellt. In Kapitel 6.6 werden dagegen die Einstellungen und Bewertungen der Akteure sowie die Auswirkungen der ÖB auf relevante Aspekte phasenübergreifend beleuchtet. Des Weiteren werden neue Fragen erörtert, die in Bezug auf die VwV ÖB relevant sind und vorrangig in einer phasenübergreifenden Betrachtung sinnvoll sind: Bewertung der VwV ÖB in Bezug auf deren Mehrwert und Weiterführung, die Situation der Ressourcen in den RP, der Umgang mit internem Wissen und Erfahrungen.

Abschließend erfolgt eine zusammenfassende Betrachtung der Ergebnisse und, darauf aufbauend, werden Empfehlungen für die weitere Entwicklung formuliert (Kapitel 7).

⁵ Vgl. Planungsleitfaden, S. 46.



2 Evaluation der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung

2.1 Anlass und Hintergrund

Die baden-württembergische Landesregierung formulierte in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2011 das Ziel, eine „neue Planungs- und Beteiligungskultur“ zu schaffen.⁶ Die VwV ÖB trat am 18. Dezember 2013 in Kraft und der Planungsleitfaden wurde am 1. März 2014 veröffentlicht. Wichtiges Element dieser neuen Kultur ist die frühzeitige Einbindung bei bedeutsamen Infrastrukturvorhaben durch entsprechende ÖB-Maßnahmen. Um dem Anspruch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Information und Mitgestaltung gerecht zu werden, sei neben den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen, ein weiterer regulatorischer und institutioneller Rahmen notwendig. Durch die Einführung der VwV ÖB und des Planungsleitfadens wurde dieser Rahmen geschaffen.

Vor Einführung der VwV ÖB erfolgte bereits die Ergänzung des § 25 VwVfG um Abs. 3. Dieser sieht vor, der interessierten oder betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeit der Beteiligung zu einem Zeitpunkt zu eröffnen, an dem die wesentlichen Entscheidungen über ein Vorhaben (insbesondere große Infrastrukturvorhaben wie S21, Bundesfernstraßen, Flughafenausbau und Hochwasserschutz) noch nicht getroffen sind und noch zwischen verschiedenen Alternativen gewählt werden kann.⁷ Die Träger von Vorhaben sollen mittels § 25 Abs. 3 VwVfG dazu „veranlasst werden“ (nicht verpflichtet), bei Vorhaben, die „nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“, die Öffentlichkeit frühzeitig zu unterrichten sowie, dieser Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Da dies „frühzeitig“, also vor dem „formellen“ Genehmigungsverfahren (z. B. ein Planfeststellungsverfahren (PFV) erfolgen soll, handelt es sich folglich um den Einsatz „informeller Verfahren“⁸ (im Gegensatz zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren, z. B. im PFV). Grundsätzlich sind nach § 25 Abs. 3 VwVfG Behörden verpflichtet, auf Vorhabenträger hinzuwirken, eine frühe ÖB durch informelle Teilnahmeverfahren durchzuführen. Das Land Baden-Württemberg hat die Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG in drei landesspezifischen Regelungen aufgegriffen.

2.1.1 Die Besonderheit der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie andere Bundesländer hat das Land Baden-Württemberg die Einfügung von Abs. 3 in § 25 VwVfG im Rahmen der Parallelgesetzgebung (möglichst einheitliche rechtliche Regelungen im Bund und den Ländern) in entsprechendes Landesrecht umgesetzt. § 25 LVwVfG ist hierbei in seinem Wortlaut übereinstimmend mit dem § 25 VwVfG des Bundes.

Am 01.01.2015 trat in Baden-Württemberg das neue Umweltverwaltungsgesetz (UVwG) in Kraft. Unter anderem ist die Verankerung der frühen ÖB ein besonderes Anliegen der Gesetzesnovelle. Das UVwG ist „lex specialis“ zu § 25 Abs. 3 LVwVfG und geht über dessen Regelung hinaus, indem es Vorhabenträger, seien es private oder öffentliche, dazu verpflichtet, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Dadurch wird aus der „Soll-Regelung“ des § 25 Abs. 3 VwVfG eine „Muss-Regelung“ für alle Vorhabenträger.

Eine Verwaltungsvorschrift kann als Binnenrecht nur die unmittelbaren Landesbehörden zur Durchführung informeller Beteiligung verpflichten, d. h. dass lediglich die RP sowie die Land- und Stadtkreise erfasst werden können. Rechtssystematisch geht es bei der VwV ÖB um Weisungen, wie die Verwaltung ihren Spielraum beim Verfahrensermessen nutzen soll. Das hat

⁶ Vgl. Koalitionsvertrag 2016, S. 59.

⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden (passim) Masser et al. (2014).

⁸ Vgl. Arndt (2015).



die folgenden konkreten Auswirkungen für die betroffenen Behörden, bei welchen es sich im Wesentlichen um die RP handelt: Die Landesbehörden üben eine Vorbildfunktion aus. Sie sind zur Durchführung informeller Beteiligungsinstrumente verpflichtet, allerdings nicht nur in der Phase vor der formellen Antragstellung, üblicherweise als frühe ÖB bezeichnet, sondern auch „sehr früh“ vor und während Raumordnungsverfahren (ROV), aber auch im laufenden PFV. Darüber hinaus kann die Behörde eine „nachlaufende Beteiligung“ in der Realisierungs-(Bau-)Phase eines Vorhabens durchführen. Darüber hinaus wirken sie auf andere Vorhabenträger (Private, Kommunen, Bund) hin, Maßnahmen der frühen und nicht-förmlichen Beteiligung durchzuführen. Damit ist die VwV ÖB des Landes Baden-Württemberg einzigartig in der bundesdeutschen Regelungslandschaft.

Bei der Entwicklung der VwV ÖB und des dazugehörigen Planungsleitfadens wurde bereits die in der VwV ÖB geforderte Beteiligung aller zivilgesellschaftlichen Akteure umgesetzt. So fand ein aufwändiger, mehrstufiger, transparenter und partizipativer Prozess statt. Zunächst hatten Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wirtschaft sowie der Beteiligungspraxis einen Entwurf erarbeitet. Dieser Entwurf wurde anschließend mit Beschäftigten der betroffenen Landesverwaltung intensiv diskutiert. Abschließend konnten Stakeholder sowie Bürgerinnen und Bürger Stellung dazu nehmen. Damit wurden die Öffentlichkeit sowie Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Bürgerinitiativen sowie aus der Wirtschaft explizit zur Beteiligung eingeladen.

2.1.2 Die Besonderheit der Evaluation

Die Evaluation basiert auf einer Vorläuferstudie⁹, die die Auswirkungen der VwV ÖB zunächst prospektiv auf die Zukunft gerichtet untersucht hat. Entworfen wurden mögliche Szenarien der Entwicklung, was die Auswirkungen der Arbeitsbelastung der Beschäftigten der RP durch die VwV ÖB anbelangt. Die Szenarien basierten auf unterschiedlichen Annahmen, z. B. darüber, welche Entlastungswirkungen eine frühe, informelle Beteiligung im formellen Verfahren verursacht. Die Ergebnisse wurden in einer Studie dokumentiert und kontrovers diskutiert. Um die durch die VwV ÖB entstandenen konkreten Aufwände zu ermitteln sowie Auswirkungen und Erfahrungen seitens der Vorhabenträger und Beteiligten identifizieren zu können, beauftragte die Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium Baden-Württemberg das FÖV mit der Evaluation.

Die Evaluation einer neuartigen Regelung wie der VwV ÖB stellte das Evaluationsteam vor besondere Herausforderungen. Es gab keine bzw. kaum vergleichbare Untersuchungen und daher auch keine bereits validierten Erhebungsinstrumente. In Bezug auf die Datenerhebung lag das ehrgeizige Ziel in der Erfassung aller relevanten Vorhaben. In Bezug auf die Vorhaben wurden sehr differenziert die Aufwände erhoben. Des Weiteren war der Anspruch, alle von den Vorhabenträgern eingesetzten ÖB-Formate über den gesamten Zeitraum zu erfassen, wobei auch deren Zweck (Information, Anhörung oder Beteiligung an der Planung) dokumentiert werden sollte.

Diese umfassende und kontinuierliche Datenerhebung sowohl in der Tiefe als auch über den langen Zeitraum hinweg führte zu einer Datengrundlage, die weitreichende deskriptive sowie bi- und multivariate Analysen ermöglichte und zu sehr belastbaren Ergebnissen führte. Eine

⁹ Vgl. Masser et al. (2014).



solche Datengrundlage ist in dieser Form in der deutschen Forschung einzigartig. Das Gleiche gilt für die Ergebnisse der Evaluation.

2.2 Auftrag der Evaluation und Evaluationsansatz

Auftragsgegenstand war die Evaluierung der VwV ÖB und des damit zusammenhängenden Planungsleitfadens des Landes Baden-Württemberg. Die Landesregierung hatte das FÖV beauftragt, den Evaluationsgegenstand flächendeckend und langfristig zu evaluieren. Ziel der Evaluation war es, die Erreichung der mit der Einführung der VwV ÖB verfolgten Ziele zu überprüfen, die Wirkungen zu ermitteln und die Erfahrungen der Praxis auszuwerten. Darüber hinaus zielte das Evaluationsvorhaben darauf ab, den durch die Anwendung des Planungsleitfadens entstandenen Ressourcenaufwand bei den Vorhabenträgern zu ermitteln.

Um zu überprüfen, inwieweit die mit der VwV ÖB und dem Planungsleitfaden verbundenen Ziele erreicht wurden, sollten alle beteiligten Stakeholder einbezogen werden. Es sollten deren Erfahrungen und Bewertungen mittels standardisierter Erhebungsinstrumente ermittelt werden. Zur Erfassung des Ressourcenaufwandes bei den RP musste ein passgenaues Erhebungsinstrument entwickelt werden. Sämtliche Erhebungsinstrumente wurden im Rahmen von Workshops mit den Beteiligten entwickelt und mit dem Auftraggeber abgestimmt.

Im ersten Jahr lag der Schwerpunkt auf der Ermittlung des Ressourcenaufwandes. Diese Ressourcenbetrachtung sollte für alle Vorhaben durchgeführt werden, die unter den Geltungsbereich der VwV ÖB fielen. Um eine valide Abschätzung des Aufwandes vornehmen zu können, musste ein phasendifferenziertes Erhebungsinstrument entwickelt werden, mit dessen Hilfe die Vorhabenträger ihre Aufwände erfassen konnten.

Zur Ermittlung der Wirkungen wurden exemplarisch ausgewählte Verfahren untersucht. Dadurch wurde es möglich, viele Einzelaspekte vertieft zu untersuchen (z. B. Konflikthaftigkeit, Bewertungen, Erfahrungen). Im Rahmen von Online-Befragungen und qualitativen Interviews sollten Stakeholder und Vorhabenträger umfassend dazu befragt werden.

Das FÖV hat in enger Abstimmung mit dem Staatsministerium sowie der Steuerungsgruppe, bestehend aus FÖV sowie Vertreterinnen und Vertretern aller RP (insbesondere aus den betroffenen Abteilungen 4 und 5 sowie der Koordinierungsstelle) die VwV ÖB und den dazugehörigen Planungsleitfaden mit Hilfe eines ex-post Evaluationsansatzes untersucht. Teilweise waren bei der Abstimmung weitere Akteure wie z. B. die Stabsstelle, das Innenministerium Baden-Württemberg oder der Hauptpersonalrat beteiligt. 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 flächendeckend, welche Aufwände die im Rahmen der ÖB eingesetzten Maßnahmen und Tätigkeiten erzeugte.

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,¹⁰ die nicht nur die Zulassungsbehörde¹¹ und den potentiellen Anlagenbetreiber involvieren, sondern auch einen dritten Personenkreis,¹² der unterschiedlich weit gezogen sein kann: Betroffene, denen durch das Vorhaben eine Rechts- oder Interessenverletzung droht, oder die allgemeine Öffentlichkeit.¹³ 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 war. ÖB im hier betrachteten Sinn unterscheidet sich von direktdemokratischen Instrumenten wie Bürgerentscheiden;¹⁴ 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.¹⁵ 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 wichtig 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 und bestehende Beteiligungsvorschriften mit Relevanz für die Planung und Zulassung von Infrastrukturanlagen erläutert. Ein Überblick über Funktionen und Bedeutung der ÖB im Verwaltungsverfahren schließt dieses Kapitel ab.

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. Verfassungs-, 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 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

¹⁰ Mehrpolige Verwaltungsverfahren gelangen zur Anwendung, wenn eine Vielzahl widerstreitender Interessen betroffen ist, vgl. Schmidt-Aßmann (2004), S. 306 ff..

¹¹ Im PFV 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 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, 346f.; 99.

¹² Daneben werden weitere Behörden eingebunden, deren fachlicher Aufgabenbereich berührt ist, vgl. § 73 Abs. 2 VwVfG, § 10 Abs. 5 BImSchG, § 19 Abs. 4 LPlIG.

¹³ Beispiel für ein Verfahren ohne ÖB ist das in § 73 Abs. 6 VwVfG geregelte Plangenehmigungsverfahren.

¹⁴ Vgl. Planungsleitfaden, S. 3.

¹⁵ 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.



Entscheidungsbetroffenen.¹⁶ Die genaue Ausformung der grundrechtlich induzierten Beteiligung unterliegt dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.¹⁷ Denkbar ist sowohl eine rein schriftliche Äußerungsmöglichkeit als auch die direkte Interaktion von Antragsteller, Behörde und Öffentlichkeit in einem Erörterungstermin; der Kreis der Beteiligungsberechtigten kann sich auf die unmittelbar Rechtsbetroffenen beschränken oder bis hin zur Popularteilnahme reichen.¹⁸ 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 GG i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG ableitet.¹⁹ In der Literatur werden Art. 1 Abs. 1 GG und das Rechtsstaatsprinzip als ergänzende Anknüpfungspunkte betrachtet.²⁰

Rechtsstaats- und Demokratieprinzip bilden eine weitere Grundlage für Teilnahmemassnahmen; teilweise wird auch auf das Sozialstaatsprinzip rekurriert.²¹ So zählen die Gewährung rechtlichen Gehörs und die Information von Entscheidungsbetroffenen zu den konkreten Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an Verwaltungsverfahren stellt.²² Einige Autorinnen und Autoren betrachten die Verfahrensbeteiligung 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 Verfahrensbeteiligung die Teilhabe Dritter am Prozess der staatlichen Willensbildung.²³ Wie für die Verfahrensdimension der Grundrechte gilt auch hier, dass die einfachgesetzliche Ausformung der verfassungsrechtlichen Anforderungen in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers fällt.²⁴

Pflichten zur partizipativen Verfahrensgestaltung resultieren schließlich aus dem Unions- und Völkerrecht.²⁵ Die zweite Säule der Aarhus-Konvention sieht vor, dass die betroffene Öffentlichkeit in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren der Verwaltung über Möglichkeiten der Information und Stellungnahme verfügt.²⁶ Gleiches gilt für die ÖB-Richtlinie der EU, die die Anforderungen der Aarhus-Konvention im Jahr 2003 umsetzte.²⁷ Heute finden sich Bestim-

¹⁶ Vgl. BVerfGE 53, 30 (57 ff., 66); 45, 297 (330 ff.).

¹⁷ Vgl. BVerfGE 53, 30 (61); 56, 216 (236, 242); 69, 1 (25 ff.); Denninger (2011); Schmidt-Aßmann (2007)

¹⁸ Vgl. Guckelberger (2006), S. 103; Für einen Überblick über zahlreiche Beiträge aus der Literatur vgl. Hellmann (1992), S. 190 ff.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 53, 30 (57 ff.); aus der Literatur vgl. nur Blümel (1982), S. 29 ff.; Hesse (1978), S. 434ff.; Schenke (1982), S. 318 ff.; Schmidt-Aßmann (2007).

²⁰ Vgl. Kopp (1971), S. 4, 16, 54 ff.; Schenke (1982), S. 318.

²¹ Vgl. Häberle (1972), S. 92 ff.

²² Vgl. Hett (1994), 192 ff.; Kopp (1971), S. 8 f., 62.

²³ Vgl. Burgi (2012), S. 280; Ossenbühl (1974), B 1 (127); Rossen-Stadtfeld (2012); Schmidt-Aßmann (2007). Als notwendig zur demokratischen Legitimation der Verwaltungsentscheidung wird die Verfahrensbeteiligung jedoch nur selten betrachtet, für ein Beispiel vgl. Fisahn (2002), 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.

²⁴ Vgl. die Nachweise oben, Fn. 18.

²⁵ Vgl. Erbguth (2018), S. 121 ff.

²⁶ 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, BGBl. 2007 II, S. 1392 ff.

²⁷ 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.



mungen über die ÖB in umweltrelevanten Verwaltungsverfahren in verschiedenen EU-Richtlinien, so in der UVP-Richtlinie,²⁸ der SUP-Richtlinie²⁹ oder der Industrieemissionsrichtlinie.³⁰ Die daraus resultierenden Anforderungen sind detailliert. Art. 6 Abs. 4, 5 der Aarhus-Konvention verlangt, dass eine frühe ÖB stattfindet und dass Antragsteller 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 Verfahren³¹ und die gesunkenen Anforderungen an die gerichtliche Geltendmachung einer fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP).³²

Eine erste Grenze erfährt die Beteiligung im Verwaltungsverfahren durch Grundrechte. Sind Antragsteller oder Vorhabenträger grundrechtsberechtigt,³³ erwächst ihnen aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 S. 1 GG ein Anspruch auf Genehmigung³⁴ oder abwägungsfehlerfreie Entscheidung.³⁵ Im ersten Fall ist die Zulassung bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen zu erteilen und kann nicht unter Verweis auf ein ungünstiges Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung verweigert werden.³⁶ Im zweiten Fall verfügt die Behörde über einen größeren Spielraum; Inhalte der ÖB kann sie aber – bedingt durch das Gebot der gerechten Abwägung – nur im Rahmen einer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügenden Abwägung berücksichtigen.³⁷ Hinzu kommen grundrechtliche Wirkungen im Vorfeld des Zulassungsverfahrens. Der Antragsteller oder Vorhabenträger legt die wesentlichen Charakteristika des Vorhabens, dessen wirtschaftliches Risiko er 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.³⁸

Inhaltliche Einschränkungen für die Bedeutung des im Zuge von Beteiligungsmaßnahmen Eingebachten für die Vorhabenzulassung resultieren aus dem Rechtsstaatsprinzip. Die Gesetzesbindung der Verwaltung fordert ebenso wie der Gewaltenteilungsgrundsatz, dass Grundsatzzenscheidungen 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 anlässlich der Genehmigung eines Kraftwerks im Ort O nicht mit dem Einwand

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Bedingt durch die Rechtsprechung des EuGH gilt im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG und in UVP-pflichtigen PFV nur noch eine formelle Präklusionsregelung. Vgl. dazu unten, 4.2.1.2, S. 9, und 4.2.1.3, S. 12.

³² 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 verfahrensf Fehlerhaften Entscheidung im Vergleich zu § 46 VwVfG erleichtert, vgl. EuGH, RS C-72/12, ECLI:EU:C:2013:712, Rn. 52 f.; RS C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 62. Dazu Greim, BayVBl 2014, S. 523; *dies.*, NuR 2014, S. 82.

³³ Grundrechtsberechtigt sind private Antragsteller und Vorhabenträger. Nach teilweiser vertretener Ansicht auch privatwirtschaftliche Unternehmen mit einer Minderheitsbeteiligung der öffentlichen Hand, vgl. dazu Selmer, in: HdB GR, § 53, S. 9 ff.

³⁴ So im Verfahren nach § 10 BImSchG, vgl. Jarass, in: Jarass (2017).

³⁵ So im PFV, vgl. BVerwGE 48, 56 (59); 56, 110 (116); Ziekow (2013).

³⁶ Vgl. Schenke (1982), S. 319; Ziekow (2012), S. D79.

³⁷ Vgl. BVerwGE 97, 143 (149 f.); Ramsauer/Wysocki (1982), S. 53 ff.

³⁸ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15; Burgi (2012), S. 278.



durchdringen, diese Technologie gehe grundsätzlich mit Gefahren einher, die er/sie nicht hinnehmen wolle.³⁹ Auch über Grenzwerte für Lärm oder Schadstoffe, die abstrakt-generell in Verordnungen festgelegt sind, kann die Behörde nicht disponieren.⁴⁰ 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.⁴¹

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 (3.2.1). Daneben besteht die Möglichkeit einer frühen und nicht-förmlichen ÖB (3.2.2).

3.2.1 Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Über die verwaltungsrechtliche Zulassung einer Infrastrukturanlage wird überwiegend im Rahmen eines PFV (3.2.1.2) oder eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens entschieden (3.2.1.3). In diesen Verfahren findet eine ÖB ebenso statt wie im ROV und anlässlich der Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen (3.2.1.4). Regelungen über die erforderlichen Beteiligungsmaßnahmen finden sich zum einen in den jeweiligen Verfahrensordnungen, zum anderen im Gesetz über die UVP. Da dieses fachrechtsübergreifend für Verfahren mit besonderer Umweltrelevanz gilt, sei es an erster Stelle erörtert (3.2.1.1).

3.2.1.1 Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) regelt besondere Verfahrensanforderungen für die Zulassung von Infrastrukturanlagen und die Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen, die mit erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen.⁴² Im Einzelnen sieht es zwei Instrumente vor: die Umweltverträglichkeitsprüfung (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 PFV nach §§ 73 f. VwVfG oder das Verfahren zur Aufstellung eines Abfallwirtschaftsplans nach §§ 31 f. KrWG. Die UVP-gesetzlichen Bestimmungen begründen das Erfordernis, das

³⁹ Vgl. Hett (1994), S. 123.

⁴⁰ 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 PFV vgl. BVerwG, NVwZ 2018, S. 1799 (1802 f.).

⁴¹ Vgl. Hellmann (1992), S. 223.

⁴² 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.



jeweilige Verfahren um zusätzliche Schritte zu ergänzen oder Frist- und Formbestimmungen zu modifizieren.⁴³

Ist eine Anlage UVP-pflichtig, unterliegt das Verfahren ihrer Zulassung den in §§ 15 ff. UVPG normierten Anforderungen.⁴⁴ Dazu zählt die Pflicht, die Umweltauswirkungen des Vorhabens in einer Zusammenfassung zu dokumentieren und anlässlich der Zulassungsentscheidung zu berücksichtigen.⁴⁵ 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.⁴⁶ 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

PFV 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.⁴⁷ So verlangt beispielsweise § 17 Abs. 1 S. 1 FStrG ein PFV für Bau und Änderung von Bundesfernstraßen, § 17 Abs. 1 S. 3 FStrG verweist für das Verfahren auf §§ 72 ff. des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes. Ein PFV 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 PFV erarbeitet der Vorhabenträger eigenverantwortlich den Plan, den Antrag auf Zulassung des Vorhabens.⁴⁸ (2) Dessen Einreichung initiiert als besondere Form der Antragstellung das in § 73 VwVfG geregelte Anhörungsverfahren.⁴⁹ (3) Dritter Abschnitt ist das in § 74 Abs. 1 - 5 VwVfG geregelte Entscheidungsverfahren. In ihm entscheidet die Planfeststellungsbehörde über die Zulassung des Vorhabens.⁵⁰ Die förmliche ÖB

⁴³ Vgl. beispielsweise unten, 4.2.1.2, S. 9.

⁴⁴ Zu den Auswirkungen des UVP-Gesetzes auf das Stadium vor Eröffnung des förmlichen Zulassungsverfahrens vgl. unten, 4.2.2., S. 17.

⁴⁵ Vgl. §§ 24, 25 UVPG.

⁴⁶ 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).

⁴⁷ Vgl. Stelkens et al. (2014). 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.

⁴⁸ Vgl. Hönig (2001), S. 374 ff.; Stelkens et al. (2014).

⁴⁹ Vgl. § 73 Abs. 1 S. 1 VwVfG. BVerwG, DÖV 1980, S. 516; Lieber (2012); Mann et al. (2019); Stelkens et al. (2014).

⁵⁰ Vgl. Lieber (2012); Stelkens et al. (2014).



findet ausschließlich während des Anhörungsverfahrens statt. In seinem Verlauf werden zusätzlich zu den vom Antragsteller mit seinem 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 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,⁵¹ 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 verfügen. Inhaltlich bezieht sich der Begriff der Einwendung auf „sachliches, auf die Verhinderung oder die Modifizierung des beantragten Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen“,⁵² mit dem kundgetan wird, eine Beeinträchtigungen eigener Rechte oder Belange nicht hinnehmen zu wollen.⁵³ Stellungnahmen sind objektiv-rechtliche Äußerungen, weisen aber auch auf Defizite des Vorhabens hin.⁵⁴ 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 Einwenderinnen und Einwender als auch Umweltverbände materiell präkludiert sind, wenn ihre Äußerungen nicht fristgerecht eingehen.⁵⁵ In der Praxis entfaltet diese Regelung nur begrenzte Wirkung, da § 21 Abs. 4 S. 1 UVPG und § 7 Abs. 4 UmwRG eine rein formelle Präklusionswirkung für UVP-pflichtige PFV anordnen.⁵⁶ 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.⁵⁷ Hintergrund der Regelung in § 21 Abs. 4 S. 1 UVPG ist ein Konflikt von § 73 Abs. 4 S. 3, 6 VwVfG mit den

⁵¹ Vgl. BT-Drs. 15/3441, S. 24; BVerwGE 48, 56 (65); 107, 215 (219); 111, 276 (281 f.); Lieber (2012), S. 183 ff.

⁵² BVerwGE 60, 297 (300).

⁵³ Vgl. BVerwGE 131, 316 (325); Lieber (2012); Stelkens et al. (2014).

⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 19; BVerwGE 118, 15 (17 f.); BVerwG, NVwZ 2004, S. 861 (863); Guckelberger (2010), S. 839; Lieber (2012), S. 178, 201 f., 205 ff..

⁵⁵ Vgl. BVerwGE 104, 79 (83); BVerwG, NVwZ 1995, S. 903 (904); Lieber (2012); Ziekow (2013), S. 73.

⁵⁶ 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 (2016), S. 41 ff.; Schlacke (2013), S. 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.

⁵⁷ Vgl. BVerwGE 60, 297 (301 f.); Lieber (2012), S., 239 ff., 261; Stelkens et al. (2014).



Anforderungen der UVP-Richtlinie.⁵⁸ Deren Art. 11 fordert nach Auffassung des EuGH, „einen möglichst weitreichenden Zugang“ zur gerichtlichen Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen und eine „umfassende“ Rechtmäßigkeitskontrolle zu gewährleisten.⁵⁹ Zudem sei eine materielle Präklusionsregelung weder aus Gründen der Verfahrenseffizienz noch der Rechtssicherheit erforderlich.⁶⁰

Zweiter Baustein der förmlichen ÖB im PFV ist der Erörterungstermin.⁶¹ Er ermöglicht eine direkte Kommunikation zwischen Anhörsbehörde, Vorhabenträger sowie Einwenderinnen und Einwendern und Stellungnehmerinnen und Stellungnehmern. 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.⁶² 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.⁶³ Die Leitung des Termins obliegt nach § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG der Anhörsbehörde, die sich an zwei Grundsätzen orientieren muss: „substantielle Anhörung“⁶⁴ einerseits und „straffe Verhandlungsführung“ andererseits.⁶⁵ 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 Stellungnahmen ohne mündliche Erörterung erledigt werden können, andererseits in besonders konfliktreichen Konstellationen, die nicht erwarten lassen, dass im Erörterungstermin ein Fortschritt erzielt wird.⁶⁶

Neben dem PFV 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.⁶⁷ 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.⁶⁸ Verbleibende Einwendungen können Dritte nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 28, 13 VwVfG geltend machen.⁶⁹

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Jeweils Vgl. EuGH, RS C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683, Rn. 80 f.

⁶⁰ 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. 84 an der Unionsrechtskonformität der Präklusionsvorschriften äußert. Vgl. dazu Stürer & Buchsteiner (2015), S. 1520 f.. Für kritische Stimmen bereits vor der Entscheidung des EuGH vgl. Lieber (2012), S. 202.

⁶¹ Nach § 73 Abs. 6 VwVfG ist der Erörterungstermin zwingender Bestandteil des PFV, fachrechtliche Bestimmungen wie § 17a FStrG und § 18a AEG sehen die Möglichkeit vor, auf den Erörterungstermin zu verzichten.

⁶² Vgl. Bader & Ronellenfitsch (2016); Lieber (2012).

⁶³ Vgl. BT-Drs. 7/910, S. 88; BVerwGE 60, 297 (304); BVerwG, NVwZ-RR 1998, S. 90 (91); Lieber (2012), S. 170 f.; Ziekow (2013). Zu den insoweit diskutierten Funktionsdefiziten vgl. unten, 4.3, S. 17.

⁶⁴ BVerwGE 75, 214 (227).

⁶⁵ Ramsauer/Wysk, S. 131 f.. Zur Verhandlungsführung aus praktischer Perspektive vgl. Büllsbach & Diercks (1991), S. 474 ff.

⁶⁶ Vgl. BT-Drs. 16/3158, S. 38. Fellenberg, in: Hermes & Sellner (2014), § 18a AEG, Rn. 112; Kramer (2012).

⁶⁷ Ausnahmen können fachrechtlich angeordnet sein. Beispielsweise ermöglicht § 17b Abs. 1 Nr. 1 FStrG die Plangenehmigung von Fernstraßen, verlangt aber zugleich eine ÖB, die den UVP-rechtlichen Anforderungen genügt.

⁶⁸ Vgl. BT-Drs 13/3995, S. 10; BT-Drs 13/1445, S. 7; Stelkens et al. (2014).

⁶⁹ Vgl. Schink in: Knack & Henneke (2014).



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

Eine immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung nach § 4 BImSchG ist Voraussetzung für Errichtung, Betrieb und wesentliche Änderung⁷⁰ von Anlagen, die mit Lärm- oder Schadstoffimmissionen von erheblichem Ausmaß einhergehen oder aufgrund anderer Gefahren die Erheblichkeitsschwelle überschreiten.⁷¹ Eine abschließende Aufzählung aller genehmigungsbedürftigen Anlagen findet sich in Anhang 1 der 4. BImSchV. Sie umfasst Kohle- und Gaskraftwerke zur Stromerzeugung⁷² ebenso wie Windkraftanlagen,⁷³ große Tiermastbetriebe⁷⁴ und Abfallentsorgungsanlagen.⁷⁵ Für das Verfahren der Genehmigungserteilung existieren wie im Fachplanungsrecht zwei Ausprägungen. § 10 BImSchG, §§ 1 ff. 9. BImSchV normieren ein förmliches, § 19 BImSchG⁷⁶ ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren. Letzteres gilt wie die Plangenehmigung für Anlagen mit geringeren Auswirkungen auf Umwelt und Nachbarschaft, die nicht den Anforderungen des UVP-Gesetzes unterliegen;⁷⁷ eine ÖB findet nur im förmlichen Verfahren statt.⁷⁸

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 BImSchG und § 73 VwVfG einem vergleichbaren Grundschema.⁷⁹

Gemäß § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, § 10 Abs. 1 S. 1 9. BImSchV sind die Antragsunterlagen einen Monat zur öffentlichen Einsichtnahme auszulegen. Anschließend können Einwendungen erhoben und ein Erörterungstermin durchgeführt werden.⁸⁰ Anders als im PFV ist die Einwendungsberechtigung nicht an eine drohende Verletzung eigener Rechte oder Interessen gebunden, § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG, § 12 9. BImSchV sehen eine Popularteilnahme vor.⁸¹ Gleichwohl bezieht sich der Begriff der Einwendung auch in § 10 Abs. 2 S. 4 BImSchG nur auf kritische Äußerungen mit Bezug zum konkreten Vorhaben, Einwenderinnen und Einwender müssen erläutern, welche Rechtsgutsgefährdungen oder Beeinträchtigungen zu befürchten sind.⁸² Die reguläre Einwendungsfrist nach § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG beträgt wie im Fachplanungsrecht zwei Wochen. Eine verlängerte Frist von einem Monat gilt erstens gemäß § 10

⁷⁰ Vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG, § 16 Abs. 1 BImSchG.

⁷¹ Vgl. Jarass (2017). Eine Einschränkung erfährt die Genehmigungspflicht für Anlagen, die keinen gewerblichen oder wirtschaftlichen Zwecken dienen, vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 BImSchG.

⁷² Vgl. Ziff. 1.1 Anhang 1 der 4. BImSchV; Jarass (2017).

⁷³ Vgl. Ziff. 1.6 Anhang 1 der 4. BImSchV.

⁷⁴ Vgl. Ziff. 7.1 Anhang 1 der 4. BImSchV.

⁷⁵ Vgl. Ziff. 8.1 Anhang 1 der 4. BImSchV.

⁷⁶ Auch für dieses Verfahren gilt der überwiegende Teil der 9. BImSchV, vgl. Jarass (2017).

⁷⁷ Vgl. Jarass, in: Jarass (2017), § 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.

⁷⁸ Vgl. § 19 Abs. 2 BImSchG.

⁷⁹ Die beiden Zulassungsentscheidungen unterscheiden sich darin, dass der Antragsteller 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. 35, 37. 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 (2017); Lieber (2012), S. 7ff.

⁸⁰ Vgl. § 10 Abs. 3 S. 4, Abs. 6 BImSchG, §§ 14 ff. 9. BImSchV.

⁸¹ Vgl. Dietlein, in: Landmann & Rohmer (2018). 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. Gurliit (2012), S. 837.

⁸² Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 176 (178); Jarass (2017). Zum Begriff der Einwendung im Sinne von § 73 Abs. 6 VwVfG vgl. oben, 4.2.1.2, S. 8.



Abs. 3 S. 4 HS 2 BImSchG für Anlagen, die bedingt durch ihr erhöhtes Gefahrenpotential der Industrieemissionsrichtlinie⁸³ unterliegen.⁸⁴ Zweitens wirkt sich § 21 Abs. 2, 3 UVPG auch auf immissionsschutzrechtliche Verfahren aus, die einer UVP-Pflicht unterliegen.⁸⁵ Nach § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG sind verfristete Einwendungen präkludiert. Infolge der unionsrechtlich veranlassten Reformen des Umweltverfahrensrechts handelt es sich um eine rein formelle Präklusion,⁸⁶ 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 BImSchG unterstützen, indem sie ihren Sachverstand im Genehmigungsverfahren einbringen; eine Pflicht zur Beteiligung im behördlichen Verfahren wird damit jedoch nicht begründet.⁸⁷

Der Erörterungstermin ist im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß § 10 Abs. 6 BImSchG optional und wird nach § 18 Abs. 5 S. 1 9. BImSchV vor Erörterung aller Einwendungen beendet, wenn sein Zweck erreicht ist.⁸⁸ § 16 9. BImSchV präzisiert die Voraussetzungen seines Wegfalls; die dabei zum Ausdruck kommenden Überlegungen liegen 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.⁸⁹ Im Gegensatz zum PFV ist der immissionsschutzrechtliche Erörterungstermin grundsätzlich öffentlich.⁹⁰ Die inhaltliche Leitlinie der konzentrierten Verhandlungsführung einerseits und substantiellen Erörterung andererseits gilt jedoch für beide Verfahrensregime.⁹¹

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.⁹²

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.

⁸³ 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.

⁸⁴ Vgl. Jarass (2013), S. 170.

⁸⁵ Abs. 2 sieht eine einmonatige, Abs. 3 eine bis zu dreimonatige Auslegungsfrist vor, vgl. oben, 4.2.1.2, S. 9.

⁸⁶ Vgl. BT-Drs. 19/9526, S. 49, 47; Dietlein, in: Landmann & Rohmer (2018); Jarass (2017). UVPG entfaltet im Anwendungsbereich des § 10 Abs. 3 BImSchG mithin keine konstitutive Wirkung. Vgl. aber oben, 4.2.1.2, S. 9, zur Wirkung auf das Planfeststellungsverfahren

⁸⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 2015, S. 1532 (1534); BT-Drs. 18/9526, S. 49, 47. Dietlein, in: Landmann & Rohmer (2018); Jarass (2017).

⁸⁸ Vgl. Dietlein, in: Landmann & Rohmer (2018).

⁸⁹ Vgl. Dietlein, in: Landmann & Rohmer (2018). Zur Entbehrlichkeit des Erörterungstermins im Fachplanungsrecht vgl. oben, 4.2.1.2, Fn. 61.

⁹⁰ Vgl. § 18 Abs. 1 S. 1 9. BImSchV.

⁹¹ Vgl. Dietlein, in: Landmann & Rohmer (2018).

⁹² Vgl. § 13 Abs. 5 Nr. 3 ROG.



3 S. 1 LPIG trifft die gleiche Aussage für Regionalpläne.⁹³ 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.⁹⁴ 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.⁹⁵

Für bestimmte, in § 1 RoV genannte Vorhaben wird vor Eröffnung des Planfeststellungs- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens ein ROV durchgeführt.⁹⁶ Dazu zählen beispielsweise Windkraftanlagen ab einer bestimmten Größenordnung⁹⁷ oder Bundesfernstraßen.⁹⁸ Das in § 15 ROG, §§ 18 f. ff. LPIG geregelte ROV bezieht sich auf ein konkretes Vorhaben an einem konkreten Standort und beurteilt es unter raumordnerischen Gesichtspunkten. Dabei findet insbesondere eine Auseinandersetzung mit Standort- oder Trassenalternativen statt.⁹⁹ 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.¹⁰⁰

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.¹⁰¹ 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 UVP-Gesetzes, richtet sich die ÖB im PFV nicht nach § 32 KrWG, sondern nach den – höheren – Anforderungen der §§ 39 ff. UVPG.¹⁰²

In anderen Bereichen des Fachrechts entfalten die Partizipationsanforderungen des UVP-Gesetzes 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

⁹³ Die landesrechtlichen Vorschriften konkretisieren die Anforderungen des § 9 Abs. 2 ROG, vgl. BT-Drs. 18/10883, S. 47.

⁹⁴ Vgl. § 9 Abs. 4 S. 2, 6, Abs. 5 LPIG, § 12 Abs. 3 S. 2, 6, Abs. 4 LPIG.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ Auf Antrag des Vorhabenträgers kann ein ROV auch vor der Zulassung anderer Anlagen durchgeführt werden, vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 LPIG.

⁹⁷ Vgl. § 1 Ziff. 1 RoV.

⁹⁸ Vgl. § 1 Ziff. 8 RoV.

⁹⁹ 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 (2018), S. 474.

¹⁰⁰ Die bundesrechtliche Vorschrift des § 15 Abs. 3 ROG verlangt seit 2017 keine optionale, sondern eine verpflichtende ÖB, vgl. BGBl. 2017 I, S. 1245 (1249); BT-Drs. 18/10883, S. 55. § 19 LPIG sah eine entsprechende Pflicht bereits vor, vgl. Landesplanungsgesetz (LplG) in der Fassung vom 10. Juli 2003, GBl. 2003, S. 385.

¹⁰¹ Vgl. § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, Abs. 2 KrWG.

¹⁰² Vgl. § 32 Abs. 4 KrWG; Kropp, in: Giesberts & Reinhardt (2016).



unterzogen werden muss, ist vor seiner Verabschiedung eine ÖB nach Maßgabe von § 42 UVPG durchzuführen.¹⁰³

Auch im Verfahren über die Aufstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen nach § 75 WHG resultiert die Notwendigkeit einer ÖB aus der SUP-Pflicht.¹⁰⁴

3.2.2 Frühe und nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung jenseits der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung

Die unter 3.2.1 erläuterten Regelungen beziehen sich auf den Zeitraum nach Eröffnung und vor Abschluss des Verwaltungsverfahrens. Sie setzen Beteiligungsinstrumente fest, die abstrakt-generell geltenden Anwendungsvoraussetzungen, Form-, Frist- und Inhaltsanforderungen unterliegen. Daneben existieren Teilnehmungsformate, die nicht Teil des gesetzlich geregelten Verwaltungsverfahrens 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 von ihnen sind ausdrücklich geregelt. § 3 Abs. 1 S. 1 BauGB sieht vor Aufstellung eines Flächennutzungs- oder Bauleitplans eine frühe ÖB vor. § 25 Abs. 3 VwVfG betrifft primär die frühe ÖB¹⁰⁵ und gilt für alle Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können. Mithin gelangt er vor zahlreichen Raumordnungs-, Planfeststellungs- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zur Anwendung; eine UVP-Pflicht des Vorhabens setzt er nicht voraus.¹⁰⁶ Eine akzeptanzfördernde Wirkung kann die frühe Beteiligung nur bei entsprechender Motivation des Vorhabenträgers oder Antragstellers entfalten; ist letzterer grundrechtsberechtigt, hat er außerdem die Freiheit, die wesentlichen Eckpunkte des Vorhabens im Rahmen der Antragstellung selbst festzulegen. Infolgedessen sieht § 25 Abs. 3 VwVfG keine Pflicht zur Durchführung der Beteiligung vor und überlässt dem Vorhabenträger die Ausgestaltung von Form und Ablauf.¹⁰⁷ § 25 Abs. 3 S. 1, 3 VwVfG verlangen lediglich, eine – prinzipiell weit zu verstehende – betroffene Öffentlichkeit über das Vorhaben und seine Auswirkungen zu informieren und eine Äußerungs- und Erörterungsmöglichkeit zu schaffen¹⁰⁸. Die erlangten Ergebnisse müssen Öffentlichkeit und Behörden nach § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG zwar mitgeteilt werden¹⁰⁹, dem Vorhabenträger

¹⁰³ Anlässlich der Aufstellung des aktuellen Bundesverkehrswegeplans 2030 fand die ÖB 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: 15.07.2020).

¹⁰⁴ Vgl. Guckelberger (2012), S. 361 ff.. SUP-pflichtig sind Hochwasserrisikomanagementpläne gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1, Anlage 5 Ziff. 1.3 UVPG.

¹⁰⁵ Die frühe ÖB 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. Stelkens et al. (2014).

¹⁰⁶ § 25 Abs. 3 S. 5 VwVfG sieht eine Subsidiarität gegenüber anderen Teilnehmungsverfahren vor Antragstellung vor. Angesichts der Tatsache, dass die frühe ÖB 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 Teilnehmungs-scopeing soll beispielsweise nicht darunter fallen, vgl. Feldmann (2015), S. 324; Hertel & Munding (2012), S. 2623; Bader & Ronellenfitsch (2016). Für eine Beurteilung in Abhängigkeit der im konkreten Fall vorweggenommenen Inhalte Lieber: in Mann et al (2019).

¹⁰⁷ Vgl. Ziekow (2013), S. 756. Kritisch zur weitreichenden Freiheit des Vorhabenträgers Appel (2013), S. 352.

¹⁰⁸ Vgl. Mann et al. (2019); Stengel et al. (2014).

¹⁰⁹ Vgl. Lieber (2012).



steht es aber frei, ihnen im Antrag auf Planfeststellung oder Genehmigung Rechnung zu tragen oder nicht¹¹⁰. Die Planfeststellungs- oder Genehmigungsbehörde wird in § 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG dazu verpflichtet, den Vorhabenträger zur frühen ÖB anzuhalten.¹¹¹

Eine mit § 25 Abs. 3 VwVfG wortgleich übereinstimmende Regelung enthält § 25 Abs. 3 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes Baden-Württemberg.¹¹² Folglich erstreckt sich auch ihr Anwendungsbereich auf Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können.¹¹³ In Abgrenzung zu § 25 Abs. 3 des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes müssen diese Vorhaben den Verfahrensgesetzen des Landes unterliegen, ein Beispiel ist die Planfeststellung von Landesstraßen.¹¹⁴

§ 2 UVwG Baden-Württemberg fordert die frühe ÖB für Vorhaben, die der Pflicht zur Planfeststellung oder zur UVP nach Anhang 1 des UVP-Gesetzes unterliegen.¹¹⁵ Hinsichtlich seines Adressatenkreises geht § 2 Abs. 1 UVwG BW über § 25 Abs. 3 der Verwaltungsverfahrensgesetze hinaus. § 2 Abs. 1 UVwG BW statuiert Pflichten für Vorhabenträger; dabei kann es sich um staatliche Stelle oder Private Vorhabenträger handeln. § 25 Abs. 3 der Verwaltungsverfahrensgesetze ist an Behörden adressiert und verpflichtet sie zur Einwirkung auf den Vorhabenträger.¹¹⁶

Abzugrenzen sind die oben beschriebenen Maßnahmen der frühen ÖB von Verfahren der Antragsberatung. Solche Verfahren sind in § 2 9. BlmSchV oder – in Gestalt des Beteiligungs-scopings – in § 15 UVPG explizit geregelt; im PFV entsprechen sie einer verbreiteten Praxis¹¹⁷ Anders als § 25 VwVfG, § 25 LVwVfG BW und § 2 UVwG BW dienen sie jedoch nicht dazu, Akzeptanz und Transparenz des Verfahrens zu fördern,¹¹⁸ sondern vielmehr der Steigerung der inhaltlichen Qualität der Antragsunterlagen.¹¹⁹ Infolgedessen binden sie einen anderen Personenkreis ein und sehen andere Maßnahmen vor. § 2 Abs. 2 9. BlmSchV nennt als Beteiligte Antragsteller und Behörden; eine ÖB sieht er nicht vor. Auch im Fachplanungsrecht sind nur Vorhabenträger und Behörden involviert.¹²⁰ Ziel des Scoping-Verfahrens ist es, den Vorhabenträger oder Antragsteller über notwendige Inhalte des UVP-Berichts zu beraten. Dazu sind ihm nach § 15 Abs. 1 S. 3 UVPG behördlicherseits Informationen zur Verfügung zu stellen.¹²¹ Daneben können weitere Punkte, namentlich die Zeitplanung, erörtert werden. Gemäß § 15 Abs. 3 UVPG ist es möglich, in das Scoping-Verfahren einen Besprechungstermin

¹¹⁰ Vgl. Feldmann (2015), S. 324; Hertel & Munding (2012), S. 2624f.

¹¹¹ Vgl. Lieber (2012); Stelkens et al. (2014); Ziekow (2013), S. 756, teilweise mit näheren Ausführungen zur Frage, ob Anhörungs- oder Planfeststellungsbehörde Adressatin der Verpflichtung sind.

¹¹² GBl 2005, S. 350.

¹¹³ Vgl. § 25 Abs. 3 S. 1 LVwVfG BW.

¹¹⁴ 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 BlmSchG i. V. m. §§ 1 ff. 9. BlmSchV stellt eine bundesrechtliche Regelung dar, für die § 25 Abs. 3 Bundesverwaltungsverfahrensgesetz gilt.

¹¹⁵ Vgl. Arndt (2015), S. 194.

¹¹⁶ § 25 Abs. 3 VwVfG und § 25 Abs. 3 LVwVfG BW stellen daher einen Unterfall der Beratungspflicht dar, vgl. Arndt (2015), S. 194.

¹¹⁷ 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 (2016).

¹¹⁸ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15, 16 f.; Mann et al. (2019).

¹¹⁹ Vgl. BT-Drs. 18/11499, S. 87; Beckmann (2018); Klages (2016); Kment (2007).

¹²⁰ Vgl. Stelkens et al. (2014); Schink (2014).

¹²¹ Vgl. Kment (2014); Schink et al. (2018). Das Verfahren kann nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch noch nach Einreichung des Planfeststellungsantrags stattfinden, vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 682.



zu integrieren. An ihm kann neben Fachbehörden, Sachverständigen und Umweltschutzvereinigungen auch die Öffentlichkeit teilnehmen¹²². Organisatorisch ist es möglich, Beteiligungs-scoping-Besprechung und frühe ÖB in einem Termin zusammenzulegen.¹²³

Für die Phase nach Eröffnung des Raumordnungs-, Planfeststellungs- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens existiert mit § 4 UVwG BW eine ausdrückliche Vorschrift über eine informelle Beteiligungsmaßnahme.¹²⁴ 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.¹²⁵

Zusätzliche Partizipationsformen 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.¹²⁶ 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.¹²⁷

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

Den unter 3.2 untersuchten Verwaltungsverfahren zur Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen werden in der rechtspolitischen und -soziologischen Diskussion mehrere Funktionen zugeschrieben.¹²⁸ 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.¹²⁹ Ihr zufolge soll das Verfahren dazu beitragen, dass die Behörde eine sachlich richtige, mit den materiell-inhaltlichen Anforderungen übereinstimmende Entscheidung trifft.¹³⁰ Diese, im Rechtsstaatsprinzip verankerte Funktion wird durch diejenigen Verfahrenselemente gefördert, die die entscheidungserheblichen Informationen vermitteln.¹³¹ Dazu zählen nicht nur fachbehördliche Stellungnahmen und die von Antragstellern oder Vorhabenträgern zur Verfahrenseröffnung

¹²² Vgl. Beckmann (2018), S. 14 ff.; Ausführlich zum Scopingtermin Kment (2014), S. 13 ff.

¹²³ Vgl. BT-Drs. 17/11394, S. 46; Peters et al. (2019); Schink et al. (2018).

¹²⁴ 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. Hafft & Schlieffen (2012), S. 1005.

¹²⁵ Näher zu § 4 UVwG BW vgl. Feldmann (2015), S. 324 ff.

¹²⁶ Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 1258; Siegel (2012), S. 1004; Schmitz (2014); Ziekow (2013), S. 756.

¹²⁷ Vgl. Mehler (2012), S. 1288 ff.

¹²⁸ Vgl. Gurlit (2011), S. 238 ff.; Wahl (1983), S. 157.

¹²⁹ Vgl. Gurlit (2011), S. 238; Pünder 2016.

¹³⁰ Vgl. BVerwGE 98, 339 (345); Lieber (2012); Stelkens et al. (2014); Ziekow (2013), S. 73.

¹³¹ Vgl. BVerwGE 98, 339 (345); Lieber (2012), S. 92, 175; Pünder (2016), S. 13 f. mit Verweis auf BVerfGE 46, 325 (333); 53, 30 (74).



eingereichten Unterlagen, sondern auch die Konsultation der Öffentlichkeit. Durch Stellungnahmen und Einwendungen von Interessierten oder Betroffenen¹³² 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.¹³³ 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 Antragsteller oder 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.¹³⁴

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.¹³⁵ 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.¹³⁶

Verfahren zur Planung und Zulassung von Infrastrukturanlagen sollen außerdem den Ausgleich der unterschiedlichen, von der Maßnahme berührten Interessen fördern,¹³⁷ zur Befriedung etwaiger Konflikte beitragen¹³⁸ und die Akzeptanz des Entscheidungsfindungsprozesses stärken.¹³⁹ Hergeleitet werden diese drei Funktionen aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip sowie aus dem Unionsrecht.¹⁴⁰ Verwirklicht werden sie vor allem durch Maßnahmen der ÖB.¹⁴¹

Die oben erläuterten Regelungen über die förmliche ÖB können die insoweit relevanten Fragen jedoch nur teilweise adressieren. Möglich ist dies im Rahmen der ÖB im ROV, die seit 2017 verbindlich ist.¹⁴² Sie muss eine umfassende Betrachtung von Planungsalternativen einschließen, die gegebenenfalls über die Überlegungen des Vorhabenträgers hinausreicht.¹⁴³ Vor Eröffnung des Zulassungsverfahrens angesiedelt, ermöglicht sie eine öffentliche Diskus-

¹³² Vgl. die unter 4.2.1 beschriebenen Beteiligungsrechte im Planfeststellungs-, Raumordnungs- und immissionsrechtlichen Verfahren, sowie die Beteiligungsrechte nach dem UVP-Gesetz.

¹³³ Vgl. T-Drs. 18/9526, S. 47 mit Verweis auf BVerwGE 152, 10 Rn. 25.

¹³⁴ Vgl. Planungsleitfaden, S. 9; Stelkens et al. (2014).

¹³⁵ Vgl. oben, 4.1, S. 3.

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 53, 30 (77); 61, 82 (114 f.); BVerwGE 75, 213 (227); Pünder (2016); Burgi (2012); Blümel (1982), S. 29 ff.; Hett (1994), S. 192 ff.; Schenke (1982), S. 320 ff.

¹³⁷ Vgl. Schmidt-Aßmann (2007); Schneider (2012).

¹³⁸ Vgl. Stelkens et al. (2014); Wahl (1983), S. 157; Würtenberger (1999), S. 166 f.

¹³⁹ Vgl. Gurlit (2011), S. 244; Schneider (2012), S. 259 ff.; anlehnend Kurz (1992), S. 14, 32 f.

¹⁴⁰ Vgl. Lieber (2012), S. 10 f.; Würtenberger (1991), S. 261. Kritisch zur Herleitung der Akzeptanzfunktion aus dem Demokratieprinzip Gurlit (2011), S. 244 f.; Kunig & Rublack (1990), S. 10f.. Zur Begrenzung der Akzeptanzfunktion durch das Rechtsstaatsprinzip vgl. Schmidt-Aßmann (2004), S. 103; Schoch (1992), S. 31f.; Würtenberger 1991, S. 259. Zum Unionsrecht vgl. Erbguth (2018); 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.

¹⁴¹ Vgl. Stelkens et al. (2014); Schmidt-Aßmann (2007); Schneider (2012); Wahl (1983), S. 159; Würtenberger (1999), S. 166f.

¹⁴² Vgl. oben, 4.2.1.4, S. 14.

¹⁴³ 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 ÖB im ROV vgl. auch Erbguth (2018).



sion über die Grundzüge des Projekts in einem Zeitraum, in dem diese noch beeinflusst werden können.¹⁴⁴ Nach Eröffnung des Zulassungsverfahrens entfalten die gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmaßnahmen nur begrenzten Einfluss auf das „Ob“ der Vorhabenrealisierung, den Standort oder Planungsalternativen.¹⁴⁵ 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“,¹⁴⁶ weil sie beispielsweise im Anhörungsverfahren thematisiert wurden.¹⁴⁷ Aufgrund ihrer Bedeutung für den Rechtsschutz unterliegt die Beteiligung im Zulassungsverfahren zudem klaren Form- und Fristenfordernissen, 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.¹⁴⁸ 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 werden¹⁴⁹ oder grundlegende Vorbehalte gegen eine Technologie oder einem Anlagentyp.¹⁵⁰ Entsprechend kritisch wird ihr Potential beurteilt, in konfliktbehafteten Situationen für Befriedigung zu sorgen oder die Akzeptanz des Verfahrens und der behördlichen Entscheidung zu fördern.¹⁵¹

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.¹⁵² Nach Antragstellung können runde Tische, Projektbeiräte oder Mediationsverfahren die oben beschriebenen Einschränkungen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung ausgleichen.¹⁵³ Im Rahmen des Erörterungstermins können Interessenausgleich und Konfliktbefriedigung in gewissem Umfang erzielt werden. So kann die Zusage bestimmter Schutzvorkehrungen dazu führen, dass das Lärmschutzbedürfnis einer Anwohnerin oder eines Anwohners befriedigt wird, in anderen Fällen mag das direkte Gespräch zur Klärung von Missverständnissen führen.¹⁵⁴ Eine Überwindung grundsätzlicher Konflikte oder Akzeptanzdefizite scheidet aber meist an den zeitlichen und inhaltlichen Grenzen, denen der Erörterungstermin in seiner Eigenschaft als Teil des gesetzlichen Verwaltungsverfahrens unterliegt.¹⁵⁵ Nicht-förmliche Maßnahmen bieten demgegenüber den Vorteil, über einen längeren Zeitraum ohne Ergebnisdruck durchgeführt werden

¹⁴⁴ Vgl. Durner (2011), S. 358; Gurlit (2012), S. 839. Diesem Gedanken trägt auch die VwV ÖB Rechnung, vgl. unten, 5.3.2, S. 28.

¹⁴⁵ Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 8, 4.2.1.3, S. 11.

¹⁴⁶ BVerwG, NVwZ 1991, S. 784.

¹⁴⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 1997, S. 910; BVerwGE 75, 239; Erbguth (1992), S. 212; Lieber (2012), S. 182; Ziekow (2013).

¹⁴⁸ Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 8, 4.2.1.3, S. 12.

¹⁴⁹ Arndt (2017), S. 243 verweist beispielhaft auf die langwährende Rivalität zweier Teilorte, die sich anlässlich der Genehmigung eines Windparks als versteckte Konfliktquelle erweist.

¹⁵⁰ Vgl. Planungsleitfaden, S. 31; Appel (2013), S. 347; Arndt (2017), S. 242f.; Brettschneider (2016), S. 221ff..

¹⁵¹ Vgl. Appel (2013), S. 346f.; Erbguth (2018), S. 121 ff.; Gurlit (2012), S. 835 ff.; speziell zum Erörterungstermin Gaßner et al. (1992), S. 14 ff.; Schink (2011), S. 239 ff.; Steinberg (2011), S. 343f.; Würtenberger (1996), S. 125; Ziekow (2012), S. D 43.

¹⁵² Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15; Appel (2013), S. 351, 353 ff.; Gurlit (2012), S. 839; Erbguth (2018), S. 121 ff.; Steinberg (2011), S. 344. Zur geschichtlichen Entwicklung der Forderung nach einer frühen ÖB vgl. Durner (2011), S. 356 f.

¹⁵³ Vgl. Arndt (2017), S. 242 f.; Gurlit (2012), S. 840; Steinberg (2011), S. 347; Wulfhorst (2011), S. 588; zurückhaltend Erbguth (2018), S. 121 ff.. Zur ÖB nach Erteilung der Vorhabenzulassung vgl. Steinberg (2011), S. 345.

¹⁵⁴ Gegen den umfassenden Verzicht auf den Erörterungstermin daher Guckelberger (2006), S. 100; Gurlit (2012), S. 837, 840; Steinberg (2011), S. 343 f..

¹⁵⁵ Vgl. Guckelberger (2006), S. 101; Hett (1994), S. 123 ff.; Steinberg (2011), S. 343 f..



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.¹⁵⁶ Probleme bereitet zudem die Integration der nicht-förmlich erlangten Ergebnisse in das förmliche Verfahren.¹⁵⁷

Eine letzte Funktion von Verfahren zur Planung und Genehmigung von Infrastrukturanlagen liegt darin, die Effizienz der Entscheidungsfindung zu gewährleisten. Sie wurzelt im Rechtsstaats- und Demokratieprinzip¹⁵⁸ 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.¹⁵⁹ Zur so verstandenen Effizienzfunktion des Beteiligungsverfahrens tragen die unterschiedlichen Formen der ÖB insoweit bei, als sie entscheidungserhebliche Informationen vermitteln und die Möglichkeit eröffnen, Konflikte vor Erteilen der Zulassungsentscheidung zu lösen.¹⁶⁰

4 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungsleitfaden

Die VwV ÖB und der Leitfaden für eine neue Planungskultur sind Ausdruck der unter 3.3 beschriebenen Entwicklung. In Reaktion auf konfliktreiche Planungsverfahren wie Stuttgart 21 oder den Flughafen Frankfurt (Main) und die Diskussion um Defizite der förmlichen ÖB im Beteiligungsverfahren wächst in Theorie und Praxis die Bedeutung ergänzender Beteiligungsmaßnahmen.¹⁶¹ Die Landesregierung Baden-Württemberg vereinbarte im Koalitionsvertrag 2011, eine Reform der ÖB im Planungswesen durchzuführen. Ein Baustein dieser Reform sind die VwV ÖB und der sie ergänzende Planungsleitfaden.¹⁶² Gesetzgebungstechnisch beschreiben sie einen Mittelweg zwischen Verbindlichkeit und Freiwilligkeit. Während die VwV ÖB als Binnenrechtsnorm von den Behörden des Landes beachtet werden muss, enthält der Planungsleitfaden Empfehlungen für alle Verfahrensbeteiligten, die eigenverantwortlich umgesetzt werden können. Dieser Ansatz trägt einerseits dem Gedanken Rechnung, dass erfolgreiche ÖB neben normativen Vorgaben eine entsprechende Planungskultur voraussetzt.¹⁶³ Andererseits berücksichtigt er, dass rein freiwillige Lösungen die Bereitschaft zu und das Vertrauen in ÖB schmälern können.¹⁶⁴

¹⁵⁶ Vgl. Steinberg (2011), S. 345 f.

¹⁵⁷ Vgl. unten, 5.4, S. 32.

¹⁵⁸ Vgl. Vgl. Kopp (1971), S. 200 ff.; Schmidt-Aßmann (2012); Schneider (2012). Teilweise wird sie auch aus dem haushaltswirtschaftlichen Grundsatz des Art. 114 Abs. 2 S. 1 GG abgeleitet, vgl. Würtenberger (1999), S. 144.

¹⁵⁹ Vgl. Pünder (2016); Wahl (1983), S. 164 f.; Erbguth (2009), S. 921 ff.; Schmidt-Aßmann (2012), S. 89 f.

¹⁶⁰ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 15; LT-Drs. 15/5487, S. 4 f., 59; Steinberg (2011), S. 344.

¹⁶¹ Die Bürgerbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren war Beratungsgegenstand der Abteilung öffentliches Recht auf dem 69. Deutschen Juristentag in München, vgl. Ziekow (2012), S. D1ff.. Aus der übrigen Literatur vgl. Appel (2013), S. 341 ff.; Burgi (2012), S. 277 ff.; Gurliß (2012), S. 833 ff.; Schönenbroicher (2010), S. 466 ff.; Steinberg (2011), S. 340 ff.; Wulfhorst (2011), S. 581 ff.

¹⁶² Vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg/SPD Baden-Württemberg, S. 59 f; Erler & Arndt (2014), S. 81.

¹⁶³ Vgl. Durner (2011), S. 359 f.; Wulfhorst (2011), S. 587 ff.

¹⁶⁴ Vgl. Ziekow (2012), S. D88.



4.1 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Ziele, Grundsätze und Bedeutung

Ziel der VwV ÖB ist es, in Planungs- und Zulassungsverfahren eine Haltung oder Einstellung zur ÖB zu etablieren, die sich an drei Schlagworten orientiert: „Augenhöhe, Transparenz und die Einbeziehung von Bürgerideen“¹⁶⁵. Die in der VwV ÖB getroffenen Regelungen sollen den Interessenausgleich und die Konfliktbefriedung fördern und die Akzeptanz von Verfahren und Vorhaben¹⁶⁶ ebenso steigern wie die effiziente Verfahrensführung. Zudem soll die sachlich-inhaltliche Qualität planerischer Entscheidungen verbessert werden.¹⁶⁷ Zur Erreichung dieser Ziele sollen die Bürgerinnen und Bürger am Verfahren der Entscheidungsfindung mitwirken, nicht aber an der eigentlichen Entscheidung; somit führt die ÖB im Sinne der VwV ÖB nicht zur Stärkung direktdemokratischer Elemente.¹⁶⁸ Die nach der Vorstellung des Normgebers zum Einsatz kommenden Beteiligungsmaßnahmen sind von unterschiedlicher Intensität. Neben der Information der Öffentlichkeit soll ihr verstärkt die Möglichkeit gegeben werden, Meinungen und Kritik zu artikulieren. Außerdem soll sie sich aktiv in die Lösungsfindung und Planung einbringen können.¹⁶⁹

Zum wesentlichen Inhalt der VwV ÖB zählen vier Instrumente, die die förmliche ÖB im Planungsprozess ergänzen: Beteiligungsscoping, frühe, nicht-förmliche und nachlaufende ÖB. Sie orientieren sich an zwei Leitlinien. Einerseits soll die Öffentlichkeit vor und nach dem eigentlichen Verfahren der Vorhabenzulassung eingebunden werden.¹⁷⁰ Andererseits gilt der Gedanke der Subsidiarität; die zusätzliche Beteiligung soll nur dann stattfinden, wenn sie einen Mehrwert verspricht. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Verknüpfung der ergänzenden Instrumente mit dem förmlichen Verwaltungsverfahren. Um sie zu gewährleisten sieht Ziff. 8 der VwV ÖB verschiedene Maßnahmen vor, die sich auf mehrere Schritte des förmlichen Zulassungsverfahrens beziehen.

Die VwV ÖB stellt eine ermessenslenkende Verwaltungsvorschrift dar. Somit handelt es sich um eine rechtliche Regelung mit interner Wirkung für die Behörden des Landes. Ihre Bedeutung im Verhältnis zu den gesetzlichen Regelungen liegt darin, bestehende Handlungs- und Ermessensspielräume auszufüllen und die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe zu präzisieren. Beispielsweise stellen mehrere Bestimmungen des Fachrechts die Durchführung eines Erörterungstermins in das Ermessen der Anhörungsbehörde.¹⁷¹ Ziff. 7.2 VwV ÖB ordnet an, dass im Anwendungsbereich dieser Bestimmungen regelmäßig ein Erörterungstermin stattfinden soll. Die in § 25 Abs. 3 VwVfG normierte Pflicht der Behörden, den Vorhabenträger zur Durchführung einer frühen ÖB zu veranlassen, wird in Ziff. 2 und 3 VwV ÖB konkretisiert,¹⁷² der auslegungsbedürftige Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelung in Ziff. 1.2 VwV ÖB eindeutig bestimmt.¹⁷³ Ziff. 9.2 VwV ÖB konkretisiert das allgemeine Verfahrensermessen des § 10 VwVfG. Die Behörde ist verpflichtet, in den Grenzen des gesetzlich Zulässigen, auf eine Einigung zwischen Vorhabenträger und Dritten hinzuwirken, insbesondere sollen die Benennung von Gutachterinnen und Gutachtern und die Formulierung der gutachtlich zu beantwortenden Fragen im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen. Im ROV bewirkt die VwV ÖB eine

¹⁶⁵ Ziff. 1.1 VwV ÖB.

¹⁶⁶ Zum Unterschied zwischen der Akzeptanz des Verfahrens und der Akzeptanz der Entscheidung vgl. Ziekow (2013), S. 755.

¹⁶⁷ Vgl. Ziff. 1.1 VwV ÖB; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg/SPD Baden-Württemberg, S. 59 f.; Planungsleitfaden, S. 13, 16.

¹⁶⁸ Vgl. bereits oben, 4., S. 2. Zur Motivation des Normgebers vgl. Erler & Arndt (2014), S. 82; Winter (2012), S. 329.

¹⁶⁹ Vgl. Planungsleitfaden, S. 14.

¹⁷⁰ Vgl. Planungsleitfaden, S. 9.

¹⁷¹ So § 18a AEG, § 22 Abs. 8 NABEG.

¹⁷² Vgl. unten, 5.3.2, S. 30.

¹⁷³ Vgl. Arndt (2015), S. 194f.. Näher zum Anwendungsbereich der VwV ÖB unten, 5.2., S. 25.



Intensivierung der gesetzlich normierten ÖB. Während weder das ROG noch das Landesplanungsgesetz einen Erörterungstermin vorsehen,¹⁷⁴ soll ein solcher nach Ziff. 7.1 VwV ÖB stattfinden und nur im Ausnahmefall unterbleiben. Für die näheren Anforderungen verweist die Vorschrift auf § 73 Abs. 6 VwVfG.

Für die Behörden des Landes sind die Regelungen der VwV ÖB verbindlich. Dies ist gegenwärtig ein Alleinstellungsmerkmal in Deutschland. Zwar existieren ministerielle Richtlinien und Handreichungen zur Durchführung von Planungsverfahren, die Aussagen zur förmlichen und frühen ÖB treffen;¹⁷⁵ eine ressortübergreifende Vorschrift, die informelle Teilnahmeverfahren umfassend thematisiert, kennt jedoch weder der Bund noch ein anderes Bundesland.

4.2 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Anwendungsbereich und Adressatenkreis

Hinsichtlich ihres Adressatenkreises nimmt die VwV ÖB eine wesentliche Differenzierung vor: Das Land als Vorhabenträger treffen andere Pflichten als Kommunen und private Vorhabenträger. In ihrer Eigenschaft als Binnenrecht, als Verwaltungsvorschrift der Landesregierung Baden-Württemberg kann die VwV ÖB die Behörden des Landes unmittelbar verpflichten, nicht aber kommunale Behörden und private Vorhabenträger; mangels Außenrechtswirkung kann sie keine subjektiven Rechte für die Öffentlichkeit begründen.¹⁷⁶ Kommunen und Private werden in der VwV ÖB als „Dritte Vorhabenträger“ bezeichnet.¹⁷⁷ Sie werden insoweit erfasst, als die VwV ÖB die Behörden zum Hinwirken auf Dritte verpflichtet;¹⁷⁸ außerdem finden sich Soll-Vorschriften, die die Durchführung der Teilnahmeverfahren konkretisieren.¹⁷⁹ Indem Ziff. 2.1 und 3.1 VwV ÖB unmittelbare Handlungspflichten für das Land als Vorhabenträger statuieren, umgehen sie ein Problem, dass bei alleiniger Geltung von § 2 UVwG BW, § 25 Abs. 3 LVwVfG BW und § 25 Abs. 3 VwVfG ungelöst bliebe – der Fall, dass ein staatlicher Vorhabenträger der Anregung der Genehmigungsbehörde zur Durchführung einer frühen ÖB nicht nachkommt. Die genannten Vorschriften der VwV ÖB machen eine solche Anregung entbehrlich.¹⁸⁰

Der Begriff der Öffentlichkeit, auf dessen Grundlage sich der potenzielle Teilnehmerkreis der Teilnahmegmaßnahmen bestimmen lässt, ist in der VwV ÖB nicht explizit definiert. Ziff. 4 der VwV ÖB legt ein weites Begriffsverständnis nahe, das Träger öffentlicher Belange, Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter wie Naturschutzverbände und private Dritte einschließt. Letztere sind, anders als im PFV, auch dann teilnahmeberechtigt, wenn sie von dem Vorhaben nicht persönlich betroffen, sondern lediglich interessiert sind.¹⁸¹ Wer im konkreten Einzelfall an der ÖB teilnimmt, ist nicht abschließend in der VwV ÖB geregelt, sondern wird durch den Vorhabenträger im Teilnahmescopeing festgelegt.¹⁸²

Die VwV ÖB gilt für alle Vorhaben, die teilnahmerelevant sind. Der Begriff „teilnahmerelevant“ ist in Ziff. 1.2 der VwV ÖB legaldefiniert. Demnach handelt es sich um Vorhaben, deren

¹⁷⁴ Zur förmlichen ÖB im Raumordnungsverfahren vgl. oben, 4.2.1.4., S. 14 f.

¹⁷⁵ Vgl. Richtlinien für die Planfeststellung nach dem Bundesfernstraßengesetz 2015 (PlaFeR 15), Verkehrsblatt 2015, S. 434 ff.; Richtlinien über den Erlass von Planrechtsentscheidungen für Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes nach § 18 Abs. 1 AEG sowie der Magnetschwebbahnen nach § 1 MBPIG (Planfeststellungsrichtlinien), Eisenbahn-Bundesamt, Bonn, Februar 2019.

¹⁷⁶ Vgl. Arndt (2015), S. 194.

¹⁷⁷ Vgl. die Legaldefinition in Ziff 1.3.2. VwV ÖB.

¹⁷⁸ Vgl. Ziffer 2.2 und 3.2 VwV ÖB.

¹⁷⁹ Vgl. beispielsweise Ziff. 4, 6 VwV ÖB.

¹⁸⁰ Vgl. Arndt (2015), S. 196.

¹⁸¹ Vgl. Erler & Arndt (2014), S. 86.

¹⁸² Vgl. Ziff. 4, 5, 6 VwV ÖB, Planungsleitfaden, S. 41. Zum Teilnahmescopeing vgl. unten, 5.3.1, S. 26.



Zulassung ein PFV oder Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG voraussetzt. Dass die VwV ÖB mit dem Zulassungsverfahren an einem formalen Kriterium anknüpft, hat den Vorteil der klaren Bestimmbarkeit des Anwendungsbereichs. Abgrenzungsschwierigkeiten, die beispielsweise für § 25 Abs. 3 VwVfG beobachtet werden, treten hier nicht auf.¹⁸³

Die in der VwV ÖB getroffenen Regelungen beziehen sich auf zwei Stufen des Planungsprozesses: das eigentliche Zulassungsverfahren der Planfeststellung oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigung und das zuvor stattfindende ROV.¹⁸⁴

Im Bereich der beteiligungsrelevanten Vorhaben muss die VwV ÖB verbindlich angewandt werden, die *Möglichkeit* der Anwendung besteht darüber hinaus in jedem Verfahren, in dem eine umfassende ÖB sachgerecht erscheint.¹⁸⁵

Die Behörden des Landes müssen die VwV ÖB sowohl im Vollzug von Landes-, als auch von Bundesrecht respektieren.¹⁸⁶ Dies gilt auch für diejenigen Materien, für die die Bundesauftragsverwaltung angeordnet ist.¹⁸⁷ Ihre oben beschriebene, normkonkretisierende Wirkung entfaltet die VwV ÖB somit nicht nur für § 25 Abs. 3 des Landes-, sondern auch des Bundesverwaltungsverfahrensgesetzes, auf die in § 18a AEG und § 17a FStrG eröffneten Ermessensspielräume wirkt sie ungeachtet der Tatsache ein, dass es sich um Bundesgesetze handelt.

4.3 VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Wesentliche Inhalte

4.3.1 Beteiligungsscoping und Umfeldanalyse

Das Beteiligungsscoping ist ein partizipatives Verfahren zur Gestaltung der eigentlichen Beteiligung. Es soll eine ÖB ermöglichen, die auf die spezifischen Gegebenheiten des konkreten Einzelfalls eingeht.¹⁸⁸ Nach der Legaldefinition in Ziff. 1.3.5 der VwV ÖB dient es dazu, im Dialog zwischen Vorhabenträger und Vertreterinnen und Vertretern der Öffentlichkeit zwei Fragen zu beantworten: 1. Soll zusätzlich zur förmlichen ÖB eine frühe oder nicht-förmliche Beteiligung nach Maßgabe der VwV ÖB Anwendung finden? 2. Wann und wie soll die zusätzliche Beteiligung stattfinden, welcher Teilnehmerkreis soll einbezogen werden? Ziel ist die Aufstellung eines maßgeschneiderten „Beteiligungsfahrplans“.¹⁸⁹

Ist das Land Vorhabenträger, findet vor einem beteiligungsrelevanten Raumordnungs- und Zulassungsverfahren regelmäßig ein Beteiligungsscoping statt. Bei Bedarf kann es im weiteren Verfahrensverlauf und in der Realisierungsphase erneut durchgeführt werden¹⁹⁰. Nicht erforderlich ist ein Beteiligungsscoping nur in solchen Fällen, in denen eindeutig keine frühe, nicht-förmliche oder nachlaufende Beteiligung erforderlich ist.¹⁹¹ Der Planungsleitfaden spricht von „offenkundig unstreitigen Landesvorhaben“ und beschreibt diese als Vorhaben, in denen „keine Einwände absehbar sind und sich keine Widerstände abzeichnen“.¹⁹² Auch für Dritte

¹⁸³ Vgl. Erler & Arndt (2014), S. 86; Schönenbroicher (2012), S. 447.

¹⁸⁴ Vgl. Ziffer 2 und 3 VwV ÖB.

¹⁸⁵ Vgl. Planungsleitfaden, S. 18. Zur Offenheit des Verwaltungsverfahrensrechts für informelle Beteiligungsverfahren vgl. bereits oben, Kapitel 4.2.2, S. 18.

¹⁸⁶ Vgl. Maunz & Dürig (2018).

¹⁸⁷ Vgl. Maunz & Dürig (2018). Anders Arndt (2017), S. 246. Zu beachten ist allerdings, dass für den Bereich der Bundesauftragsverwaltung nicht die Vorschriften über das Land als Vorhabenträger, sondern diejenigen über Dritte Vorhabenträger gelten, vgl. Ziff. 1.3.2 VwV ÖB.

¹⁸⁸ Vgl. Arndt (2017), S. 244.

¹⁸⁹ Planungsleitfaden, S. 39. Für Empfehlungen zu konkreten Fragestellungen vgl. Planungsleitfaden, S. 42.

¹⁹⁰ Vgl. Planungsleitfaden, S. 39 f.

¹⁹¹ Vgl. Ziff. 4 VwV ÖB.

¹⁹² Jeweils Planungsleitfaden, S. 39.



Vorhabenträger formuliert Ziff. 4 VwV ÖB die Aufforderung, ein Beteiligungsscoping vorzunehmen, Behörden müssen ihn nach Ziff. 2.2 und 3.2 der VwV ÖB dazu animieren.¹⁹³

In der Durchführung des Beteiligungsscopings sind das Land und Dritte Vorhabenträger weitgehend frei. Sie entscheiden, wer eine Einladung zur Teilnahme erhält; Ziff. 4 VwV ÖB fordert lediglich, die Entscheidung auf Grundlage einer Umfeldanalyse zu treffen und konkretisiert den in Betracht kommenden Personenkreis; er soll Vertreterinnen und Vertretern der unterschiedlichen betroffenen Belange und Interessierte umfassen. Bei der Umfeldanalyse handelt es sich um eine Methode, die im Projektmanagement allgemein praktiziert wird. Sie gliedert sich in die Ermittlung der Themenfelder und der Akteure, die im konkreten Fall betroffen sind.¹⁹⁴ Vor dem Beteiligungsscoping muss die Umfeldanalyse die durch das Vorhaben berührten Interessen ermitteln und möglichen Konflikten nachgehen. Zudem stellt sich die Frage, ob Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner ersichtlich sind, die bereits eine Sprecher- oder Multiplikatorenrolle eingenommen haben und daher meinungsbildend auf ein breiteres Umfeld wirken; sie kommen in besonderem Maß als Teilnehmende des Beteiligungsscopings in Betracht.¹⁹⁵ Keine Vorgaben enthält die VwV ÖB in inhaltlicher und methodischer Hinsicht. Vielmehr soll der Vorhabenträger mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall ein sachgerechtes Scopingverfahren wählen. So können sich bei signifikanten Akzeptanzproblemen oder erhöhtem Transparenzbedarf niederschwellige Methoden wie Onlineumfragen anbieten, während in anderen Situationen eine kleine, repräsentative Arbeitsgruppe zum Einsatz kommt.¹⁹⁶

Der subsidiäre Regelungsansatz der VwV ÖB kommt anhand des Beteiligungsscopings besonders deutlich zum Ausdruck. Die im jeweiligen Einzelfall Betroffenen sollen selbst kundtun können, ob und welche Formen der Einbindung sie für erforderlich und sinnvoll erachten. Das Ergebnis kann gerade auch sein, dass keine zusätzliche Beteiligung durchgeführt werden soll. Die VwV ÖB soll nicht zur unnötigen Ausdehnung von Verfahren führen und die Ressourcen der Verwaltung schonen.¹⁹⁷ Betont sei allerdings, dass die eigentliche Entscheidung über Ob und Wie einer frühen oder nicht-förmlichen Beteiligung trotz Vorbereitung im Beteiligungsscoping letztlich dem Vorhabenträger vorbehalten ist. Eine Ausnahme gilt für Vorhaben, bei denen das Land Vorhabenträger ist. Sieht das Ergebnis des Beteiligungsscopings dies vor, muss das Land eine frühe bzw. eine nicht-förmliche Beteiligung durchführen (Ziff. 3.1. VwV ÖB).

Abzugrenzen ist das Beteiligungsscoping im Sinne der VwV ÖB von dem in § 15 UVPG geregelten Umweltscoping. Wenngleich auch nach § 15 Abs. 3 UVPG ein Besprechungstermin mit ähnlichen Teilnehmenden wie im Beteiligungsscoping stattfinden kann, werden dort andere Fragen thematisiert. Einmal dient das Umweltscoping dazu, den Vorhabenträger über Inhalt und Umfang des UVP-Bericht zu beraten, den er nach § 16 UVPG anlässlich der Antragstellung einzureichen hat.¹⁹⁸ Daneben kann die Behörde über den zeitlichen Ablauf und die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des UVP-Verfahrens informieren; gemeint ist insoweit aber nur das gesetzlich geregelte Verfahren, auf die in der VwV ÖB geregelten, zusätzlichen Beteiligungsmaßnahmen nimmt § 15 UVPG nicht Bezug.¹⁹⁹

¹⁹³ Vgl. Planungsleitfaden, S. 42.

¹⁹⁴ Vgl. Planungsleitfaden, S. 23; Arndt (2017), S. 243; zur Umfeldanalyse vgl. Brennecke (2016), S. 333 f.; Brettschneider (2016), S. 230 ff..

¹⁹⁵ Vgl. Planungsleitfaden, S. 41; Arndt (2017), S. 243.

¹⁹⁶ Vgl. Planungsleitfaden, S. 40 f.; Arndt (2017), S. 244; Steinberg (2011), S. 34.

¹⁹⁷ Vgl. Planungsleitfaden, S. 39; Erler & Arndt (2014), S. 87.

¹⁹⁸ Vgl. Peters et al. (2019); Beckmann (2018). Näher zum Scoping-Verfahren oben, 4.2.2., S. 17.

¹⁹⁹ Vgl. Reidt & Augustin (2018); Peters et al. (2019).



4.3.2 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Die frühe ÖB erstreckt sich gemäß Ziff. 1.3.3 der VwV ÖB auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die wesentlichen Eckdaten des Vorhabens sowie auf die Möglichkeit zur Äußerung und Erörterung. Sie verfolgt die Intention, durch frühzeitige Information über das Vorhaben und frühzeitige Einholung von Reaktionen eine qualitative Verbesserung der Planung im Allgemeinen und des verfahrenseröffnenden Antrags im Besonderen zu erzielen sowie Konflikte zu erkennen und zu vermeiden.²⁰⁰

Andere Bestimmungen über eine frühe ÖB, namentlich die oben genannten § 25 Abs. 3 LVwVfG BW, § 25 Abs. 3 VwVfG²⁰¹ und § 2 UVwG BW, werden durch die VwV ÖB konkretisiert und ergänzt; teilweise geht die Wirkung der gesetzlichen Vorschriften über diejenige der VwV ÖB hinaus. So werden private und kommunale Vorhabenträger nach § 2 UVwG BW unmittelbar zur Durchführung einer frühen ÖB verpflichtet, während die VwV ÖB als Verwaltungsvorschrift der Landesregierung nur Landesbehörden in die Pflicht nehmen kann.²⁰² Die VwV ÖB gilt für Vorhaben, die ein PFV oder ein Verfahren nach § 10 BImSchG erfordern,²⁰³ § 2 UVwG BW erfasst zusätzlich alle weiteren UVP-pflichtigen Vorhaben.²⁰⁴ Auch der Anwendungsbereich des § 25 Abs. 3 VwVfG geht über denjenigen der VwV ÖB hinaus; er erstreckt sich auf alle Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können.²⁰⁵ Gleichzeitig gilt jedoch, dass die frühe Beteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG in Planungsprozessen mit Raumordnungs- und Zulassungsverfahren nur einmal stattfinden muss.²⁰⁶ Die VwV ÖB hingegen geht grundsätzlich davon aus, dass die frühe ÖB sowohl vor dem Raumordnungs- als auch vor dem Zulassungsverfahren durchgeführt wird.²⁰⁷ Begründet wird dies mit dem zeitlichen Abstand zwischen Raumordnung und Zulassung und den inhaltlichen Differenzen der beiden Verfahren.²⁰⁸ So entfalten Lärm- oder Naturschutzfragen erst im Zusammenhang mit dem Zulassungsverfahren volle Relevanz, während vor dem ROV, das die Positionierung des Vorhabens unter raumplanerischen Gesichtspunkten prüft, noch sinnvoll erörtert werden kann, ob das Vorhaben überhaupt realisiert werden soll und welche Standort- und Ausführungsalternativen bestehen.²⁰⁹ Somit ermöglicht die ÖB an dieser Stelle einen Dialog über Fragen, die sich in der Planungspraxis als häufige Quelle von Betroffenenprotesten erweisen.²¹⁰ Da das Land als Vorhabenträger nach Ziff. 5 der VwV ÖB zur Thematisierung der beiden Fragen verpflichtet ist, geht die VwV ÖB auch insoweit über § 25 Abs. 3 VwVfG hinaus, der keine näheren Aussagen zum Inhalt der frühen ÖB trifft.

Organisation und Durchführung der frühen ÖB werden nach der Konzeption der VwV ÖB im Beteiligungsscoping erörtert und letztlich durch den Vorhabenträger festgelegt. Er entscheidet

²⁰⁰ Vgl. Planungsleitfaden, S. 25.

²⁰¹ Die beiden Regelungen sind wortgleich, vgl. bereits oben, 4.2.2, S. 16. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im Folgenden nur noch auf § 25 Abs. 3 VwVfG Bezug genommen.

²⁰² Vgl. oben, 4.2.2, S. 16, 5.2., S. 25. Auch § 25 Abs. 3 VwVfG verpflichtet nur Behörden, vgl. oben, 4.2.2, S. 16.

²⁰³ Vgl. oben, 5.2, S. 26.

²⁰⁴ Vgl. Arndt (2015), S. 194; Feldmann (2015), S. 322f..

²⁰⁵ Vgl. Arndt (2015), S. 194.

²⁰⁶ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 17. Zum ROV und seinem Verhältnis zum Zulassungsverfahren vgl. oben, 4.2.1.4, S. 14.

²⁰⁷ Vgl. Ziff. 2, 3 VwV ÖB.

²⁰⁸ Vgl. Arndt (2014), S. 88. Zur Notwendigkeit einer kontinuierlichen ÖB im mehrstufigen Planungsprozess auch Erbguth (2018); Steinberg (2011), S. 345, 347 f.; Ziekow (2013), S. 755f..

²⁰⁹ § 15 Abs. 1 S. 3 ROG sieht seit 2017 ausdrücklich vor, dass Planungsalternativen Gegenstand der Prüfung sind.

²¹⁰ Vgl. Appel (2013), S. 349; Burgi (2012), S. 277 ff.; Erler & Arndt (2014), S. 81; Gurlit (2012), S. 839; Ziekow (2012), S. D62.



über den genauen Zeitpunkt, lädt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein und wählt Instrumente und Methoden aus.²¹¹ Der Planungsleitfaden formuliert Vorschläge zur Auswahl geeigneter Möglichkeiten.²¹² Denkbar sind verschiedene Formen von Informations- und Diskussionsveranstaltungen, die Belastungssimulationen oder Visualisierungen einschließen können, um die Wirkung des Vorhabens erlebbar zu machen.²¹³ Zeichnen sich Konflikte ab, bietet es sich an, Mediations- oder Konfliktvermittlungsverfahren bereits in diesem Planungsstadium durchzuführen.²¹⁴

Die oben²¹⁵ beschriebene Differenzierung zwischen dritten Vorhabenträgern und dem Land als Vorhabenträger wirkt sich insbesondere auf die frühe ÖB aus. Ziff. 2.1 und 2.2 VwV ÖB konkretisieren die in § 25 Abs. 3 VwVfG normierte Pflicht zur Hinwirkung auf den Vorhabenträger in unterschiedlicher Weise.²¹⁶ Gleiches gilt für Ziff. 3.1 und 3.2. Sofern das Land selbst Vorhabenträger ist, verpflichten Ziff. 2.1 und 3.1 die planende Behörde unmittelbar zur Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen. Sofern das Vorhaben in der Trägerschaft eines Dritten liegt, beschränkt sich die Pflicht der – genehmigenden – Landesbehörde nach Ziff. 2.2 und 3.2 darauf, den Vorhabenträger zur Durchführung der Beteiligung zu animieren.²¹⁷ Eine Pflicht, die Ergebnisse der frühen ÖB im Antrag auf Planfeststellung oder Genehmigung zu berücksichtigen, hätte dem Land als Vorhabenträger auferlegt werden können, Ziff. 2.2 und 3.2 VwV ÖB sehen sie aber nicht vor. Insoweit tritt also keine über § 25 Abs. 3 VwVfG hinausgehende Wirkung ein, die VwV ÖB überlässt es auch für Vorhaben in der Trägerschaft des Landes der Entscheidungshoheit der planenden Behörde, ob sie entsprechende Änderungen vornimmt. Damit wird der regulatorische Grundansatz unterstrichen, der der VwV ÖB und den gesetzlichen Regelungen in § 2 UVwG BW, § 25 Abs. 3 VwVfG gemeinsam ist: Die Verantwortung für die frühe ÖB liegt in erster Linie beim Vorhabenträger.²¹⁸

4.3.3 Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Zur nicht-förmlichen ÖB im Sinne der VwV ÖB zählen alle Maßnahmen, die während des verwaltungsrechtlichen Vorhabenzulassungsverfahrens ergänzend zur förmlichen ÖB stattfinden.²¹⁹ Wie die frühe ÖB kann sie sowohl Teil des Raumordnungs- als auch Teil des späteren Zulassungsverfahrens sein.²²⁰ Verantwortlich für die Durchführung ist wiederum der Vorhabenträger. Das Land trifft folglich eine Durchführungspflicht für eigene Vorhaben²²¹ und eine Hinwirkungspflicht auf Dritte.²²² Auch das Beteiligungsscoping beansprucht die gleiche Bedeutung wie in der frühen ÖB. Ob eine nicht-förmliche Beteiligung überhaupt stattfindet, an wen sie sich richtet und welche Methoden zum Einsatz gelangen, soll zunächst dialogisch erörtert

²¹¹ Vgl. Planungsleitfaden, S. 24 f.

²¹² Vgl. Planungsleitfaden, S. 49 ff.

²¹³ Vgl. Planungsleitfaden, S. 24.

²¹⁴ Vgl. Feldmann (2015), S. 324 f.; Mehler (2012), S. 1289. Steinberg (2011), S. 347 f. empfiehlt den Einsatz einer Vermittlungsperson über mehrere Verfahrensstufen hinweg.

²¹⁵ Vgl. oben, 5.2, S. 25.

²¹⁶ Vgl. Arndt (2015), S. 196.

²¹⁷ Zur Differenzierung zwischen planender und genehmigender Abteilung oder Behörde vgl. Erler & Arndt (2014), S. 87.

²¹⁸ Vgl. Vgl. Arndt (2015), S. 193.

²¹⁹ Vgl. die Legaldefinition in Ziff. 1.3.4 VwV ÖB.

²²⁰ Vgl. Ziff. 2, 3 VwV ÖB.

²²¹ Vgl. Ziff. 2.1 und 3.1. VwV ÖB.

²²² Vgl. Ziff. 2.2 und 3.2 VwV ÖB.



werden.²²³ Empfohlen werden zum Beispiel repräsentativ besetzte Projektbeiräte, die im Verlauf des Zulassungsverfahrens regelmäßig tagen.²²⁴

Das Nebeneinander von früher und nicht-förmlicher ÖB kann einen Konflikt mit der Effizienzfunktion des Verwaltungsverfahrens und dem der VwV ÖB zugrunde liegenden Subsidiaritätsgedanken hervorrufen.²²⁵ Hinzu kommt die Gefahr, die Ziele des gewinnbringenden Dialogs und der Akzeptanzförderung durch übermäßige Inanspruchnahme der Öffentlichkeit zu unterlaufen.²²⁶ Daher sieht die VwV ÖB ausdrücklich vor, Überschneidungen durch inhaltliche Beschränkung oder vollständigen Verzicht auf die nicht-förmliche ÖB zu vermeiden. Fragen, die bereits in früheren Stadien diskutiert wurden, sollen im Zulassungsverfahren nur bei deutlichen Veränderungen wieder aufgegriffen werden.²²⁷

Als gewinnbringend angesehen wird die nicht-förmliche ÖB dann, wenn sich die Notwendigkeit abzeichnet, auch während des Zulassungsverfahrens auf Gesichtspunkte einzugehen, für die die förmliche Beteiligung aufgrund ihrer inhaltlichen Beschränkung²²⁸ keinen Raum lässt.²²⁹ Dies ist namentlich dann der Fall, wenn seitens der Öffentlichkeit Grundsatzvorbehalte gegen die angewendete Technologie oder den Anlagentyp bestehen, wenn es der umfassenden Erläuterung technischer oder naturwissenschaftlicher Fragen bedarf oder wenn versteckte Konflikte vorliegen, die anlässlich des Planungsvorhabens ausgetragen werden. Der Mehrwert der frühen ÖB geht verloren, wenn es im Bedarfsfall nicht gelingt, das Gefühl des Gehörtwerdens für die gesamte Verfahrensdauer aufrecht zu erhalten.²³⁰

4.3.4 Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung

Maßnahmen der nachlaufenden ÖB beziehen sich auf die Phase nach Ergehen der Zulassungsentscheidung, in der das Vorhaben realisiert wird.²³¹ Denkbar sind auch hier verschiedene Instrumente, beispielsweise die Bereitstellung von Informationen, die Möglichkeit zum Kontakt von Ansprechpartnern oder regelmäßige Treffen eines Projektbeirats.²³²

Die in der VwV ÖB getroffene Regelung fällt im Vergleich zur frühen und nicht-förmlichen ÖB reduzierter aus. Ein Beteiligungsscoping ist nicht vorgesehen. Zudem beschränkt sich der Wirkungsbereich auf Vorhaben in der Trägerschaft des Landes, die behördliche Verantwortung schließt also, anders als in der frühen und nicht-förmlichen Beteiligung kein Einwirken auf Dritte Vorhabenträger ein. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass nach Abschluss des Zulassungsverfahrens zwischen Behörden und drittem Vorhabenträger kein Verfahrensrechtsverhältnis mehr besteht.²³³ Mit Ziff. 10, die an die Möglichkeit einer nachlaufenden Beteiligung erinnert und sachgerechte Anwendungsfälle beschreibt, enthält die VwV ÖB folglich eine Vorschrift, die für die unmittelbaren Adressaten, die Behörden des Landes, explizit betont, dass

²²³ Vgl. Ziff. 2, 3, 6 VwV ÖB.

²²⁴ Vgl. die Empfehlung im Planungsleitfaden, S. 51; Ziekow (2013), S. 759.

²²⁵ Zur Effizienzfunktion des Verwaltungsverfahrens vgl. oben, 4.3, S. 22.

²²⁶ Vgl. Appel (2013), S. 348 f.; Erler & Arndt (2014), S. 88.

²²⁷ Vgl. Ziff. 6 VwV ÖB; Planungsleitfaden, S. 21.

²²⁸ Vgl. oben, 4.3, S. 20.

²²⁹ Vgl. Erler & Arndt (2014), S. 88.

²³⁰ Vgl. Steinberg (2011), S. 345; Ziekow (2013), S. 759; Ziekow (2012); S. D79 f.

²³¹ Vgl. Ziff. 1.3.6 VwV ÖB.

²³² Vgl. Planungsleitfaden, S. 46.

²³³ Vgl. Es wird abgelöst durch das Rechtsverhältnis zwischen dem Vorhabenträger und derjenigen Behörde, die die Einhaltung der nach Zulassung entstehenden Pflichten überwacht, vgl. Henneke (2014).



auch ohne gesetzliche Ermächtigungsgrundlage eine Beteiligung während der Vorhabenrealisierung stattfinden kann.²³⁴

4.4 Verknüpfung von VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und gesetzlich geregelter Verwaltungungsverfahren

Eine erfolgreiche ÖB, die den Mehrwert früher und nicht-förmlicher Maßnahmen zur Geltung bringt, setzt deren „Responsivität“²³⁵ voraus. Im Verlauf des gesetzlich geregelten Verwaltungsvorgangs und in der behördlichen Entscheidung muss sichtbar werden, inwieweit die Ergebnisse einer ergänzenden Maßnahme gewürdigt wurden, andernfalls besteht die Gefahr, dass die Ziele des Transparenzzuwachses, der Akzeptanzsteigerung und der Verfahrensbeschleunigung nicht erreicht werden.²³⁶ Gleichzeitig sind jedoch die Grenzen zu beachten, die der gesetzliche Rahmen und die planungsrechtliche Dogmatik der Verknüpfung von informeller Beteiligung und gesetzlichem Verwaltungsvorgang setzen. Vor diesem Hintergrund trifft Ziff. 8 der VwV ÖB mehrere Verknüpfungsregelungen denen der Normgeber zentrale Bedeutung beimisst; im Planungsleitfaden werden sie als „das Herzstück der Reformen“²³⁷ bezeichnet.

Die Spannung zwischen Erfordernis und Grenzen der „Responsivität“²³⁸ kulminiert in der Frage, inwieweit die Behörde die Inhalte einer informellen ÖB in ihrer Entscheidung über die Vorhabenzulassung berücksichtigen darf und muss.²³⁹ Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung fordert die strikte Trennung von informeller Beteiligung und förmlichem Verfahren.²⁴⁰ Daraus folgt insbesondere, dass in Verfahren, in denen die Zulassungsbehörde dem Abwägungsgebot unterliegt, keine Vorabbindung eintreten darf, die zu einem Abwägungsausfall führt.²⁴¹ Im Anwendungsbereich der VwV ÖB betrifft dieses Problem die Planfeststellung. 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.²⁴² 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.²⁴³ Vergleichbare Probleme können im Zusammenhang mit informellen Beteiligungsverfahren 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.²⁴⁴ Demgegenüber ist es unproblematisch, wenn ein Beteiligungsverfahren lediglich der Informationssammlung dient oder wenn der Vorhabenträger Zusagen macht. Er kann sich dazu verpflichten, die Ergebnisse einer frühen ÖB in seinen Antrag auf Planfeststellung oder Genehmigung

²³⁴ Vgl. Ziekow (2013), S. 756; Ziekow (2012), S. D81.

²³⁵ Ziekow (2012), S. D139.

²³⁶ Vgl. Ziekow (2012), S. D108 f., 139. Zu den genannten Zielen vgl. oben, 4.3, S. 18 ff.

²³⁷ Planungsleitfaden, S. 33.

²³⁸ Ziekow (2012), S. D139.

²³⁹ Vgl. Ziekow (2012), S. D105 ff.

²⁴⁰ Vgl. Siegel (2012), S. 1004 f., 1006.

²⁴¹ Vgl. Mehler (2012), S. 1290; Steinberg (2011), S. 345 f..

²⁴² Vgl. BVerwGE 45, 309 (317 f.); 75, 214 (229 ff.); BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); Schink (2014); Ziekow (2013).

²⁴³ Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); Stelkens et al. (2014).

²⁴⁴ Vgl. BVerwG, NVwZ 2011, S. 1256 (1258); kritisch dazu Siegel (2012), S. 1005 f.. NVwZ 2018, 1799 (1803) stellt klar, dass eine Berücksichtigung auf freiwilliger Basis in den Grenzen des Abwägungsgebots möglich ist.



zu übernehmen.²⁴⁵ Ebenso anzuerkennen sind faktische Bindungswirkungen, die aus Vereinbarungen in der frühen oder nicht-förmlichen ÖB resultieren.²⁴⁶ So müssen sich die Betroffenen in der förmlichen Beteiligung des PFV 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.²⁴⁷ Faktische Bindungswirkungen kommen auch dann zum Tragen, wenn die zuständige Behörde das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens in einen Planungsakt übernimmt;²⁴⁸ dabei ist sicherzustellen, dass die Übernahme nicht automatisch erfolgt und sich auf rechtmäßige Beteiligungsergebnisse beschränkt.²⁴⁹

Diesen Gesichtspunkt greift die VwV ÖB in Ziff. 8.5.2 auf. Wenngleich sie die Grenzen der Berücksichtigung informeller Beteiligungsverfahren damit nicht ausdrücklich thematisiert, trifft sie eine Regelung über die bestehenden Möglichkeiten. Ziff. 8.5.2 intensiviert die Begründungspflicht der Zulassungsbehörde, die gesetzlich in §§ 39 Abs. 1 S. 2, 74 Abs. 1 S. 2, 69 Abs. 2 S. 2 VwVfG und § 10 Abs. 7 S. 1 BImSchG geregelt ist. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der frühen und nicht-förmlichen ÖB müssen demnach im Sachverhalt der behördlichen Entscheidung dargestellt und in der Begründung bewertet werden.²⁵⁰ Hervorgehoben sei die Formulierung „Erkenntnisse und Ergebnisse“, die Ziff. 8.5.2 VwV ÖB verwendet. Sie unterscheidet sich bewusst von § 25 Abs. 3 VwVfG und § 25 Abs. 3 LVwVfG BW, die nur von dem „Ergebnis“ der frühen ÖB sprechen. Während „Ergebnisse“ auf den Ansichten und Äußerungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Beteiligungsverfahrens basierten, soll der Begriff der Erkenntnisse zusätzliche Schlussfolgerungen erfassen, die aus dem Beteiligungsverfahren gezogen werden können. Mit der Wahl dieser Formulierung will der Normgeber klarstellen, dass sich die behördliche Entscheidungsbegründung zwar auf Wesentliches beschränken darf, zugleich aber so ausführlich ausfallen muss, dass der von der VwV ÖB intendierte Transparenz- und Akzeptanzzuwachs nicht verfehlt wird.²⁵¹ Ziff. 8.5.2 VwV ÖB normiert mithin ein Verständnis des § 39 VwVfG, der zufolge die Begründung eines Verwaltungsakts über die rechtlich tragenden Erwägungen hinausgehen muss.²⁵² Inhaltlich kann Ziff. 8.5.2 der VwV ÖB dahingehend verstanden werden, dass die Erkenntnisse und Ergebnisse der ÖB im Fall eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens als abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen sind. Anlässlich der Anwendung der Vorschrift ist der Aussagegehalt des planungsrechtlichen Abwägungsgebots zu beachten. Es verpflichtet die Planfeststellungsbehörde dazu, *alle* abwägungserheblichen Belange für sich genommen zu gewichten und gegeneinander abzuwägen, wohingegen das Ergebnis eines Beteiligungsverfahrens zuweilen

²⁴⁵ Vgl. Mehler (2012), S. 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 (2012), S. 1007; Ziekow (2012), S. D101.

²⁴⁶ Vgl. Holznagel & Ramsauer (2016); Siegel (2012), S. 1007; Wagner (2014), S. 155.

²⁴⁷ Vgl. BVerwG, NVwZ 2012, S. 1314 (1315 f.); dazu Mehler (2012), S. 1290.

²⁴⁸ So geschehen anlässlich der Erweiterung des Flughafens Frankfurt (Main) um die Start- und Landebahn Nord-West. In der während des ROV durchgeführten Mediation wurde ein Nachtflugverbot vereinbart. Dieses Ergebnis wurde im Landesentwicklungsplan des Landes Hessen gewürdigt, vgl. Mehler (2012), S. 1289; Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 vom 22. 6. 2007, 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. 1328 f..

²⁴⁹ Vgl. Siegel (2012), S. 1007; Ziekow (2012), S. D110.

²⁵⁰ Vgl. Arndt (2015), S. 9; Ziekow (2012), S. D108f.. Für Planfeststellungsbehörden des Bundes, die der VwV ÖB nicht unterliegen, erkennt das BVerwG keine derartige Verpflichtung, vgl. BVerwG, NVwZ 2018, S. 1799 (1803).

²⁵¹ Vgl. Arndt (2015), S. 9; Erler & Arndt (2014), S. 89.

²⁵² Vgl. Arndt (2015), S. 9 mit Verweis auf Stelkens et al. (2014).



einen Kompromiss mehrerer Belange darstellen wird, der von den Verfahrensbeteiligten konsentiert wurde.²⁵³

Ein weiteres Problem, die drohende Präklusion von nicht förmlich erhobenen Einwendungen, hat nach gesetzgeberischen Reformen im Planungsrecht an Tragweite verloren. Wie oben geschildert, entfaltet die immissionsschutzrechtliche Präklusionsregelung nur formelle Wirkung; gleiches gilt nach § 21 Abs. 4 S. 1 UVPG und § 7 Abs. 4 UmwRG für PFV im Geltungsbereich der VwV ÖB.²⁵⁴ 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.²⁵⁵ Beiträge aus informellen Beteiligungsverfahren mussten im Anhörungsverfahren gegebenenfalls wiederholt werden.²⁵⁶ Die nunmehr geltende, formelle Präklusion führt nicht mehr zum Verlust der Klagemöglichkeit, sie schließt lediglich den Anspruch des Einwenders auf Erörterung seines Belangs im Verwaltungsverfahren aus.²⁵⁷ 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.²⁵⁸ 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.²⁵⁹ Mit dem Wegfall dieser Einschränkung unterliegt die Behörde einer weitreichenden Pflicht zur *Berücksichtigung* verfristeter Äußerungen.²⁶⁰ Von ihrer *Ermittlungspflicht* sind diejenigen Tatsachen ausgenommen, die sich nicht unmittelbar aufdrängen, da den Einwendungs- und Stellungnahmeberechtigten aus den Beteiligungsrechten des § 73 Abs. 4 VwVfG, § 10 Abs. 3 BImSchG zugleich eine Mitwirkungsobliegenheit erwächst.²⁶¹ Vor diesem Hintergrund erscheint es denkbar, dass die Behörde die Inhalte einer frühen ÖB nur insoweit in ihre Entscheidung einbeziehen muss, als der Vorhabenträger seiner Mitteilungspflicht aus § 25 Abs. 3 LVwVfG BW, § 25 Abs. 3 VwVfG und § 2 Abs. 1 S. 5 UVwG BW nachkommt. Während die so erlangten Informationen als Teil der Antragsunterlagen Gegenstand des PFV werden,²⁶² könnten weitergehende Nachforschungen entbehrlich sein, da die frühe ÖB im Sinne von Ziff. 1.3.3 VwV ÖB vor Antragstellung und damit in einem Zeitraum erfolgt, in dem die Zuständigkeit der Raumordnungs-, Anhörungs- und Zulassungsbehörden noch nicht begründet ist.²⁶³ Ziff. 8.5.1 VwV ÖB besagt jedoch explizit, dass sich die Amtsermittlung der Behörde auf die Ergebnisse und Erkenntnisse der frühen und nicht-förmlichen ÖB erstreckt. Somit kann sie sich nicht darauf berufen, dass diese Verfahren von der förmlichen ÖB getrennt ablaufen und von anderen Akteuren durchgeführt werden; sie muss entsprechenden Inhalten stets aktiv nachgehen.²⁶⁴ Im Ergebnis gilt: Einwendungs- und

²⁵³ Vgl. BVerwGE 34, 301 (309); 45, 309 (314 f.); Koch & Hendler (2009); Mehler (2012), S. 1291; Ziekow (2013).

²⁵⁴ Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 9, 4.2.1.3, S. 12.

²⁵⁵ Vgl. oben, 4.2.1.2, S. 9. Lieber (2012); Stelkens et al. (2014); Ziekow (2013).

²⁵⁶ Vgl. Ziekow (2013), S. 759. Verfristet ist insbesondere auch eine verfrüht abgegebene Einwendung oder Stellungnahme, vgl. BVerwG, 01.04.2005, 9 VR 6/05, Rn. 5; Ziekow (2013).

²⁵⁷ Vgl. oben, 4.2.1, S. 9.

²⁵⁸ Vgl. Mann et al. (2019); Ziekow (2013).

²⁵⁹ Vgl. BVerwG, NVwZ 1996, S. 400; Nur 1998, S. 647 (649); Stelkens et al. (2014); Schink (2014).

²⁶⁰ Vgl. BVerwGE 60, 297 (309 f.); BVerwG, NVwZ-RR 1999, 296; Mann et al. (2019); Stelkens et al. (2014); Lieber (2012); Stelkens et al. (2014).

²⁶¹ Vgl. BVerwGE 59, 87 (103 f.); Mann et al. (2019); Stelkens et al. (2014).

²⁶² Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 17; Ziekow (2013), S. 759.

²⁶³ Vgl. Arndt (2015), S. 7; Burgi (2012), S. 278.

²⁶⁴ Vgl. Arndt (2015), S. 7f.; Erler & Arndt (2017), S. 89.



Stellungnahmeberechtigte haben aufgrund der Verfristung keinen subjektiv-rechtlichen Anspruch auf die Erörterung von Äußerungen, die nur im Rahmen der frühen oder nicht-förmlichen ÖB getätigt wurden, unberücksichtigt bleiben dürfen sie dennoch nicht.²⁶⁵

Die übrigen Bestimmungen in Ziff. 8 VwV ÖB dienen der Optimierung von früher ÖB und Erörterungstermin in tatsächlicher Hinsicht.

Ziff. 8.1 VwV ÖB bezieht sich auf den Beteiligungsscapingtermin nach § 15 Abs. 3 UVPG und besagt, dass die Erkenntnisse und Ergebnisse einer frühen ÖB gegebenenfalls berücksichtigt werden sollen. Damit wird der Überlegung Rechnung getragen, dass die frühe ÖB die größte Wirkung entfaltet, wenn sie zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem noch Einfluss auf grundlegende Projektentscheidungen genommen werden kann.²⁶⁶ Eine unzulässige Vorabbindung der Planfeststellungsbehörde droht durch die Regelung nicht; im Beteiligungsscaping-Termin wird lediglich besprochen, auf welche Aspekte sich der – vom Vorhabenträger zu erstellende – UVP-Bericht beziehen soll. Ziff. 8.3 der VwV ÖB befasst sich mit der Möglichkeit, den Erörterungstermin in konfliktreichen Verfahren durch Intensivierung der nicht-förmlichen ÖB zu entlasten, Ziff. 8.4 sieht eine weitreichende Öffentlichkeit des Erörterungstermins vor. Beide Vorschriften reagieren auf Kritikpunkte, die in der Diskussion um eine Reform des Umweltverfahrensrechts wiederholt hervorgehoben wurden.²⁶⁷

4.5 Planungsleitfaden: Inhalt und Verhältnis zur VwV Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Planungsleitfaden stellt eine erläuternde Ergänzung zur VwV ÖB dar. Letztere trifft in ihrer Eigenschaft als Rechtsnorm knappe, abstrakt-generelle Regelungen. Der Planungsleitfaden ist keine Rechtsnorm; er vereint die Funktionen von Vorschriftenkommentar, Handbuch und Laieninformation, indem er allgemeine Grundbegriffe und Zusammenhänge erklärt, die VwV ÖB-Vorschriften konkretisiert und praktische Vorschläge formuliert. Beispielsweise äußert er sich ausführlich zu der Frage, wann und in welcher Form ein Beteiligungsscaping stattfinden kann.²⁶⁸ Er enthält eine Checkliste für das Hinwirken auf dritte Vorhabenträger²⁶⁹ und dokumentiert Best-Practice-Beispiele.²⁷⁰ Anders als die VwV ÖB ist er nicht nur an die Behörden des Landes, sondern auch an Bürgerinnen und Bürger und Vorhabenträger adressiert.²⁷¹

5 Methodisches Vorgehen

Im Folgenden wird das methodische Vorgehen erläutert. Zunächst werden die in der VwV ÖB verankerten vier Phasen der ÖB skizziert. Danach werden das Untersuchungsdesign, die Erhebungsmethoden und die Datenbasis erläutert.

²⁶⁵ Vgl. Mann et al. (2019).

²⁶⁶ Vgl. BT-Drs. 17/9666, S. 17; Appel (2013), S. 35; Ziekow (2013), S. 75; Ziekow (2012), S. D142 f.

²⁶⁷ Vgl. Guckelberger (2006), S. 104; Gurlit (2012), S. 837 f., 840; Steinberg (2011), S. 343f.; Ziekow (2012), S. D150.

²⁶⁸ Vgl. Planungsleitfaden, S. 10, 39 ff.

²⁶⁹ Vgl. Planungsleitfaden, S. 57 ff.

²⁷⁰ Vgl. Planungsleitfaden, S. 72 ff.

²⁷¹ Vgl. Erler & Arndt (2014), S. 90.



5.1 Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die VwV ÖB ist ein Regelwerk, das sich an die Landesbehörden richtet und diese zur intensiven Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bei Vorhaben verpflichtet. Der Planungsleitfaden ist ein Begleitwerk zur VwV ÖB und enthält unverbindliche Empfehlungen für die Umsetzung der Verwaltungsvorschrift. Er soll als Handwerkszeug dienen und in diesem Sinn werden die vier Phasen der ÖB beschrieben und erläutert, wobei die frühe ÖB und das Beteiligungsscoping umfassend dargestellt werden. Hingegen werden die nicht-förmliche und die nachlaufende ÖB weniger ausführlich präsentiert. Da im vorangegangenen Kapitel bereits ausführlich auf die Ziele und Inhalte der jeweiligen Phasen eingegangen wurde, werden diese nachfolgend nur kurz angeführt.

Beteiligungsscoping

Das Beteiligungsscoping dient der Vorbereitung des Beteiligungsverfahrens und soll laut VwV ÖB klären, „ob eine zusätzliche Bürgerbeteiligung neben den gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen zweckmäßig ist und welche Methoden im Rahmen einer frühen oder nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung gegebenenfalls eingesetzt werden können.“²⁷²

Frühe ÖB

Ziel der frühen ÖB ist eine „frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit durch den Vorhabenträger, bei der diese möglichst vor Antragstellung über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet sowie ihr Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben wird.“²⁷³

Nicht-förmliche ÖB

Das Land als Vorhabenträger muss eine nicht-förmliche ÖB durchführen, die die formellen Verfahren der ÖB unterstützen und ergänzen soll. Bei nicht-förmlichen Formaten handelt es sich dabei um Formate, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Daher handelt es sich um die „Beteiligung der Öffentlichkeit nach der Antragstellung oder der sonstigen Verfahrenseinleitung, die während eines Verwaltungsverfahrens ergänzend zur förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird.“²⁷⁴

Nachlaufende ÖB

Die VwV ÖB sieht vor, dass Vorhabenträger des Landes eine nachlaufende ÖB durchzuführen haben, um „nach Erlass der Zulassungsentscheidung während der Vorhabenrealisierung“²⁷⁵ eine Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

²⁷² Vgl. Ziff. 1.3.5. VwV ÖB.

²⁷³ Vgl. Ziff. 1.3.3. VwV ÖB.

²⁷⁴ Vgl. Ziff. 1.3.4. VwV ÖB.

²⁷⁵ Vgl. Ziff. 1.3.6. VwV ÖB.



5.2 Untersuchungsdesign

Die Evaluation der VwV ÖB erfolgte ex-post und kombinierte sowohl flächendeckende als auch systematisch-ausgewählte Analysen. Die Struktur der Untersuchung folgte dabei der in der VwV ÖB und im Planungsleitfaden zu Grunde gelegten Logik: den einzelnen ÖB-Phasen. Es wurden die einzelnen ÖB-Phasen systematisch, differenziert und vergleichend analysiert. Des Weiteren wurden auch phasenübergreifende Untersuchungen durchgeführt. Eine flächendeckende Evaluation der Aufwände, eingesetzten Formate und Teilnehmenden wurde durch die von den RP übermittelten Daten in den Jahren 2015 bis 2017 realisiert. Dabei wurden die Daten 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 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 tiefgehende 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 2015 in Absprache mit dem Auftraggeber kontinuierlich weiterentwickelt. Zur Begleitung der Evaluation wurde eine Steuerungsgruppe eingerichtet, die als Plattform des Austausches über die Methoden und Vorgehensweise der Datenerhebung diente und transparente Kommunikation zwischen den Projektverantwortlichen des FÖV und den RP durch regelmäßige Koordinierungstreffen sicherstellte. Die Instrumente zur Erhebung der Personalstunden sowie der Beteiligungsinhalte der durchgeführten ÖB wurden in einer Pretestphase von Oktober bis Dezember 2014 getestet und durch die Rückmeldungen der Steuerungsgruppe hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit angepasst (flächendeckende Erhebung). Zur Durchführung der Wirkungsanalyse entwickelte das Evaluationsteam ein Untersuchungsdesign und stellte dieses im März 2019 im Staatsministerium und im Mai 2019 in der Steuerungsgruppe vor. Nach projektinternen Diskussionen und Abstimmungen wurden das Untersuchungsdesign und die Erhebungsinstrumente angepasst.

5.2.1 Datenbasis für die flächendeckende umfassende Analyse von Vorhaben

Vonseiten der RP wurden für den Zeitraum 2015 bis 2017 alle Aufwände, welche unter die VwV ÖB fielen, in Form von Arbeitsstunden an das FÖV übermittelt. Hierzu konnte auf das in den RP verwendete Arbeitszeitblatt CATS® (SAP)²⁷⁶ 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 hinsichtlich der ÖB bezogen, erfasst werden. Ebenso wurde auch der mit den Beteiligungsaktivitäten verbundene Koordinierungsaufwand innerhalb verschiedener Arbeitseinheiten der RP monats-scharf

²⁷⁶ 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> (28.07.2020).



abgebildet. Ferner wurden auch für die drei evaluierten Jahre die Aufwände für die Hinwirkung bei ROV, PFV, der Betätigung der Behörde als Träger öffentlicher Belange (TÖB) und das Tätigwerden der Behörde für Dritte aufgezeichnet. Von 2016 bis 2017 wurde schließlich noch die Evaluierung der externen Kosten für Honorare und Sachkosten mit in die Erhebung aufgenommen.

Neben diesen Daten standen dem Evaluationsteam für die flächendeckende und umfassende Analyse weitere Informationen zur Verfügung. So wurden von den RP quartalsweise Fragebögen in Form von Tabellen/Fragebögen ausgefüllt und dem Evaluationsteam für die Jahre 2015-2017 übermittelt. Im Sample befanden sich 218 Vorhaben. Für diese Vorhaben wurden im Berichtszeitraum rund 2.760 ausgefüllte Tabellen/Fragebögen übermittelt. Im Evaluationszeitraum wurden mehrheitlich Daten zu Vorhaben aus der frühen ÖB-Phase (137 Vorhaben) übermittelt. Für die nachlaufende ÖB-Phase übersandten die RP Angaben zu 65 Vorhaben und für die nicht förmliche ÖB-Phase wurden Stundenwerte sowie Fragebögen zu 16 Vorhaben in der Evaluation berücksichtigt.²⁷⁷

Es gab drei unterschiedliche Tabellenausführungen zur Übermittlung der Informationen und Daten:

1. Frühe ÖB/Beteiligungsscoping: Diese Tabellen enthielten Informationen
 - a. über das Vorhaben,
 - b. über die Aufwände,
 - c. ob ein Beteiligungsscoping durchgeführt worden war,
 - d. über die Teilnehmenden des Beteiligungsscoping,
 - e. ob eine Umfeldanalyse durchgeführt worden war,
 - f. ob ein Fahrplan erarbeitet wurde,
 - g. über die eingesetzten ÖB-Formate,
 - h. über die Teilnehmenden,
 - i. über die Auswirkungen auf die Planungen, Diskussionen und die Antragstellung.

2. Nicht-förmliche ÖB: Diese Tabellen enthielten Informationen
 - a. über die Aufwände,
 - b. über die eingesetzten ÖB-Formate,
 - c. über die Teilnehmenden,
 - d. über die Auswirkungen auf die Planungen, Diskussionen und die Anträge.

3. Nachlaufende ÖB: Diese Tabellen enthielten Informationen
 - a. über die Aufwände,
 - b. über die eingesetzten ÖB-Formate,
 - c. über die Teilnehmenden,
 - d. über die Auswirkungen auf Auflagen, Vereinbarungen, Monitoring-Maßnahmen, Zeitaufwände und Konflikte

Auf der Grundlage dieser Daten konnte das Evaluationsteam eine umfassende Analyse wichtiger Parameter vornehmen. Jedoch war dadurch keine Prüfung der Wirkungen und Zusammenhänge möglich.

²⁷⁷ Da mehrere Vorhaben über den Evaluationszeitraum von 2015 bis Ende 2017 im Zuge des Vorhabenfortschrittes auch einen Phasenwechsel hinsichtlich der ÖB vollzogen hatten, ist die Gesamtsumme aller unter die Evaluation fallenden Vorhaben geringer als die Summe der phasenspezifisch unterschiedenen Vorhaben.



5.2.2 Datenbasis für die Wirkungsanalyse und Auswahl der Vorhaben

Die Wirkungsanalyse sollte Aufschluss über die Einstellungen und Bewertungen der Stakeholder, Vorhabenträger und Bürgerinnen und Bürger geben sowie die Auswirkungen der ÖB auf Aspekte wie u. a. Konflikthaftigkeit, 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 u. a. intensive und umfangreiche leitfadengestützte Interviews notwendig. Da aus zeitlichen Gründen eine Realisierung entsprechender Interviews nicht für alle gemeldeten Vorhaben möglich war, musste das Evaluationsteam einige Vorhaben nach systematischen Gesichtspunkten auswählen. 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 dargestellt, handelte es sich um jeweils fünf übergreifende und vier vorhabenspezifische Kriterien:

Tabelle 1: Kriterien zur Auswahl der Vorhaben

Übergreifende Kriterien	Vorhabenspezifische Kriterien
Vorhaben aus allen Phasen der ÖB	Beteiligungsformate mit unterschiedlichen Zielsetzungen
Mittlere/hohe durchschnittliche Aufwände	Konflikthaftigkeit
Vorhabenträger	Einsatz externer Unterstützung
Infrastrukturbereiche	Varianz beteiligter Akteursgruppen
Aktualität der Verfahren	

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

- *Vorhaben aus allen Phasen der ÖB*: Es sollten sich Vorhaben aus allen Phasen der ÖB unter den ausgewählten Fällen befinden (das Beteiligungsscoping wurde im Rahmen der frühen ÖB abgedeckt).
- *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.
- *Vorhabenträger*: Im Sample sollten sich sowohl Vorhaben befinden, bei den die RP als Vorhabenträger für Landesvorhaben verantwortlich waren als auch Vorhaben im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung, die von den RP durchgeführt worden sind.
- *Infrastrukturbereiche*: Die ausgewählten Vorhaben sollten sowohl aus den Bereichen der Straßen- (Abteilung 4 der RP) als auch der Gewässerinfrastruktur-Abteilung (Abteilung 5 der RP) stammen.
- *Aktualität der Vorhaben*: Unter der Auswahl sollten sich keine ruhenden Projekte innerhalb oder anschließend an den Evaluationszeitraum von 2015 bis 2017 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 Konflikthaftigkeit eines Vorhabens wurde im Rahmen dieser Evaluation folgendermaßen definiert: Eine hohe Konflikthaftigkeit lag vor bei mehr als 3.000 Einwendungen im Voraus eines Erörterungstermins und/oder, wenn mehr als zehn Kommunalvertretungsorgane sich ablehnend äußern und/oder der Erörterungstermin zu einer entsprechenden Einschätzung durch das RP führt.
- *Externe Unterstützung:* Der Prozess der ÖB wird durch einen externen Dienstleister (bspw. Moderatorinnen und Moderatoren oder Mediatorinnen und Mediatoren, Konflikt-/Projektmanagement) unterstützt.
- *Varianz beteiligter Akteursgruppen:* An den ausgewählten Vorhaben sind verschiedene Stakeholder beteiligt. Diese umfassen unter anderem weitere (Abteilungen anderer) RP, Fachbehörden, Bürgerinitiativen, Bürgerinnen und Bürger, Kommunen und Landkreise sowie Verbände.

5.2.3 Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse

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

Tabelle 2: Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse

ÖB-Phasen	Vorhaben
nachlaufend	Elzmündung
nachlaufend	A 8 Alaufstieg
laufend	L 536
früh	B 30
früh	Elisabethenwört
früh	Leimbach/Landgraben
früh	B 31 West 2. BA

Nachfolgend werden die Vorhaben kurz vorgestellt.

Aus der **frühen ÖB-Phase** waren vier Vorhaben im Sample: Rückhalteraum Elisabethenwört, Zusammenlegung Leimbach/Landgraben, B 31 West 2. Bauabschnitt Breisach – Gottenheim (B 31 West 2. BA) und B 30 Ravensburg-Eschach – Friedrichshafen.



Rückhalteraum Elisabethenwört

Vorhabenträger des Verfahrens ist das RP Karlsruhe im Auftrag des Landes Baden-Württemberg. Ziel der Gewässerinfrastrukturmaßnahme ist die Verringerung der Hochwassergefahr am Oberrhein. Das Vorhaben ist Teil des Integrierten Rheinprogramms und einer von 13 Rückhalteräumen in Baden-Württemberg. Die frühe ÖB bzw. das Beteiligungsscoping begann bereits 2014. 2018 wurde die Variantenuntersuchung abgeschlossen. Zum Zeitpunkt dieser Berichtserstellung wurden die Antragsunterlagen für das PFV vorbereitet.²⁷⁸ Die frühe ÖB wurde mit einer Vielzahl von Formaten durchgeführt, die alle unterschiedliche Beteiligungsintensitäten umfassten. Dies spiegelte sich ebenfalls in dem sehr hohen Personalaufwand wieder. Regional hat das Vorhaben eine hohe Bedeutung und war bisher von hoher Konflikthaftigkeit geprägt.

Zusammenlegung Leimbach/Landgraben

Die Zusammenlegung der Bachläufe Leimbach und Landgraben wird vom RP Karlsruhe im Auftrag des Landes Baden-Württemberg durchgeführt. Die Maßnahme wurde durchgeführt, um u. a. eine ökologische Gewässerstruktur herzustellen, die der EG-Wasserrahmenrichtlinie entspricht. Das Vorhaben ist eine Teilmaßnahme der Leimbach Hardtbach Projekte in Baden-Württemberg. Die frühe ÖB begann Ende 2017; der Beteiligungsfahrplan (Stand Juli 2019) sah die Antragsstellung Mitte 2020 vor. Auch hier wurden Formate aller Zielsetzungen (informierend, anhörend, beteiligend) durchgeführt, der personelle Aufwand war ebenfalls überdurchschnittlich. Beteiligt wurde eine Vielzahl an Akteuren und die frühe ÖB wurde durch ein externes Projektsteuerungsbüro begleitet.

B 31 West 2. BA

Vorhabenträger des 2. Bauabschnitts der B31 West ist das RP Freiburg im Auftrag des Bundes. Die Straßenbaumaßnahme bedarf einer Planfeststellung. Bereits 1994 wurde der 1. Bauabschnitt der Bundesstraße planfestgestellt. Nach einem Planungsstopp 2011 wurden die Planungen für den 2. Bauabschnitt der B31 West 2015 wieder aufgenommen. Mit der Maßnahme sollen die Kommunen Breisach und Gottenheim verkehrstechnisch verbunden werden und gleichzeitig eine Verkehrsentslastung für umliegende Gemeinden bringen. Das Vorhaben hat für die Region eine sehr hohe (politische und geographische) Bedeutung und geht mit einer hohen Betroffenheit der Anwohnerinnen und Anwohner einher. Seit 2015 wurden die Vorbereitungen auf das PFV durch die frühe ÖB begleitet. Die ÖB des Vorhabens verursachte einen durchschnittlichen Personalaufwand. Das Vorhaben war, nicht zuletzt aufgrund der Projekthistorie, von hoher Konflikthaftigkeit geprägt. Auch hierbei wurde eine Vielzahl an verschiedenen Beteiligungsinstrumenten eingesetzt.

B 30 Ravensburg-Eschach – Friedrichshafen

Die B 30 zwischen Ravensburg-Eschach und Friedrichshafen wird vom RP Tübingen im Auftrag des Bundes geplant und realisiert. Nachdem bereits vor mehreren Jahrzehnten eine Variante für die B 30 geplant worden war, kam es 2007 zu weitreichenden Änderungen im Naturschutz, die eine Neuplanung erforderlich machten. Seit 2010 wurden erneute Verkehrsun-

²⁷⁸ Stand September 2020.



tersuchungen durchgeführt und, nachdem das Vorhaben 2016 im Bedarfsplan als vordringlicher Bedarf eingestuft wurde, ab 2017 begann die Erstellung der notwendigen Planunterlagen. Bereits 2015 wurde ein Beteiligungsscoping durchgeführt und danach wurden im Rahmen der frühen ÖB verschiedene Beteiligungsformate unterschiedlicher Intensitäten und einer Vielzahl von Akteursgruppen durchgeführt. Für die ÖB des Vorhabens wurden überdurchschnittlich viele Personalstunden aufgewendet und es zeichnet sich ebenfalls durch eine hohe regionale und politische Bedeutung aus. Im Rahmen der ÖB wurden mehrere externe Dienstleister zur Unterstützung der ÖB eingesetzt.

Das Vorhaben, das sich in der Phase der **nicht-förmlichen ÖB** befand, war das Straßenbauvorhaben A 8 Stuttgart - Ulm: sechsstreifiger Neubau des Alaufstiegs zwischen Mühlhausen und Hohenstadt (A 8 Alaufstieg). Als exemplarische Vorhaben der **nachlaufenden ÖB** wurden der Ausbau L 536 zwischen Wilhelmsfeld und Altneudorf (L 536) und die Elzmündung ausgewählt

A 8 Alaufstieg

Das Vorhaben wird durch das RP Stuttgart im Auftrag des Bundes durchgeführt. Das Vorhaben wird als PFV realisiert. Durch die Strukturmaßnahmen soll die Anschlussstelle bzw. der Streckenabschnitt an die aktuelle Verkehrssituation, insbesondere den hohen Anteil an Schwerverkehrsanteil, angepasst werden. Aufgrund von Finanzierungsfragen kam das bereits 2004 eingeleitete PFV zum Erliegen und wurde erst 2014 wieder aufgenommen. Der Planfeststellungsbeschluss erging Ende 2019. Die Bedeutsamkeit des Vorhabens ist gemessen an den hohen Finanzierungskosten sowie dem Aufwand für die ÖB hoch. Weiter sind die Betroffenheit der anliegenden Gemeinden und die geographischen sowie umwelttechnischen Auswirkungen durch das Vorhaben als hoch einzuschätzen.

L536

Die grundhafte Sanierung der ehemals maroden Landesstraße L536 zwischen Wilhelmsfeld und Schönau-Altneudorf (Bauzeit März 2017 bis September 2018 [Öffnung für den Verkehr]) stellt einen entscheidenden Baustein in der Anbindung der Region an die Bundesstraße B 3 und die Autobahn A 5 dar und besitzt daher eine hohe Bedeutung für alle angrenzenden Gemeinden. Das durch das RP Karlsruhe als PFV durchgeführte Bauvorhaben mit einem Bauvolumen von etwa sechs Millionen Euro wurde erstmals bereits 1995 im Generalverkehrsplan des Landes im „vordringlichen Bedarf“ eingestuft. Der Beschluss des PFV erfolgte im November 2012 und wurde 2016 nochmals ergänzt. Bei den durchgeführten ÖB-Maßnahmen erfolgte eine Beteiligung der Bürgerschaft und politischen Vertreterinnen und Vertretern über alle ÖB-Phasen hinweg.

Elzmündung

Vorhabenträger des Vorhabens ist das RP Freiburg im Auftrag des Landes Baden-Württemberg. Das Vorhaben wurde als PFV realisiert. Das Vorhaben ist Teil des Integrierten Rheinprogramms und zielt auf die Verringerung der Hochwassergefahr am Oberrhein ab. Das Vorhaben befand sich seit 2015 in der Phase der nachlaufenden ÖB; der Planfeststellungsbeschluss wurde bereits 2007 festgestellt. Durch eine Vielzahl an ÖB-Formaten wurden verschiedene Stakeholdergruppen beteiligt. Der Aufwand für die ÖB war vergleichsweise hoch und



durch verschiedene Klagen im Rahmen des Vorhabens und einer Vielzahl an Bürgerinitiativen wurde das Vorhaben als konfliktreich eingeschätzt.

5.2.4 Quantitative Analysen

Die von den RP übermittelten Arbeitszeitstunden sowie die von den RP quartalsweise ausgefüllten Fragebögen, die Informationen über die frühe, nicht-förmliche und nachlaufende ÖB enthielten, mussten zunächst durch das Evaluationsteam 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. In einigen Fällen waren auch Zusammenhangsanalysen in Form von Regressions- und Faktoranalysen möglich.

Im Rahmen der Wirkungsanalyse wurde zur Erhebung der Einstellungen, Bewertungen und Wahrnehmungen der Vorhabenträger in Bezug auf die sieben ausgewählten Vorhaben eine standardisierte Umfrage im Sommer 2019 durchgeführt. Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen mit Erhebungsinstrumenten entwickelt und alle Personen, die operativ mit der ÖB beauftragt waren, gebeten, diesen auszufüllen.

Der Fragebogen umfasste 33 meist geschlossene Fragen und behandelte folgende Aspekte, die in der Regel differenziert nach den unterschiedlichen ÖB-Phasen abgefragt wurden:

- Tätigkeiten
- Akteure
- Ressourcen und Hilfestellungen
- Auswirkungen
- Nutzen und Weiterführung der VwV ÖB

Insgesamt beteiligten sich 13 Vertreterinnen und Vertreter der RP. Die Daten wurden mit Hilfe der bereits erwähnten statistischen Softwarepakete ausgewertet. Aufgrund der niedrigen Fallzahlen waren nur deskriptive Auswertungen möglich.

5.2.5 Qualitative Erhebungen

Neben den quantitativen Erhebungen wurden qualitative Methoden angewendet, um eine tiefergehende Analyse der ÖB bei allen VwV ÖB-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.

5.2.5.1 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.²⁷⁹ 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

²⁷⁹ Vgl. Bogner et al. (2014), S.2; Blatter et al. (2018), S. 47.



Forschungsgegenstand zu strukturieren.²⁸⁰ Die Expertinnen und Experten haben dabei häufig am Forschungsgegenstand mitgearbeitet und diesen mitgestaltet bzw. beeinflusst.²⁸¹

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 die VwV ÖB zu erhalten. So wurden die Interviews auch dazu genutzt, um die durch die standardisierten Befragungen gewonnen Ergebnisse zu hinterfragen und in den jeweiligen Kontext einzuordnen.

5.2.5.2 Interviewpartnerinnen und -partner sowie 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 69 Stakeholder für ein Interview per Mail oder Telefon angefragt. Insgesamt 38 Interviews konnten realisiert werden. Davon wurden neun Interviews mit den Vorhabenträgern der oben genannten Verfahren geführt, fünf Interviews wurden mit Mitgliedern von Bürgerinitiativen, sieben Interviews wurden mit Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertretern, elf Interviews wurden mit Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern anliegender Gemeinden und sechs Interviews mit an den Verfahren beteiligten Dienstleistungsunternehmen geführt. Tabelle 3 zeigt die Verteilung der Interviews unter den Vorhaben und den Stakeholdern.

Tabelle 3: Anzahl durchgeführter Interviews

Vorhaben	ÖB-Phase	Durchgeführt	VHT	BIs	Verbände	Gemeinden	Dienstleister	angefragt
<i>Elzmündung</i>	nachlaufend	4	1	1	1	1	0	9
<i>A 8 Alaufstieg</i>	nachlaufend	4	1	1	1	1	0	8
<i>L 536</i>	laufend	2	1	0	0	1	0	7
<i>B 30</i>	früh	8	1	1	1	2	3	17
<i>Elisabethenwört</i>	früh	8	2	1	1	2	2	11
<i>Leimbach/Landgraben</i>	früh	4	2		0	1	1	5
<i>B 31 West 2. BA</i>	früh	8	1	1	3	3	0	12
Summe		38	9	5	7	11	6	69

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 der Partizipationsforschung sowie den Vorgaben der VwV ÖB.

²⁸⁰ Vgl. Bogner et al. (2014), S. 13.

²⁸¹ Vgl. Blatter et al. (2018), S. 54.



Der Leitfaden für die Interviews mit den Vorhabenträgern basierte darüber hinaus auf den Angaben und Ergebnissen der zu diesem Zeitpunkt bereits durchgeführten quantitativen Online-Befragung der Vorhabenträger. Diese einzelnen Leitfäden wurden entsprechend den individuellen Angaben in der Online-Befragung an die jeweiligen Interviewpartnerinnen und Interviewpartner angepasst. Somit konnten einzelne quantitative Aspekte der Online-Befragung durch qualitative Interviewfragen eingehend beleuchtet und erörtert werden.

Die telefonisch durchgeführten Interviews wurden im Januar und Februar 2020 geführt und dauerten jeweils 30-70 Minuten. Zur Auswertung der Interviews wurde eine Audioaufnahme der Telefongespräche nach Zustimmung der Interviewten angefertigt. Auf Grundlage der Audioaufnahme wurde ein zusammenfassendes Transkript erstellt. 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

Die in diesem Kapitel dargestellten Ergebnisse folgen der Struktur der einzelnen ÖB-Phasen. Für jede ÖB-Phase werden die Auswertungen der Analysen in inhaltlichen Unterkapiteln gebündelt präsentiert. D. h. die Darstellung der Ergebnisse erfolgt nicht differenziert nach den unterschiedlichen Erhebungsmethoden, sondern die Resultate sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Analysen werden phasendifferenziert gemeinsam bei den jeweils inhaltlich passenden Abschnitten vorgestellt. Die einzelnen Kapitel der ÖB-Phasen sind analog aufgebaut und jedes Kapitel schließt mit einer kurzen zusammenfassenden Darstellung der Befunde. Bevor die Ergebnisse der einzelnen ÖB-Phasen dargestellt werden, erfolgt zunächst eine Präsentation der Analysen über die von den Vorhabenträgern eingesetzten Kosten und Aufwände. Das Kapitel schließt mit der Erörterung phasenübergreifender Erkenntnisse.

6.1 Kosten und Aufwände

Wie bereits in Kapitel 5 ausgeführt, hatten die RP die Aufwände für den Zeitraum 2015 bis 2017 übermittelt. 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

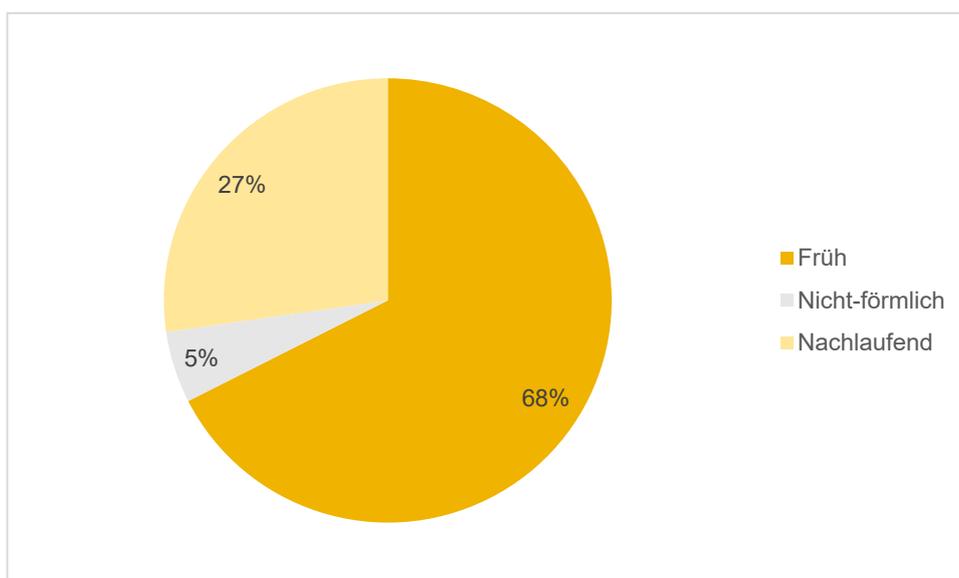
Der Personalaufwand, der für die ÖB im Rahmen der VwV ÖB aufgewendet wurde, wurde mithilfe der SAP-Software CATS® von den RP erfasst (CATS-Stunden). Als Erhebungszeitraum der Personalstunden für konkrete Vorhaben wurde, nach einem im vierten Quartal 2014 durchgeführten Pretest, der Zeitraum Januar 2015 bis Dezember 2017 gewählt. Ab Januar



2018 wurden nur noch Personalstunden gemeldet, die für Vorhaben im Rahmen des UVwG, d. h. für die frühe ÖB, aufgewendet wurden. Darüber hinaus wurden von 2015 bis 2019 Personalstunden an das Evaluationsteam gemeldet, die im Rahmen von übergreifenden Koordinierungstätigkeiten innerhalb der RP bezüglich der VwV ÖB entstanden sind. Diese werden im folgenden Kapitel gesondert von den Personalstunden für konkrete Vorhaben dargestellt.

Insgesamt wurden für ganz Baden-Württemberg im Zeitraum 2015 bis 2017 für alle Phasen der ÖB (frühe, nicht-förmliche und nachlaufende) 49.885,1 CATS-Stunden für die Planung und Durchführung von ÖB bei 206 der 218 gesamten Vorhaben erfasst.²⁸² Bei einigen wenigen der 218 Vorhaben, für die Angaben über die Formate und Teilnehmenden übermittelt wurden, wurden demnach keine Personalstunden an das FÖV übermittelt. Aufgrund dessen kommt es zu unterschiedlichen Mengen der Vorhaben: Bei 218 Vorhaben wurden Angaben zu Formaten und Teilnehmenden sowie Auswirkungen übermittelt und bei 206 dieser Vorhaben wurden zusätzlich Personalstunden für den Evaluationszeitraum erhoben. Abbildung 1 zeigt, dass mehr als zwei Drittel (68 Prozent) der CATS-Stunden auf die frühe ÖB entfielen. Nur ein Bruchteil der Stunden (5 Prozent) wurde für die Durchführung der nicht-förmlichen ÖB aufgewendet. Ein gutes Viertel der Stunden (27 Prozent) wurde für die nachlaufende ÖB aufgebracht. ÖB bedeutet demnach vor allem frühe ÖB.

Abbildung 1: Aufgewendete Personalstunden insgesamt, 2015 - 2017



Im Zeitraum 2015 bis 2017 wurden für alle Phasen der ÖB im Durchschnitt monatlich 1.385,7 Stunden aufgewendet (siehe Abbildung 2). Auf die frühe ÖB entfiel dabei mit 935,5 Stunden die weitaus größte Anzahl, gefolgt von der nachlaufenden ÖB mit 377,8 Stunden. Für die nicht-förmliche ÖB wurden im Monatsdurchschnitt nur 72,4 Stunden eingesetzt. Dass ein Großteil der Stunden für die frühe ÖB aufgewendet wurde, zeigt sich demnach auch in den Monatsdurchschnitten über alle drei Jahre des Erhebungszeitraums hinweg.

Betrachtet man die Aufwendungen im Zeitverlauf, wie in Abbildung 3 dargestellt, so konnten kaum Veränderungen beobachtet werden. Insgesamt blieben die Stunden mit wenigen

²⁸² Die Grundlage der dargestellten CATS-Stunden bilden die von den RP erfassten und an das FÖV übermittelten Stunden. Darüber hinaus gehende, aber nicht gemeldete Aufwände kann das Evaluationsteam nicht berücksichtigen.



Schwankungen im Bereich zwischen 3.000 und 5.000 CATS-Stunden je Quartal für alle Phasen der ÖB relativ konstant, mit einer leichten Abnahme seit 2017.

Abbildung 2: Aufgewendete Personalstunden im Monatsdurchschnitt, 2015-2017

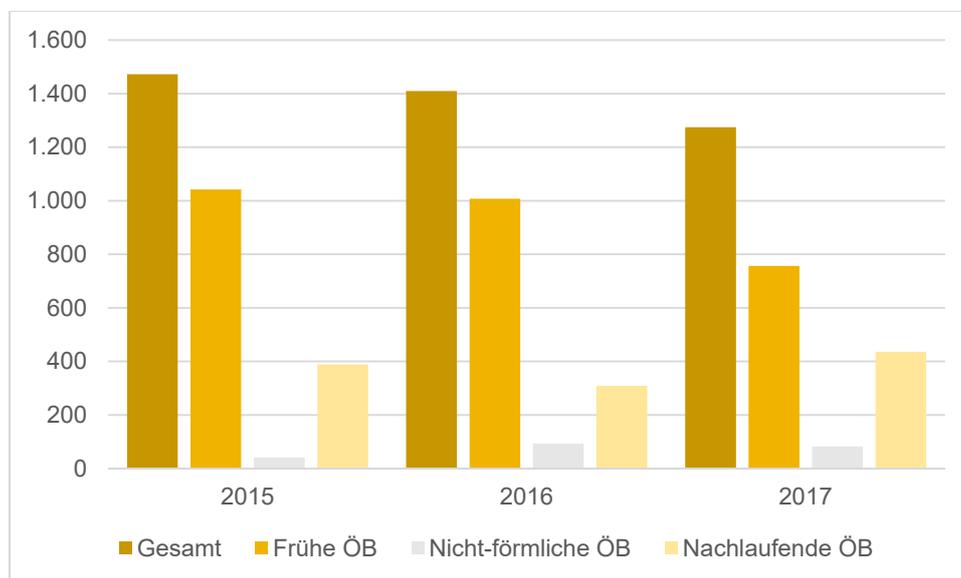
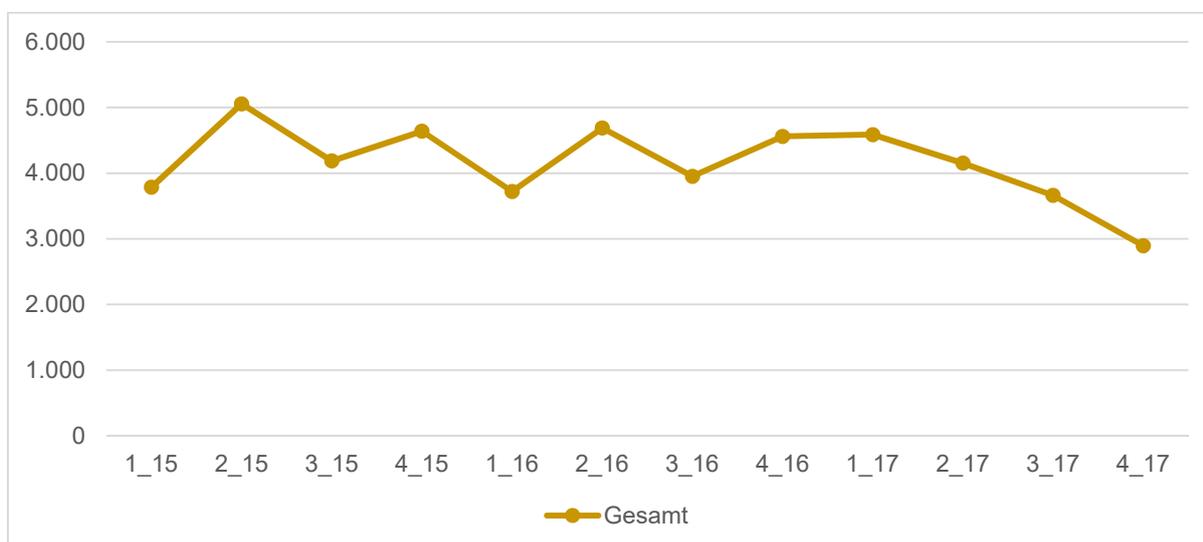


Abbildung 3: Personalstunden 2015-2017 im Zeitverlauf



Die zeitlich bedingten Schwankungen der Stunden sind auf die Besonderheiten der einzelnen Vorhaben zurückzuführen, die in den entsprechenden Zeiträumen begonnen oder beendet wurden. Teilweise ruhte die ÖB auch aufgrund planerischer Tätigkeiten oder vorhabenspezifischer ÖB-Pausen (beispielsweise bei einer ruhenden Planung oder wegen Verzögerungen aufgrund fehlender Gutachten etc.). Aussagen über einzelne Trends durch Zeitreihenanalysen können daher nicht getroffen werden.



Eine nach aufgewendeten Stunden vorgenommene Kategorisierung der 206 Vorhaben zeigte starke (Aufwands-)Unterschiede zwischen den einzelnen Vorhaben (Tabelle 4). Die Bildung der Kategorien verdeutlicht eindrücklich, wie unterschiedlich die Vorhaben in Bezug auf den Einsatz von ÖB-Maßnahmen ausfielen. So gab es Vorhaben, für die kaum ÖB-Aufwände (51 Vorhaben) oder geringe Aufwände (82 Vorhaben) entstanden. D. h. in über der Hälfte der im Evaluationszeitraum untersuchten Vorhaben wurde in relativ geringem Umfang ÖB durchgeführt. Bei weiteren 62 Vorhaben wurden in nennenswertem Umfang (100 - 1000 Stunden) ÖB-Formate eingesetzt. Darüber hinaus gab es elf Vorhaben, bei denen sehr viele Stunden in die ÖB investiert wurden. Von diesen elf Vorhaben befanden sich sechs Vorhaben im Untersuchungszeitraum in der Phase der frühen ÖB, ein Vorhaben war in der nicht-förmlichen ÖB Phase, drei Vorhaben fielen in die nachlaufende ÖB Phase und ein Vorhaben mit sehr hohem Stundenaufwand wechselte während der Evaluationsphase von der frühen in die nicht-förmliche Beteiligung. Diese Verteilung bestätigt das Ergebnis, dass insbesondere für die frühe ÖB ein hoher Aufwand betrieben wurde. Gleichwohl gab es auch Vorhaben mit nachlaufender ÖB, für die ein immenser Stundenaufwand anfiel. Lediglich die nicht-förmliche ÖB spielte eine geringe Rolle. Die Analysen verdeutlichten darüber hinaus, dass nicht allein die ÖB-Phase für die Höhe des Aufwands entscheidend war. Vielmehr hing die Höhe auch stark von den Vorhaben selbst ab. So waren bei Vorhaben mit hohem Aufwand (im Falle eines Phasenwechsels) über verschiedene ÖB-Phasen hinweg überdurchschnittliche Aufwandsstunden zu beobachten.

Tabelle 4: Aufwände kategorisiert

Kategorien (Anzahl CATS-Stunden 2015-2017)	Anzahl Vorhaben
0-10 CATS-Stunden	51
>10-100 CATS-Stunden	82
>100-1.000 CATS-Stunden	62
>1.000 CATS-Stunden	11
Gesamt	206

Neben den Stunden für Vorhaben, die in den Anwendungsbereich der VwV ÖB fielen, wurden dem Evaluationsteam über 2.000 Stunden für Vorhaben gemeldet, die nicht zu dem Anwendungsbereich der VwV ÖB gehörten. Diese wurden vom Evaluationsteam nicht berücksichtigt.²⁸³ Diese Stunden geben einen Hinweis darauf, dass die RP mehr ÖB anbieten, als rechtlich vorgeschrieben ist und unterstreichen deren Engagement bei der Beteiligung der Öffentlichkeit.

6.1.2 Koordinierungsaufwand

Im Evaluationszeitraum wurden acht sogenannte Sammelkostenträger gemeldet. Diese Sammelkostenträger umfassten Stellenaufwände, ebenfalls in Form von CATS-Stunden, die sich

²⁸³ Diese Summe an Stunden stellen die lediglich fälschlich an das Evaluationsteam übertragenen Stunden dar. Es ist auf Grundlage dieser Stunden davon auszugehen, dass bei weiteren Vorhaben, die nicht unter die VwV ÖB oder das UVwG fallen, ÖB durchgeführt wird.



auf allgemeine oder spezifische Koordinierungstätigkeiten, die im Rahmen der VwV ÖB anfallen, bezogen. Die spezifischen Sammelkostenträger umfassten Aufwände für Koordinierungstätigkeiten unter Mitwirkung Träger öffentlicher Belange (Mitwirkung TÖB), Beteiligungsmaßnahmen für Dritte, Hinwirkung bei PFV, Hinwirkung bei Vorhaben, die unter das Bundes-Immissionsschutzgesetz oder aber unter ROV gefallen waren. Unter Mitwirkung TÖB wurden die Aufwände verstanden, die RP aufbrachten, um als TÖB bei Vorhaben, die unter die VwV ÖB fielen, mitwirken zu können. Die Beteiligungsmaßnahmen der Genehmigungsbehörde für Dritte (Genehmigungsbehörde) waren Tätigkeiten, die ein RP im Rahmen seiner Tätigkeiten als Genehmigungsbehörde für Vorhaben, die von Dritten durchgeführt werden, ausübte. Darüber hinaus wirkten die RP auf dritte Vorhabenträger ein, die für Vorhaben zuständig waren und die ebenfalls in das Anwendungsgebiet fielen; die Hinwirkung zielte auf die Durchführung einer ÖB im Rahmen des Vorhabens ab. Dieser Sammelkostenträger wurde hinsichtlich der unterschiedlichen Verfahrensarten (Hinwirkung PFV, BImSchG, ROV) unterteilt. Zudem wurden drei Sammelkostenträger zur Erhebung von allgemeinen Koordinierungstätigkeiten gebildet: Allgemeine Koordinierungstätigkeiten (AKT), die im Rahmen der Umsetzung der VwV ÖB im Koordinierungsbereich anfielen, sowie Koordinierungstätigkeiten, die zur Umsetzung der VwV ÖB den Abteilungen 4 und 5 zuzuordnen waren (KT Abt. 4, KT Abt. 5). Hierunter fiel sämtlicher Aufwand für Koordinierungs-, Leitungs- und Führungstätigkeiten, die in Zusammenhang mit den erfassten, unter die VwV ÖB fallenden, Vorhaben standen, aber nicht einem konkreten Vorhaben zugeordnet werden konnten (z. B. Besprechung der ÖB in Abteilungsrunden oder Fortbildungsmaßnahmen zum Thema VwV ÖB). Um die Relation zu den Personalaufwänden einzelner Vorhaben herzustellen, wurden die Sammelkostenträger im Rahmen der Evaluation der VwV ÖB ebenfalls von 2015 bis 2017 betrachtet.²⁸⁴ Bei zwei RP gab es jeweils einen gesonderten Sammelkostenträger, im Rahmen dessen im Erhebungszeitraum Koordinierungsaufwände für spezifische Großprojekte (bspw. Koordinierungstätigkeiten für das integrierte Rheinprogramm IRP) gesammelt wurden. Diese wurden aufgrund der Zugehörigkeit und fehlender Vergleichbarkeit zu anderen RP den Koordinierungskosten der Abt. 5 zugerechnet.

Für den Erhebungszeitraum wurden insgesamt 40.537,2 Stunden bezüglich der Sammelkostenträger gemeldet.²⁸⁵ Für die ÖB wurden somit nicht nur die Personalaufwände für spezifische Vorhaben, sondern auch Aufwände für Koordinierungstätigkeiten und weitere Kostenträger aufgewendet. Insgesamt (vorhabenspezifische Aufwände und Sammelkostenträger) ergibt sich demnach ein Gesamtaufwand von 90.422,3 Stunden für den Evaluationszeitraum.

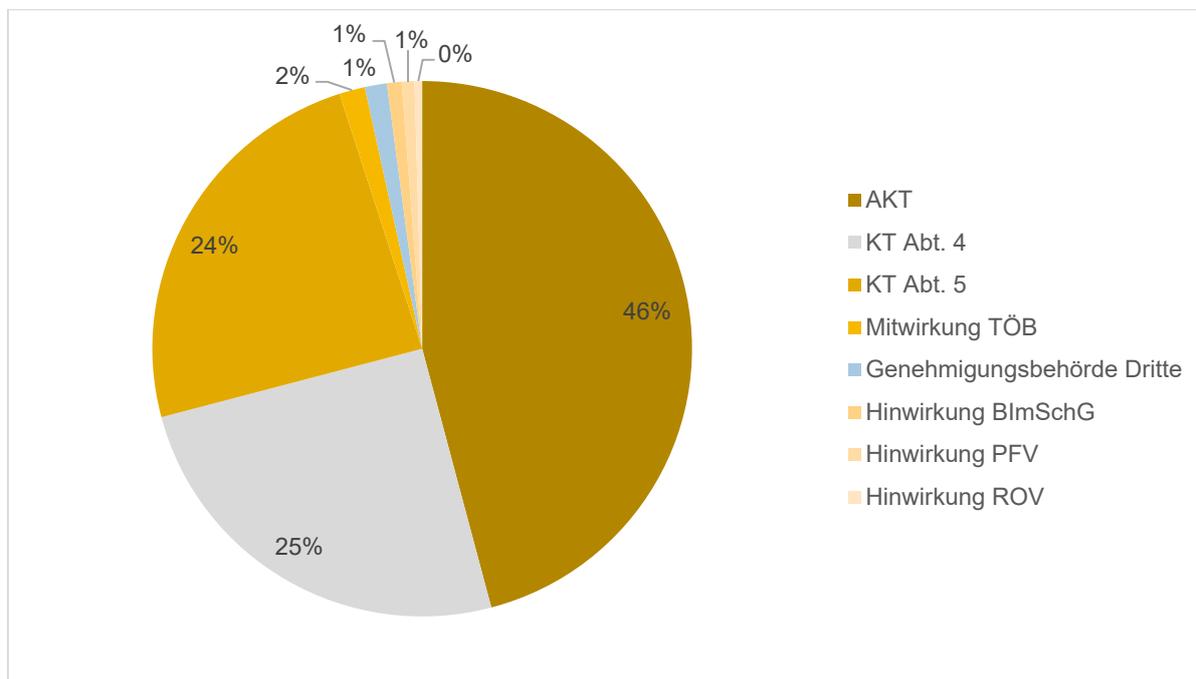
Hinsichtlich der Sammelkostenträger zeigt Abbildung 4, dass fast alle Stunden für Koordinierungstätigkeiten (AKT, KT Abt. 4 und Abt. 5) aufgewendet wurden. Fast die Hälfte der Stunden entfiel dabei auf die allgemeinen Koordinierungstätigkeiten im Koordinierungsbereich. Jeweils ca. ein Viertel wurde für die Koordinierungstätigkeiten für die Abteilungen 4 bzw. 5 der RP aufgewendet. Ein Bruchteil der Stunden ging auf die übrigen Sammelkostenträger zurück. D. h., dass insbesondere für die Koordination der ÖB (sowohl abteilungsübergreifend als auch abteilungsintern) erheblicher Aufwand anfiel. Andere Pflichten, die im Rahmen der VwV ÖB entstehen – Hinwirkung auf Dritte, Mitwirkung als TÖB etc. – stellten dagegen für die RP keine erheblichen Quellen für zusätzlichen Stundenaufwand dar.

²⁸⁴ Im Rahmen der Evaluation des UVwG wird ebenfalls der Zeitraum 2018 bis 2019 zusätzlich betrachtet, da hier auch Informationen über die frühe ÖB bis 2019 vorliegen.

²⁸⁵ Zusätzlich zu dieser Gesamtstundenanzahl können die zwei gesonderten Sammelkostenträger zweier RPs aufsummiert werden: Für die Koordination des Landesbetrieb Gewässer wurden 2015 bis 2019 366 CATS-Stunden aufgewendet; für die Koordinierungstätigkeiten des integrierten Rheinprogramms wurden in diesem Zeitraum 5.795,82 Stunden aufgewendet.



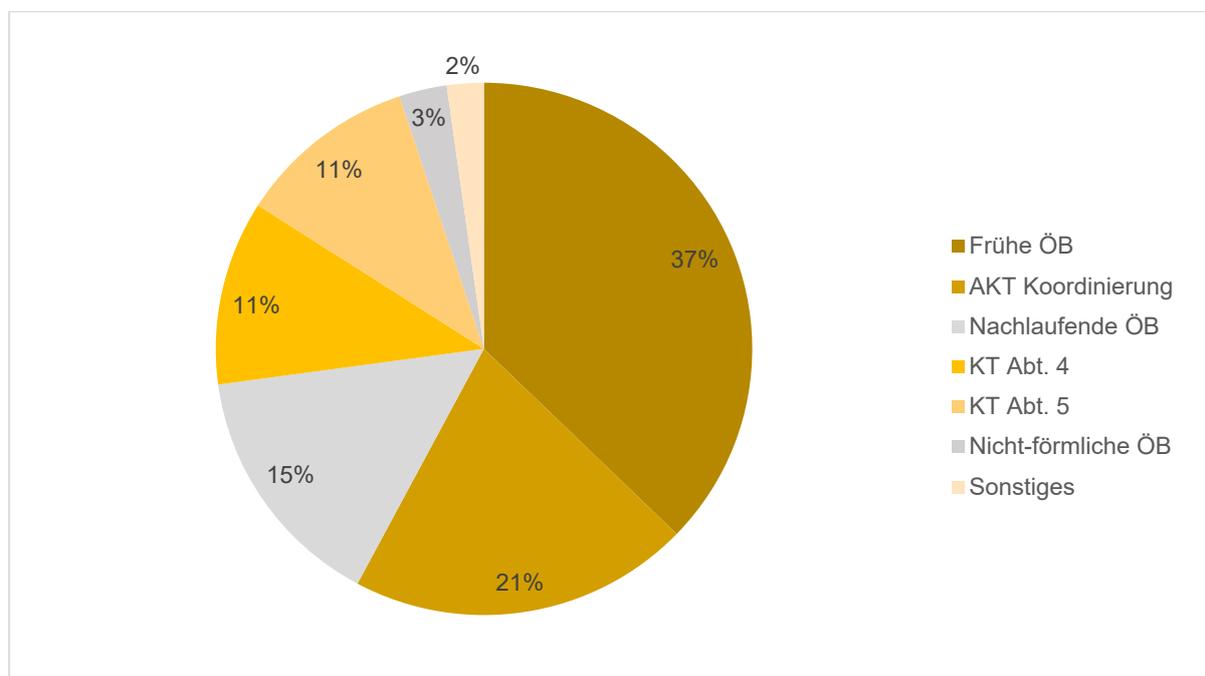
Abbildung 4: Sammelkostenträger, 2015-2017



Setzt man die Aufwände der Sammelkostenträger in Relation zu den Stunden, die für einzelne Vorhaben in den verschiedenen Phasen der ÖB aufgewendet wurden (Abbildung 5), wird deutlich, dass die frühe ÖB nach wie vor mit Abstand den meisten Personalstundenaufwand verursachte (39 Prozent). Allerdings rangierten an zweiter Stelle bereits die allgemeinen Koordinierungstätigkeiten im Koordinierungsbereich (21 Prozent) vor den Aufwendungen, die für die anderen beiden Phasen der ÖB (nicht-förmliche und nachlaufende) anfielen. Die nachlaufende ÖB machte 16 Prozent der gesamten Stunden aus, die nicht-förmliche ÖB hingegen machte lediglich drei Prozent der Stunden aus. D. h., die Koordinierungstätigkeiten für die Abteilungen 4 (12 Prozent) 5 (sieben Prozent) bedeuteten einen höheren Aufwand als die Planung und Durchführung der nicht-förmlichen ÖB. Wie bereits oben im Vergleich der unterschiedlichen Phasen der ÖB wird hier deutlich, dass die nicht-förmliche ÖB keinen besonderen Stellenwert im Rahmen der Umsetzung der VwV ÖB einnahm. Unter Sonstiges sind in dieser Abbildung alle weiteren Sammelkostenträger (Hinwirkung, Genehmigungsbehörde, Mitwirkung TÖB) zusammengefasst. Diese machten nur einen sehr geringen Anteil der gesamten Stunden aus (zwei Prozent).



Abbildung 5: Aufwände für die ÖB-Phasen und Sammelkostenträger, 2015-2017



6.1.3 Normstellen

Im Rahmen der VwV ÖB wurden für insgesamt 206 Vorhaben Stunden erfasst, davon entfielen 130 auf den Bereich Straßenbau (Abteilung 4) und 76 auf den Bereich Gewässer (Abteilung 5). Insgesamt wurden seitens der RP insgesamt 90.422,3 Personalstunden (vorhabensspezifische Personalstunden sowie Sammelkostenträger) gemeldet. Dies entspricht 2.511,7 Stunden pro Monat. Basierend auf den gemeldeten Personalstunden und den in den VwV ÖB-Kostenfestlegungen des Landes vom 16. Januar 2014, vom 11. November 2015 und vom 2. November 2018 durchschnittlichen jährlichen Arbeitsstunden werden nachfolgend die Normstellen²⁸⁶ für jedes RP berechnet. Eine Normstelle umfasst dabei den vollständigen Stellenbedarf, der für die ÖB eines RP benötigt wird. Dieser vollständige Stellenbedarf eines RP ergibt sich aus der Summe aller Aufwände (vorhabensspezifische sowie Sammelkostenträger), geteilt durch die durchschnittliche jährliche Arbeitszeit aus den VwV ÖB-Kostenfestlegungen.

Die folgenden Tabellen 5 bis 8 zeigen den durchschnittlichen Stundenaufwand pro Monat in den Jahren 2015 bis 2017 für die verschiedenen RP. Für jedes RP wird der durchschnittliche Stundenaufwand pro Monat für die Vorhaben in Abteilung 4 und Abteilung 5, der allgemeine Koordinierungsaufwand, der Koordinierungsaufwand in Abteilung 4 und 5 und für spezifische Aufwände dargestellt sowie die entsprechenden Normstellen pro Monat. Spezifische Aufwände umfassen die durchschnittlich aufgewendeten Stunden pro Monat für die Posten Mitwirkung als Träger öffentlicher Belange bei diversen Vorhaben (TÖB), für Beteiligungsmaßnahmen der Genehmigungsbehörde für Dritte (Genehmigungsbehörde) und das Hinwirken auf dritte Vorhabenträger im Rahmen von PFV, ROV und Verfahren nach §10 BImSchG aufsummiert (Hinwirkungen). Für die Projektstunden, die im Rahmen der Vorhaben für Abteilung 4 angefallen sind, ist ebenfalls der Anteil des Bundes angegeben.

²⁸⁶ Das Ergebnis der Normstellen kann vom Zwischenbericht abweichen, da die Berechnung auf einer anderen Datengrundlage beruht.



RP Freiburg

Im RP Freiburg wurden insgesamt 721,1 Stunden pro Monat aufgewendet: für Projektstunden in Abteilung 4 und 5, allgemeine Koordinierungsaufwände, Koordinierungsaufwände für Abteilung 4 und 5 und weitere Sammelkostenträger. Diese Aufwände entsprechen 5,2 Normstellen (siehe Tabelle 5). Die meisten Stunden entfielen auf Projektstunden für Vorhaben in Abteilung 5 mit 315,8 durchschnittlichen Stunden pro Monat. Ebenso war der Koordinierungsaufwand für Abteilung 5 am höchsten mit 158,8 Stunden. Die wenigsten Stunden wurden für spezifische Aufwände eingesetzt (durchschnittlich 8,7 Stunden pro Monat).

Wenn man den Aufwand für Bundes- und Landesvorhaben in Abteilung 4 vergleicht, sieht man, dass der Aufwand für Bundesvorhaben deutlich höher lag als für Landesvorhaben. Im Durchschnitt wurden 116 Stunden pro Monat für Bundesvorhaben (92,9 Prozent) und 8,9 Stunden pro Monat für Landesvorhaben (7,1 Prozent) aufgewendet. Dies entspricht einer Normstelle von 0,8 für Bundesvorhaben und einer Normstelle von 0,1 für Landesvorhaben.

Tabelle 5: Normstellen RP Freiburg 2015-2017

Aufwände	Durchschnittlicher Aufwand / Monat	Normstelle (138,9h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	124,9	1,0
Projektstunden Abteilung 4 Anteilig für Bundes- und Landesvorhaben		
Land	8,9	0,1
Bund	116	0,8
Projektstunden Abteilung 5	315,8	2,3
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	30,1	0,2
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	82,8	0,6
Koordinierungsaufwand Abteilung 5 ²⁸⁷	158,8	1,1
Spezifische Aufwände ²⁸⁸	8,7	0,1
Gesamt	721,1	5,2²⁸⁹

RP Karlsruhe

Tabelle 6 zeigt, dass im RP Karlsruhe insgesamt in den Jahren von 2015 bis 2017 679,1 Stunden durchschnittlich pro Monat für Projektstunden in Abteilung 4 und 5, für allgemeinen Koordinierungsaufwand, Koordinierungsaufwand in Abteilung 4 und 5 und spezifische Aufwände aufgewendet wurden. Dies entspricht einer Normstelle von 4,9 pro Monat für die Jahre 2015 bis 2017.

Die meisten Stunden entfielen dabei auf die Projektstunden in Abteilung 5 (276,5 Stunden pro Monat). Im Vergleich dazu wurden in Abteilung 4 im Durchschnitt 115,1 Stunden pro Monat aufgewendet. Auf Bundesvorhaben entfielen 74,3 Prozent der Gesamtstunden für Abteilung 4 (85,5 Stunden) und für Landesvorhaben ergab sich ein Stundenaufwand von 25,7 Prozent

²⁸⁷ Die Koordinierungstätigkeiten für das integrierte Rahmenprogramm (Landesbetrieb Gewässer) wurde dem Koordinierungsaufwand für Abteilung 5 (Abteilung Gewässer) zugewiesen. Der durchschnittliche Aufwand hierfür liegt bei durchschnittlich 9,4 Stunden pro Monat, was 0,7 Normstellen entspricht.

²⁸⁸ Spezifische Aufwände umfassen die Aufwände für TÖB, BImSchG, Genehmigungsbehörden, und alle Hinwirkungen, die aufsummiert wurden.

²⁸⁹ Die Gesamtsumme unterscheidet sich aufgrund unterschiedlicher Rundungen um 0,1 Normstellen.



(29,6 Stunden). Auch im RP Karlsruhe entfielen somit die meisten Projektstunden auf Bundesvorhaben. Der Allgemeine Koordinierungsaufwand lag bei durchschnittlich 157,3 Stunden pro Monat, was einer Normstelle von 1,1 pro Monat entspricht. Der Koordinierungsaufwand für Abteilung 4 und Abteilung 5 lag bei 52,3 und 60,5 Stunden pro Monat und beides entspricht einer Normstelle von 0,4. Am geringsten war die Belastung in Bezug auf die spezifischen Aufwände mit 17,4 durchschnittlich aufgewendeten Stunden pro Monat, was einer Normstelle von 0,1 pro Monat entspricht.

Tabelle 6: Normstellen RP Karlsruhe 2015-2017

Aufwände²⁹⁰	Durchschnittlicher Aufwand / Monat	Normstelle (138,9h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	115,1	0,8
Projektstunden Abteilung 4 Anteilig für Bundes- und Landesvorhaben		
Land	29,6	0,2
Bund	85,5	0,6
Projektstunden Abteilung 5	276,5	2,0
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	157,3	1,1
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	52,3	0,4
Koordinierungsaufwand Abteilung 5	60,5	0,4
Spezifische Aufwände ²⁹¹	17,4	0,1
Gesamt	679,1	4,9²⁹²

RP Stuttgart

Für das RP Stuttgart wurden insgesamt durchschnittlich 544,6 Stunden pro Monat in den Jahren 2015 bis 2017 aufgewendet, was 3,9 Normstellen pro Monat entspricht (siehe Tabelle 7). In diesem RP gab es keine Angaben für aufgewendete Projektstunden in Abteilung 5. Knapp die Hälfte (46,5 Prozent) der aufgewendeten Stunden entfielen auf allgemeine Koordinierungsaufwendungen (253 Stunden), mit einer Normstelle von 1,8 pro Monat. In Abteilung 4 fielen im Durchschnitt 118 Stunden pro Monat an, wovon 88,6 Prozent für Bundesvorhaben (104,5 Stunden) und 11,4 Prozent für Landesvorhaben (13,5 Stunden) aufgewendet wurden. Insgesamt entspricht dies einer Normstelle von 0,9, davon entfällt 0,8 der Normstelle auf Bundesvorhaben und 0,1 auf Landesvorhaben. Der Koordinierungsaufwand in Abteilung 5 und für spezifische Aufwände war am geringsten.

²⁹⁰ Eines der Vorhaben wurde in Zusammenarbeit zwischen Bund und Land durchgeführt, hier wurden die Aufwände jeweils zu 50 Prozent zu Bund und Land gerechnet.

²⁹¹ Spezifische Aufwände umfassen die Aufwände für TÖB, BlmschG, Genehmigungsbehörden, und alle Hinwirkungen, die aufsummiert wurden.

²⁹² Die Gesamtsumme unterscheidet sich aufgrund unterschiedlicher Rundungen um 0,1 Normstellen.

**Tabelle 7: Normstellen RP Stuttgart 2015-2017**

Aufwände	Durchschnittlicher Aufwand / Monat	Normstelle (138,9h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	118	0,9
Projektstunden Abteilung 4 Anteilig für Bundes- und Landesvorhaben		
Land	13,5	0,1
Bund	104,5	0,8
Projektstunden Abteilung 5	-	-
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	253	1,8
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	124	0,9
Koordinierungsaufwand Abteilung 5	31,7	0,2
Spezifische Aufwände ²⁹³	17,9	0,1
Gesamt	544,6	3,9

RP Tübingen

Tabelle 8 zeigt, dass im RP Tübingen insgesamt im Durchschnitt 566,9 Stunden pro Monat aufgewendet wurden, was 4,1 Normstellen pro Monat entspricht. Die meisten Stunden entfielen auf Vorhaben in Abteilung 4 mit 353,1 Stunden pro Monat, was 2,5 Normstellen entspricht. Davon entfielen 7,2 Prozent der aufgewendeten Stunden auf Landesvorhaben (25,5, Stunden). Somit wurden die meisten aufgewendeten Stunden für Bundesvorhaben (92,8 Prozent, 327,6 Stunden) gebunden. Im Vergleich zu Abteilung 4 war der durchschnittliche Stundenaufwand pro Monat in Abteilung 5 mit 82,3 Stunden deutlich geringer, was 0,6 Normstellen entspricht. Am geringsten war der Aufwand für den Koordinierungsaufwand in Abteilung 4 (22,4 Stunden, 0,2 Normstellen) und 5 (12,4 Stunden, 0,1 Normstellen) und ebenso für spezifische Aufwände (11,9 Stunden, 0,1 Normstellen).

Tabelle 8: Normstellen RP Tübingen 2015-2017

Aufwände	Durchschnittlicher Aufwand / Monat	Normstelle (138,9h/Monat)
Projektstunden Abteilung 4	353,1	2,5
Projektstunden Abteilung 4 Anteilig für Bundes- und Landesvorhaben		
Land	25,5	0,2
Bund	327,6	2,4
Projektstunden Abteilung 5	82,3	0,6
Allgemeiner Koordinierungsaufwand	76,2	0,6
Koordinierungsaufwand Abteilung 4	22,4	0,2
Koordinierungsaufwand Abteilung 5 ²⁹⁴	12,4	0,1
Spezifische Aufwände ²⁹⁵	11,9	0,1
Gesamt	566,9	4,1

²⁹³ Spezifische Aufwände umfassen die Aufwände für TÖB, BImSchG, Dritte, und alle Hinwirkungen, die aufsummiert wurden.

²⁹⁴ Der Aufwand für die Koordinierungstätigkeit PRO VwV ÖB Zuarbeit Landesbetrieb Gewässer RPT lag im Durchschnitt bei 0,4 Stunden pro Monat, was einer Normstelle von 0,7 entspricht.

²⁹⁵ Spezifische Aufwände umfassen die Aufwände für TÖB, BImSchG, Genehmigungsbehörden, und alle Hinwirkungen aufsummiert.



6.1.4 Externe Aufwände

Nachdem die Evaluation der VwV ÖB bereits begonnen hatte, wurde nachträglich von der Steuerungsgruppe der Wunsch nach einer Berücksichtigung externer Kosten formuliert. Diesem Wunsch entsprechend hat das Evaluationsteam für die Jahre 2016 und 2017 auch diese Posten erfasst und ausgewertet. Unter externen Kosten werden folgende Posten verstanden: generelle Auslagerung interner Aufwände an Externe, temporäre Auslagerung von Aufwänden an Externe bei zeitlichen und/oder personellen Engpässen, Unterstützungsleistungen aufgrund fehlender Kompetenzen und fehlenden Wissens (z. B. Übersetzungen, Visualisierungen von geplanten Vorhaben etc.) und Moderationsbedarfe (z. B. externe Moderatorinnen und Moderatoren, Konfliktlösungsszenario) sowie Sachkosten für Vor-Ort Termine/Veranstaltungen.

Für den Zeitraum von 2016 bis 2017 wurden von den RP Freiburg, Karlsruhe und Tübingen, getrennt ausgewiesen nach Honoraren für Dienstleistungen und Sachkosten, externe Aufwände an das Evaluationsteam übermittelt (siehe Tabelle 9).²⁹⁶ 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 Drohnenflügen, Konzipierung von Infoflyern/Plakaten, Erstellung von Dokumentarfilmen/Visualisierungen, Beratung und organisatorische Unterstützung (Kommunikation, Projektsteuerung) sowie Protokollierungsarbeiten.

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

Tabelle 9: Honorare und Sachkosten Bereich Straße Gesamt BaWü²⁹⁷, 2016-2017

Abteilung 4	Durchschnittliche Honorare (in Euro/Jahr)	Durchschnittliche Sachkosten (in Euro/Jahr)
Frühe ÖB	86.738 (99,8%)	2.635 (27,1%)
Nicht-förmliche ÖB	0 (0%)	140 (1,4%)
Nachlaufende ÖB	150 (0,2%)	6.935,9 (71,4%)
Gesamtkosten	86.888 (100%)	9.710,9 (100%)

Für den Bereich Straße entfielen auf die RP Freiburg, Karlsruhe und Tübingen insgesamt durchschnittlich 86.888€/pro Jahr für Honorarkosten und 9.710,9€/pro Jahr für Sachkosten (siehe Tabelle 9). Was die Honorarkosten angeht, so wurden diese fast ausschließlich für die frühe ÖB eingesetzt (99,8 Prozent). Die Sachkosten wurden hingegen überwiegend in der nachlaufenden ÖB aufgewendet (71,4 Prozent). Fast ein Drittel der Sachkosten entfiel auch auf die frühe ÖB, jedoch fast keine auf die nicht-förmliche ÖB.

²⁹⁶ Das RP Stuttgart übermittelte für den Zeitraum 2016 bis 2017 keine Angaben zu externen Kosten.

²⁹⁷ Das RP Stuttgart übermittelte für den Zeitraum 2016 bis 2017 keine Angaben zu externen Kosten.



Tabelle 10: Honorare und Sachkosten Bereich Gewässer Gesamt BaWü²⁹⁸, 2016-2017

Abteilung 5	Durchschnittliche Honorare (in Euro/Jahr)	Durchschnittliche Sachkosten (in Euro/Jahr)
Frühe ÖB	172.683,2 (74,5%)	17.540,4 (43,2%)
Nicht-förmliche ÖB	6.000 (2,6%)	67,5 (0,2%)
Nachlaufende ÖB	31.457,1 (13,6%)	18.589,7 (45,8%)
Übergreifende ÖB ²⁹⁹	21.735,9 (9,4%)	4.395,6 (10,8%)
Gesamtkosten	231.876,3 (100%)	40.593,2 (100%)

Im Bereich Gewässer entfielen auf die RP Freiburg, Karlsruhe und Tübingen insgesamt durchschnittlich 231.876,3€/pro Jahr an Honorarkosten und 40.593,2€/pro Jahr an Sachkosten (siehe Tabelle 10). Im Unterschied zu Abteilung 4 verteilten sich die Kosten in Abteilung 5 stärker über die einzelnen ÖB-Phasen hinweg. Jedoch auch hier waren die Kosten bei der frühen ÖB mit drei Viertel aller Honorarkosten am höchsten, gefolgt von der nachlaufenden ÖB (13,6 Prozent) und der übergreifenden ÖB (9,4 Prozent). Die wenigsten Honorarkosten fielen für die nicht-förmliche ÖB an. Das Gleiche gilt für die Sachkosten. Die Sachkosten entstanden in nahezu gleichem Umfang bei der frühen und nachlaufenden ÖB (43,2 bzw. 45,8 Prozent). Weitere zehn Prozent an Sachkosten wurden für die übergreifende ÖB fällig.

Da ab 2018 aufgrund der parallel laufenden Evaluation des UVwG nur noch Vorhaben aus der frühen ÖB evaluiert wurden, wurden von den RP Freiburg, Karlsruhe und Tübingen keine Honorare oder Sachkosten für die nicht-förmliche oder nachlaufende ÖB-Phase übermittelt. Folglich können für die Jahre 2018 und 2019 nur noch Angaben über externe Kosten aus Vorhaben der frühen ÖB aufgelistet werden. Der Informationsverlust für die anderen ÖB-Phasen ist nicht so hoch zu bewerten, da auf die frühe ÖB ohnehin der größte Anteil an Honorarkosten entfiel.

Bezogen auf Vorhaben des Bereiches Straße entstanden bei den RP Freiburg, Karlsruhe und Tübingen pro Jahr durchschnittlich Honoraraufwände in Höhe von 75.636,5€ und 23.962,5€/Jahr an Sachkosten (siehe Tabelle 11).

²⁹⁸ Das RP Stuttgart übermittelte für den Zeitraum 2016 bis 2017 keine Angaben zu externen Kosten.

²⁹⁹ Hierunter fallen bspw. die Koordinierungskosten für das Integrierte Rheinprogramm (IRP) oder aber vorbereitende Aufwände für neue Vorhaben.



Tabelle 11: Honorare und Sachkosten frühe ÖB Bereich Straße Gesamt BaWü³⁰⁰, 2018-2019

Abteilung 4	Durchschnittliche Honorare (in Euro/Jahr)	Durchschnittliche Sachkosten (in Euro/Jahr)
Gesamtkosten	75.636,5	23.962,54

Im Bereich Gewässer entstanden 135.333€/Jahr an Honorar- sowie 49.917,2€/Jahr an Sachkosten (siehe Tabelle 12). Der Anteil der Kosten für übergreifende ÖB an diesen Gesamtkosten lag bei 20,7 Prozent für Honorare und 1,9 Prozent für Sachkosten.

Tabelle 12: Honorare und Sachkosten frühe ÖB Bereich Gewässer Gesamt BaWü³⁰¹, 2018-2019

Abteilung 5	Durchschnittliche Honorare (in Euro)	Durchschnittliche Sachkosten (in Euro)
Frühe ÖB	107.304,1 (79,3%)	48.948 (98,1%)
Übergreifende ÖB ³⁰²	28.028,9 (20,7%)	969,2 (1,9%)
Gesamtkosten	135.333	49.917,2

6.1.5 Zusammenfassung

Die RP übermittelten dem Evaluationsteam im Zeitraum 2015 bis 2017 detaillierte Informationen über die von ihnen aufgewendeten Stunden für die ÖB, die angefallenen Koordinierungstätigkeiten und weitere Aufgaben im Rahmen der VwV ÖB sowie über die Kosten, die durch die Beauftragung externer Dienstleister entstanden waren.

In Bezug auf die Personenstunden, die für die ÖB eingesetzt wurden, entfielen mehr als zwei Drittel auf die frühe ÖB. Ein weiteres Viertel wurde für die nachlaufende ÖB aufgewendet, während die nicht-förmliche ÖB nur eine marginale Rolle spielte. Im Zeitverlauf blieb der Einsatz der Aufwände relativ konstant (zwischen 3.000 und 5.000 Stunden) mit einer leicht abnehmenden Tendenz im Jahr 2017. Die kurzfristigen Schwankungen während der zwei Jahre waren auf vorhabenspezifische Besonderheiten zurückzuführen. Obwohl für die frühe ÖB sehr viele Stunden aufgewendet wurden, war nicht allein die Phase für die Höhe der Aufwände ausschlaggebend. Vielmehr hingen die Aufwände auch von dem jeweiligen Vorhaben selbst ab.

Koordinierungstätigkeiten binden ebenfalls einen großen Anteil an personellem Aufwand. Wurden die Koordinierungstätigkeiten gesondert betrachtet, entfielen knapp die Hälfte des unter Sammelkostenträgern übermittelten Aufwandes auf allgemeine Koordinierungsaufwände (für

³⁰⁰ Das RP Stuttgart übermittelte für den Zeitraum 2018-2019 keine Angaben zu externen Kosten.

³⁰¹ Das RP Stuttgart übermittelte für den Zeitraum 2018-2019 keine Angaben zu externen Kosten.

³⁰² Hierunter fallen bspw. die Koordinierungskosten für das Integrierte Rheinprogramm (IRP) oder aber vorbereitende Aufwände für neue Vorhaben.



Koordinierungs-, Leitungs- und Führungstätigkeiten), knapp ein weiteres Viertel machten die Koordinierungstätigkeiten für Abteilung 4 aus, während für die Koordinierungstätigkeiten der Abteilung 5 17 Prozent von allen RP aufgewendet wurden. Werden die Aufwände, die für die Koordinierung und weitere Tätigkeiten anfielen, zusammen mit denen, die für die spezifischen Vorhaben eingesetzt wurden, betrachtet, dann rangierte die frühe ÖB mit 39 Prozent aller eingesetzten Stunden an erster Stelle, jedoch bereits gefolgt von den allgemeinen Koordinierungstätigkeiten mit 21 Prozent. Damit wird deutlich, welche immensen Kosten für die Koordinierungstätigkeiten anfielen.

Das Evaluationsteam hat für diesen Bericht die Normstellen berechnet, die sich auf der Grundlage der übermittelten Stunden ergaben. Als Ergebnis zeigte sich, dass der Aufwand für Bundesvorhaben in Abteilung 4 deutlich höher ausfiel als für Landesvorhaben. Die für die einzelnen RP errechneten Normstellen schwanken zwischen vier und fünf Normstellen pro RP.

Die in den folgenden Kapiteln 6.2 bis 6.5 dargestellten Ergebnisse folgen der Struktur der einzelnen ÖB-Phasen. Für jede ÖB-Phase werden die Auswertungen der Analysen in inhaltlichen Unterkapiteln gebündelt präsentiert. D. h. die Darstellung der Ergebnisse erfolgt nicht differenziert nach den unterschiedlichen Erhebungsmethoden, sondern die Resultate sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Analysen werden gemeinsam bei den jeweils inhaltlich passenden Abschnitten vorgestellt. Die einzelnen Kapitel der ÖB-Phasen sind analog aufgebaut.

6.2 Beteiligungsscopings und Umfeldanalyse

Beteiligungsscopings ist ein eigens für die VwV ÖB neu entwickeltes Instrument bei der ÖB.³⁰³ Nachfolgend werden Informationen über die Vorhaben sowie zur Planung und Durchführung des Beteiligungsscopings dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse der Analysen zur Akteurskonstellation und den eingesetzten Formaten präsentiert. Die Bewertungen und wahrgenommenen Wirkungen des Beteiligungsscopings seitens der Teilnehmenden und Durchführenden bilden den inhaltlichen Abschluss dieses Kapitels, das mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse endet.

6.2.1 Informationen über Vorhaben, Planung und Durchführung

6.2.1.1 Verfahren

Im Rahmen der VwV ÖB wurden von den Vorhabenträgern zu insgesamt 218 Vorhaben Informationen übermittelt. Für 34 der 218 Vorhaben wurde angegeben, dass ein Beteiligungsscopings durchgeführt wurde. Bei den restlichen Vorhaben fehlte eine Angabe zur Durchführung des Beteiligungsscopings.³⁰⁴ Darüber hinaus liegen bei den 34 Vorhaben nicht vollumfängliche Informationen vor. In der Folge kann das Evaluationsteam nur die Informationen auswerten, die von den Vorhabenträgern übermittelt wurden.

³⁰³ Siehe ausführliche Erläuterungen zum Beteiligungsscopings in Kapitel 4.3.1.

³⁰⁴ Es muss angemerkt werden, dass viele der Vorhaben, insbesondere die Vorhaben der nicht-förmlichen und nachlaufenden ÖB, bereits vor 2014 gestartet wurden als die VwV ÖB noch keine rechtliche Grundlage zur Durchführung einer ÖB darstellte. Jedoch kann auch bei später gestarteten Vorhaben aus einer „Nicht-Angabe“ nicht der Rückschluss gezogen werden, dass kein Beteiligungsscopings durchgeführt wurde.



Bei 34 der 218 Vorhaben wurde ein Beteiligungsscopings durchgeführt, bei vier Vorhaben wurde ein Beteiligungsscopings in Verbindung mit einer UVP durchgeführt und bei 18 der Vorhaben war kein Beteiligungsscopings erforderlich. Die Vorhaben lassen sich auf drei unterschiedliche Verfahrensarten (PFV, § 10 BImSchG, ROV) aufteilen: Mit 97 Prozent waren fast alle Vorhaben, bei denen ein Beteiligungsscopings durchgeführt wurde, PFV (33 Vorhaben). Nur ein Vorhaben mit Beteiligungsscopings betraf ein ROV (3 Prozent).³⁰⁵ Bei den Vorhaben mit Beteiligungsscopings in Verbindung mit einer UVP war ein Vorhaben ein ROV, zwei Vorhaben waren PFV.

Unter den Vorhaben mit Beteiligungsscopings fanden sich sowohl Vorhaben, bei denen das Land, als auch solche, bei denen der Bund Vorhabenträger war: So waren bei 61 Prozent der Vorhaben das Land Baden-Württemberg (19 Vorhaben) und bei 39 Prozent der Bund der Vorhabenträger (12 Vorhaben). Hinsichtlich der zwei Vorhaben mit Beteiligungsscopings, die in Verbindung mit einer UVP durchgeführt wurden, waren jeweils einmal das Land Baden-Württemberg und einmal der Bund Vorhabenträger. Durchgeführt wurde das Beteiligungsscopings entweder vollständig mit externer Unterstützung oder durch andere Behörden oder Dritte. Wenn nur das Beteiligungsscopings (ohne die UVP) in den Vorhaben durchgeführt wurde, wurde dies zu 71 Prozent selbst vollständig durchgeführt. Bei 19 Prozent der Vorhaben wurde das Beteiligungsscopings mit externer Unterstützung und bei zehn Prozent der Vorhaben durch andere Behörden oder Dritte durchgeführt. Wurde im Rahmen des Beteiligungsscopings auch eine UVP durchgeführt, wurde bei zwei Vorhaben das Beteiligungsscopings vollständig selbst durchgeführt und ein Vorhaben mit externer Unterstützung durchgeführt.

Die VwV ÖB ermöglicht es unter Ziff. 4 „Anforderungen an das Beteiligungsscopings“ von einer Einladung des Beteiligungsscopings abzusehen, wenn die Ergebnisse der Umfeldanalyse ein unstreitiges Verfahren erwarten lassen. Bei den 18 Vorhaben, bei denen kein Beteiligungsscopings erforderlich war, wurden bei 16 Vorhaben Umfeldanalysen beauftragt. Für die zwei fehlenden Vorhaben hätte ebenfalls eine Umfeldanalyse durchgeführt werden müssen, um die Notwendigkeit eines Beteiligungsscopings zu prüfen. Die RP³⁰⁶ haben zu 94 Prozent (16 Mal) und andere Behörden oder Dritte haben lediglich in sechs Prozent aller Fälle (1 Mal) die Umfeldanalyse beauftragt (bei Vorhaben, bei denen kein Beteiligungsscopings erforderlich war). Durchgeführt wurde die Umfeldanalyse mehrheitlich vollständig selbst (93 Prozent bzw. 13 Mal). Durch eine andere Behörde oder Dritte wurde die Umfeldanalyse nur ein Mal durchgeführt.

Insgesamt wurden bei 68 der 218 Vorhaben eine Umfeldanalyse durchgeführt. Bei 28 der 34 Vorhaben (82 Prozent), für die auch ein Beteiligungsscopings durchgeführt wurde, wurde eine Umfeldanalyse durchgeführt. Wenn bei den Vorhaben ein Beteiligungsscopings durchgeführt wurde, haben die eigenen Behörden mehrheitlich die Umfeldanalyse in Auftrag gegeben (97 Prozent). In seltenen Fällen haben auch Vorhabenträger eine Umfeldanalyse in Auftrag gegeben, (drei Prozent). Wurde im Rahmen des Beteiligungsscopings auch eine UVP durchgeführt, haben nur eigene Behörden eine Umfeldanalyse in Auftrag gegeben (vier Vorhaben). Die Umfeldanalyse bei Vorhaben mit einem Beteiligungsscopings ohne UVP wurde mehrheitlich vollständig selbst durchgeführt (70 Prozent). Bei 30 Prozent der Vorhaben wurde die Umfeldanalyse mit externer Unterstützung durchgeführt.

³⁰⁵ Über die Fragebögen konnte darüber hinaus die Verfahrensart § 10 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sowie sonstige Verfahren angegeben werden. Letzteres wurde im Rahmen der Auswertung nachrangig behandelt, da außer PFV, ROV und BImSchG keine weiteren gesetzlichen Verfahrensarten unter die VwV ÖB fallen (siehe Kapitel 3.2).

³⁰⁶ Dies umfasst sowohl die Bundesauftragsverwaltung als auch die Landesverwaltung.



In der Gesamtschau zeigt sich demnach, dass bei ca. einem Drittel der 218 Vorhaben eine Umfeldanalyse durchgeführt wurde und bei ca. einem Viertel der Vorhaben ein Beteiligungsscoping. Hinsichtlich des Beteiligungsscopings bietet die VwV ÖB den Vorhabenträgern entsprechende Flexibilität wie oben zu Ziff. 4 der VwV ÖB ausgeführt. Hinsichtlich der Umfeldanalyse ist dieses Ergebnis jedoch überraschend: Eine Umfeldanalyse dient als Grundlage der Entscheidung, ob ein Beteiligungsscoping durchgeführt werden soll oder nicht. Darüber hinaus dient die Umfeldanalyse der Vorbereitung der gesamten Öffentlichkeitsbeteiligung. Dementsprechend wäre eine deutlich höhere Anzahl an Vorhaben, bei denen eine Umfeldanalyse durchgeführt wurde, zu erwarten gewesen.

6.2.1.2 Planung und Durchführung

Bei allen vier vertieft untersuchten Vorhaben, welche sich in der Phase der frühen ÖB befunden haben, wurde ein Beteiligungsscoping durchgeführt. Für die Vorhaben, die im Rahmen der nicht-förmlichen und nachlaufenden ÖB untersucht wurden, war die VwV ÖB zum Zeitpunkt des Beginns der Vorhaben (also eines potenziellen Beteiligungsscopings bzw. einer frühen ÖB) noch nicht in Kraft. Somit bestand hier keine rechtliche Vorgabe, ein Beteiligungsscoping bzw. eine frühe ÖB durchzuführen. Auch bei zwei Vorhaben mit Fokus auf der frühen ÖB lag der Zeitraum, in dem das Beteiligungsscoping durchgeführt wurde, vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der VwV ÖB bzw. innerhalb der Einführungsphase der VwV ÖB. Zwangsläufig konnte nicht bei allen Vorhaben, die dieser Untersuchung zugrunde lagen, ein Beteiligungsscoping auf Grundlage der VwV ÖB durchgeführt werden, sondern die Ausgestaltung der ÖB beruhte auf Erfahrungen des jeweiligen Projektmanagements der RP. In einem Fall bestand das Beteiligungsscoping aus zwei halbtägigen Workshops mit über 50 Beteiligten. Im Anschluss erfolgte eine Auslosung aus interessierten Bürgerinnen und Bürgern, die an dem weiteren ÖB-Verfahren teilnehmen konnten. Obwohl in diesem Fall die VwV ÖB noch in der Einführungsphase war und die Planung des Beteiligungsscopings bereits vor In-Kraft-Treten der VwV ÖB begann, wurde ein ausführliches Beteiligungsscoping abgehalten. Bei einem anderen Vorhaben bestand das Beteiligungsscoping aus einem eher informellen Termin mit den betroffenen Gemeinden. In einem dritten Vorhaben wurde das Beteiligungsscoping in den bereits gegründeten Projektbegleitkreis integriert und im Rahmen dieses Formats diskutiert, welche Akteure bzw. zu welchem Zeitpunkt die Öffentlichkeit informiert werden sollte bzw. wird. Die beim Beteiligungsscoping beteiligten und interviewten Akteure wurden vom Vorhabenträger zum Beteiligungsscoping eingeladen. Bei dem vierten frühen Vorhaben wurde kein Beteiligungsscoping durchgeführt, da die VwV ÖB zu diesem Zeitpunkt noch nicht verabschiedet worden war. Wie diese Auflistung zeigt, war das Bewusstsein für die frühzeitige Beteiligung und den Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren Stakeholdern auch vor Einführung der VwV ÖB bereits ausgeprägt.

Während des Beteiligungsscopings wurde mit den Stakeholdern die Art und Anzahl der Formate sowie der Ablauf der frühen ÖB festgelegt. Neben der rechtlichen Obligation ein Beteiligungsscoping durchzuführen, sahen die Vorhabenträger der vertieft untersuchten Vorhaben vor allem die Identifizierung von der für das Vorhaben relevanten Akteure und Themen als Gründe für die Durchführung eines Beteiligungsscoping. Auch die Möglichkeit, Aspekte der ÖB mit relevanten Akteuren (insbesondere Gemeinden und Landkreise) klären zu können, wurde in einem Fall als Grund genannt. Laut den Vorhabenträgern sei es aufgrund der VwV ÖB unbestritten, dass ein Beteiligungsscoping durchgeführt werde, die Art und Weise der Durchführung sei jedoch vom Vorhaben abhängig. Bei drei der vier Vorhaben, die im Rahmen der frühen ÖB untersucht wurden, wurde angegeben, dass eine Diskussion über Umfang und



Methoden im Rahmen eines Beteiligungsscoping stattgefunden hatte. Dies wurde entsprechend auch von den Beteiligten der ÖB durch die Interviews zurückgemeldet.

Umfeldanalyse

Die Umfeldanalyse nahm in zwei der vertieft untersuchten Vorhaben mit früher ÖB eine wichtige Rolle ein. In zwei Vorhaben wurde keine Umfeldanalyse durchgeführt: bei einem dieser Vorhaben erfolgte die Planung der ÖB noch vor 2015, sodass hier noch keine Vorgabe zur Durchführung einer Umfeldanalyse bestand. Hier hatten die Projektverantwortlichen entsprechend ihrer Erfahrungen Planungen zur ÖB vorgenommen. Bei dem anderen Vorhaben wurden keine Analysen der Interessen der Akteure durchgeführt; nach Angabe der Vorhabenträger seien die Einstellungen der Akteure und Konflikte bereits zu Beginn bekannt gewesen.

In den zwei Vorhaben, bei denen eine Umfeldanalyse durchgeführt wurde, wurde deutlich, dass die Umfeldanalyse komplex war und entsprechend Zeit benötigte (dies könne aufgrund der Komplexität gegebenenfalls mehrere Monate in Anspruch nehmen). Dabei wurden die potenzielle Akzeptanz der durchzuführenden Maßnahmen, die Konfliktpotenziale (insbesondere hinsichtlich der Flächennutzung), das öffentliche Interesse sowie der Gestaltungsspielraum beteiligter Akteure im Rahmen der frühen ÖB geprüft. Ein Augenmerk wurde darüber hinaus auf die Projekthistorie vor Ort sowie auf die Bedeutung der Einbindung von lokalem Wissen gelegt. Hinsichtlich der Einschätzung der Konflikthaftigkeit waren Erfahrungen aus ähnlichen Projekten hilfreich. Darüber hinaus wurde deutlich, dass bei einer ergebnisoffenen Planung die Umfeldanalyse insbesondere bezüglich der Akteure immer wieder von neuem durchgeführt werden musste (die Entstehung neuer Varianten im Planungsprozess führte zu neuen Interessenslagen und Betroffenheiten).

Ein Vergleich des Beteiligungsscopings mit der Umfeldanalyse macht deutlich, dass die Dauer jeweils unterschiedlich ausfallen: So erfordert nach Aussage eines Vorhabenträgers die Umfeldanalyse relativ viel Zeit, das Beteiligungsscoping hingegen fällt deutlich kürzer aus und beschränkt sich auf nur wenige Termine.

Beteiligungsfahrpläne

In den vertieft untersuchten Vorhaben, die im Rahmen der frühen ÖB analysiert wurden, wurden jeweils Beteiligungsfahrpläne für die ÖB erstellt und diese auch an die beteiligten Akteure kommuniziert. Teilweise wurde der Beteiligungsfahrplan auch mit den beteiligten Akteuren gemeinsam erarbeitet. Die benannten Beteiligungsfahrpläne umfassten die Zeitpläne für die ÖB, die Festlegung von Methoden und Formaten für die ÖB sowie die Ziele der ÖB. In den Interviews wurde deutlich, dass es trotz eines vor Beginn festgelegten Beteiligungsfahrplanes wichtig ist, die Möglichkeit zu haben, diesen im Prozess der ÖB anzupassen. Dies kann aufgrund von Veränderungen der zeitlichen Kapazitäten des Planungsteams oder aufgrund von Wünschen und Forderungen der beteiligten Akteure notwendig werden. Falls Veränderungen auftreten sollten, ist eine gemeinsame Übereinkunft und Abstimmung dieser Änderungen jedoch dringend anzuraten. Die Relevanz zeigte sich bei einem Vorhaben, bei dem entscheidende Änderungen ohne Abstimmung im Beteiligungsfahrplan bzw. im Beteiligungsprozess (z. B. Modifizierung von abgemachten Prozessschritten im zuvor vereinbarten Fahrplan) von den beteiligten Akteuren als Vertrauensbruch wahrgenommen wurde.



Anhand dieser Aussagen wird deutlich, dass dem Beteiligungsfahrplan eine entscheidende Bedeutung im Beteiligungsprozess zukommt: Er kann als Vertrauensbasis zwischen Vorhabenträger und beteiligten Akteuren fungieren; nicht abgesprochene Veränderungen des Fahrplans können deshalb negativ aufgefasst werden. Gleichzeitig ist eine gewisse Flexibilität im Rahmen des Beteiligungsprozesses notwendig, um auf Forderungen beteiligter oder nicht beteiligter Akteure reagieren zu können. Hinsichtlich der Gesamtschau aller 218 Vorhaben wurde für fast alle der 34 Vorhaben, bei denen ein Beteiligungsscopings stattgefunden hatte, jeweils ein Fahrplan erstellt. Nur bei wenigen Vorhaben wurde kein Fahrplan erstellt (5,9 Prozent).

Kommunikation von Möglichkeiten und Grenzen

Sowohl die Vorhabenträger als auch die Teilnehmenden wurden zudem gefragt, ob die Grenzen der Beteiligungsmöglichkeiten thematisiert wurden. In drei der vier untersuchten Vorhaben des Beteiligungsscopings wurden die Grenzen aus Sicht der Vorhabenträger und der Teilnehmenden zu Beginn des Beteiligungsprozesses thematisiert. Nur bei einem Vorhaben wurden die Grenzen nach Angabe der Teilnehmenden und entgegen der Aussage des Vorhabenträgers nicht deutlich gemacht.

Viele der Interviewten machten die Notwendigkeit und Relevanz der Transparenz der Beteiligungsgrenzen deutlich. Insbesondere die Kommunikation darüber, wer am Ende des Beteiligungsprozesses Entscheidungen über das diskutierte Vorhaben trafe, sei dabei ein wichtiger Aspekt, der thematisiert werden müsse.

6.2.2 Aufwände

In allen Phasen der ÖB, die die VwV ÖB ausweist, fallen Personenstunden an, um die in diesen Phasen beschriebenen Aufgaben und Tätigkeiten durchzuführen. Die Vorhabenträger haben zum Zweck der Evaluation die aufgewendeten Stunden je Phase dokumentiert und an das Evaluationsteam übermittelt. Das Evaluationsteam wertete diese Informationen aus. In Bezug auf die Phase des Beteiligungsscopings war es dem Evaluationsteam jedoch nicht möglich, entsprechende Analysen durchzuführen, da keine Informationen in Bezug auf die aufgewendeten Stunden beim Beteiligungsscopings und der Umfeldanalyse übermittelt wurden. Seitens der Vorhabenträger wurden Informationen für die folgenden drei Phasen der ÖB übermittelt: Frühe, nicht-förmliche und nachlaufende ÖB. Daher entfällt an dieser Stelle die Untersuchung der personenbezogenen Aufwände, die beim Beteiligungsscopings und der Umfeldanalyse angefallen sind.

6.2.3 Akteure

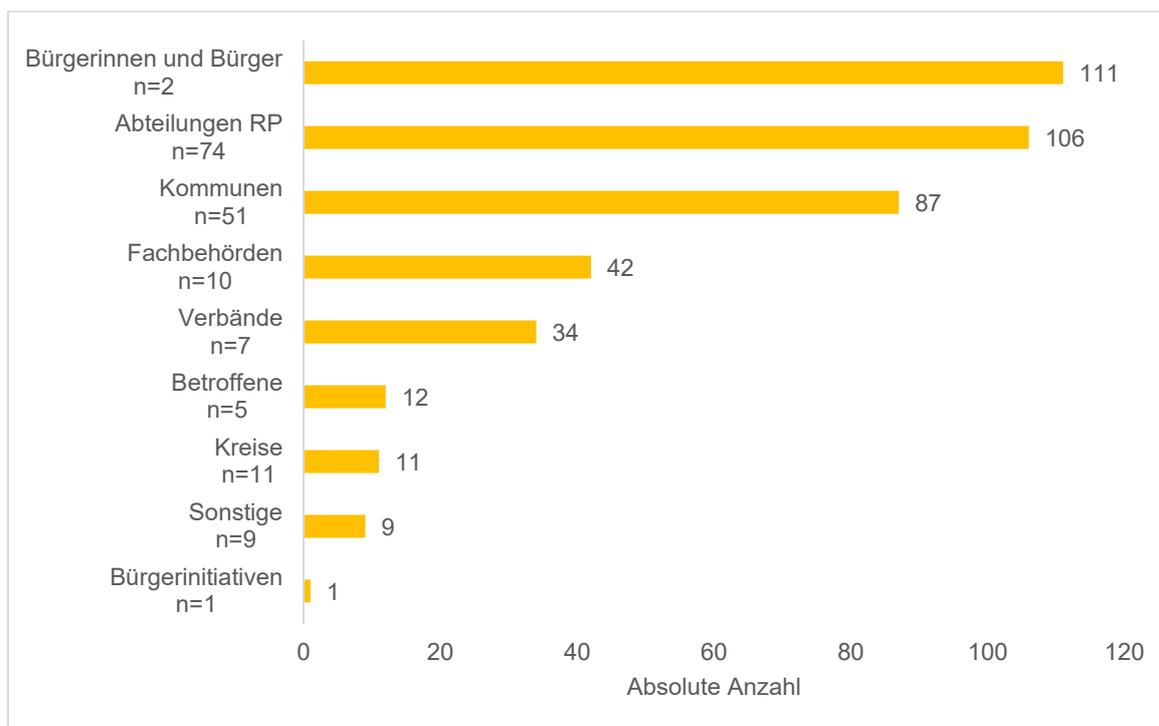
Die nachfolgende Abbildung³⁰⁷ 6 zeigt die absolute Anzahl der Teilnehmenden, die nach den an das Evaluationsteam übermittelten Informationen am Beteiligungsscopings teilgenommen hatten und beziehen sich auf die 34 Vorhaben, bei denen ein Beteiligungsscopings stattgefunden hatte. Wie die Abbildung verdeutlicht, hatten vor allem Bürgerinnen und Bürger sowie Vertreterinnen und Vertreter der Abteilungen der RP teilgenommen. Dahinter rangieren an dritter Stelle Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen. Mit weitem Abstand folgen Vertreterinnen und Vertreter der Fachbehörden und Verbände. Eine sehr geringe Teilnahme ist bei

³⁰⁷ Die Abbildung der Teilnehmenden für alle Vorhaben basiert auf den Daten der flächendeckenden Untersuchung. Bei der Abbildung der Teilnehmenden für ausgewählte Vorhaben bildet die vertiefte Analyse die Datengrundlage.



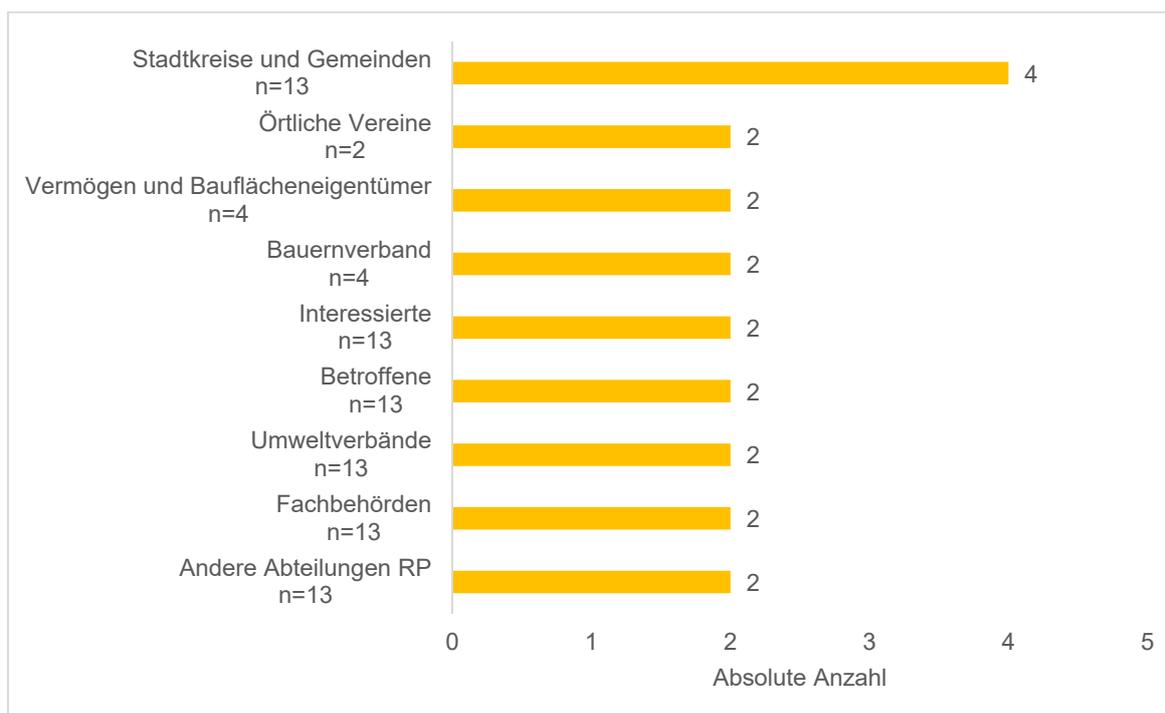
den Vertreterinnen und Vertretern von Bürgerinitiativen und Kreisen zu verzeichnen sowie bei Betroffenen. Dass Bürgerinitiativen und Betroffene nur in geringem Umfang teilnahmen, ist auf Grund deren persönlicher Betroffenheit und thematischer Involvierung überraschend.

Abbildung 6: Anzahl Beteiligungsscoping Teilnehmende - Alle Vorhaben



Anmerkung: n = Anzahl der Nennungen in den Fragebögen

Abbildung 7: Anzahl Beteiligungsscoping Teilnehmende - Ausgewählte Vorhaben



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



Die Teilnehmenden, die die RP bei den sieben vertieft untersuchten Vorhaben angaben, unterschieden sich teilweise: So kam den Vertreterinnen und Vertretern der Stadtkreise eine stärkere Bedeutung zu. Bürgerinitiativen hatten auch in diesen Fällen nicht teilgenommen (siehe Abbildung 7).

Akteure, die bei den Vorhaben mit Fokus auf die frühe ÖB beim Beteiligungsscoping teilgenommen hatten, waren auch später bei fast allen untersuchten Vorhaben der frühen ÖB als Teilnehmende dabei. Diese waren von den RP als Teilnehmenden zum Beteiligungsscoping eingeladen worden.

Die Planung konkreter Formate fand nach Angabe der interviewten Stakeholder in der Regel ohne deren Einbindung statt (unabhängig davon, ob ein Beteiligungsscoping durchgeführt worden war oder nicht). Eine Ausnahme bildeten hier Vorabinformationen sowie die Einbindung von Gemeinden in die Terminabstimmung, Organisation und den Ablauf, bei denen vor Ort Veranstaltungen in Form eines ÖB-Formats stattfanden. Die Organisation und Koordination der Formate wurde grundsätzlich von den RP übernommen. Darüber hinaus wurden, wenn es die örtlichen Gegebenheiten voraussetzten, die Gemeinden in die Planung eingebunden.

6.2.4 Formate

Hinsichtlich der vertieft untersuchten Vorhaben, wurden die Vorhabenträger gefragt, welche Formate sie für ein Beteiligungsscoping für angemessen halten. Mit Ausnahme eines Vorhabenträgers favorisierten die Verantwortlichen der RP eine an das jeweilige Projekt angepasste Auswahl der Formate für das Beteiligungsscoping. Die Notwendigkeit der flexiblen Anpassung des Beteiligungsscopings – sowohl hinsichtlich der Auswahl der Formate als auch der Auswahl und Einbindung der Akteure – wurde betont: Die Planung des Beteiligungsscopings hänge stark von der Größe bzw. Bedeutung des Vorhabens ab. Dabei seien Formate wie Informationsveranstaltungen ebenso möglich wie informellere Treffen mit einem kleinen Kreis an Beteiligten, bspw. den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der betroffenen Gemeinden. In einem Fall wurde sich auch eine offenere Formulierung in der VwV ÖB hinsichtlich der Vorgaben des Beteiligungsscopings gewünscht, um eine flexiblere und an die Projekte angepasste Planung und Durchführung des Beteiligungsscopings zu ermöglichen.

6.2.5 Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen

6.2.5.1 Einstellungen und Bewertungen der Akteure

Die Einstellungen aller Akteure bilden ein zentrales Element bei der erfolgreichen Planung und Durchführung eines Vorhabens. Nur wenn es gelingt, die Interessenlagen und Bedürfnisse aller beteiligten Akteure zusammenzuführen und zu einem konstruktiven Dialog zu finden, ist eine erfolgreiche Durchführung möglich. Entsprechend wurden bei den vertieft untersuchten Vorhaben eingehend die Einstellungen der Akteure beleuchtet, die Konflikthaftigkeit untersucht sowie die wahrgenommenen Auswirkungen analysiert. Insbesondere die Wirkung des Beteiligungsscopings auf die Akzeptanz des Vorhabens und des Verfahrens wurde geprüft.

Die interviewten Vorhabenträger sowie die Beteiligten wurden um die Einschätzung der Atmosphäre im Gesamten bzw. einer potenziellen Veränderung der Atmosphäre im Rahmen des Beteiligungsscopings gebeten. Die Atmosphäre von allen Akteuren wurde als entweder leicht angespannt wahrgenommen oder als eine konstruktive, sachliche Atmosphäre beschrieben.



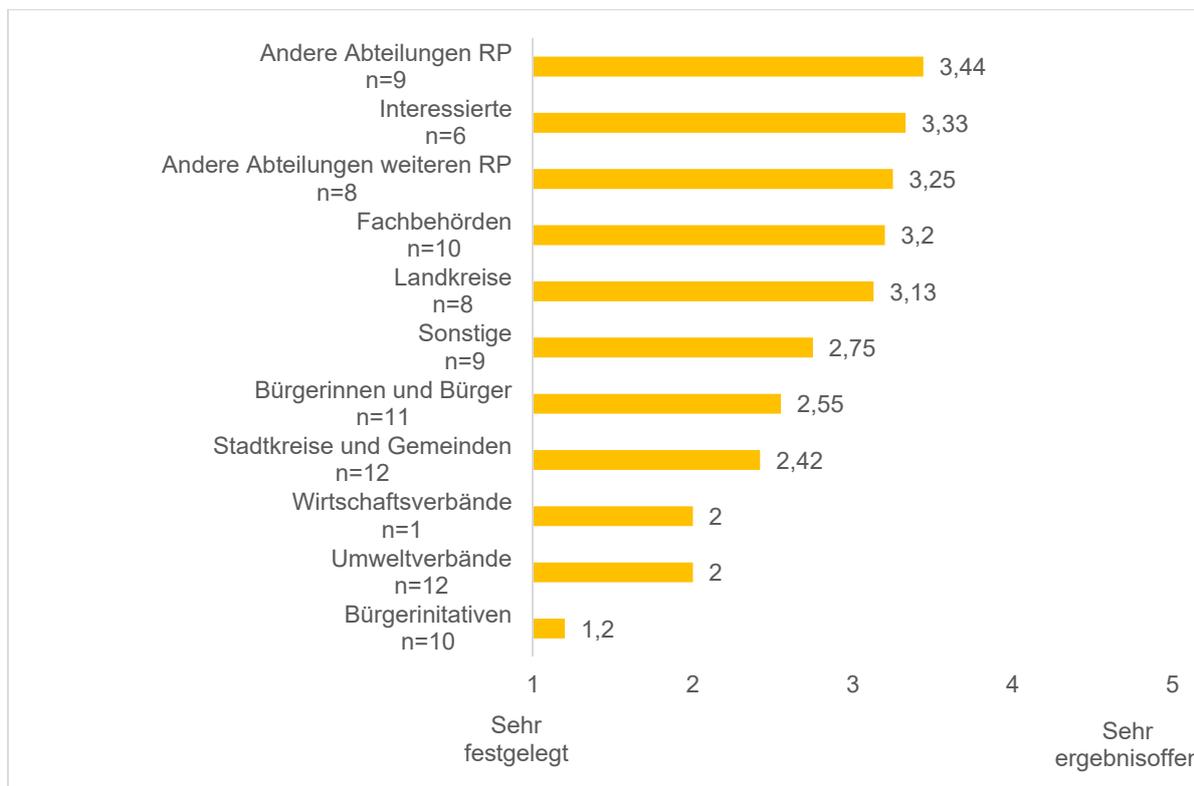
Spannungen zwischen den Beteiligten wurden häufig durch den Grad der Betroffenheit verschiedener Akteure beeinflusst und waren damit häufig personen- bzw. themenabhängig. Durchgeführte Formate mit Akteuren von starker Betroffenheit seien hinsichtlich der Atmosphäre angespannter und konfliktreicher gewesen als Formate mit Akteuren, die weniger stark betroffen waren. Diskussionen über die Zusammensetzung und Einbindung von Beteiligten während des Beteiligungsscoping waren ebenfalls mehrfach Auslöser für die wahrgenommenen Spannungen zwischen den Akteuren.

Hinsichtlich einer Veränderung der Atmosphäre wurde beschrieben, dass sich die Atmosphäre entweder nicht verändert hatte (dies wurde nur im Falle einer ohnehin sachlichen, konstruktiven Atmosphäre bzw. einer eher dynamischen Atmosphäre abhängig von der Betroffenheit der Akteure, wie oben beschrieben, genannt) oder das Beteiligungsscoping konnte zu einer Verbesserung der Atmosphäre beitragen. In letzterem Fall wurden unterschiedliche Faktoren genannt, die einen positiven Einfluss auf die Stimmungslage hatten. Durch das Beteiligungsscoping konnte Transparenz hinsichtlich der Projektinformationen und des Prozesses hergestellt werden, sodass bei den Beteiligten das Gefühl der Informiertheit zu einer positiven Stimmung beitrug. Zudem wurde durch die transparente Darstellung der Arbeitsweisen der Vorhabenträger Anerkennung für den Arbeitsaufwand der Vorhabenträger bei den Beteiligten hervorgerufen, auch diese habe sich positiv auf die Atmosphäre ausgewirkt. Mehrere Vorhabenträger äußerten ihre Bemühungen, den Wunsch nach Beteiligung sowie konkrete Anmerkungen und Ideen der Beteiligten zu berücksichtigen, um so zu einer guten Arbeitsatmosphäre beizutragen. Das Beteiligungsscoping konnte dazu beitragen, unter den Beteiligten sowie zwischen den Beteiligten und den Vorhabenträgern eine Vertrauensbasis zu schaffen und seitens des Vorhabenträgers Verlässlichkeit zu signalisieren. Seitens der Beteiligten wurden außerdem ein mehrfacher Wechsel der Projektleitung sowie die Gründung eines konstanten, die gesamte ÖB andauernden Beteiligungsformats als beeinflussende Faktoren beschrieben. Letzteres hatte eine positive Auswirkung auf die Atmosphäre wohin gegen die wechselnden Projektleitungen unterschiedliche, positive und negative, Einflüsse auf die Atmosphäre hatten, abhängig von der jeweiligen Projektleitung.

Die Vertreterinnen und Vertreter der RP waren darüber hinaus gebeten worden, eine Einschätzung abzugeben, wie ergebnisoffen die Akteure zu Beginn des Verfahrens waren. Diese Beurteilung erfolgte auf einer Skala von 1 (sehr festgelegt) bis 5 (sehr ergebnisoffen). Wie die Ergebnisse in Abbildung 8 verdeutlichen, dominierte eine ambivalente bis festgelegte Haltung. Am positivsten wurden die Einstellungen von Vertreterinnen und Vertretern anderer Abteilungen des eigenen RP beurteilt (leicht ergebnisoffen). Dahinter rangierten interessierte Bürgerinnen und Bürger sowie die Abteilungen anderer RP. Vertreterinnen und Vertreter von Fachbehörden und Landkreisen wurde eine marginal offene Haltung attestiert. Bei allen anderen Akteuren wurde die Einstellung als festgelegt oder als sehr festgelegt wahrgenommen. Wenig überraschend wurde insbesondere bei den Bürgerinitiativen eine sehr festgelegte Haltung konstatiert.



Abbildung 8: Einstellung der Akteure am Beginn des Beteiligungsverfahrens



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

Hinsichtlich der vertieft untersuchten Vorhaben wurden die Teilnehmenden im Rahmen von Leitfadenterviews nach einem zentralen Aspekt des Beteiligungsscoping befragt: Berücksichtigung der Interessenslagen aller Beteiligten. Alle dazu Befragten stimmten darin überein, dass die Interessen der Beteiligten bereits zu dieser frühen Phase des ÖB-Prozesses angehört und aufgenommen wurden. Zwei der interviewten Beteiligten gaben jedoch auch an, dass die aufgenommenen Vorschläge im Beteiligungsscoping nicht in der Praxis umgesetzt wurden bzw. in einem Fall noch unklar blieb, inwiefern die Anmerkungen umgesetzt werden sollten. Seitens der Vorhabenträger wurde deutlich, dass diese Anmerkungen, Wünsche und Themen auch bereits im Beteiligungsscoping Beachtung fanden, aufgenommen wurden und - sofern möglich - in der Praxis umgesetzt wurden. Zwei Beteiligte bewerteten das Beteiligungsscoping im Rahmen der Interviews als konstruktiv und professionell. So sei es dem Vorhabenträger wichtig gewesen, die Meinungen und Interessen der Beteiligten in dieser Phase zu hören. Trotz Einbindung durch das Beteiligungsscoping war es für eine beteiligte Person unklar, welchen Einfluss durch die Beteiligung im Beteiligungsscoping auf die Entscheidung über die Methoden und den Umfang ausgeübt werden könne. Kritisch wurde das Beteiligungsscoping (sowie der ÖB-Prozess im Gesamten) insbesondere dann bewertet, wenn Vereinbarungen, die im Rahmen des Beteiligungsscopings bzw. des Fahrplans festgehalten worden waren, nicht eingehalten wurden. Dies führe zu einem Verlust des Vertrauens, der im Rahmen des Prozesses aufgebaut wurde. Der ÖB-Prozess sei bei Nichteinhaltung dieser zu Beginn getroffenen Vereinbarungen nicht gewinnbringend und eine Beteiligung sei damit obsolet.



6.2.5.2 Konflikthaftigkeit

Ein wesentliches Ziel des Beteiligungsscoping besteht in dem frühzeitigen Erkennen und Einbinden unterschiedlicher Positionen in Bezug auf das Vorhaben. Gerade bei strittigen Vorhaben kann dadurch mit Konflikten frühzeitig konstruktiv umgegangen werden. Wie und ob sich Konflikte entwickelt haben, wurde im Rahmen der vertieft untersuchten Vorhaben über eine standardisierte Befragung und über leitfadengestützte Interviews mit den Vorhabenträger geprüft. Die Vorhabenträger wurden nach ihrer Einschätzung der Konflikthaftigkeit zu Beginn des Vorhabens, d. h. zu Beginn des Beteiligungsscoping, sowie ihrer potenziellen Veränderung im Rahmen des Beteiligungsscoping gefragt. Anhand einer Skala von 1 (sehr konfliktreich) bis 3 (überhaupt nicht konfliktreich) sollten die Befragten die Konflikthaftigkeit des Vorhabens in den verschiedenen Phasen einschätzen. Hinsichtlich der standardisierten Befragung beantworteten insgesamt fünf Befragte die Frage. Niemand empfand die Vorhaben als sehr konfliktreich. Drei von fünf Befragten gaben an, dass es überhaupt keine Konflikte bei den Vorhaben innerhalb des Beteiligungsscoping gab. Zwei der fünf Befragten gaben an, dass die Vorhaben konfliktreich waren. Die Interviews gaben hinsichtlich der Einschätzung der Konflikthaftigkeit zu Beginn des ÖB-Prozesses Aufschluss über die Hintergründe der Einschätzung. Einer Aussage zufolge sei die konflikthafte Stimmung zu Beginn abhängig von der jeweiligen Stärke der Betroffenheit der einzelnen Kommunen. Wenig überraschend war die Stimmung in stärker betroffenen Gemeinden konfliktreicher als in weniger betroffenen Gemeinden. Neben der Betroffenheit führte ein negativer Beschluss eines Gemeinderats bzw. die empfundene Unsicherheit der betroffenen Gemeinde über den Prozess des Vorhabens bzw. des Verfahrens ebenfalls zu Einschätzungen einer konfliktreichen Situation zu Beginn des Beteiligungsscoping.

Was den Konfliktverlauf während des Vorhabens angeht, so deuteten die Antworten der standardisierten Befragung auf eine Abnahme der Konflikte hin (drei Personen hatten die Frage beantwortet). Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass sich die Abnahme der Konflikthaftigkeit sowohl auf die frühzeitige Information der Beteiligten über das Projekt als auch auf den Aufbau einer Arbeitsatmosphäre zwischen den Beteiligten und den Vorhabenträgern zurückführen lassen konnte. Durch das Beteiligungsscoping konnte demonstriert werden, dass sich die Betroffenen beteiligen können und Anregungen gehört und aufgenommen werden – dies habe zu einer Abnahme der Konflikthaftigkeit beitragen können.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der standardisierten Befragung ebenfalls die Wahrnehmung der Konflikthaftigkeit bestimmter Themen thematisiert. Abgefragt wurden die folgenden Themen: Finanzierung des Vorhabens, Natur- und Artenschutz, landwirtschaftliche Belange, Gewässer- und Bodenschutz, Denkmalschutz, Betroffenheit von privatem Eigentum, Gesundheit und zeitlich begrenzte Folgen des Vorhabens. Beantwortet haben diese Frage acht Personen. Von keiner Person wurde angegeben, dass die im Fragebogen benannten Themen als konfliktreich wahrgenommen wurden. Auch die Zusammenarbeit mit den Akteuren im Rahmen des Beteiligungsscoping wurde von den Vorhabenträgern als nicht konfliktreich bewertet.

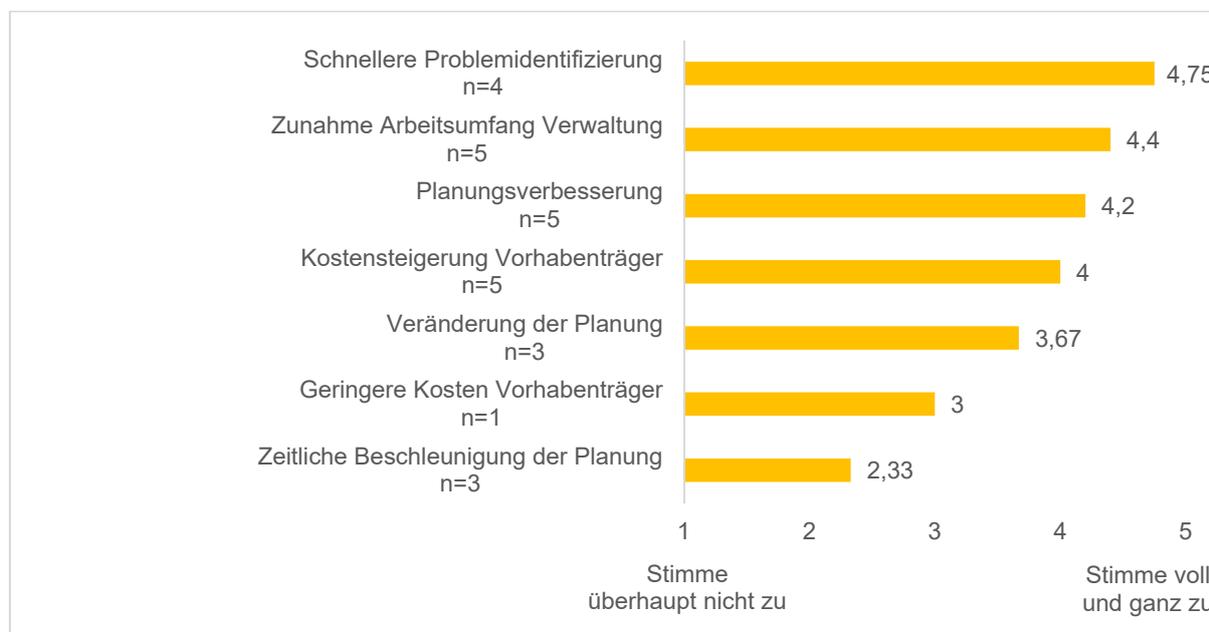
6.2.5.3 Wirkungen

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger verfolgt unterschiedliche Ziele. Wesentliche Ziele bestehen im Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und in der positiven Beeinflussung von Umsetzung, Ausgestaltung und Akzeptanz der Vorhaben. Ob und welche Wirkungen durch das Beteiligungsscoping wahrgenommen wurden, wurde über die standardisierte Befragung geprüft. Die Befragten sollten verschiedene Aussagen anhand einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) bewerten. Wie die Ergebnisse in Abbildung 9 verdeutlichen, wurden zwei positive Auswirkungen wahrgenommen: Probleme werden



schneller identifiziert und die Planungen werden eher verbessert. Diesen zwei positiven Veränderungen stehen jedoch drei negative Auswirkungen gegenüber: Der Arbeitsumfang der Verwaltung nimmt eher zu, die Kosten steigen eher und die Vorhaben dauern eher länger.

Abbildung 9: Auswirkungen auf Inhalte und das Vorhaben

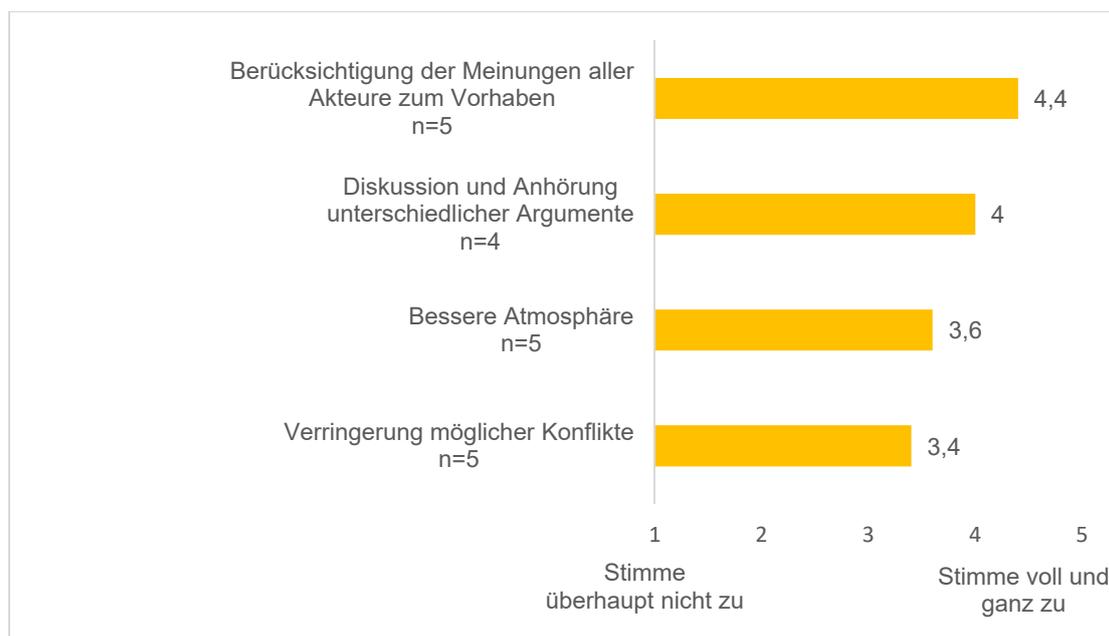


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Aber nicht nur Aussagen zur Auswirkung der ÖB auf die Inhalte und des Vorhabens wurden den Befragten vorgelegt, sie sollten auch die Auswirkungen auf die Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren bewerten (siehe Abbildung 10). Hier zeigt sich ein deutliches positiveres Bild: Durchgängig wurden positive Auswirkungen wahrgenommen. In Bezug auf den bedeutsamen Aspekt der Berücksichtigung der Meinungen aller Akteure fällt die Beurteilung sehr gut aus. Ebenso wurde angegeben, dass unterschiedliche Argumente im Rahmen des Beteiligungsscopings offen und sachlich diskutiert und angehört wurden. Dass das Beteiligungsscoping zu einer leichten Verbesserung der Atmosphäre und zu einer leichten Verringerung von Konflikten führt, wird auch durch diese Abfrage nochmals belegt (siehe Kapitel Konflikthaftigkeit).



Abbildung 10: Auswirkungen auf die Kommunikation



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

6.2.5.4 Bewertung und Nutzen des Beteiligungsscoping

Beteiligungsscoping ist ein durch die VwV ÖB neu eingeführtes und geregeltes Instrument in der ÖB. Durch die im Beteiligungsscoping eingesetzten Methoden und Formate soll gewährleistet werden, dass die bestehenden Interessen und Positionen relevanter Akteure frühzeitig einbezogen werden und ein gemeinsames Verständnis für das Verfahren entwickelt wird. Aufgrund der Neuartigkeit des Instruments des Beteiligungsscoping sind die Fragen nach deren Bewertung seitens der Akteure sowie deren wahrgenommener Nutzen besonders relevant. Daher wurden die RP mit Hilfe einer Skala von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch) gebeten, den Nutzen zu bewerten. Auf der einen Seite wurden die Befragten aufgefordert den Nutzen des Beteiligungsscoping für die Verwirklichung des Vorhabens einzuschätzen. Auf der anderen Seite wurde um eine Einschätzung des Nutzens des Beteiligungsscoping für die Behörde insgesamt gebeten. Als Fazit ergibt sich für das Beteiligungsscoping ein grundsätzlich positives Bild.³⁰⁸ Im Durchschnitt wurde der Nutzen des Beteiligungsscoping für die Verwirklichung der Vorhaben als relativ hoch bewertet. Das Gleiche gilt für den Nutzen des Beteiligungsscoping für die Behörde insgesamt.

Die Vorhabenträger und Teilnehmenden wurden darüber hinaus gefragt, wie sinnvoll ihrer Ansicht nach das Beteiligungsscoping ist. In Anbetracht der Antworten lässt sich folgern, dass die Einführung des Beteiligungsscoping eine wichtige Ergänzung darstellt. So wurde, mit Ausnahme von zwei Interviewten, das Beteiligungsscoping als (sehr) sinnvolles und wichtiges Instrument im Rahmen der ÖB gewertet. Von mehreren interviewten Personen wurde insbesondere die Wertschätzung der Beteiligung, die durch das Beteiligungsscoping deutlicher wurde, betont. Zudem wurde die frühzeitige Zusammenführung aller relevanten und betroffenen Personen im Rahmen der jeweiligen Projekte hervorgehoben – sowohl vonseiten der Vorhabenträger als auch von den Teilnehmenden. Dadurch bestehe die Möglichkeit, Informationen frühzeitig unter den Beteiligten zu übermitteln. Weiterhin wurde der Vorteil hervorgehoben, der

³⁰⁸ Sechs bzw. sieben Befragte haben hierzu Angaben gemacht.



sich durch Definition klarer Rahmenbedingungen ergebe, sowohl für die ÖB im Gesamten als auch für das Beteiligungsscoping im Speziellen. So habe sich das Hervorheben der Regeln zur Zusammenarbeit als überaus wichtig erwiesen. Für die Transparenz des Prozesses, was als relevante Größe erachtet wurde, waren weiterhin die für alle einsehbaren Protokolle und die für alle nachvollziehbaren Prozesse der Projektentscheidung bedeutsam. Was die Arbeitsbelastung betrifft, die durch das Beteiligungsscoping anfiel, waren die Meinungen ambivalent. Zwar wurde von den Vorhabenträgern die zusätzliche Arbeitsbelastung kritisiert, jedoch erschien diese aufgrund der positiven Wirkung als annehmbar. Allerdings wurde darauf verwiesen, dass die Vorhabenträger flexibel in der Ausgestaltung sein sollten. Schließlich habe jedes Projekt seine Besonderheiten.

Neben den positiven Rückmeldungen gab es auch vereinzelte Stimmen, die das Beteiligungsscoping als nicht sinnvoll bewerteten (ein Teilnehmender sowie ein interviewter Vorhabenträger). Seitens des Vorhabenträgers wurde kritisiert, dass der Umfang und die Methoden der ÖB durch den Vorhabenträger ausschließlich selbst und nicht durch die Beteiligten festgelegt werden sollten – letztere hätten mehr Interesse an Informationen über das Vorhaben und seien weniger an einer Einbindung in den Entscheidungsprozess über die Methoden der ÖB. Ein Teilnehmender merkte an, dass das Beteiligungsscoping zwar den Anschein der Beteiligung geweckt hätte, die Vorschläge jedoch nicht umgesetzt worden waren und damit das Beteiligungsscoping wertlos sei. Auch ein Vorhabenträger stellte das Beteiligungsscoping als Teil der ÖB in Frage; das Konzept des Beteiligungsscopings sei zu theoretisch – die Beteiligten seien weniger an der Mitbestimmung der Formate interessiert als an Informationen über das Vorhaben. Die Entscheidung über Umfang und Methoden der ÖB sollte dieser Ansicht nach den Vorhabenträgern allein obliegen.

Unabhängig von der grundsätzlichen Bewertung hatten wir die Vorhabenträger um deren Urteil in Bezug auf die Umsetzbarkeit von einigen im Planungsleitfaden formulierten Zielvorstellungen des Beteiligungsscopings gebeten: Entlastung und Absicherung des Vorhabenträgers, früherer Einbezug relevanter Akteure und die Berufung auf einen gemeinsam festgelegten Beteiligungsfahrplan.³⁰⁹ Vier von fünf Aussagen zu den genannten Aspekten deckten sich in deren Einschätzung: Eine Entlastung würde durch das Beteiligungsscoping nicht erreicht werden, da die Vorbereitung und Durchführung des Beteiligungsscopings einen Mehraufwand für die RP bedeute. Eine Absicherung hingegen könne es geben, insbesondere durch die gemeinsame Festlegung von Methoden und der Entwicklung eines Beteiligungsfahrplans. Es wurde gleichwohl angemerkt, dass es für den Vorhabenträger schwierig sein könne, sich insbesondere zeitlich im Rahmen eines Fahrplans verbindlich festzulegen, da es im Rahmen des Prozesses zu ungeplanten Verzögerungen oder unerwarteten Änderungen in der Planung kommen könne und der Vorhabenträger auf Grundlage des Beteiligungsfahrplans gebunden sei. Die Verbindlichkeit eines Fahrplans könne sich demnach auch negativ auf ein Projekt auswirken.

Der frühe Einbezug der Akteure hingegen wurde als überaus relevant eingeschätzt. Durch den frühen Einbezug sei ein Kennenlernen auf persönlicher Ebene möglich, was die spätere Arbeitsatmosphäre positiv beeinflussen könne bzw., dass dadurch Vertrauen aufgebaut werden könne. Zudem wäre es relevanten Akteuren in ihren Funktionen im weiteren Verlauf möglich, positiv auf konflikthafte Stimmungen einzuwirken, wenn sie früh einbezogen worden seien.

³⁰⁹ Vgl. Planungsleitfaden, S. 39.



6.2.6 Zusammenfassung

Was die Durchführung der Umfeldanalyse und des Beteiligungsscopings angeht, ergab die vorliegende Analyse, dass bei 68 Vorhaben eine Umfeldanalyse und bei 34 Vorhaben ein Beteiligungsscopings stattgefunden hatte. Dass von den gemeldeten 218 Vorhaben nur bei einem Drittel eine Umfeldanalyse durchgeführt worden ist, entspricht nicht den Vorgaben der VwV ÖB, denn demnach stellt die Umfeldanalyse die Grundlage jedes Vorhabens für die Entscheidung über die Durchführung eines Beteiligungsscopings dar. Der niedrige Wert in Bezug auf die durchgeführten Beteiligungsscopings ist jedoch anders zu beurteilen. Denn entsprechend der VwV ÖB kann der Vorhabenträger von einer Einladung zum Beteiligungsscopings absehen, wenn die Umfeldanalyse den Schluss auf ein unstreitiges Verfahren zulässt.

Zusammenfassend fällt die Bilanz in Bezug auf die Wahrnehmung und Bewertung des Beteiligungsscopings seitens der Vorhabenträger und Teilnehmenden grundsätzlich positiv aus. Zunächst ist auf die offene Haltung der Vorhabenträger zu verweisen, die auch seitens der Teilnehmenden bestätigt wurde. Gerade im Rahmen des Beteiligungsscopings wurde der Wille des Vorhabenträgers deutlich, beteiligen und anhören zu wollen. Die von den Befragten genannten wichtigsten Vorteile des Beteiligungsscopings rekurrieren durchgehend auf die Aspekte Transparenz, Verlässlichkeit und Vertrauen. So sei es unabdingbar, Vereinbarungen einzuhalten und Rahmenbedingungen sowie Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung transparent zu kommunizieren. Dies ermögliche die Entwicklung einer Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten und dem Vorhabenträger, die wiederum relevant für die erfolgreiche Durchführung der Vorhaben sei. Ein Mangel an Verlässlichkeit habe dagegen negative Konsequenzen. Allerdings kann ein zu hohes Maß an Verbindlichkeit auch zu Problemen für den Vorhabenträger führen. So sei eine gewisse Flexibilität in der Planung, so wie es auch der Planungsleitfaden vorsieht, wichtig, um auf verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Die Analyse hat ergeben, dass das Beteiligungsscopings einen eher positiven Einfluss auf die Atmosphäre hat. Nicht zuletzt deshalb wird der Nutzen des Beteiligungsscopings als hoch bewertet. Auch im Hinblick auf eine schnellere Problemidentifikation und Planungsverbesserung wird das Beteiligungsscopings positiv beurteilt. Demgegenüber werden jedoch auch nachteilige Konsequenzen wahrgenommen: größerer Arbeitsumfang, Steigerung der Kosten, Verlängerung der Vorhabensplanung und -durchführung.

Ungeachtet der kritisch diskutierten Einzelaspekte beurteilt die Mehrheit der Beteiligten und der Vorhabenträger das Beteiligungsscopings als sehr sinnvolles Instrument für die ÖB.

6.3 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach Durchführung des Beteiligungsscopings setzen die Vorhabenträger die frühe ÖB um. Die Struktur der nachfolgend dargestellten Ergebnisse erfolgt analog zum Beteiligungsscopings. Zunächst werden Informationen über die Vorhaben sowie über die Funktionen und Tätigkeiten dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse der Analysen über die aufgewendeten Personenstunden, in Bezug auf die Akteure und deren Bedeutsamkeit und über die eingesetzten Formate präsentiert. Nachfolgend werden Erkenntnisse in Bezug auf die Bewertungen und wahrgenommenen Wirkungen der frühen ÖB seitens der Teilnehmenden und Durchführenden erörtert. Abschließend werden die Befunde für die frühe ÖB zusammenfassend geschildert. Die Auswertungen waren dabei vorrangig deskriptiv. Zusätzlich konnten für die frühe ÖB (wie auch bei der nachlaufenden ÖB) multivariate Analysen durchgeführt werden, die kausale Wirkungszusammenhänge prüfen.



6.3.1 Informationen über Vorhaben, Funktionen und Tätigkeiten

Insgesamt wurden im Rahmen der frühen ÖB 137 Verfahren gemeldet, davon wurden fünf Verfahren als ROV, 71 Verfahren als PFV und ein Verfahren als BlmSchG angegeben. Bei 51 der Verfahren war das Land Baden-Württemberg Vorhabenträger, bei 35 der Verfahren stellte der Bund den Vorhabenträger dar und bei drei Verfahren wurde angegeben, dass öffentlich-rechtliche Dritte die Vorhabenträger sind, alle durchgeführt durch die RP.

Unter den vier vertieft untersuchten Vorhaben, die sich auf die Phase der frühen ÖB beziehen, waren zwei Gewässer- sowie zwei Straßenbauvorhaben. Zwei der vier Vorhaben werden als Bundesauftragsverwaltung durchgeführt. Alle vier Vorhaben hatten bzw. haben nach der frühen ÖB ein PFV zur Folge.

Im Rahmen der standardisierten Befragung wurden die Vorhabenträger der vier vertieft untersuchten Vorhaben gebeten, ihre Funktion sowie Abteilung und Behörde anzugeben. Dabei gab eine Person an, dass sie zur Abteilung vier „Straße“ gehören und drei Personen gaben an, dass sie zur Abteilung fünf „Wasser“ gehören. Dabei nahmen die Befragten verschiedene Aufgaben in Bezug auf die genannten Vorhaben wahr. Im Referat Straßenplanung war eine Befragte als Referentin verantwortlich für die ÖB. Ebenso waren einige als Projektleiterinnen und Projektleiter im Rahmen der Durchführung der Vorhaben tätig. Auch gaben Befragte an, als Referentinnen und Referenten verantwortlich für die ÖB zu sein, als informierende Beratung der Projektleitung tätig zu sein und zur Unterstützung bei Konzeption, zur Vor-, Nachbereitung und Durchführung von Formaten der ÖB sowie für die Moderation und Pressearbeit zuständig zu sein. Darüber hinaus war eine technisch Beschäftigte im Sachgebiet Landschaftsplanung mit der Betreuung landschaftsplanerischer Beiträge (Umweltverträglichkeitsstudien, landschaftspflegerischer Begleitplan, Artenschutz etc.) im Rahmen eines Vorhabens betraut.

Insgesamt wurden für die Evaluation der frühen ÖB 16 Akteure interviewt. Die Hälfte der Akteure waren kommunale Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, wobei fast alle (sieben von acht) Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister waren. Einer der befragten Kommunalvertreter war ein Amtsleiter für Stadtplanung und Umwelt. Darüber hinaus wurden drei Vertreter von Bürgerinitiativen befragt, die als Vorsitzende oder Sprecher der jeweiligen Initiative fungierten. Fünf Interviews wurden mit Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertretern geführt; darunter waren drei Vorsitzende von regionalen Naturschutzverbänden, eine Vorsitzende eines regionalen Landwirtschaftsverbands sowie ein Vorsitzender eines Regionalverbands. Des Weiteren wurden externe Dienstleister interviewt. Diese nahmen ihren Angaben zufolge unterschiedliche Aufgaben in den untersuchten Vorhaben wahr: zwei der interviewten Dienstleister hatten Moderationsaufgaben übernommen; ein Dienstleister (der für zwei unterschiedliche Projekte interviewt worden war) war als Ingenieurbüro für die Projektsteuerung (insbesondere Vor- und Nachbereitung der Veranstaltungen) engagiert worden; ein weiterer Dienstleister war für ein Fachgutachten und ein Professor einer Universität war für beratende Tätigkeiten sowie eine Umfrage im Rahmen der frühen ÖB beauftragt worden. Zudem wurden sechs Interviews mit Projektleiterinnen und -leitern³¹⁰ bzw. einer Referentin für die ÖB³¹¹ geführt, die bereits an der standardisierten Befragung teilgenommen hatten.

Fast alle interviewten Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen, Verbände und Kommunen sprachen den vertieft untersuchten Vorhaben eine hohe Vorhabensbedeutung zu. Die Bedeutung des Vorhabens bedinge sich insbesondere durch die verkehrstechnische Notwen-

³¹⁰ In einem Fall handelte es sich um ein/e Landschaftsplanerin/-planer.

³¹¹ Hier wurden zwei Interviews geführt, da zwei vertieft untersuchte Vorhaben durch diese Person betreut wurden.



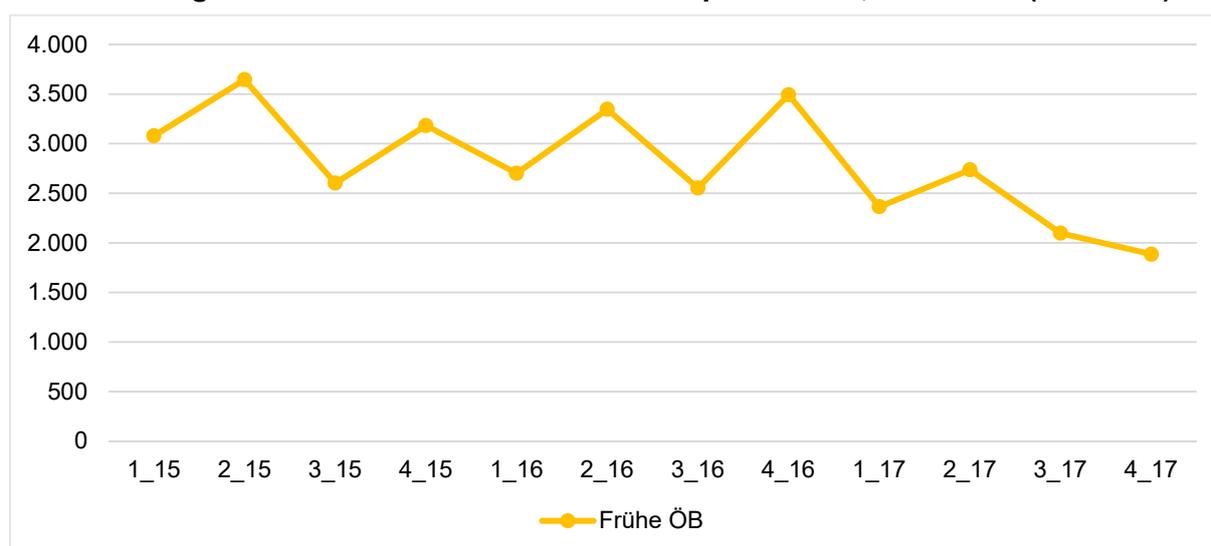
digkeit des Projekts aufgrund der Zunahme von Verkehr bzw. der damit einhergehenden Entlastung von Gemeinden, durch die Wichtigkeit der Infrastrukturmaßnahme als zentrale Verkehrsachse im Falle des Straßenbaus oder im Falle einer Gewässermaßnahme als Naherholungsgebiet für anliegende Gemeinden sowie durch die Erhaltung des Naturschutzes durch entsprechende Maßnahmen im Rahmen des Projekts.

6.3.2 Aufwände

Für die frühe ÖB sind im beobachteten Zeitraum 2015 bis 2017 33.678,5 Stunden in allen RP (Straßen- und Gewässerbereich) aufgewendet worden. Dies sind mehr als zwei Drittel der gesamten übermittelten CATS-Stundenaufwände für diesen Zeitraum. Die parallel zur VwV ÖB laufende Evaluation des UVwG ermöglicht auch eine Aussage über die Stundenaufwände im Zeitraum 2015 bis 2019. Alle für das UVwG untersuchten Vorhaben, die sich in der frühen ÖB-Phase befanden, fallen auch in den Anwendungsbereich der VwV ÖB: In diesem Zeitraum sind 51.826,7 Stunden für die frühe ÖB in allen RP (Straßen- und Gewässerbereich) aufgewendet worden.³¹² Abbildung 11 stellt die Entwicklung der Aufwände im Zeitverlauf dar. Es kann keine einheitliche Entwicklung beobachtet werden. Vielmehr ist eine regelmäßige Zu- und Abnahme zu verzeichnen, allerdings mit sinkender Tendenz – insbesondere in den letzten zwei Quartalen 2017. Diese Abnahme der Stunden kann durch einen Phasenwechsel mehrerer Projekte (in die nicht-förmliche Phase der ÖB) oder schlicht durch geringere ÖB-Aktivitäten erklärt werden

In absoluten Zahlen wurden in den Quartalen 2015 bis 2017 zwischen 3.700 und 1.800 Personalstunden je Quartal aufgewendet. Durchschnittlich ergeben sich damit pro Monat 935,5 Personalstunden für die frühe ÖB.

Abbildung 11: Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015-2017 (frühe ÖB)



Wie bereits in Kapitel 6.1 erläutert, sind für die frühe ÖB mit Abstand am meisten Stunden aufgewendet wurden. Der frühen ÖB kommt somit auch aufgrund des Aufwands, der seitens

³¹² Da das UVwG lediglich die frühe ÖB vorschreibt, ist für den Zeitraum 2018 bis 2019 keine vergleichende Aussage zur nicht-förmlichen und nachlaufenden ÖB möglich.



der RP betrieben wurde, eine wesentlich größere Bedeutung als den anderen Phasen der ÖB zu.

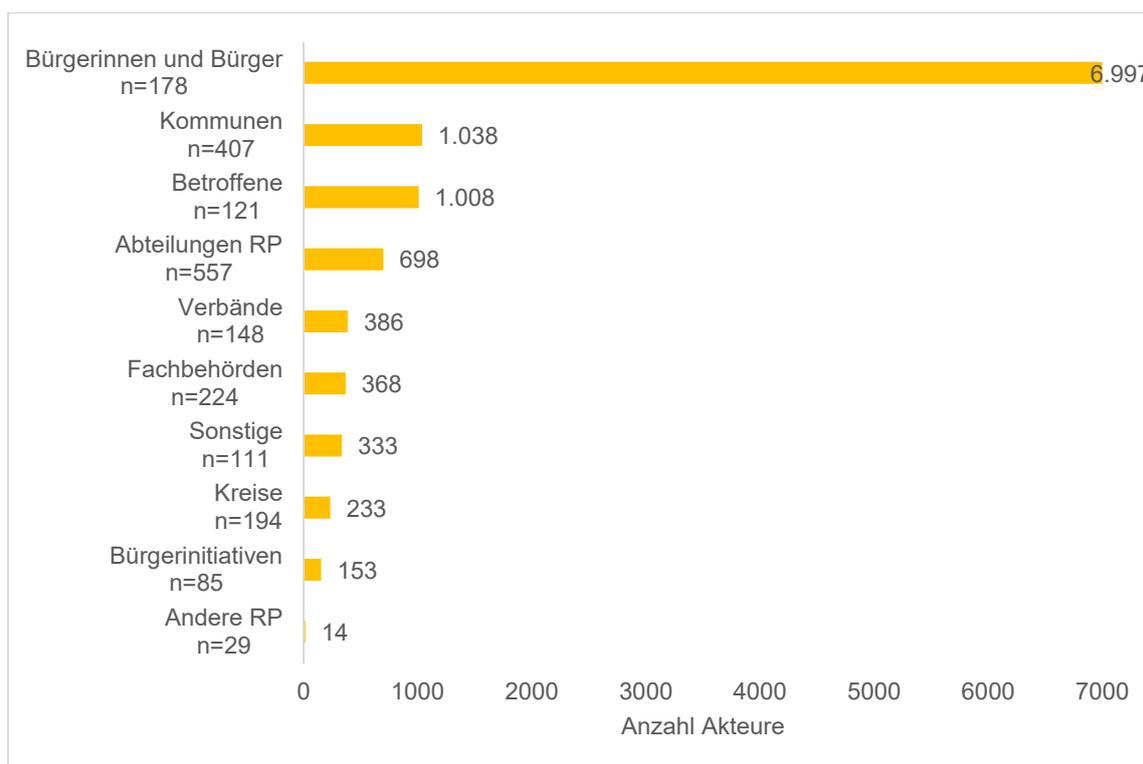
6.3.3 Akteure

6.3.3.1 Akteure

Bei der frühen ÖB gab es nach Angaben der RP viele Teilnehmende, wie Abbildung 12 verdeutlicht. Grundlage stellen die 137 Vorhaben dar, bei denen eine frühe ÖB durchgeführt wurde und seitens der RP angegeben wurden. Die RP konnten dabei absolute Zahlen angeben.

Wie bereits beim Beteiligungsscoping hatten Bürgerinnen und Bürger am häufigsten teilgenommen. Diese waren bei der frühen ÖB die mit weitem Abstand häufigsten Akteure. Erst mit großer Differenz folgten Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen und Betroffene. Dahinter rangierten an vierter Stelle Vertreterinnen und Vertreter anderer Abteilungen des eigenen RP, gefolgt von Verbänden und Fachbehörden. Wie beim Beteiligungsscoping nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Kreise, von Bürgerinitiativen und anderen RP weniger teil.

Abbildung 12: Anzahl Frühe ÖB Teilnehmende - Alle Vorhaben



Anmerkung: n = Anzahl der Nennungen in den Fragebögen

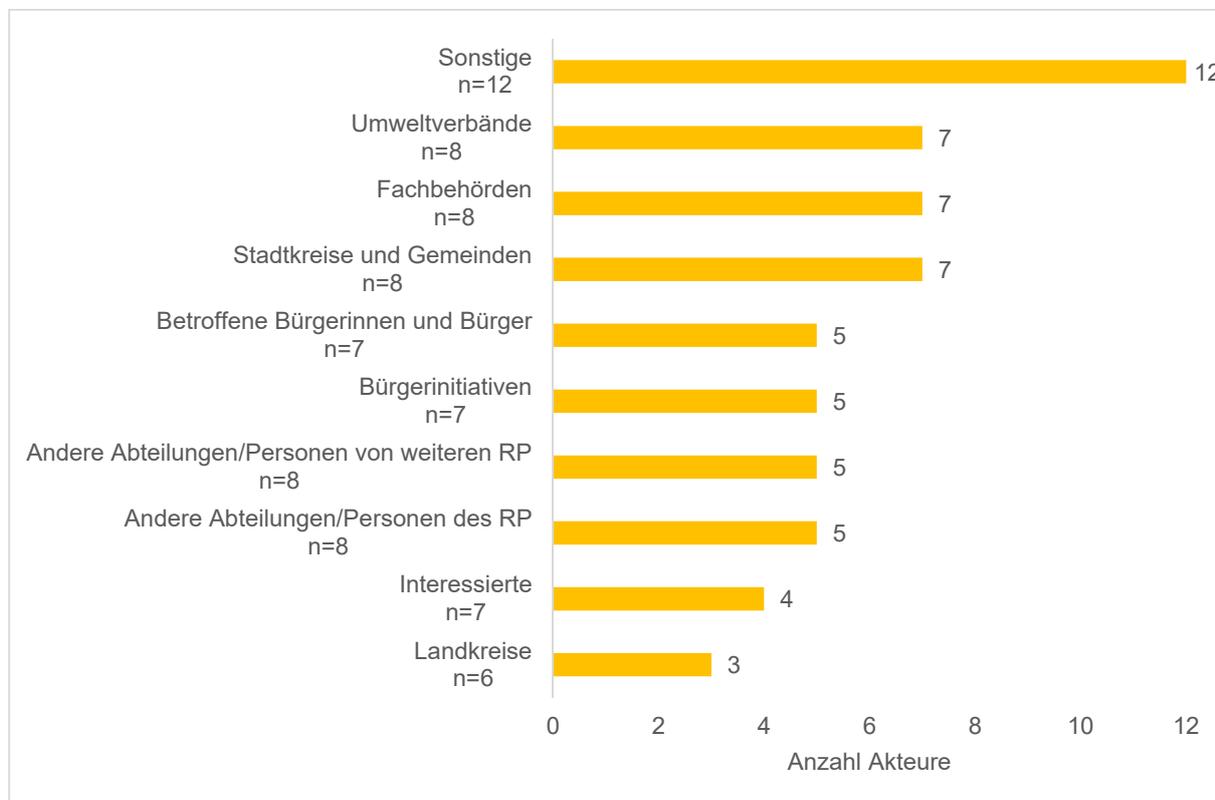
Darüber hinaus wurde auch bei den vertieft untersuchten Vorhaben nach den Teilnehmenden gefragt (siehe Abbildung 13). Dabei unterscheidet sich das Ranking zwischen beiden deutlich.³¹³ In diesem Zusammenhang ist jedoch das Ranking weniger interessant. Beachtenswert

³¹³ In der Kategorie „Sonstiges“ wurden Regional- und Bauernverbände, örtliche Vereine, Leitungsbetreiber und Flächeneigentümer angegeben.



ist vielmehr der Abgleich zwischen den von den RP angegebenen Beteiligten und der Sichtweise der RP, wer von den Akteuren teilnehmen sollte (siehe Abbildung 14).

Abbildung 13: Anzahl Frühe ÖB Teilnehmende - Ausgewählte Vorhaben

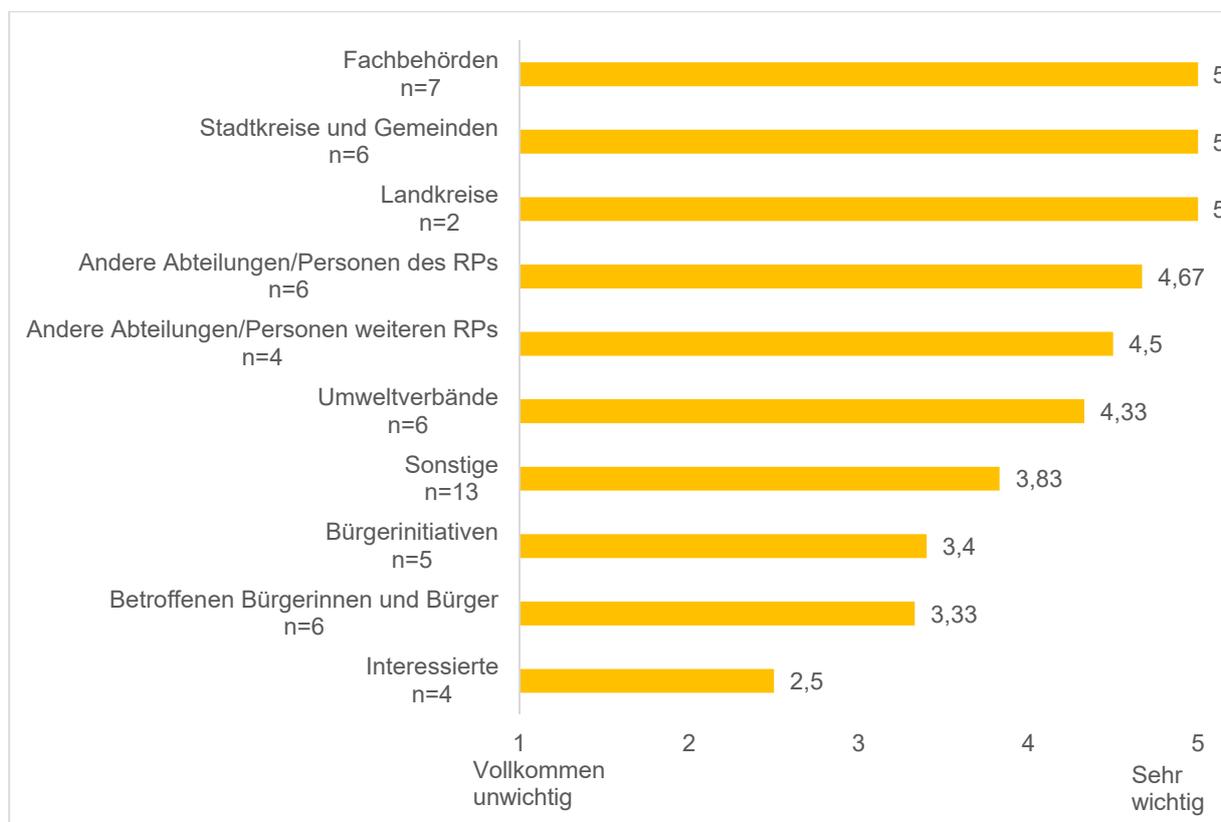


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Die Unterschiede und Übereinstimmungen, die bei einem Vergleich zu Tage treten, können aufgrund der geringen Differenzen in den Nennungen eher weniger interpretiert werden. Am deutlichsten ist der Unterschied bei den Landkreisen: Diese werden einerseits als wichtig erachtet, nahmen aber eher weniger teil.



Abbildung 14: Wichtigkeit der am Vorhaben beteiligten Akteure (frühe ÖB)



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

Im Rahmen der Interviews wurde auch danach gefragt, ab wann sich die Akteure beteiligt hatten. Die meisten waren bereits zu Beginn des Prozesses (in der Regel bereits im Rahmen des Beteiligungsscopings) an der ÖB beteiligt gewesen und nur wenige Akteure kamen im Verlauf hinzu. Gründe für eine spätere Beteiligung waren der Beginn einer Anstellung oder die Gründung einer Bürgerinitiative zu einem späteren Zeitpunkt im Prozess der frühen ÖB. Die im Verlauf Hinzukommenden waren jedoch zum Zeitpunkt der Befragung bereits mindestens drei Jahre mit der frühen ÖB der jeweiligen Projekte betraut, sodass alle Akteure, die interviewt worden waren, auf Grundlage langjähriger Beteiligung und entsprechender Erfahrungen eine Bewertung der frühen ÖB vornehmen konnten.

Beteiligungsgründe

Die Beteiligungsgründe variierten zwischen den Stakeholdern, die aufgrund ihres beruflichen Kontextes an der ÖB teilnahmen und den Beteiligten, die aus persönlichem Interesse dabei waren. Zwei Vertreter von Bürgerinitiativen nannten Interesse, persönliche Betroffenheit und das Fehlen von bzw. das Interesse an Informationen als Gründe für die Teilnahme an der ÖB; die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden und eines Regionalverbands nannten ihren genuinen Aufgabenbereich sowie das Interesse an den jeweiligen Vorhaben als Beteiligungsgründe; der Vertreter eines Umweltverbands nannte die Eingriffe in die Umwelt und Kritik an den vorgeschlagenen Varianten als Gründe; eine Vertreterin eines Landwirtschaftsverbands nannte den durch das Vorhaben bedingten Flächenverbrauch sowie die Notwendigkeit der Aushandlung von Ausgleichsmaßnahmen als Motivation ihrer Teilnahme. Viele der durch ihren



beruflichen Kontext Teilnehmenden sahen die Beteiligung als selbstverständlichen Teil ihres Aufgabenbereichs – die ÖB im Rahmen dieser Vorhaben wird somit bereits als kontinuierlicher Bestandteil der Teilhabe an einem solchen Verfahren gesehen.

Gleichberechtigte Beteiligung aller Akteure

Eine große Mehrheit der interviewten Stakeholder war der Ansicht, dass alle Akteure in angemessener und gleichberechtigter Form an der ÖB beteiligt wurden. Auch Akteure, die im Verlauf des Prozesses an Relevanz gewannen, wurden entsprechend in den Prozess eingebunden, auch wenn dies zu Beginn nicht absehbar gewesen war: Es gründeten sich Bürgerinitiativen, durch veränderte oder fortgeschrittene Planungen wurden Akteure, wie bspw. Flächenbesitzerinnen und -besitzer, zu beteiligungsrelevanten Akteuren. In einem Fall wurden aufgrund von Interesse in der Bürgerschaft zusätzliche, interessierte Bürger per Losverfahren in den ÖB-Prozess eingebunden. Lediglich in zwei Interviews wurde eine fehlende Einbindung von Akteuren thematisiert. In einem Fall wurde der Wunsch von einem Bürgermeister geäußert, dass im Vorfeld der Planungen der ÖB, Gespräche seitens des Vorhabenträgers mit den betroffenen Gemeinden hätten geführt werden sollen – diese Stakeholder hätten aufgrund ihrer Betroffenheit stärker eingebunden werden sollen. Zudem wurde in einem Interview mit einer Gemeindevertreterin kritisiert, dass der Grad der Einbindung abhängig vom individuellen Kontakt zum Vorhabenträger sei und damit keine gleichberechtigte Berücksichtigung der Akteure möglich sei, auch wenn keiner Akteursgruppe die grundsätzliche Beteiligung im ÖB-Prozess verweigert worden wäre.

Akteurskonstellationen während des Prozesses

Die Einstellungen und Stimmung zwischen den Akteuren veränderten sich nach Angaben der Interviewten im Zeitverlauf kaum bzw. nicht. So hatten sich die Einstellungen zu Beginn des ÖB-Prozesses entwickelt und blieben konstant. Hinsichtlich der Intensität der Kontakte und der Kontaktpersonen zwischen den Akteuren wurde durch die Interviews deutlich, dass es große Unterschiede sowohl innerhalb der einzelnen Akteursgruppen als auch innerhalb der Vorhaben gab. Insbesondere die Gemeinden gaben unterschiedliche Akteursgruppen als relevante und konstante Interaktionspartner an. Ähnlich verhielt es sich bei den anderen Akteursgruppen, Verbänden und Bürgerinitiativen. Wie sich zeigt, kontaktierten Akteure im Rahmen der frühen ÖB sehr unterschiedliche Akteure und Personen, und zwar abhängig von den jeweiligen persönlichen Netzwerken. So gab ein Beteiligter an, dass insbesondere am Rande von Veranstaltungen (beispielsweise bei Exkursionen) gute Kontakte zwischen den Beteiligten entstehen konnten.

Die Analysen konnten eine große Bandbreite beteiligter Akteure belegen. Nach deren überwiegender Wahrnehmung wurden die relevanten Akteure relativ gleichberechtigt beteiligt. Die aus beruflichen Gründen beteiligten Akteure betrachteten ihre Teilnahme an der ÖB als Teil ihrer beruflichen Aufgaben. Dies zeigt, dass die ÖB ein fester und selbstverständlicher Bestandteil ihrer Tätigkeiten ist. Im Rahmen der Interviews brachte ein Bürgermeister hinsichtlich der Akteurskonstellation die Frage auf, wie es gelingen kann, stärker jüngere Menschen für das Thema ÖB zu interessieren und sie zu einer Teilnahme an der selbigen zu motivieren. Der Altersdurchschnitt der Beteiligten sei überdurchschnittlich hoch bei ÖB-Veranstaltungen. Eine Strategie zur Animierung jüngerer Menschen habe er selber nicht, dieser Fragestellung sollte jedoch nachgegangen werden.



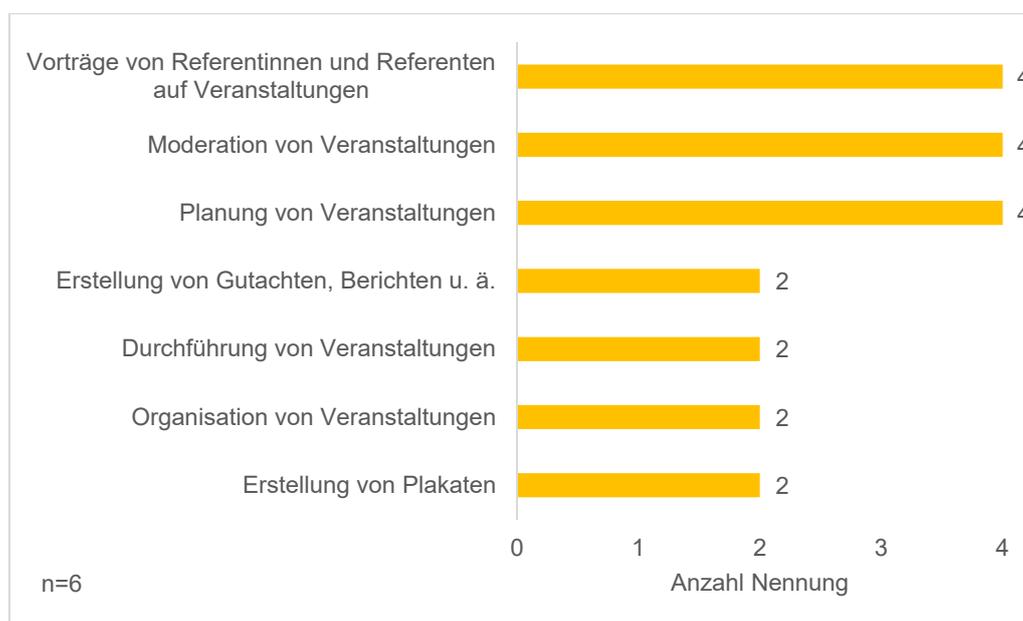
6.3.3.2 Externe Dienstleister

Die Planung und Durchführung der frühen ÖB erfordert vielfältige Kompetenzen und Ressourcen. Nicht durchgängig stehen diese in den RP in ausreichendem Umfang zur Verfügung, Darüber hinaus besteht oft auch auf Seiten der Beteiligten der Wunsch nach einer Beauftragung externer Dienstleister. Insgesamt wurde bei der vertieften Untersuchung sechs Mal angegeben (jeweils zwei Mal für drei Vorhaben), dass ein externer Dienstleister beauftragt worden sei.

Aufgaben der Dienstleister

Die externen Dienstleister übernahmen unterschiedliche Aufgaben (siehe Abbildung 15). Am häufigsten gaben die Vorhabenträger an, dass die externen Dienstleister als Referentinnen und Referenten Vorträge auf Veranstaltungen gehalten, Veranstaltungen moderiert und Veranstaltungen geplant hatten. Die Erstellung von Gutachten und Berichten, die Durchführung und Organisation von Veranstaltungen sowie die Erstellung von Plakaten waren laut Vorhabenträger im Rahmen dieser vier Vorhaben ebenfalls Tätigkeiten, wenngleich auch seltener durchgeführt.

Abbildung 15: Aufgaben der externen Dienstleister (frühe ÖB)



Gründe für die Beauftragung

Externe Dienstleister wurden aus verschiedenen Gründen beauftragt (siehe Abbildung 16). Am häufigsten wurden fehlende interne personelle Ressourcen von den befragten Vorhabenträgern genannt, sowohl für einzelne participationsmaßnahmen als auch über einen längeren Zeitraum hinweg. Des Weiteren wurden fehlende fachliche Ressourcen (über einen längeren Zeitraum hinweg oder bei einzelnen participationsmaßnahmen) angeführt. Externe Dienstleister wurden zudem als Moderatorinnen und Moderatoren sowie Gutachterinnen und Gutachter engagiert – insbesondere aufgrund ihrer Unbefangenheit und fachlichen Kompetenz. Ebenso



wurde angegeben, dass externe Dienstleister zur Einbindung als Fachplanerinnen und -planer beauftragt wurden. Jedoch nicht nur aus eigenem Antrieb wurden Dienstleister beauftragt. Auch aufgrund der Forderung anderer Akteure fand eine Verpflichtung von Dienstleistern statt. Im Rahmen der Interviews wurde darüber hinaus deutlich, dass in einem Fall die Forderung der Akteure insbesondere auf der Skepsis beruhte, dass ohne externe Unterstützung keine ernsthafte Beteiligung stattfindet; eine Moderation wurde deshalb gewünscht.

Abbildung 16: Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister (frühe ÖB)



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

Mehrwert durch die Beauftragung

Der Mehrwert der Beauftragung externer Dienstleister wurde zum einen in der Übernahme der Moderation von Veranstaltungen gesehen. Einen neutralen externen Akteur für die Moderation auszuwählen, sei für die Projekte überaus hilfreich gewesen und wurde für andere Vorhaben (auch zukünftige) als wichtig erachtet. Zum anderen wurde der Mehrwert im fachlichen Input durch die Dienstleister (sowohl Fachgutachter als auch Planungsbüros) gesehen, die die Planungen verbessert hätten und unabhängig von der ÖB auch für den formalen Prozess engagiert worden wären. Darüber hinaus hätten die Dienstleister durch ihre Expertise und Fachwissen die ÖB (auch hinsichtlich der mit der ÖB verbundenen Pressearbeit) bereichert. Weiterhin wurde die unterstützende Rolle der Dienstleister und deren Bedeutung für eine effizientere Organisation und Dokumentation der ÖB betont.



Bewertung der Zusammenarbeit durch die Dienstleister

Im Rahmen der Interviews wurde auch die Sichtweise der Dienstleister beleuchtet. Es wurden mit sechs Dienstleistern Gespräche geführt. Dabei handelte es sich um eine Mitarbeiterin eines Planungsbüros, die zweimal interviewt worden war, da sie bei zwei vertieft untersuchten Vorhaben engagiert worden war; eine Mitarbeiterin sowie ein Mitarbeiter zweier Moderationsbüros; ein Professor einer Hochschule, der im Rahmen eines Vorhabens eine Umfrage durchgeführt hatte sowie ein Mitarbeiter eines Stadtplanungsbüros, der als Fachgutachter in einem Vorhaben aufgetreten war.

Gefragt wurden unter anderem nach der ausreichenden Verfügbarkeit von Informationen und Ressourcen sowie nach deren Gestaltungsspielraum. Die Angaben der Dienstleister belegen in diesem Zusammenhang eine professionelle und gute Zusammenarbeit und Kommunikation: Ressourcen und Informationszugang seien ausreichend und vollumfänglich gegeben gewesen. Der Gestaltungsspielraum sei nicht beschränkt worden, vielmehr konnten Ideen offen diskutiert und die ÖB gemeinsam gestaltet werden. Auch die Vorbereitung der Veranstaltungen durch die Dienstleister war von einem steten Austausch mit den Vorhabenträgern geprägt, sodass eine gemeinsame Vorbereitung der Veranstaltungen mit den Vorhabenträgern auf Basis der jeweiligen Projektstände und aktueller Themen stattfand. Die Atmosphäre, insbesondere die Kommunikation und die Abstimmungsprozesse zwischen den Dienstleistern und den Projektteams wurden durchgehend als sehr gut beschrieben. Gleichwohl es teilweise Meinungsverschiedenheiten gab, konnten diese auf konstruktive und wertschätzende Weise im Gesamtprojektteam ausgetragen werden. Die Veranstaltungen wurden jedes Mal intern zwischen Vorhabenträgern und beteiligten Dienstleistern reflektiert, um Anpassungen und Verbesserungen (auch auf Basis von Feedback anderer Beteiligter) vorzunehmen.

Bewertung der Dienstleister durch die Teilnehmenden

Auch die Teilnehmenden wurden um eine Bewertung der Dienstleistungen im ÖB-Prozess gebeten. Vorrangig wurde dabei die Moderation der ÖB-Formate bewertet – die Moderation war demnach das sichtbarste Aufgabenfeld der Dienstleister für die Teilnehmenden. Grundsätzlich wurden die für die Moderation beauftragten Dienstleister positiv bewertet. Die Neutralität der Moderation (das RP sei selber Konfliktpartei) sowie der Einfluss der Moderation auf die Ausgeglichenheit der Wortbeiträge als Aufgaben der Moderation wurden positiv hervorgehoben und als notwendig für entsprechende Prozesse angesehen. Eine kontinuierliche Begleitung durch einen unparteilichen Dienstleister wurde als grundsätzlich wichtig in diesen Prozessen erachtet. Jedoch wurde auch deutlich, dass die Leistung der Moderation stark personenabhängig sei.

Dass die Bewertung der Zusammenarbeit sowohl bei den Dienstleistern als auch bei den Teilnehmenden positiv ausfiel, ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die Vorstellungen über die zu erreichenden Ziele der frühen ÖB ähnlich ausfielen: Information von Beteiligten, Herstellen von Transparenz (insbesondere hinsichtlich der Entscheidungsprozesse) und damit auch die Nachvollziehbarkeit von Argumenten und Entscheidungen, Anhören von Meinungen, Mitwirkung von Beteiligten und in einem Fall auch die kritische Begleitung von Planungen bis hin zur Prüfung von alternativen Planungen, Schaffung einer Gesprächsbasis sowie das frühzeitige Erkennen von Problemen und Hindernissen. Lediglich für den Gutachter wichen die Ziele von den der anderen Dienstleistern ab.



Kosten für die Beauftragung

Die Beauftragung externer Dienstleister verursacht Kosten und muss von den Vorhabenträgern bei der Planung und Finanzierung mitberücksichtigt werden. Die Vorhabenträger wurden im Rahmen der vertieften Untersuchung gebeten, eine Einschätzung über die Höhe des Koordinationsaufwands für die Beauftragung des externen Dienstleisters abzugeben. Geschätzt lag dieser Aufwand für die frühe ÖB der vier Vorhaben bei 220 Stunden. Ebenso wurde abgefragt, wie hoch der Koordinationsaufwand eingeschätzt wird, der mit der Kommunikation mit dem externen Dienstleister verbunden war. Hier wurde insgesamt ein Koordinationsaufwand von 562 Stunden angegeben.

Auch die Dienstleister wurden im Rahmen der Interviews nach Aufwänden für die Vor- und Nachbereitung der Formate und andererseits für die Kommunikation mit den Auftraggebern gefragt. Eine Trennung zwischen den beiden Arten der Aufwände war im Ergebnis nicht möglich, sodass sich die folgenden Angaben sowohl auf die Formate als auch auf die interne Kommunikation beziehen. Für die Moderations- und Planungsbüros und einen Fachgutachter umfasste der Aufwand eine Woche Vor- bzw. Nachbereitung für eine Veranstaltung. Dies beinhaltet sowohl die Absprachen mit den Auftraggebern als auch die Planung und die Dokumentation der Veranstaltung im Nachhinein bzw. im Falle des Fachgutachters die Vorbereitung und Abstimmung der Präsentationsinhalte. Im Falle des Universitätsprofessors, der im Rahmen der ÖB eine Umfrage durchführte sowie beratend dem Vorhabenträger zur Seite stand, fielen ca. 50 Arbeitsstunden an. Die Koordination und Einbindung der Dienstleister auf Seiten der Vorhabenträger sowie die Arbeitsleistung der Dienstleister selbst waren demnach durchaus arbeits- und kostenintensiv. Aufgrund des erwähnten Mehrwerts seien die Aufwendungen jedoch lohnenswert für die RP.

Leider ist ein Vergleich des Aufwands der Vorhabenträger mit den angegebenen Aufwänden der Dienstleister ausgeschlossen, da es den Dienstleistern nicht möglich war, eine konkrete Stundenzahl für den bisher durchgeführten Auftrag anzugeben.

6.3.4 Formate

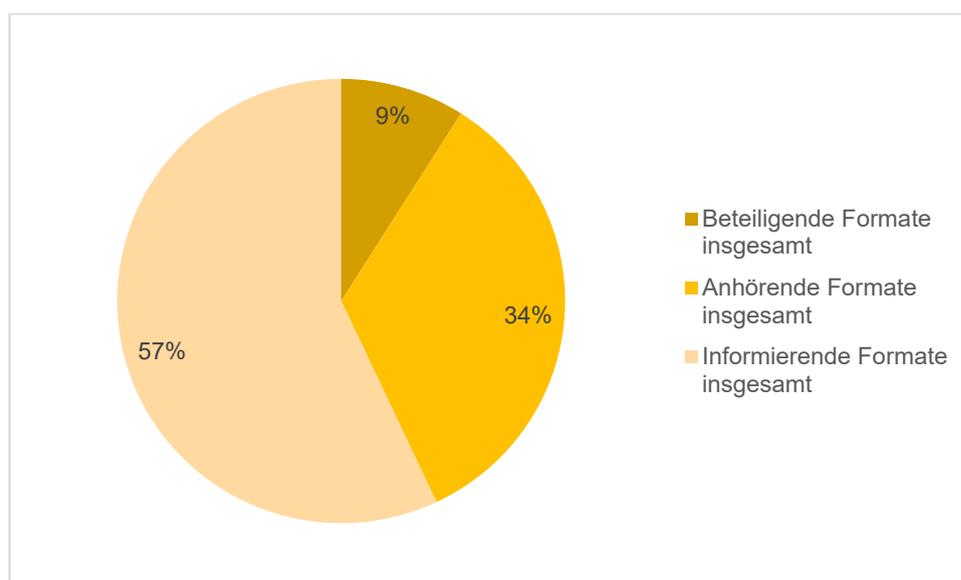
Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Akteuren bedeutet grundsätzlich die Bereitstellung beteiligender Angebote durch die für ein Vorhaben verantwortlichen Akteure. Das heißt Vorhabenträger führen beispielsweise Informationsveranstaltungen durch, die die Bürgerinnen und Bürger zur Information 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 VwV ÖB und insbesondere der Planungsleitfaden listet eine Reihe von Formaten auf, um Bürgerinnen und Bürger sowie weitere Akteure bei der Planung und Durchführung von Vorhaben einzubinden. Daher hat die Evaluation untersucht, welche Formate bei der Planung und Durchführung der Vorhaben zum Einsatz kamen. Insgesamt wurden im Rahmen der frühen ÖB 2.943 Formate eingesetzt (siehe Abbildung 17). Dabei wurden am häufigsten informierende Formate verwendet (56,9 Prozent) während beteiligende Formate am wenigsten verwendet wurden (9,1 Prozent). Wie sich der Aufwand auf die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der verschiedenen Formate verhält, zeigen die nachfolgenden Abbildungen.

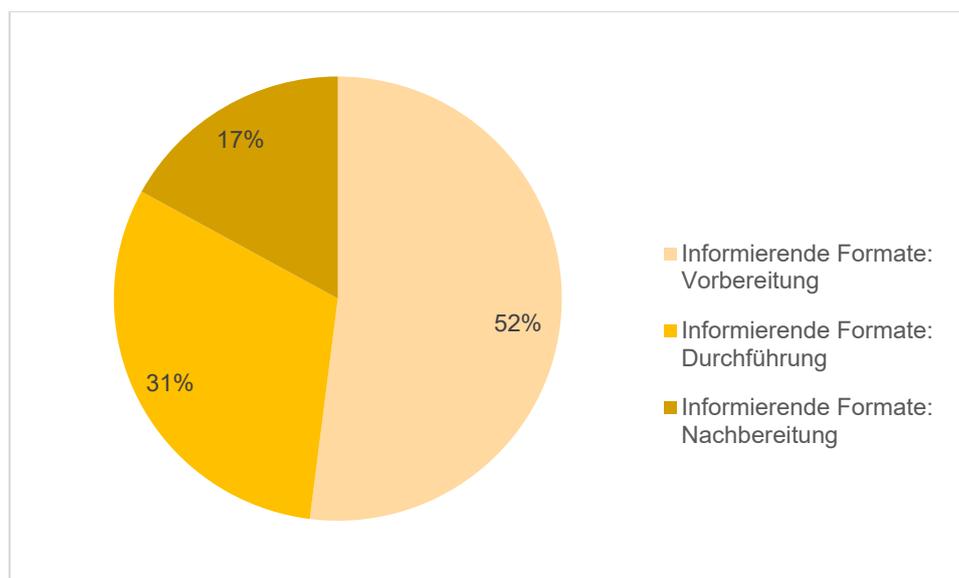
Abbildung 17: Verwendete Formate insgesamt (frühe ÖB)



Informierende Formate wurden 1.674 Mal verwendet. Wie in Abbildung 18 zu sehen ist, wurden am häufigsten informierende Formate in der Phase der Vorbereitung genannt (51,8 Prozent). Das ist wenig überraschend, denn gerade in der Vorbereitungszeit ist es wichtig, die Akteure über Einzelheiten des Vorhabens sowie über das Vorhaben in Gänze extensiv zu informieren. Die Werte verdeutlichen, dass die Vorhabenträger die Bedeutung der Information in der Vorbereitungsphase entsprechend ernst nahmen. Danach nahm die Relevanz der informierenden Formate, wie erwartet, ab (Durchführung: 30,8 Prozent; Nachbereitung: 17,4 Prozent).



Abbildung 18: Informierende Formate insgesamt (frühe ÖB)

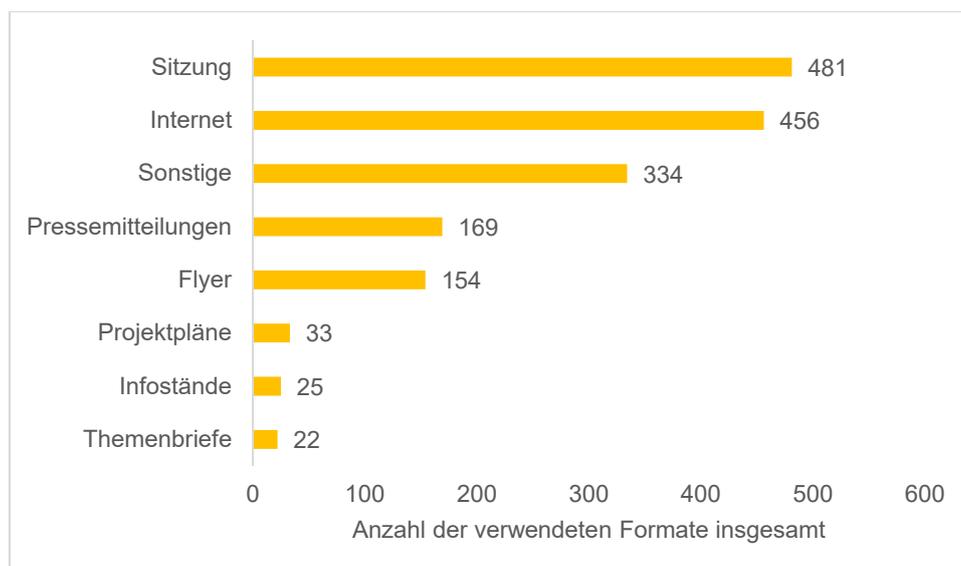


Wie bereits erwähnt, stehen den Vorhabenträgern eine große Bandbreite unterschiedlicher Formate zur Verfügung, um die Bürgerinnen und Bürger sowie andere Akteure angemessen zu informieren. Den Befragten wurde eine Liste unterschiedlicher Formate vorgelegt, die aus den Erläuterungen im Planungsleitfaden abgeleitet wurden. Neben den gelisteten Formaten hatten die Befragten auch die Möglichkeit, weitere, nicht in der Liste dargestellten, Formate unter der Rubrik „Sonstige“ anzugeben. Wie die nachfolgenden Abbildungen deutlich machen, wurden in relativ großem Umfang Formate durchgeführt, die nicht durch die jeweilige Auflistung abgedeckt waren. Leider hatten die Befragten in der Regel keine weiteren Ausführungen im Fragebogen formuliert. Daher liegen dem Evaluationsteam in der Regel keine Erkenntnisse vor, welche Formate sich hinter der Rubrik „Sonstige“ verbergen.

Abbildung 19 gibt einen Überblick, welche informierenden Formate die Vorhabenträger bei den 137 untersuchten Vorhaben eingesetzt haben. Am häufigsten wurden die Akteure in öffentlichen Sitzungen (im Gemeinderat, Bürgerforen, Bürgersammlungen) informiert (28,7 Prozent). Durch das Internet wurde in nahezu ähnlichem Umfang informiert (27,2 Prozent) und sonstige Formate kamen ebenfalls in nennenswertem Umfang zum Einsatz (20 Prozent). Klassische informierende Formate, wie Pressemitteilungen und Flyer (10,1 und 9,2 Prozent) stellten auch wesentliche Bestandteile der Informationskampagne dar. Sparsame Verwendung fanden Themenbriefe (1,3 Prozent), Infostände (1,5 Prozent) und Projektpläne (2 Prozent).

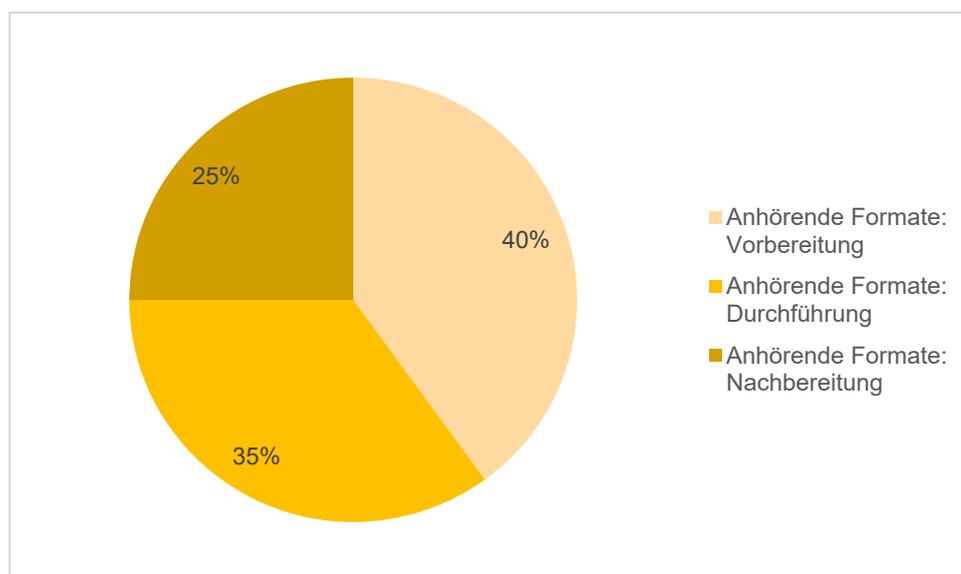


Abbildung 19: Informierende Formate (frühe ÖB)



Wie bereits erwähnt, kamen anhörende Formate in deutlichem geringerem Umfang zum Einsatz als informierende. Diese Formate dienten jedoch, ebenso wie informierende Formate, am häufigsten der Vorbereitung (40,3 Prozent); (siehe Abbildung 20). Formate in der Durchführung wurden zu 34,7 Prozent und in der Phase Nachbereitung zu 25 Prozent genannt. Dabei wurden verschiedene anhörende Formate genutzt (siehe Abbildung 21).

Abbildung 20: Anhörende Formate insgesamt (frühe ÖB)

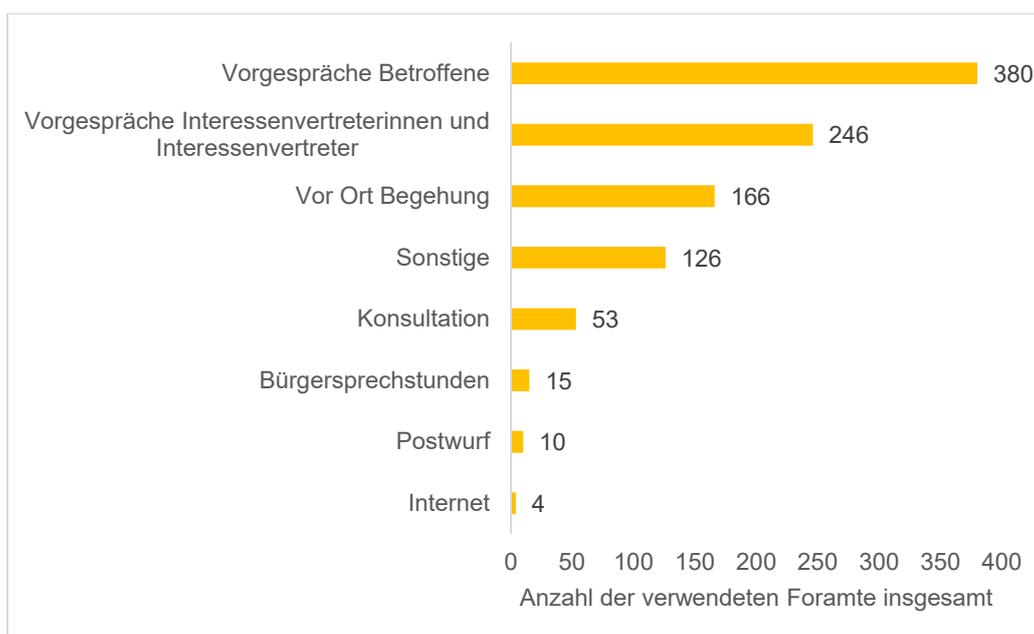


Die Positionen und Interessen der Akteure wurden vor allem durch Vorgespräche mit Betroffenen (38 Prozent) und Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (24,6 Prozent) eingeholt. Eine weitere wichtige Berücksichtigung der Belange fand durch Vor-Ort-Begehungen



(16,6 Prozent) und Konsultationen (5,3 Prozent) statt. Bürgersprechstunden wurden eher sparsam verwendet (1,5 Prozent). Wenig überraschend ist hingegen, dass Postwurfsendungen (1 Prozent) kaum zum Einsatz kamen, denn dieses Format stellt eine klassische Einwegkommunikation dar und ist wenig geeignet, um Positionen und Belange zu erfragen. Dass allerdings auch das Internet so wenig zur Anhörung verwendet wurde, ist eher überraschend (0,4 Prozent). Denn auch das Internet bietet vielfältige Möglichkeiten, um mit Akteuren in Dialog zu treten.

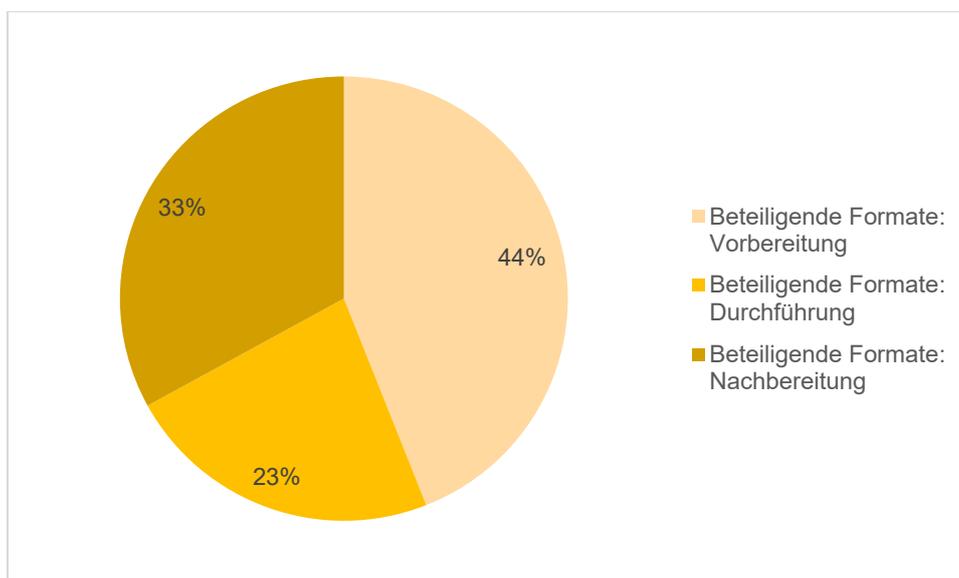
Abbildung 21: Anhörende Formate (frühe ÖB)



Die aktive Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie weiteren Akteuren mit dem Ziel, die Akteure zum gemeinsamen Erarbeiten von Lösungen einzuladen oder eine tatsächliche Mitbestimmung bei Entscheidungen anzubieten, geht in der Regel über die Möglichkeiten von Beteiligung hinaus. Daher kamen beteiligende Formate am wenigsten zum Einsatz (siehe Abbildung 22). Wenn diese durchgeführt wurde, dann vor allem in der Phase der Vorbereitung (44,2 Prozent) und am wenigsten in der durchführenden Phase (23,1 Prozent).

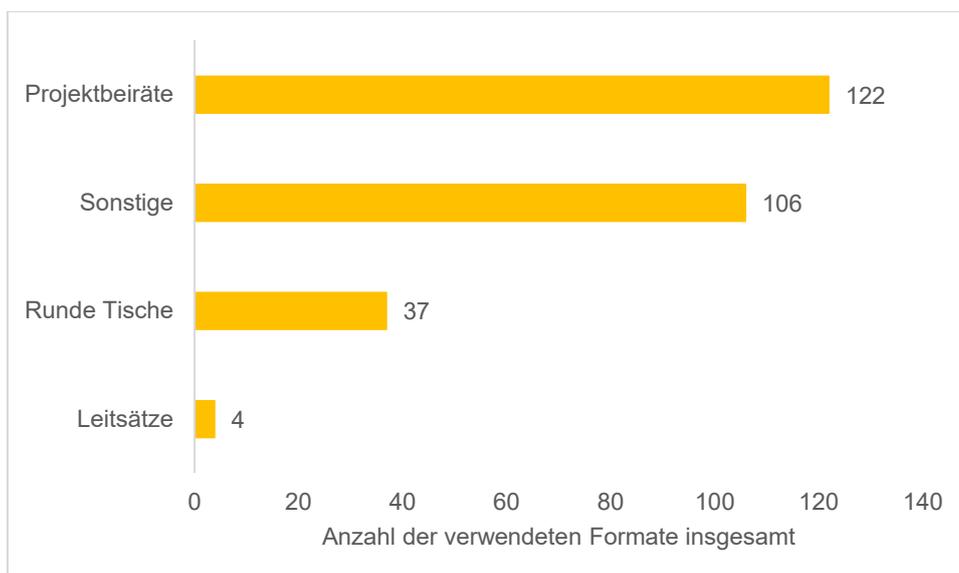


Abbildung 22: Beteiligende Formate insgesamt (frühe ÖB)



Die Anzahl der verschiedenen verwendeten beteiligenden Formate war wegen der skizzierten Gründe im Vergleich zu den informierenden und anhörenden Formaten deutlich geringer. Im Rahmen der frühen ÖB wurden folgende Formate durchgeführt (siehe Abbildung 23): Am häufigsten wurden die Akteure eingeladen, um in Projektbeiräten mitzuarbeiten und die Vorhaben fachlich zu begleiten und zu beraten (45,4 Prozent). Runde Tische, mit dem Ziel gleichberechtigter Teilhabe aller Beteiligten, hatten die Vorhabenträger bei der frühen ÖB auch relativ häufig eingesetzt (13,8 Prozent). Des Weiteren haben die Vorhabenträger eine Reihe weiterer Formate durchgeführt, um mit den Akteuren gemeinschaftlich an Lösungen zu arbeiten (Sonstige: 39,4 Prozent). Die gemeinsame Erarbeitung von Leitsätzen fand nur selten statt (1,5 Prozent).

Abbildung 23: Beteiligende Formate (frühe ÖB)





Wie die Abbildungen gezeigt haben, kamen viele Formate in der frühen ÖB zum Einsatz. Auch die aufgewendete Zeit fiel umfangreich aus, insbesondere für die Vorbereitung der Formate. Die Nachbereitung nahm hingegen einen vergleichsweise geringen Zeitraum in Anspruch.

Die bisherige Darstellung erfolgte auf der Grundlage der von den befragten Vorhabenträgern übermittelten Informationen in Bezug auf die 137 Vorhaben der frühen ÖB. Die Darstellung musste sich auf die deskriptive Analyse und Darstellung der Daten beschränken. Um tiefere Einblicke zu erhalten, hat das Evaluationsteam darüber hinaus bei vier Vorhaben der frühen ÖB umfangreiche Leitfadeninterviews durchgeführt. Diese erlauben eine Untersuchung in Bezug auf die Auswahl sowie über, die Gründe und Kriterien der Auswahl von Formaten.

Auswahl der Formate

Nach Auskunft der Vorhabenträger waren die folgenden Punkte maßgeblich für die Auswahl: Projekthistorie, Planungsstand, Zusammensetzung der Akteure, Größe, Lage und Dringlichkeit des Bauvorhabens, Umfeldanalyse (beinhaltet eine Prüfung der Betroffenheiten) und Erfahrungen aus anderen Projekten. Insbesondere der letzte Punkt wurde seitens der Vorhabenträger betont. Durch die Erfahrungen mit ÖB, die in anderen Projekten und auch bereits vor Einführung der VwV ÖB gemacht wurden, konnte Wissen über die Durchführung und den Nutzen einzelner Formate bei verschiedenen Akteuren generiert werden. Als sehr hilfreich für die Planung der Formate hatte sich die Umfeldanalyse herausgestellt, in deren Rahmen die Beteiligungsrelevanz geprüft wird. Unter anderem wird hier ermittelt, ob eine umfangreiche öffentliche Beteiligung notwendig wird. Die Größe und Dringlichkeit der Vorhaben kann ebenfalls die ÖB beeinflussen, insbesondere in zeitlicher Hinsicht: Die Dringlichkeit der Umsetzung eines Vorhabens kann den Zeitraum der ÖB beeinflussen und damit auch die Anzahl und Dauer einzelner Formate. Auch regionale Gegebenheiten können eine große Rolle spielen. Je nachdem, wo und welche Vorhaben realisiert werden sollen, werden subjektive Betroffenheiten geschaffen, mit denen die Vorhabenträger umgehen müssen. So sind bspw. von Straßenausbauvorhaben, die innerorts verlaufen, Anwohnerinnen und Anwohner stärker betroffen. Die Projekthistorie sowie der Planungsstand sind insbesondere bei Neuaufnahme von Planungen oder vorangegangenen Bauabschnitten relevant und müssen laut Vorhabenträger berücksichtigt werden.

Neben diesen allgemeinen Einflussfaktoren, die für die Auswahl der Formate für alle Vorhaben relevant waren, konnten weitere Kriterien identifiziert werden, die in Einzelfällen die Auswahl der Formate der ÖB beeinflussten. Hier spielten unter anderem die Anzahl sowie die Fachbereiche der zu beteiligenden Akteure eine Rolle. Während bei manchen Vorhaben kontinuierliche Begleitgruppen eingerichtet wurden und diese gegebenenfalls in spezifische Facharbeitsgruppen aufgeteilt wurden, wurde dies in einem anderen Vorhaben aufgrund des zu hohen Arbeits- bzw. Zeitaufwands vermieden. Hier konnte bereits durch die Umfeldanalyse Aufschluss über die Anzahl sowie die Zusammensetzung der Akteure gewonnen werden. Darüber hinaus spielten auch die Absprachen, die im Rahmen des Beteiligungsscopings mit den Beteiligten getroffen wurden, eine Rolle bei der Auswahl der Formate. Die mit den Beteiligten ausgemachten und abgesprochenen Formate verpflichteten den Vorhabenträger, diese auch umzusetzen.

Häufig wurden zusätzlich fortdauernde Informationsformate wie die Einrichtung einer Internetseite oder die Veröffentlichung von Informationen über Pressemitteilungen (insbesondere auch in Gemeindeblättern) gewählt, um eine breite Öffentlichkeit regelmäßig zu erreichen. Über die Verpflichtung der abgesprochenen Formate des Beteiligungsscopings hinaus, wur-



den die Formate häufig aufgrund der aktuellen Situationen sowie einzelner Akteure und Konflikte ausgewählt. So konnten Konflikte durch zusätzliche ÖB-Formate angegangen und gemindert werden. In einem Fall wurde berichtet, dass die Formate von Termin zu Termin ausgestaltet wurden, je nach Planungsstand und Beteiligungsmöglichkeiten für Stakeholder. Die Beteiligungsmöglichkeiten wurden ebenfalls durch die Art und Weise der Variantenfindung bestimmt – in einem Fall konnte der Prozess der Variantenfindung so offen gestaltet werden, dass sich vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung für Stakeholder boten. In einem weiteren Fall wurde ebenfalls die Hausspitze in die Entscheidung der Formatauswahl eingebunden, die die Absicht verfolgte, die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister möglichst früh einzubinden.

Diese Erfahrungen der Vorhabenträger machen deutlich, wie wichtig Flexibilität im Rahmen der Planung und Durchführung der ÖB für die Vorhabenträger ist. Nur dadurch ist eine an das Vorhaben und an die jeweilige Situation im Prozess angepasste Beteiligung möglich. Gleichwohl gelten für den Vorhabenträger die Verpflichtungen der Absprachen im Rahmen des Beteiligungsscopings. Flexibilität auf der einen Seite und Einhaltung von Absprachen auf der anderen Seite stellen die Vorhabenträger vor große Herausforderungen. Wie die Analysen der Interviews und der quantitativen Daten gezeigt haben, kann dieser Herausforderung am besten mit transparenter Kommunikation begegnet werden.

Nicht nur die Kommunikation spielt dabei eine große Rolle, sondern auch eine transparente Dokumentation trägt wesentlich zu einer erfolgreichen Planung und Durchführung von ÖB bei. So berichteten sowohl die Vorhabenträger als auch die Dienstleister, dass im Rahmen der frühen ÖB eine kontinuierliche Dokumentation der ÖB-Formate geführt wurde. Die Ergebnisse der unterschiedlichen Veranstaltungen sowie Prüfungen und Gutachten wurden in Form von Protokollen und Dokumentationen festgehalten. In einem Fall wurden ebenfalls zwei Berichte über die frühe ÖB verfasst, die sämtliche Ergebnisse und Inhalte der durchgeführten ÖB-Formate beinhalteten. In diesen Berichten sei auch transparent gemacht worden, welche Hinweise von den Beteiligten berücksichtigt worden seien. Diese Dokumentationen hätten häufig auch Frage-Antwort-Listen enthalten, um den entsprechenden Stand der Bearbeitung der Fragen darzustellen. Auch die Protokolle wurden den Beteiligten zugänglich gemacht: Über die Veranstaltungen, über entsprechende Internetseiten und dort eingestellte Dokumente sowie über Pressemitteilungen in Gemeindeblättern und lokalen Medien wurde auf die Protokollveröffentlichungen hingewiesen. Zudem wurde in einem Fall von einer Projekt-E-Mailadresse berichtet, über die der Vorhabenträger für Fragen und Anregungen erreichbar war. Für die Antragsunterlagen bzw. Berichte für die Genehmigungsbehörden werden eigene Berichtsteile über die ÖB verfasst, um darzustellen, welche Abstimmungen bzw. Veranstaltungen im Verlauf durchgeführt wurden und damit den Anforderungen, die Öffentlichkeit zu beteiligen, gerecht zu werden.

Diese umfangreichen Informationen und Dokumentationen dienen letztlich dem Ziel der größtmöglichen Transparenz, sind aber auch Ausdruck der Wertschätzung gegenüber den von den Akteuren eingebrachten Ideen, Positionen und Interessen. Damit entsprechen die von den Vorhabenträger durchgeführten Tätigkeiten den im Planungsleitfaden geforderten Zielen. Auch das Ziel der Vermittlung von Intentionen, Mitteln und Auswirkungen der jeweiligen Vorhaben, wie in der VwV ÖB für die frühe ÖB formuliert (Ziff. 1.3.3. VwV ÖB) kommen die Vorhabenträger nach. Laut deren Angaben wurden sowohl die Ziele als auch die baulichen Maßnahmen und Auswirkungen³¹⁴ in entsprechenden Fachvorträgen, häufig direkt zu Beginn der

³¹⁴ Voraussetzung zur Vermittlung der Maßnahmen und voraussichtlichen Auswirkungen ist die Kenntnis des Vorhabenträgers darüber, in welcher Form das Vorhaben umgesetzt wird – dies kann je nach Variante und Vorhaben unterschiedlich sein. Es ist somit möglich, dass dies erst zu einem späteren Zeitpunkt der frühen ÖB abschließend einschätzbar sein.



frühen ÖB, und mit Einbindung von Gutachterinnen und Gutachtern bzw. Fachplanerinnen und Fachplanern ausführlich vorgestellt.

6.3.5 Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen

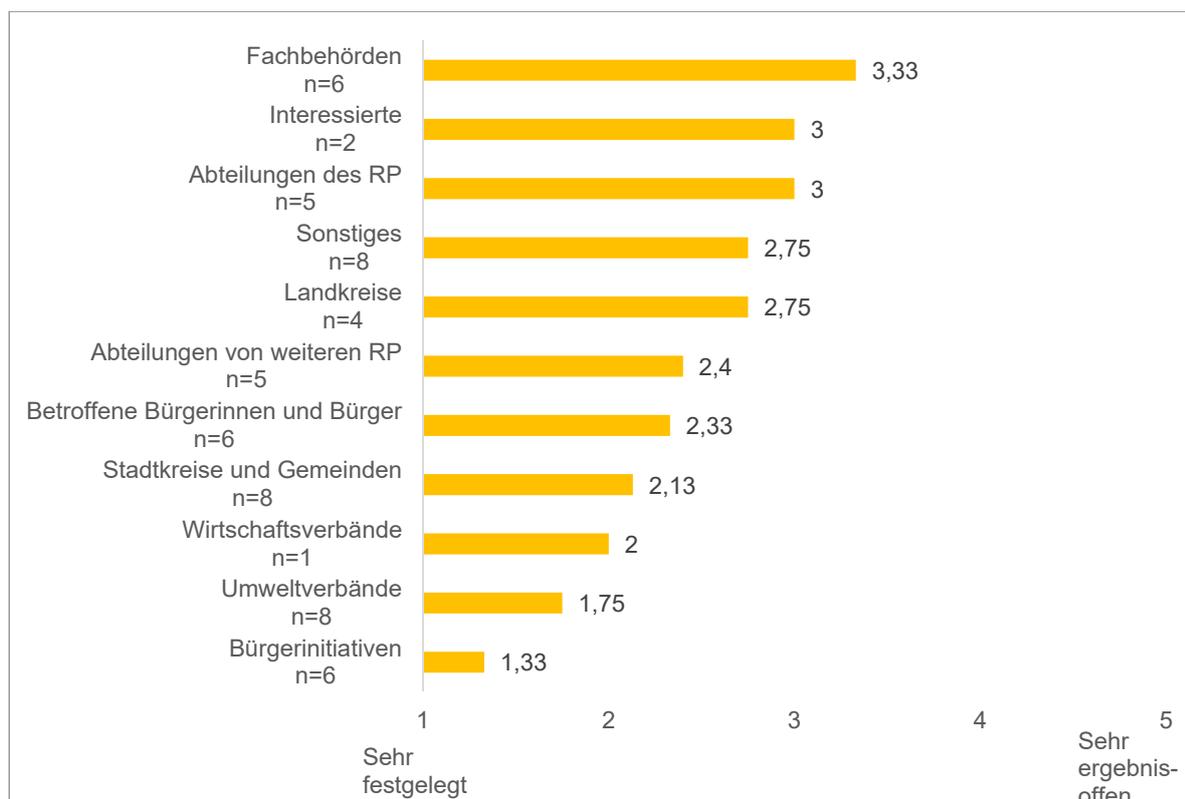
6.3.5.1 Einstellungen und Bewertungen der Akteure

Ob eine Bürgerbeteiligung erfolgreich verläuft, hängt maßgeblich von den Akteuren und deren Einstellungen gegenüber dem Vorhaben und dem Prozess der Beteiligung sowie gegenüber den 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 die jeweiligen Vorhabenträger befragt.

Zunächst wurden sie gebeten, die Atmosphäre mit Hilfe einer Skala von 1 (viel Misstrauen) bis 5 (viel Vertrauen) einzuschätzen. Als Ergebnis zeigte sich im Durchschnitt eine ambivalente Stimmung, mit einer sehr leichten Tendenz zum Misstrauen (Mittelwert von 3,4). Dieser Durchschnittswert sagt jedoch wenig über den Verlauf aus: Wie war die Stimmung zu Beginn und wie hat sich diese entwickelt? Gerade die zu Beginn eines Vorhabens bestehenden Positionen unterschiedlicher Akteure geben deutliche Hinweise auf die zu erwartenden Konfliktlinien. Es macht für die Planung und Durchführung der ÖB einen gravierenden Unterschied, ob es sich bei den bestehenden Positionen um zementierte Meinungen handelt oder ob sich die unterschiedlichen Akteure ergebnisoffenen zeigen. Daher wurden die Vorhabenträger gebeten, die Einstellungen der Akteure bei deren erstem Kontakt mit dem Verfahren einzuschätzen. Anhand einer Skala von 1 (sehr festgelegt) bis 5 (sehr ergebnisoffen) sollten die Befragten angeben, wie ergebnisoffen oder festgelegt die Haltungen unterschiedlicher Akteure waren. Ergebnisoffen bedeutete, dass die Akteure keine bereits festgelegte Haltung gegenüber dem Vorhaben hatten und sich offen für Argumente und Positionen zeigten. Das andere Skalende markierte eine Haltung, bei der bereits eindeutige Positionierungen seitens der Akteure vorlagen. Damit wären entsprechende Akteure sehr viel schwieriger bzw. nicht von anderslautenden Argumenten zu überzeugen.



Abbildung 24: Einstellung der Akteure am Beginn des Verfahrens (frühe ÖB)



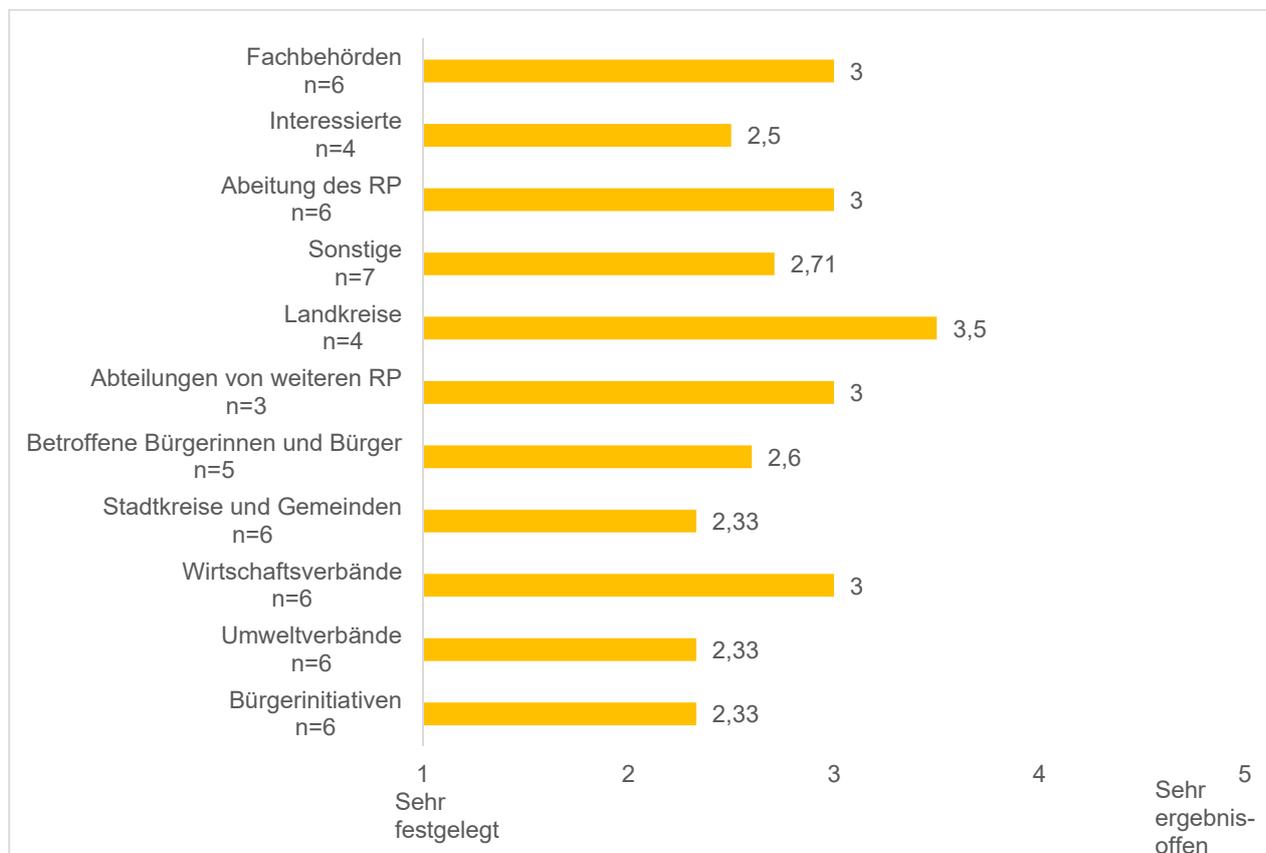
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Wie die Werte in Abbildung 24³¹⁵ verdeutlichen, unterschieden sich die bestehenden Haltungen der Akteure erheblich. Nach Ansicht der Vorhabenträger lag einzig bei den Fachbehörden eine leicht ergebnisoffene Haltung vor. Bei interessierten Bürgerinnen und Bürgern sowie Vertreterinnen und Vertretern des eigenen RP wurde eine neutrale Haltung konstatiert. Alle anderen Akteure hatten nach Einschätzung der Vorhabenträger eher oder sehr festgelegte Ansichten. Insbesondere bei Vertreterinnen und Vertretern von Bürgerinitiativen sowie von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden wurde eine relativ deutlich festgelegte Haltung beobachtet. Diese Ergebnisse deuten auf eine für die Vorhabenträger eher schwierige Konstellation und Ausgangslage für die Durchführung der frühen ÖB hin und stellen die Vorhabenträger beim Beteiligungsscoping vor besondere Herausforderungen. So ist ein Ziel der ÖB die Generierung einer vertrauensvollen Atmosphäre, die von Wertschätzung und Respekt gegenüber anderen Akteuren, Positionen und Argumenten geprägt ist. Gerade während des Beteiligungsscopings sollen diese - meist unterschiedlichen - Positionen frühzeitig ermittelt und ein gemeinsamer Fahrplan erarbeitet werden. Wenn es gelingt, eine gesprächs offene Atmosphäre zu schaffen, in der die bestehenden unterschiedlichen Positionen sachlich erörtert werden können, ist der erste wichtige Schritt bei der ÖB erreicht. Ob dies in den vertieft untersuchten Vorhaben gelungen ist, wurde vom Evaluationsteam geprüft. So wurden die Vorhabenträger gebeten, eine Einschätzung über die Änderungen der Einstellungen der Akteure während der frühen ÖB im Vergleich zum Beginn des Verfahrens vorzunehmen. Wieder sollten sie mit Hilfe einer Skala von 1 (sehr festgelegt) bis 5 (sehr ergebnisoffen) eine Bewertung abgeben.

³¹⁵ zu Sonstigen Akteuren zählen Fachverbände, Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Unternehmen.



Abbildung 25: Einstellung der Akteure innerhalb der frühen ÖB im Vergleich zum Beginn des Verfahrens



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

Wie Abbildung 25 verdeutlicht, hatten sich die Einstellungen verändert. Zunächst fällt auf, dass die Unterschiede in der Bewertung geringer ausfielen: Die Bandbreite lag zwischen etwas ergebnisoffen bis etwas festgelegt. Demnach hatten sich die Extrempositionen verringert. Während nach Angaben der Vorhabenträger die Fachbehörden bei dem ersten Kontakt als einziger Akteur eine leicht ergebnisoffene Haltung hatten, waren es während der frühen ÖB die Vertreterinnen und Vertreter der Landkreise. Damit stellten diese die einzigen Akteure mit einer leicht offenen Einstellung dar. Bei allen anderen Akteuren war entweder eine neutrale Haltung (Wirtschaftsverbände, Fachbehörden, Abteilungen des eigenen RP und von anderen RP) oder eine etwas festgelegte Haltung (betroffene Bürgerinnen und Bürger, Interessierte, Bürgerinitiativen, Umweltverbände sowie Stadtkreise und Gemeinden) zu verzeichnen.

Bemerkenswert ist, dass die Veränderungen fast durchgängig positiv ausfielen. Nur in zwei Fällen wandelte sich die Haltung zu einer festgelegteren Haltung (Fachbehörden und Interessierte). Sonst war, nach Einschätzung der Vorhabenträger, bei allen anderen ein Wandel zu mehr Offenheit zu beobachten (Ausnahme: stagnierende neutrale Haltung des eigenen RP). Diese Zahlen stellen erste Indizien für positive Veränderungen aufgrund durchgeführter Maßnahmen während des Beteiligungsscopings seitens der Vorhabenträger dar. Allerdings können wegen der sehr geringen Fallzahlen keine kausalen Analysen durchgeführt und Aussagen getroffen werden und daher bleibt dieser Befund eine Hypothese. Die seitens der Vorhabenträger wahrgenommenen positiven Veränderungen können Folgen durchgeführter Maßnahmen sein. Allerdings können auch andere Gründe dafür ausschlaggebend sein.



Die bislang dargestellten Ergebnisse sind Resultate, die auf den Wahrnehmungen der Vorhabenträger beruhen. Um eine Gesamteinschätzung zu erhalten, wurden auch die Einschätzungen der beteiligten Stakeholder mit Hilfe von Interviews erhoben. Sie wurden danach gefragt, ob und inwiefern sich ihre Einstellungen zum Verfahren oder zum Vorhaben im Verlauf der frühen ÖB verändert hatten.³¹⁶ Die Antworten belegten unterschiedliche Entwicklungen: Viele sahen keine Veränderung ihrer Einstellungen, einige gaben dagegen sowohl positive als auch negative Veränderungen gegenüber dem Verfahren oder dem Vorhaben an. Positiv vermerkt wurde, dass die Ausweitung des ÖB-Prozesses die Verfahren transparenter gemacht hätten. Von einigen wurde die ÖB insgesamt als positiver Prozess bewertet. So sei eine stärkere Fokussierung und Ausweitung der ÖB, wie in Baden-Württemberg umgesetzt, grundsätzlich wichtig gewesen. In Bezug auf ein Vorhaben kritisierten einige Stakeholder die Variantenentscheidung, die, im Kontrast zum vorherigen Verfahren, negative Einstellungen zum Verfahren hervorgerufen hatten. Eine Vertreterin bzw. ein Vertreter einer Bürgerinitiative war der Ansicht, dass die Beteiligung insgesamt nicht viel Mehrwert erbracht hätte.

Ungeachtet eines Einflusses der frühen ÖB auf die Einstellungen der Beteiligten wurde von diesen die Durchführung der Formate während der frühen ÖB grundsätzlich positiv beurteilt. So hätten die Formate zu einer Verbesserung der Atmosphäre beigetragen, was insbesondere dem Austausch unter den Akteuren bzw. zwischen den Stakeholdern sowie der Transparenz seitens des Vorhabenträgers zu verdanken sei. Durch diesen Prozess konnte Vertrauen zwischen den Akteuren und gegenüber dem Vorhabenträger geschaffen werden. Ein Dienstleister merkte an, dass auch die Kontinuität von Personen, die in der Verantwortung für die ÖB standen, einen positiven Einfluss auf die Atmosphäre gehabt hätten (in diesem Fall hatte die Projektleitung gewechselt, die moderierenden Personen hätten jedoch Kontinuität bieten können).

Neben diesen positiven Einflussfaktoren auf die Atmosphäre hatten die interviewten Beteiligten auch auf für die Atmosphäre nachteilige Faktoren verwiesen. So zeigte sich in einem Fall, dass durch Nichteinhaltung des Beteiligungsfahrplans bzw. das Auslassen einer geplanten Projektbegleitkreissitzung sowie durch eine seitens der beteiligten Akteure unklare Kommunikation des Prozesses der Variantenentscheidung – einige der Akteure waren davon ausgegangen, dass die Variantenentscheidung im Rahmen der ÖB getroffen werden sollte, diese Entscheidung war jedoch beim Vorhabenträger verblieben – die Atmosphäre der ÖB negativ beeinflusst wurde (siehe Kapitel 6.3.5.2). Das bis dahin aufgebaute Vertrauen zwischen den Akteuren sei dadurch schwer beschädigt worden. So sei es bei einer folgenden Informationsveranstaltung zu lautstarken Protesten insbesondere von Mitgliedern einer Bürgerinitiative gekommen: 30-40 von ihnen hatten sich bei der Veranstaltung gelbe Westen angezogen. Der erneute Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zum Vorhabenträger sowie eine Verbesserung der Atmosphäre seien seitdem nicht mehr möglich gewesen.

6.3.5.2 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, konflikt-

³¹⁶ Die Veränderung der Akzeptanz bzgl. des Verfahrens und des Vorhabens wurde gesondert abgefragt (siehe Kapitel 6.3.5.3).

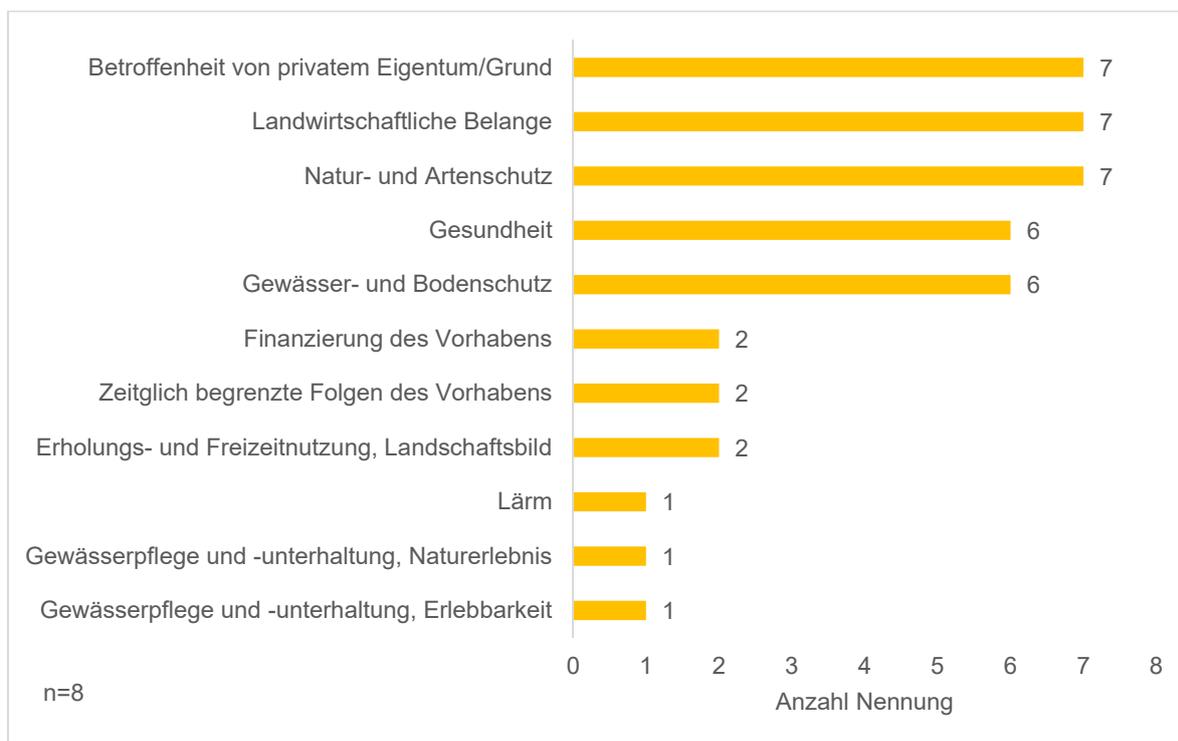


reiche Themen und Situationen frühzeitig zu erkennen und einer Lösung zuzuführen. Je konfliktreicher ein Vorhaben ist, umso schwieriger ist die gemeinsame Entwicklung eines Beteiligungsfahrplans auf den sich alle verständigen können.

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. Zunächst ging es darum, die Konflikthaftigkeit im Gesamten einzuschätzen. Zu diesem Zweck wurden die Vorhabenträger gebeten, eine entsprechende Einschätzung auf einer Skala von 1 (sehr konfliktreich), 2 (konfliktreich) und 3 (überhaupt nicht konfliktreich) abzugeben. Im Durchschnitt empfanden die Vorhabenträger die untersuchten Vorhaben als eher konfliktreich (Mittelwert 1,8). Ebenso wurde gefragt, vorausgesetzt die Konflikthaftigkeit wurde bei der vorherigen Frage als sehr konfliktreich oder konfliktreich eingeschätzt, wie sich die Konflikte im Laufe des Verfahrens in den unterschiedlichen Phasen der ÖB entwickelt hatten. Anhand einer Skala von 1 (zunehmende Konflikte), 2 (keine Veränderung) und 3 (abnehmende Konflikte) hatte der Durchschnitt der Befragten die Einschätzung abgegeben, dass die Konflikte im Verlauf des Verfahrens in der frühen ÖB zugenommen hatten (Mittelwert 1,4). Diese Werte deuten zunächst nicht auf einen positiven Einfluss der durchgeführten Maßnahmen während der ÖB hin.

In einem nächsten Schritt wurde ein spezifischer Aspekt der Konflikthaftigkeit beleuchtet, indem die Vorhabenträger nach besonders konfliktreichen Themen befragt wurden (siehe Abbildung 26). Am häufigsten wurden dabei Eigentumsfragen, landwirtschaftliche Belange, Fragen des Natur- und Artenschutzes sowie des Gewässer- und Bodenschutzes und der Gesundheit genannt. Weniger konfliktreich waren nach Aussagen der Vorhabenträger Themen der Finanzierung und der Folgen des Vorhabens, auch auf das Landschaftsbild und den Lärm. Ebenso wenig genannt wurden die die Gewässerpflege und -unterhaltung im Bereich Naturerlebnis und Erlebbarkeit.

Abbildung 26: Wahrgenommene konfliktträchtige Themen (frühe ÖB)

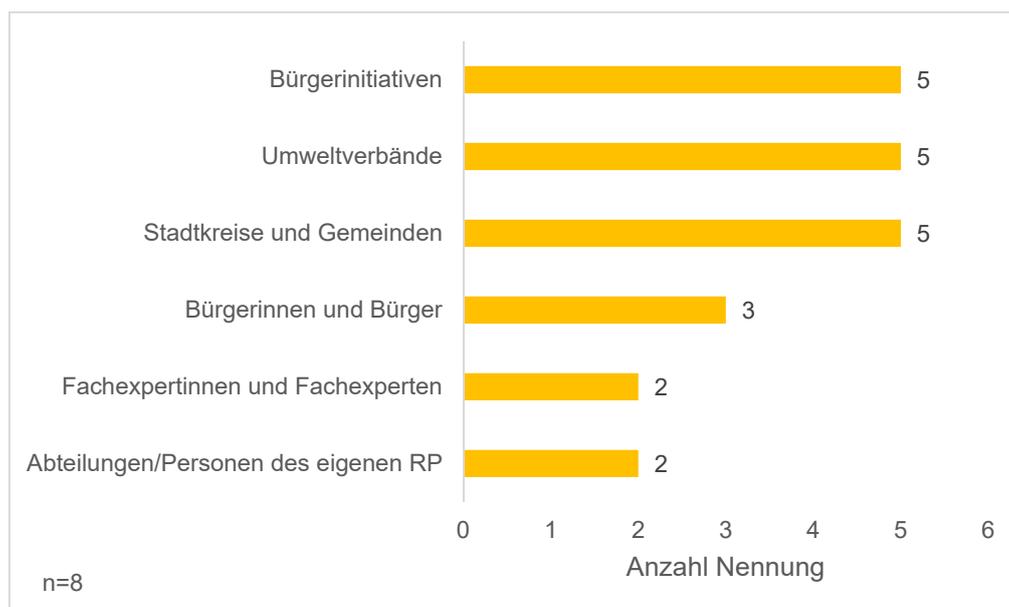


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Konflikte haben häufig eine thematische Grundlage. Wesentlich sind dabei jedoch auch die damit verbundenen Akteure und deren Verhalten. Als besonders konfliktreich war die Zusammenarbeit mit Vertreterinnen und Vertretern von Bürgerinitiativen und Umweltverbänden empfunden worden (siehe Abbildung 27). Als ebenso konfliktreich war darüber hinaus die Zusammenarbeit mit Akteuren der Stadtkreise und Gemeinden erlebt worden. Bürgerinnen und Bürger wurden dagegen nur von wenigen Vorhabenträgern als Quelle von Konflikten identifiziert. Sie stehen damit auf einer Stufe mit Personen des eigenen RP und Fachexpertinnen und -experten.

Abbildung 27: Konflikthaftigkeit der Zusammenarbeit mit Akteuren (frühe ÖB)



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

Um auch in Bezug auf die Wahrnehmung der Konflikthaftigkeit ein vollständiges Bild zu erhalten, wurden im Rahmen von Interviews die beteiligten Stakeholder und die Vorhabenträger nach deren Einschätzungen befragt. Analog zu der standardisierten Befragung wurden Stakeholder und Vorhabenträger nach konfliktreichen Themen, dem Einfluss der frühen ÖB auf die Konflikthaftigkeit und nach der wahrgenommenen Entwicklung der Konflikte gefragt. Hinsichtlich der Konfliktthemen³¹⁷ (siehe Abbildung 28³¹⁸) bestätigten zum Teil die Aussagen der Interviews das bereits ermittelte Resultat: Umwelt- und Naturschutzthemen sowie landwirtschaftliche Belange (landwirtschaftliche Flächennutzung; Flächenverbrauch durch die geplanten Bauprojekte und Konflikte über entsprechende Ausgleichsmaßnahmen) wurden als konfliktreich wahrgenommen. Des Weiteren wurden die persönlichen Betroffenheiten von Anwohnerinnen und Anwohnern sowie der Trassenverlauf als konfliktreiche Themen benannt. Die verkehrliche Belastung sowie die Finanzierung der entsprechenden Vorhaben wurden vergleichsweise weniger häufig als konfliktreich eingeschätzt. Zudem wurde die Belastung durch Lärm (bei Stra-

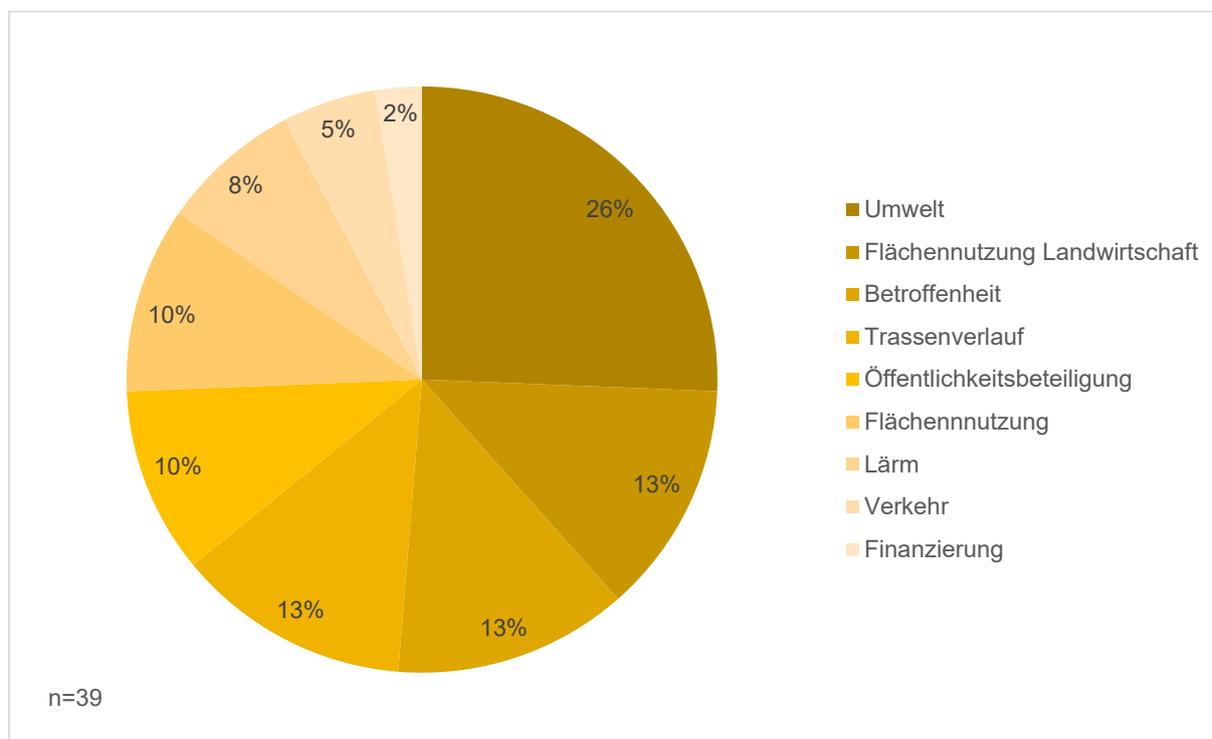
³¹⁷ Hierzu wurden nur die Stakeholder interviewt – die Vorhabenträger hatten bereits im Rahmen der standardisierten Befragung Themen angegeben.

³¹⁸ Die Abbildung weist die prozentuale Anzahl der Nennungen konfliktreicher Themen innerhalb der vier vertieft untersuchten Vorhaben zur frühen ÖB auf. Die Interviewten konnten demnach mehrere Themen benennen. Jede Nennung eines Themas wurde jedoch pro Interview nur einmal gezählt. Die Grundlage der Abbildung bilden 39 Nennungen konfliktreicher Themen.



ßenbauvorhaben), Flächennutzung durch die Projekte im Sinne eines Verlusts von Erholungs-
räumen für Anwohnerinnen und Anwohner sowie die ÖB insbesondere die Nicht-Einhaltung
von Absprachen) selbst wurden ebenfalls als konfliktreiche Themen benannt.

Abbildung 28: Konfliktthemen (frühe ÖB)



Anmerkung: n= Anzahl der Nennungen

Dass Konflikte sich nicht zwangsläufig negativ auswirken müssen, haben die Interviews eindrücklich belegt. So hatten viele der interviewten Akteure darauf verwiesen, dass einige der Konflikte auf sachliche Art und Weise ausgetragen wurden, und neben wenigen Ausnahmen emotional geführter Dispute, die Konfliktthemen größtenteils professionell behandelt werden konnten. Diese Konflikte seien bei Vorhaben eine normale Konsequenz, insbesondere hinsichtlich des Trassenverlaufs bzw. einer Variantenentscheidung könne man nie einen vollständigen Konsens erreichen. Die Konflikte traten sowohl unter den beteiligten Stakeholdern, zwischen den Beteiligten und den Vorhabenträgern als auch innerhalb der unterschiedlichen Fachbehörden der RP auf. Hinsichtlich der Betroffenheiten sei es wichtig, Verständnis für betroffene Akteure aufzubringen und diese in den ÖB-Prozess einfließen zu lassen. Lediglich Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen wurden in zwei Aussagen als explizite Akteure benannt, die Konflikte durch unsachliche Diskussionen und fehlende Kompromissbereitschaft verschärft hätten.

Der Umgang mit den Konfliktthemen seitens der Vorhabenträger war je nach Vorhaben unterschiedlich: In einem Projekt entsprachen die genannten Konfliktthemen den ohnehin in der Umweltverträglichkeitsstudie (UVS) sowie den Gutachten zu bearbeitenden Themen. Nichts desto weniger wurden (bisher nicht vorgesehene) am Konflikt beteiligte Akteure zu den Veranstaltungen eingeladen, um die Themen unter den Beteiligten diskutieren zu können. In an-



deren Projekten wurden gesonderte Veranstaltungen bzw. Arbeitsgruppen zu den Konfliktthemen abgehalten. Die gesonderten Veranstaltungen umfassten unter anderem Einzelgespräche mit Betroffenen oder nicht eingeplante Informationsveranstaltungen. Fachliche Konflikte wurden auch durch die Aufnahme von Vorschlägen oder die Überprüfung einer eingebrachten Variante sowie der transparenten Darstellung der Bearbeitung der Variante bearbeitet.

Was den Einfluss der frühen ÖB auf die Konflikthaftigkeit angeht, kam die Mehrheit der Befragten zu einer positiven Bewertung. So habe sich die Durchführung der Formate der frühen ÖB eher konfliktmindernd ausgewirkt. Zur Minderung konnten vor allem die Transparenz der Argumente der Vorhabenträger und damit die Nachvollziehbarkeit komplexer, fachlicher Argumentationen beitragen. Die Vielfalt von Formaten ermögliche einen Austausch zwischen Akteuren. So hätten sich die Vorhabenträger bemüht, die Einwände der Beteiligten aufzunehmen. Durch die im Rahmen der ÖB entstandenen Kommunikation unter den Akteuren und die Transparenz sei eine Versachlichung der Debatte über die Vorhaben sowie Verständnis für die Argumentation der jeweils „anderen Seite“ und Verständnis gegenüber dem Vorhabenträger hinsichtlich der Komplexität der Vorhaben möglich geworden. Die Formate seien darüber hinaus zieladäquat geplant und durchgeführt worden, um entsprechende Konfliktthemen herauszuarbeiten.

Neben der überwiegenden Mehrheit der Befragten, die der durchgeführten ÖB Konflikt mindernde Auswirkungen zuschrieb, haben vereinzelte Akteure Gegenteiliges berichtet. So habe die frühe ÖB die Konflikthaftigkeit intensiviert. Als Gründe wurden zum einen der bereits an früherer Stelle beschriebene Bruch von Absprachen sowie der unerwarteten Verkündung der Variantenentscheidung angeführt. Zum anderen wurde in einem anderen Fall von einer großen zeitlichen Verzögerung zwischen ÖB-Veranstaltungen berichtet, die bei den Beteiligten zu Resignation geführt habe.

Neben den überwiegend positiven Stimmen und vereinzelten negativen Berichten gab es auch Aussagen, dass die frühe ÖB keinen Einfluss auf die Konflikthaftigkeit gehabt hatte.

Die durchgeführten Interviews konnten eindrücklich einige relevante Faktoren identifizieren, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Konflikthaftigkeit ausüben. Zum einen ist die klare Kommunikation insgesamt als auch in Bezug auf die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung zentral. So machte der Konflikt, der im Rahmen der Verkündung der Variantenentscheidung entstanden war, sehr deutlich, dass die klare Kommunikation des Beteiligungsgegenstandes, d. h. insbesondere der Frage, wer welche Entscheidungen im Rahmen der ÖB oder auch außerhalb von diesem trifft, von hoher Wichtigkeit ist. Trotz dessen, dass der Beteiligungsgegenstand zu Beginn der ÖB, auch im Beteiligungsfahrplan, klar umrissen wurde, waren einige Beteiligte davon ausgegangen, an zentralen Entscheidungen über das Projekt teilhaben zu können. Viele der interviewten Akteure unterschieden jedoch auch zwischen dem RP als Vorhabenträger und der übergeordneten Behörde, die die Entscheidung getroffen und die Art der Kommunikation der Entscheidung gewählt hatte. Letztere wurde insbesondere für die konflikthafte Situation verantwortlich gemacht. Die Vorhabenträger berichteten, dass im Vorfeld der Entscheidung ein Kommunikationskonzept mit vier möglichen Wegen der Kommunikation der Variantenentscheidung aufgestellt wurde. Bereits im Konzept wurde bezüglich des gewählten Weges die Möglichkeit eines Vertrauensverlusts seitens der Beteiligten aufgezeigt. Trotzdem hatte die übergeordnete Behörde diesen Weg gewählt. Eine schriftliche Dokumentation über die Variantenentscheidung lag vor und wurde im Internet veröffentlicht.

Zum zweiten stellt die Einhaltung von Absprachen und Zusagen einen relevanten Faktor dar. Ein Beispiel (Durchführung aller Sitzungen vor der Variantenentscheidung) machte deutlich,



dass die Einhaltung der formulierten Zusage für die Beteiligten die Grundlage für die Vertrauensbasis und ein Zeichen der Verlässlichkeit des Vorhabenträgers darstellte. Das Gleiche gilt für die Kommunikation und Transparenz anstehender Entscheidungen. Kritisiert wurde dabei auch, dass die betroffenen Gemeinden nicht über die Entscheidung vorab informiert worden waren (laut Aussage einer Bürgermeisterin waren im Gegensatz dazu die Umweltverbände vorab informiert worden). Für die Beteiligten hinterließ die Entscheidung das Gefühl, dass es sich um eine Alibi-Beteiligung gehandelt habe und die Entscheidung eigentlich von Beginn an festgestanden habe.

6.3.5.3 Auswirkungen 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 von potenziellen Auswirkungen, die auch der Planungsleitfaden aufnimmt und die das Evaluationsteam nachfolgend auf seine Realisierung prüft. 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 aus mehreren Gründen nur schwer zu beantworten. Auf diese Frage wird nachfolgend an passender Stelle Bezug genommen.

Auswirkungen auf unterschiedliche Aspekte

Im Rahmen der vertieften Untersuchung ausgewählter Vorhaben in der frühen ÖB wurden die Vorhabenträger zu unterschiedlichen potenziellen Auswirkungen befragt. Zunächst standen die Auswirkungen auf die Inhalte und das Verfahren, also den ÖB-Prozess, im Mittelpunkt. Die Vorhabenträger wurden gebeten, sieben unterschiedliche Aussagen, die mögliche positive und negative Auswirkungen beschreiben, auf einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) zu bewerten (siehe Abbildung 29). Die Bewertungen spiegeln deutlich die Rolle der Vorhabenträger wieder. So waren die Vorhabenträger als die Durchführenden der frühen ÖB der Ansicht, dass die ÖB eine Steigerung der Kosten und mehr Arbeit für die Verwaltung bedeute. Zwei positive Aspekte - schnellere Problemidentifizierung und verbesserte Planung durch Einbezug zusätzlichen Wissens fanden seitens der Vorhabenträger jedoch auch Zuspruch. Insbesondere der Aussage, dass Probleme durch die frühe ÖB schneller erkannt werden können, wurde zugestimmt. Jedoch auch wenn Probleme schneller erkannt werden, führt das nach Ansicht der Vorhabenträger nicht zu einer generellen zeitlichen Beschleunigung der Planungsphase - ganz im Gegenteil.



Abbildung 29: Auswirkungen auf Inhalte und Vorhaben (frühe ÖB)



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

Auswirkungen auf die Akzeptanz

Wie bereits erwähnt, spielen im Zusammenhang mit der Wirksamkeit von ÖB Akzeptanzfragen eine zentrale Rolle. Planungsprozesse und die Durchführung dieser Planungen sind für die Vorhabenträger immer mit Konflikten und Widerständen verbunden, denn diese Prozesse sind in pluralistischen Gesellschaften eine logische Folge des Systems konkurrierender, vielfach gegensätzlicher Interessen und Wertvorstellungen, aus denen wiederum unterschiedliche bzw. gegensätzliche Problemsichten resultieren. Dabei erwartet die Bevölkerung nicht nur die 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.

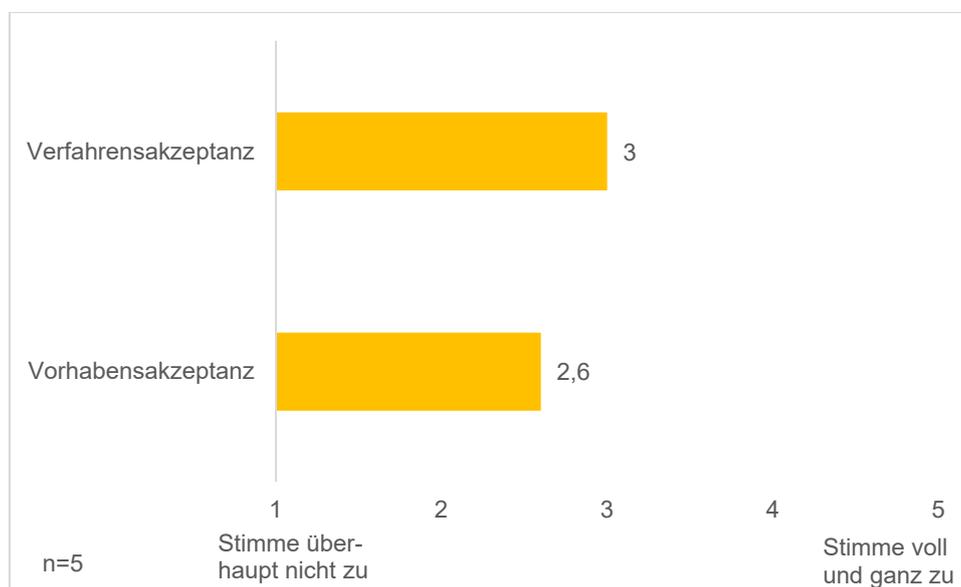
Wenn über Akzeptanzprobleme diskutiert wird, ist zwischen der Akzeptanz von Verfahren und der von Vorhaben zu unterscheiden. Beteiligungsverfahren beseitigen häufig den in der Sache bestehenden Dissens nicht. Jedoch kann es gelingen, dass bei Ablehnung eines Vorhabens dennoch das Verfahren der Entscheidungsfindung und der Einbindung als fair betrachtet wird. Die Vorhabensakzeptanz beschreibt die Akzeptanz, die sich auf das Projekt selbst bezieht, als



der 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.

Die befragten Vorhabenträger sollten anhand der bereits zuvor beschriebenen Skala von 1 bis 5 bewerten, ob aus ihrer Sicht die frühe ÖB dazu beiträgt, die Akzeptanz des Vorhabens und des Verfahrens zu steigern (siehe Abbildung 30). Im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen beurteilten die Vorhabenträger im Durchschnitt die Wirkung der frühen ÖB auf die Verfahrensakzeptanz besser als die Akzeptanz auf das Vorhaben. Gleichwohl können diese Werte nicht positiv interpretiert werden. Vielmehr wurde keine Steigerung der Akzeptanz auf das Verfahren beobachtet und in Bezug auf die Vorhabensakzeptanz zeigten sich sogar leicht negative Auswirkungen. Dass grundsätzlich eher positive Auswirkungen auf die Verfahrens- als auf die Vorhabensakzeptanz zu erwarten sind, hat die wissenschaftliche Beteiligungsforschung relativ gut belegen können. Schließlich können Personen, je nach Ausgestaltung der ÖB, eher davon überzeugt werden, dass ein Prozess als fair empfunden und damit akzeptiert wird. Im Vergleich dazu sind Einstellungen gegenüber einem Vorhaben sehr viel tiefer verankert, insbesondere wenn persönliche Betroffenheiten vorliegen. Damit sind aber auch der Akzeptanzentwicklung Grenzen gesetzt. Es ist wenig plausibel, dass eine ablehnende Haltung gegenüber einem Vorhaben durch die Erörterung von Vor- und Nachteilen zugunsten einer positiven Sichtweise aufgegeben wird. Vielmehr kann ÖB dazu beitragen, dass Personen, auch wenn sie nicht mit einem Vorhaben einverstanden sind und ihre Position durchsetzen können, den Prozess der gemeinschaftlichen Lösungsfindung akzeptieren.

Abbildung 30: Auswirkungen auf die Akzeptanz (frühe ÖB)



Die durchgeführten Interviews mit den beteiligten Stakeholdern konnten ein positiveres Bild in Bezug auf die Verfahrens- und Vorhabensakzeptanz vermitteln. Mehrheitlich nahmen die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner eine gesteigerte Akzeptanz des Verfahrens wahr – im Gegensatz zu den Vorhabenträgern. Zur Steigerung der Akzeptanz trug hier insbesondere die erhöhte Transparenz der Verfahren bei: Die Argumente, Gutachten und Abwägungsprozesse, die zur Entscheidung im Rahmen einer Variantenfindung relevant waren, waren



dadurch für die Beteiligten besser nachvollziehbar; der Arbeitsaufwand, der für die Vorhabenträger entstanden war und durch die ÖB transparent gemacht wurde, wurde durch die Beteiligten wertgeschätzt. Darüber hinaus war die Beteiligung, das Einbringen von Ideen und Einwendungen, die in den Prozess eingebunden wurden, für einige Akteure ausschlaggebend für die Steigerung der Verfahrensakzeptanz. Viele berichteten, dass die Verfahren durch hohe Teilnehmerszahlen sowie Interesse und positives Feedback für die ÖB-Formate von den beteiligten Akteuren unterstützt worden wären. Diese positive Einschätzung der gesteigerten Verfahrensakzeptanz bezog sich auf alle vier Vorhaben und wurde von verschiedenen Stakeholdern geäußert. Nur wenige Akteure (zwei Bürgermeister und zwei Vertreter von Bürgerinitiativen) schätzten ein, dass sich die Verfahrensakzeptanz im Rahmen der frühen ÖB vermindert hatte. Kritisiert wurde, dass eine echte Beteiligung nicht stattgefunden habe sowie Vorschläge nicht gehört wurden und in den Entscheidungsprozess eingebracht werden konnten. Von den beiden Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerinitiativen wurde darüber hinaus bemängelt, dass die Verfahren nicht transparent und offen gewesen seien. Nur vereinzelte interviewte Stakeholder sahen keine Veränderungen der Verfahrensakzeptanz sowohl positiv als auch negativ.

Im Gegensatz dazu zeigte sich bezüglich der Einschätzung der Vorhabensakzeptanz ein deutlich weniger stark differenziertes Bild als bei der Verfahrensakzeptanz. Lediglich ein gutes Viertel der interviewten Stakeholder sah die Vorhabensakzeptanz durch die frühe ÖB gesteigert. Die Befürwortung des Projekts wäre durch die Einbindung der Beteiligten in den Abwägungsprozess sowie die Transparenz des Abwägungsprozesses verstärkt worden. Wie bereits erwähnt, war die geringere Vorhabensakzeptanz im Vergleich zur Verfahrensakzeptanz zu erwarten.

Zwei der Interviewten nahmen sogar eine Minderung der Vorhabensakzeptanz wahr. Zum einen sei durch das Festhalten an einer Variante durch den Vorhabenträger die Akzeptanz des Vorhabens gesunken. Zum anderen waren durch die steigende Vielfalt an Varianten in einem anderen Projekt insgesamt mehr Gegner mobilisiert worden als zu Beginn des Vorhabens.

Ein knappes Viertel der Interviewten sah keine Veränderung der Akzeptanz gegenüber des Vorhabens im Verlauf der ÖB bzw. ein Großteil der Befragten konnte auch keine Aussage zur Vorhabensakzeptanz treffen, da der Zeitpunkt im Verfahren zu früh war, um die Vorhabensakzeptanz bewerten zu können. Bezüglich der Vorhabensakzeptanz deckten sich somit die Aussagen der Vorhabenträger eher mit der Gesamtschau der Aussagen der Interviewten, die eine Einschätzung abgegeben hatten.

6.3.5.4 Bewertung und Nutzen der frühen ÖB

Mit der VwV ÖB und dem Planungsleitfaden sollten für die Planung und Durchführung der (frühen ÖB) ein praxistaugliches Handwerkszeug geschaffen werden. Die frühe ÖB bildet dabei eine wesentliche Phase des ÖB-Prozesses. Daher hat das Evaluationsteam zunächst geprüft, ob und welchen Nutzen die Vorhabenträger für die Verwirklichung der Vorhaben durch die frühe ÖB wahrnehmen.

Bewertung der Vorhabenträger

Im Rahmen der vertieft untersuchten Verfahren wurden die Vorhabenträger mit Hilfe einer Skala von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch) um deren Einschätzung gebeten. Im Durchschnitt bewerteten die Befragten den Nutzen der frühen ÖB sehr leicht positiv für die Verwirklichung



des Vorhabens (Mittelwert 3,4). Ähnlich verhielt es sich mit dem wahrgenommenen Nutzen für die eigene Behörde (Mittelwert 3,5). Welcher interne Nutzen sich dahinter verbarg, konnte über die durchgeführten Interviews ermittelt werden. In Anbetracht des dargestellten durchschnittlichen Mittelwerts wurden seitens der Vorhabenträger überraschend viele positive Aspekte aufgezählt. Das zeigt, dass eine differenzierte Einzelbewertung in diesem Zusammenhang wichtig ist. So sei durch die Darlegung der einzelnen Arbeitsschritte die Wertschätzung der Beteiligten für die Arbeit und den Aufwand der Planungen angestiegen. Die Transparenz des Verfahrens könne zwar inhaltliche Probleme nicht lösen, führe aber zu einer starken Abnahme des Konflikt- bzw. Gewaltpotenzials. Auch die Qualität der Planungen bzw. des Vorhabens selbst könne durch den Einbezug von lokalem Wissen verbessert werden. Das Kennenlernen der Akteure im Rahmen der ÖB ermögliche den Aufbau einer Vertrauensbasis zwischen den Beteiligten und den Vorhabenträgern. (Konflikt-)Themen sowie potenzielle spätere Einwendungen könnten frühzeitig erkannt werden; Sorgen und Fragen von Bürgerinnen und Bürgern würden durch einen solchen Prozess eingefangen werden.

Bewertung der Teilnehmenden

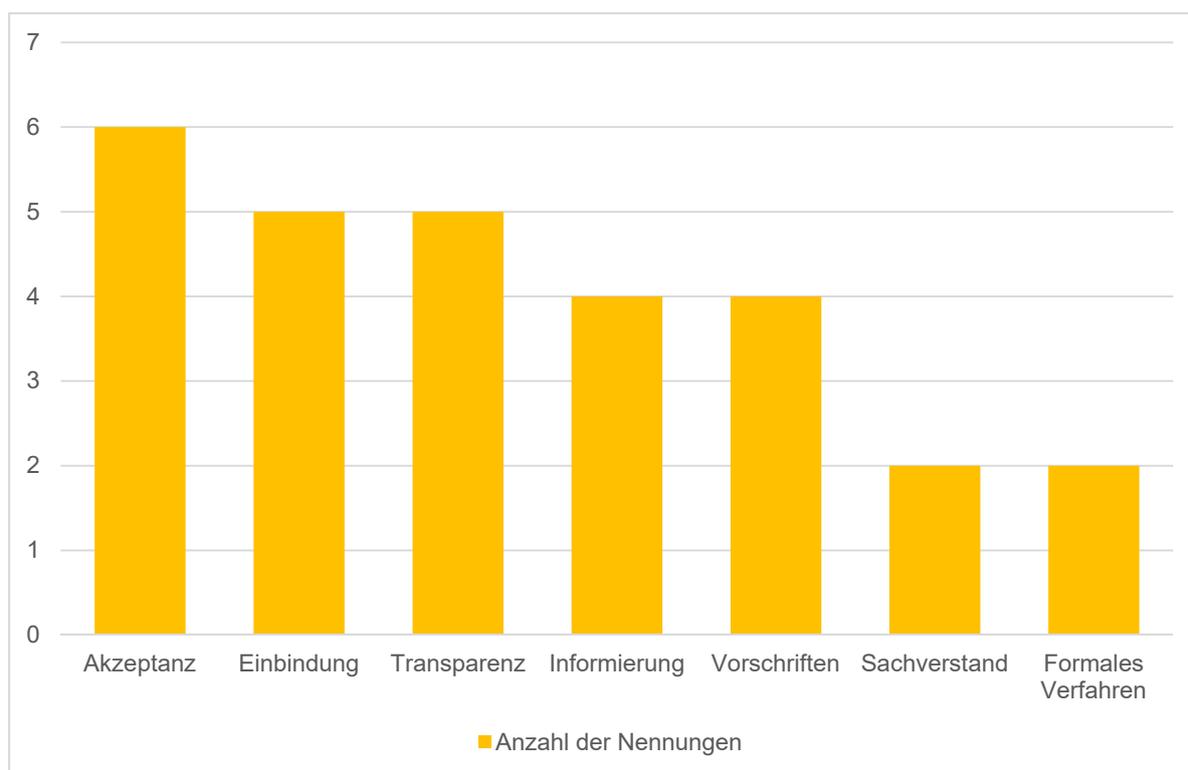
Die Bewertung der Sinnhaftigkeit der frühen ÖB seitens der Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden, Bürgerinitiativen und Verbänden wurde über eine Abfrage der nach deren Sicht vorhandenen Ziele der ÖB durch die Vorhabenträger untersucht. Die folgende Abbildung 31³¹⁹ stellt die Ziele (sowie die Häufigkeiten ihrer Nennung) dar. Ein Stakeholder bezeichnete darüber hinaus die frühe ÖB hinsichtlich dieser Fragestellung als Vorwand – die Entscheidung über die Variante hätte bereits von Beginn an festgestanden, eine Beteiligung wäre unnötig gewesen.

Am häufigsten wurde das Ziel, Akzeptanz zu schaffen, genannt. Damit gehe auch das Ziel einher, den formalen Prozess einfacher zu gestalten bzw. weniger formale Einwendungen zu erhalten, wenn im Rahmen der frühen ÖB Akzeptanz geschaffen wurde. Ähnlich häufig wurden die Ziele, Einbindung der Bevölkerung und Schaffung von Transparenz, genannt. Transparenz wurde dabei als Bedingung für die Akzeptanz der Öffentlichkeit für ein Vorhaben formuliert: Erst wenn die Entscheidungen nachvollziehbar und alle Auswirkungen des Vorhabens transparent seien, könne es gelingen, Zustimmung für ein Vorhaben zu erwirken. Auch die Informierung der Bevölkerung wurde häufig als Ziel genannt. Mit gleicher Anzahl Nennungen wurde auch das Einhalten von Vorschriften als Ziel der frühen ÖB beschrieben. Unter anderem würde damit der Vorhabenträger sicherstellen, ein rechtssicheres Verfahren durchzuführen. Weniger häufig wurden die Ziele, Einbindung von Sachverstand durch Beteiligte als auch die Vorbereitung auf das formale Verfahren, genannt. Durch die ÖB würden dem Vorhabenträger bereits Widerstände bekannt gemacht, auf die er sich im formalen Verfahren durch die Kenntnis dieser besser vorbereiten könne. Die Einbindung des Sachverstands wurde von zwei Akteuren genannt; einer machte deutlich, dass dies nicht immer der Fall sei, zuweilen fehle bei den Vorhabenträgern die Einsicht, dass die beteiligten Akteure relevantes lokales (Vor-) Wissen mitbrächten; als Ziel wäre dies aber vorstellbar.

³¹⁹ Die Interviewten konnten mehrere Ziele nennen.



Abbildung 31: Ziele des Vorhabenträgers aus Sicht der Stakeholder (frühe ÖB)



Die beteiligten Stakeholder wurden auch zu ihren eigenen Erwartungen hinsichtlich der frühen ÖB gefragt. Deutlich wurde dabei, dass die meisten Akteure erwarteten, ihre Belange einbringen zu können und dass ihre Ideen und Anliegen in das Verfahren miteinbezogen werden. Gleichermäßen bezogen sich die Erwartungen auf die Transparenz durch die Vorhabenträger sowie die Erwartung, Informationen durch die frühe ÖB zu erhalten. Einzelne Akteure erwarteten darüber hinaus, dass sich der Vorhabenträger diskussionsbereit hinsichtlich der Planungen des Vorhabens zeige, dass im Rahmen der ÖB eine möglichst gute Variante gefunden und die Verfahrensakzeptanz durch die ÖB gesteigert werde. Drei Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter waren ohne Erwartungen in das Vorhaben gegangen. Gleichet man die Erwartungen mit den von den Stakeholdern genannten Zielen der Vorhabenträger ab, zeigt sich, dass sich insbesondere die Ziele bzw. Erwartungen hinsichtlich Beteiligung, Transparenz und des Erhalts von Informationen decken. Ungleich erscheint der Vergleich hinsichtlich des Ziels der Vorhabenträger, Akzeptanz zu schaffen. Trotzdem zeigt sich hier, dass es grundlegende gemeinsame Erwartungen und Ziele gibt, die bei Erfüllung sowohl die Vorhabenträger als auch viele der beteiligten Stakeholder einen gelungenen ÖB-Prozess erreichen lässt.

Hinsichtlich der Bewertung des Grads der Einbindung im Rahmen der frühen ÖB gab es sehr unterschiedliche Meinungen unter den Akteuren. Eine Mehrheit bewertete die Einbindung innerhalb der ÖB als ausreichend. Teilweise wurde sogar von einem Maximum an Beteiligung bzw. einer stärkeren Einbindung im Vergleich zu anderen, früheren Projekten gesprochen. Gleichwohl gab es einige Stakeholder, die sich eine stärkere Einbindung im Rahmen der frühen ÖB gewünscht hätten; dieser Wunsch wurde insbesondere von zwei Bürgerinitiativen geäußert. Ein Verband kritisierte, dass die Ortskenntnisse der regionalen Akteure stärker eingebunden werden sollte. Angemerkt wurde auch, dass es teilweise unklar geblieben sei, inwiefern die im Rahmen der frühen ÖB formulierten Einwände und Ideen eingebunden worden waren und welchen Effekt sie auf die Planungen gehabt hätten. Diesbezüglich wurde mehr



Transparenz des Vorhabenträgers eingefordert. Ein weiterer Akteur sah in der frühen ÖB lediglich eine Alibi-Veranstaltung: Entscheidungen, die bereits vor einer Beteiligung festgestanden hätten, hätten entsprechend kommuniziert werden müssen.

Trotz des mehrfach geäußerten Wunsches, stärker an der frühen ÖB beteiligt zu werden, stimmten mit Ausnahme von zwei interviewten Stakeholdern alle darin überein, dass sie im Rahmen der frühen ÖB Einfluss auf den Prozess der ÖB hätten nehmen konnten. Die Stakeholder hatten die Möglichkeit, Vorschläge hinsichtlich der ÖB zu machen, die in Form von Exkursionen, gesonderten Informationsveranstaltungen und ähnlichem in der Regel umgesetzt wurden. Einfluss war insbesondere auch in Projektbegleitkreisen oder ähnlichen möglich, die zur Mitgestaltung der ÖB bzw. des Vorhabens durch entsprechende Stakeholder eingesetzt worden waren.

Auch der Einfluss auf das Vorhaben an sich wurde unter den Stakeholdern abgefragt. Circa ein Drittel der interviewten Stakeholder (drei Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie zwei Vertreter von Bürgerinitiativen) sahen keine Einflussmöglichkeiten auf das Vorhaben. In zwei Fällen wurde kritisiert, dass im Rahmen der frühen ÖB keine Ausarbeitung einer gemeinsamen Variante stattgefunden habe; dies hätte im Nachgang an die ÖB in eigener Organisation stattfinden müssen. Die Planungen seien darüber hinaus von den Fachplanern dominiert worden, eine Mitarbeit sei hier nicht möglich gewesen. In einem anderen Fall wurde das hohe, kaum zu bewältigende Ausmaß an fachlichen Informationen kritisiert, die eine inhaltliche Beteiligung erschwert hätten. Ein Großteil der interviewten Stakeholder sah jedoch die Möglichkeit, Einfluss auf das Vorhaben nehmen zu können. Dies sei im Rahmen der frühen ÖB möglich gewesen: Vorschläge seien zu einem frühen Zeitpunkt angehört und in die Planungen aufgenommen worden.

Über die unterschiedlichen Stakeholder und Vorhaben hinweg, gab es sehr unterschiedliche Ansichten, inwiefern Ideen und Einwendungen im Rahmen der frühen ÖB aufgenommen und umgesetzt wurden. Ein Teil der Interviewten berichtete, dass Ideen und Vorschläge aufgenommen wurden. Viele gingen auch davon aus, dass diese geprüft worden seien und in die Planungen einfließen würden; zwei Interviewte waren sich nicht sicher, ob die Vorschläge umgesetzt worden waren bzw., welches Gewicht diese Ideen in der Planung hatten oder auch haben werden. Ein Bürgermeister berichtete, dass ein Vorschlag seinerseits zur Bewältigung eines Konflikts mit betroffenen Grundstückseigentümern aufgenommen und geprüft wurde. Die Ablehnung dieses Vorschlags sei ihm schriftlich begründet worden. Ein kleinerer Teil der interviewten Stakeholder kritisierte, dass Ideen und Einwendungen nicht aufgenommen bzw. Fragen unzureichend beantwortet worden seien. Zwei Interviewte berichteten, dass der Vorschlag, eine weitere Informationsveranstaltung abzuhalten, erst umgesetzt worden sei, nachdem ein Gespräch zwischen einer Bürgerinitiative und dem Ministerpräsidenten von Baden-Württemberg stattgefunden habe.

Grundsätzlich wurden die für die untersuchten Vorhaben ausgewählten Formate der ÖB von den interviewten Stakeholdern als angemessen bewertet: sowohl bezüglich der Art des Formats als auch dem Zeitpunkt der Durchführung. Das vielfältige Angebot, das durch unterschiedliche Formate geschaffen wurde, wurde positiv bewertet; so habe eine zielgruppenadäquate Beteiligung stattfinden können. Positiv wurde auch die Intensität, der (Kosten-)Aufwand, der für die Formate betrieben wurde, und die Professionalität der Durchführung der Formate bewertet. Auch die Flexibilität der Vorhabenträger bezüglich der Planung der Formate wurde anerkennend hervorgehoben. Von einer interviewten Verbandsvertreterin wurde der Wunsch geäußert, andere, bisher unbekanntere ÖB-Formate auszuprobieren, die nicht einen klassischen Ablauf (gemeint war hiermit ein Fachinput mit folgender Fragerunde), sondern andere Elemente beinhalteten, wie bspw. ein „World Café“ – bei einer überschaubaren Anzahl an



Personen sei dies jedoch nicht notwendig. Hervorgehoben wurde auch die Notwendigkeit der Aufbereitung der Informationen für Bürgerinnen und Bürger. So sei das Einstellen von Informationen auf entsprechenden Webseiten nicht ausreichend. Die fehlende Aufbereitung und die damit einhergehende Überforderung durch die Komplexität und den Umfang bereitgestellter Informationen wurden in einem Fall kritisiert. Ein weiterer Stakeholder schlug die häufigere Nutzung von Flyern vor, um übersichtliche und komprimierte Informationen an die Öffentlichkeit zu verteilen. Durch zwei Aussagen wurde eine häufigere Informierung der Öffentlichkeit durch entsprechende Bürgerinformationsveranstaltungen gefordert. Hinsichtlich der Angemessenheit der Formate wurde von zwei Stakeholdern das Problem der zeitlichen Lücken innerhalb eines Informationsprozesses thematisiert: Einerseits sei es wichtig die Öffentlichkeit sowie auch politische Gremien kontinuierlich zu informieren und entsprechende zeitliche „Informationslücken“ zu vermeiden. Andererseits sei es ebenfalls wichtig, Informationen erst nach außen zu geben, wenn diese fachlich konsolidiert seien. Diesbezüglich sei ein strategisch abgestimmtes Vorgehen aller beteiligten Stakeholder und Vorhabenträger wichtig. Auch die Dienstleister bewerteten die angebotenen ÖB-Formate als angemessen und hinsichtlich der ihnen gegenüber formulierten Ziele als passend.

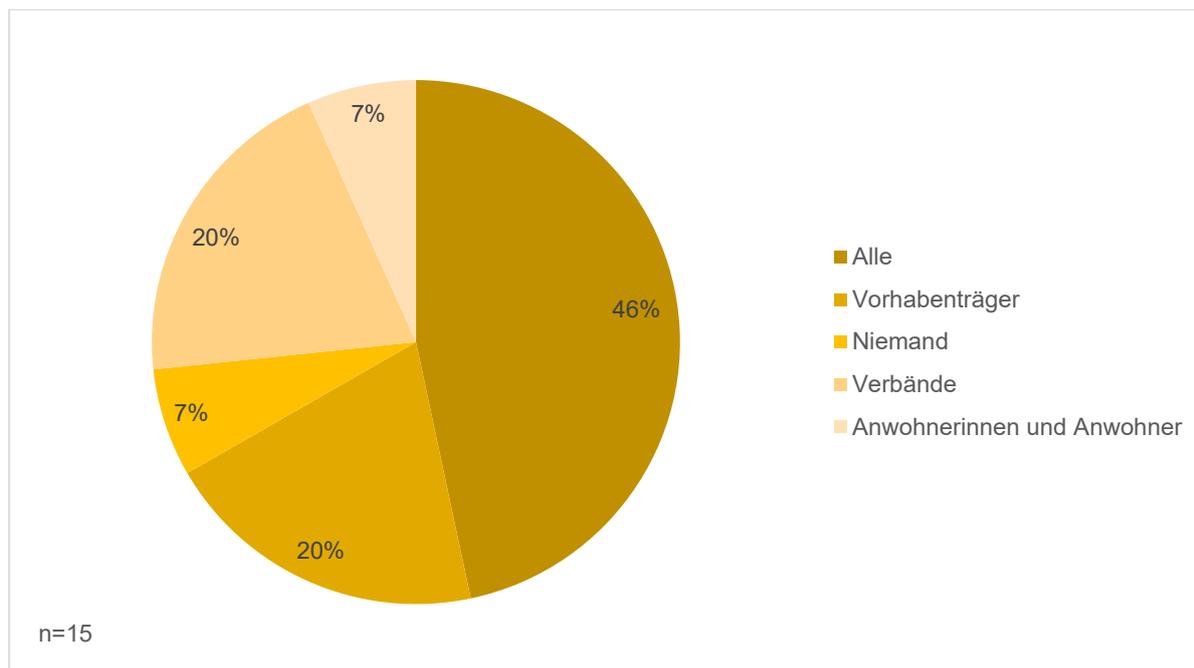
Profitierende Akteure der ÖB

Die Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden, Bürgerinitiativen und Verbänden wurden im Rahmen der Interviews gebeten, die aus ihrer Sicht von der ÖB profitierenden Akteure aufzuzählen. Anhand der Abbildung 32 wird deutlich, dass sich ein Großteil der Nennungen auf alle beteiligten Akteure als profitierende Akteure bezogen. Die ÖB ermögliche es allen Akteuren, Informationen über die Vorhaben zu erlangen und sich gegebenenfalls einbringen zu können. Der Großteil der Stakeholder, die einen Mehrwert für alle Beteiligten sahen, waren insbesondere Gemeinden und Verbände (sowie eine Bürgerinitiative). Die Vorhabenträger waren für Gemeinden und Verbände ebenfalls profitierende Akteure der ÖB. Der Vorhabenträger könne durch die ÖB einerseits ein rechtmäßiges Verfahren durchführen und andererseits frühzeitig entscheidungserhebliche Themen und Aspekte erfahren, die zu einer besseren Planung führen würden. Die Bürgerinitiativen sahen Vorhabenträger nicht als profitierende Akteure. Als profitierende Akteure wurden darüber hinaus die Umweltverbände bezeichnet. Diese hätten viel Einfluss auf naturschutzrechtliche Belange im Rahmen der Vorhabenplanung. Ein Umweltverband nannte sich diesbezüglich selbst: Durch die frühe ÖB hätten sie sich viel intensiver auf das formale Verfahren vorbereiten können. Ein Vertreter einer Bürgerinitiative war der Ansicht, dass niemand von der ÖB profitieren würde und eine Vertreterin eines Verbands meinte, dass auch die Anwohnerinnen und Anwohner durch die frühe ÖB profitieren würden, da sie durch die Teilnahme der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter an der ÖB repräsentiert würden.

Es wird deutlich, dass die verschiedenen Stakeholder die profitierenden Akteure sehr unterschiedlich einschätzten. Insbesondere bei den Bürgerinitiativen fiel auf, dass diese sich selbst (bzw. nicht alle Beteiligten) nicht als profitierende Akteure bezeichneten. Auch die Gemeinden nannten zwar vergleichsweise häufig „Alle“, sich selbst benannten sie jedoch ebenfalls nicht als profitierende Akteure.



Abbildung 32: Profitierende Akteure aus Sicht der Stakeholder (frühe ÖB)



Anmerkung: n= Anzahl der Nennungen

Trotz der teils formulierten Kritik wollte sich der Großteil der Akteure weiterhin bei den Vorhaben sowie bei zukünftigen Vorhaben erneut beteiligen, da eine entsprechende Beteiligung als wichtig empfunden wurde oder es zum Aufgabenbereich im Falle beruflich eingebundener Akteure gehörte. Lediglich zwei Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen lehnten eine erneute Beteiligung bei zukünftigen (vergleichbaren) Vorhaben ab.

6.3.6 Zusammenhangsanalysen

Für die frühe ÖB waren neben den bisher dargestellten deskriptiven Auswertungen auch Zusammenhangsanalysen möglich. Multivariate Verfahren analysieren dabei die gegenseitigen Beziehungen zwischen mindestens zwei Variablen und ermöglichen aussagekräftigere Berechnungen und Aussagen im Vergleich zu uni- oder bivariaten Analyseverfahren. Sie sind aber nur möglich, wenn eine ausreichende Fallzahl vorliegt. Die nachfolgend eingesetzten Regressionsanalysen erlauben die Beantwortung der Frage, wie ein Merkmal durch ein oder mehrere andere Merkmale beeinflusst wird.

Basierend auf den Daten der flächendeckenden Erhebung aller Vorhaben wurden bi- und multivariate Analysen durchgeführt, um den Zusammenhang und den Einfluss verschiedener Akteure und unterschiedlicher Formattypen der frühen ÖB auf unterschiedliche Aspekte zu prüfen. In den Fragebögen zur frühen ÖB, die die RP quartalsweise ausgefüllt und übermittelt hatten, konnten die Befragten u.a. auch angeben, ob in der frühen ÖB

- alternative Planungen geprüft wurden,
- Planungen inhaltlich beeinflusst wurden,
- Argumente abgewogen wurden,
- Antragstellungen unterblieben sind,
- Gutachten/Stellungnahmen erstellt wurden.



Diese fünf Variablen stellten jeweils die abhängige Variable dar. Es geht im Folgenden darum, zu prüfen, ob Faktoren existieren, die Einfluss darauf haben, dass alternative Planungen geprüft, Planungen inhaltlich beeinflusst, Argumente abgewogen, Gutachten/Stellungnahmen erstellt wurden sowie Antragstellungen unterblieben sind. So wurde mit Hilfe logistischer Regressionsanalysen analysiert, ob die Anzahl unterschiedlicher teilnehmender Akteursgruppen und die unterschiedlichen Formattypen (informierend, anhörend, beteiligend) einen Einfluss ausüben. Mit anderen Worten ausgedrückt, wurden folgende Fragen überprüft:

- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob alternative Planungen geprüft wurden?
- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Planungen inhaltlich beeinflusst wurden?
- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Argumente abgewogen wurden?
- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, dass Antragstellungen unterblieben sind?
- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Gutachten/Stellungnahmen erstellt wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob alternative Planungen geprüft wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Planungen inhaltlich beeinflusst wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Argumente abgewogen wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, dass Antragstellungen unterblieben sind?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Gutachten/Stellungnahmen erstellt wurden?

Bei den nachfolgenden Tabellen werden zur Interpretation der Effektstärke die Odds Ratios berechnet und ausgewiesen. Anhand der Odds Ratios kann eine Aussage getroffen werden, wie stark und in welche Richtung der Effekt der unabhängigen Variable (Anzahl unterschiedlicher Teilnehmender und unterschiedliche Formattypen) auf die abhängige Variable war. Diese Werte sind folgendermaßen zu interpretieren: Wenn die Odds Ratios größer als 1 sind, ist die Wahrscheinlichkeit für das Eintreffen der abhängigen Variable erhöht. Sind die Odds Ratios kleiner als 1 gibt es eine geringere Wahrscheinlichkeit dafür, dass das Ereignis der abhängigen Variable eintritt.

Bei den nachfolgenden Analysen wurde zweistufig vorgegangen. In einem ersten Schritt wurden jeweils bivariate logistische Regressionen gerechnet, um zu analysieren, ob ein Zusammenhang zwischen den Variablen vorliegt. Auf eine Ausweisung der Berechnungen der bivariaten logistischen Regressionen wird im Folgenden verzichtet, es werden zur besseren Lesbarkeit nur die Ergebnisse berichtet. Im Anschluss an die bivariaten logistischen Analysen wurden multivariate logistische Regressionsanalysen geschätzt, um zu prüfen, ob die aufgedeckten Zusammenhänge auch kausal interpretiert werden können. Diese Tabellen werden auch ausgewiesen. Es wurden durchgängig alle unterschiedlichen ÖB-Formate geprüft sowie alle Akteursgruppen. Nachfolgend werden jedoch nur Formate und Akteure ausgewiesen, deren Werte signifikant waren, d. h. einen kausal nachweisbaren Einfluss auf die abhängigen Variablen hatten.



Einflussfaktoren auf die Prüfung alternativer Planungen

Die Prüfung der bivariaten Zusammenhänge ergab, dass in Bezug auf die Akteure nur die Anzahl der teilnehmenden Kommunen in der frühen ÖB dazu geführt hatten, dass alternative Planungen geprüft wurden. Je höher die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen, desto wahrscheinlicher war eine Prüfung. Der Effekt informierender und anhörender Formate ging in unterschiedliche Richtungen. Informierende Formate senkten die Wahrscheinlichkeit, dass eine alternative Planung geprüft wurde. Im Gegensatz dazu stieg durch die Durchführung anhörender Formate die Wahrscheinlichkeit, dass alternative Planungen in der frühen ÖB geprüft wurden.

Tabelle 13 zeigt die Ergebnisse der multivariaten logistischen Analysen. In das Modell eingeschlossen wurden die Variablen bezüglich der Anzahl der teilnehmenden Kommunen sowie die Indizes für die informierenden und anhörenden Formate.³²⁰ Mit der multivariaten logistischen Regression wurde der Einfluss der oben genannten Variablen auf die Prüfung alternativer Planungen in der frühen ÖB analysiert. Im Zusammenspiel aller Variablen hatte weiterhin nur die Anzahl der teilnehmenden Kommunen einen Effekt auf die Prüfung alternativer Planungen. D. h. eine steigende Anzahl teilnehmender Kommunen steigert die Wahrscheinlichkeit, dass eine alternative Planung in der frühen ÖB geprüft wurde.

Tabelle 13: Multivariate Analyse: Teilnehmende Akteure, Formate und Ergebnis Alternative Planungen

Abhängige Variable: Merkmal Alternative Planungen geprüft	
	Odds Ratio
Intercept	0.42
Anzahl Teilnehmende Kommunen	2.54
Index Informierende Formate Insgesamt	0.48
Index Anhörende Formate Insgesamt	2.04
N	125

Einflussfaktoren auf die inhaltliche Beeinflussung von Planungen

Die bivariaten Analysen konnten einen Zusammenhang zwischen Akteuren sowie Formaten und der inhaltlichen Beeinflussung von Planungen aufzeigen. Bei allen untersuchten Akteursgruppen steigerte deren zunehmende Anzahl die Wahrscheinlichkeit, dass Planungen beeinflusst werden konnten. Das galt für Vertreterinnen und Vertretern von Kommunen und Verbänden sowie für Bürgerinnen und Bürger. Der Effekt informierender und beteiligender Formate ging in verschiedene Richtungen. Je häufiger informierende Formate durchgeführt wurden, desto unwahrscheinlicher war es, dass die Planungen inhaltlich beeinflusst wurden. Wurden jedoch häufiger beteiligende Formate durchgeführt, desto wahrscheinlicher war der Einfluss auf Planungen.

³²⁰ Es wurden drei Indizes gebildet: Index informierende Formate, Index anhörende Format und Index beteiligende Formate. In jeweils einem Index wurden alle durchgeführten Formate gebündelt. Wenn beispielsweise vier unterschiedliche informierende Formate eingesetzt wurden, wurde ein Index aus diesen vier ÖB-Maßnahmen gebildet. Entsprechend wurde bei den anderen Formattypen verfahren. Dadurch wurde eine Aussage möglich, ob der Formattyp einen Einfluss ausübt.



Bei der im Anschluss durchgeführten multivariaten logistischen Regressionsanalyse blieb nur noch der Koeffizient für die Anzahl der teilnehmenden Kommunen statistisch signifikant wodurch die inhaltlichen Aussagen für die anderen Variablen nicht möglich sind (siehe Tabelle 14). Damit führt letztlich nur die Anzahl der teilnehmenden Kommunen zu einer steigenden Wahrscheinlichkeit, dass die Planungen inhaltlich beeinflusst werden.

Tabelle 14: Multivariate Analyse Zusammenhang alle Formate, teilnehmende Akteure, Vorhabenträger und inhaltliche Beeinflussung der Planung

Abhängige Variable: Merkmal Planung inhaltlich beeinflusst	
	Odds Ratio
Intercept	0.78
Index Informierende Formate Insgesamt	0.32
Index Beteiligende Formate Insgesamt	2.37
Anzahl teilnehmende Kommunen	2.07
N	116

Einflussfaktoren auf die Abwägung von Argumenten

Ebenso wurde analysiert welchen Einfluss die Anzahl teilnehmender Akteure und die Durchführung verschiedener Formate darauf haben, ob Argumente abgewogen wurden. Es konnte in Bezug auf die Kommunen ein positiver Effekt identifiziert werden. D. h. je höher die Anzahl der teilnehmenden Kommunen in der frühen ÖB war, desto wahrscheinlicher wurden Argumente abgewogen. Die Durchführung informierender und anhörender Formate hatte unterschiedliche Effekte. Je häufiger informierende Formate durchgeführt wurden, desto unwahrscheinlicher war die Abwägung von Argumenten in der frühen ÖB. Im Gegensatz dazu führte eine häufigere Durchführung von anhörenden Formaten dazu, dass die Wahrscheinlichkeit der Abwägung von Argumenten in der frühen ÖB stieg.

Die Variablen der bivariaten Analysen mit statistisch signifikanten Ergebnissen wurden anschließend in einem Modell gebündelt, um eine multivariate logistische Regression zu schätzen (siehe Tabelle 15). Im Vergleich zu den bivariaten Analysen blieb der Effekt der Anzahl der teilnehmenden Kommunen und dem Index der anhörenden Formate bestehen, verstärkte sich jedoch in der multivariaten Analyse. Je höher die Anzahl der teilnehmenden Kommunen und je häufiger anhörende Formate durchgeführt wurden, desto wahrscheinlicher war es, dass Argumente abgewogen wurden.



Tabelle 15: Multivariate Analyse: Teilnehmende Akteure, Format und Argumente abgewogen

Abhängige Variable: Merkmal Argumente abgewogen	
	Odds Ratio
Intercept	1.79
Index Informierende Formate Insgesamt	0.14
Index Anhörende Formate Insgesamt	6.38
Anzahl Teilnehmende Kommunen	2.30
N	127

Einflussfaktoren auf die Antragstellung

Im nächsten Schritt wurde analysiert, welchen Einfluss die Anzahl der teilnehmenden Akteure und die verschiedenen Formate darauf hatten, ob eine Antragstellung unterblieben ist. Der bivariate Test zeigte positive Zusammenhänge zwischen den teilnehmenden Abteilungen der RP auf die Antragstellung. D. h. eine steigende Anzahl teilnehmender Abteilungen der RP führte zu einer höheren Wahrscheinlichkeit, dass Antragstellungen unterblieben sind. Die weiteren bivariaten Analysen bezüglich des Einflusses der Anzahl der anderen beteiligten Akteure und der verschiedenen ÖB-Formate auf die Antragstellung ergab keine statistisch signifikanten Ergebnisse. Auf Grund dessen sind hierzu keine inhaltlichen Aussagen möglich und auf die Berechnung eines multivariaten Modells wurde verzichtet.

Einflussfaktoren auf die Erstellung von Gutachten/Stellungnahmen

In einem letzten Schritt wurde der Einfluss der Akteure und Formate auf die Erstellung von Gutachten oder Stellungnahmen geprüft. Die bivariaten Analysen belegten positive Effekte von Kommunen, d. h. eine steigende Anzahl teilnehmender Kommunen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gutachten oder eine Stellungnahme erstellt wurde. Die Durchführung informierender Formate hatte dagegen einen gegenteiligen Effekt: Je häufiger informierende Formate durchgeführt wurden, desto unwahrscheinlicher war es, dass Gutachten oder Stellungnahmen erstellt wurden.

Die multivariate Analyse bestätigte den Zusammenhang (siehe Tabelle 16). So führte eine steigende Anzahl der Kommunen dazu, dass wahrscheinlicher Gutachten oder Stellungnahmen erstellt wurden. Durch eine häufigere Durchführung von informierenden Formaten sank jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Gutachten oder Stellungnahmen in der frühen ÖB formuliert wurden.



Tabelle 16: Multivariate Analyse, Formate und Akteure und Gutachten/Stellungnahme erstellt

Abhängige Variable: Merkmal Gutachten/Stellungnahme erstellt	
	Odds Ratio
Intercept	0.17
Anzahl Teilnehmende Kommunen	2.99
Index Informierende Formate Insgesamt	0.39
N	88

Ergebnisse

In Bezug auf die eingangs aufgeworfenen Fragen sehen die Antworten folgendermaßen aus:

1. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe bzw. hat ein Formattyp einen Einfluss darauf, ob alternative Planungen geprüft wurden?
Nur die zunehmende Anzahl teilnehmender Kommunen steigerte die Wahrscheinlichkeit, dass eine alternative Planung in der frühen ÖB geprüft wurde.
2. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe bzw. hat ein Formattyp einen Einfluss darauf, ob Planungen inhaltlich beeinflusst wurden?
Nur die Anzahl der teilnehmenden Kommunen führte zu einer steigenden Wahrscheinlichkeit, dass die Planungen inhaltlich beeinflusst wurden.
3. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe bzw. hat ein Formattyp einen Einfluss darauf, ob Argumente abgewogen wurden?
Je höher die Anzahl der teilnehmenden Kommunen und je häufiger anhörende Formate durchgeführt wurden, desto wahrscheinlicher war es, dass Argumente abgewogen wurden.
4. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe bzw. hat ein Formattyp einen Einfluss darauf, dass Antragstellungen unterblieben sind?
Es gab keine statistisch signifikanten Ergebnisse.
5. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe bzw. hat ein Formattyp einen Einfluss darauf, ob Gutachten/Stellungnahmen erstellt wurden?
Eine steigende Anzahl der Kommunen führte dazu, dass Gutachten oder Stellungnahmen eher erstellt wurden. Durch eine häufigere Durchführung von informierenden Formaten sank jedoch die Wahrscheinlichkeit, dass Gutachten oder Stellungnahmen formuliert wurden.

6.3.7 Zusammenfassung

Eine zentrale Neuerung, die die VwV ÖB formuliert, bezieht sich auf die frühe ÖB. So muss vor Beginn des ROV und des Planfeststellungs-/oder Genehmigungsverfahrens das Land als Vorhabenträger eine angemessene, jeweils frühe Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger durchführen: die frühe ÖB.

Die Untersuchung der frühen ÖB durch das Evaluationsteam erfolgte auf einer breiten Datengrundlage: Flächendeckende Erhebung in Bezug auf 137 durch die Vorhabenträger gemelde-



ten Vorhaben sowie leitfadengestützte Intensivinterviews mit 16 Stakeholdern bzw. fünf Vorhabenträgern und eine Online-Umfrage bei den Vorhabenträgern in Bezug auf vier Vorhaben, die eine hohe Vorhabensbedeutung³²¹ aufwiesen.

Zusammenfassend kann resümiert werden, dass die in der VwV ÖB formulierten Ziele der frühen ÖB, Ziele und Auswirkungen des Vorhabens zu kommunizieren, erfüllt wurden und fester Bestandteil der frühen ÖB sind. Gemessen am Aufwand der eingesetzten Personenstunden hat die frühe ÖB eine große Bedeutung. Im Vergleich mit den anderen ÖB-Phasen (nicht-förmliche und nachlaufende ÖB) wurden bei der frühen ÖB die mit weitem Abstand meisten Stunden aufgewendet. Die Aufwände flossen dabei vor allem in die Planung und Durchführung informierender Formate. Deutlich weniger wurden Maßnahmen eingesetzt, die der Anhörung der Akteure dienen, und am wenigsten kamen beteiligende Formate zum Einsatz. Die Auswahl der jeweiligen Formate erfolgte entlang unterschiedlicher Kriterien: Ergebnisse der Umfeldanalyse, Größe, Lage, Konflikthaftigkeit, Betroffenheiten durch das Vorhaben und Dringlichkeit des Projekts sowie Erfahrungen aus anderen Projekten. Insgesamt wurde die Auswahl der Formate in Bezug auf Art und Umfang als zielgruppenadäquat wahrgenommen. Was die Planung und Durchführung der Formate angeht, wurde deutlich, dass Flexibilität bei der Auswahl und im Umgang mit Vereinbarungen bedeutsam ist. So wird jedes Vorhaben unter spezifischen Rahmenbedingungen durchgeführt und nur wenn die Vorhabenträger die Möglichkeit haben, sowohl auf diese flexibel zu reagieren als auch auf kurzfristige sich ändernde Gegebenheiten und neue Akteurskonstellationen, kann frühe ÖB gelingen. Gleichwohl wird damit ein weiterer wichtiger Aspekt tangiert: die Einhaltung von Vereinbarungen. Die Vorhabenträger agieren demnach in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen der notwendigen Verlässlichkeit von Absprachen einerseits und der möglichst flexiblen Planung, die der Situation angepasst sein muss, andererseits. Die Vorhabenträger begegnen dieser Herausforderung, indem sie mit Transparenz und stetiger Kommunikation versuchen, Konflikte in dieser Hinsicht zu minimieren.

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit und der gleichberechtigten Einbindung von Akteuren in der frühen ÖB äußerten sich alle weitgehend zufrieden. Des Weiteren bescheinigte die Mehrheit der Stakeholder der frühen ÖB einen konfliktmindernden Einfluss auf die Atmosphäre, wenngleich die Vorhabenträger diesen Eindruck eher nicht hatten. Insbesondere die Transparenz und damit Nachvollziehbarkeit der dargelegten Argumente führte zu der positiven Ansicht der Stakeholder. Ein wichtiger Akteur in der frühen ÖB waren den Zusammenhanganalysen zufolge die Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen. Diese hatten als einzige Stakeholder in der frühen ÖB einen kausal nachweisbaren Einfluss darauf, dass alternative Planungen geprüft, Planungen inhaltlich beeinflusst, Argumente abgewogen und Gutachten erstellt wurden.

Ein in der (frühen) ÖB wichtiger Aspekt ist die Akzeptanz. So wird Bürgerbeteiligung immer als eines der wichtigsten Mittel zur Legitimation und Akzeptanz politischer Entscheidungen und Vorhaben angesehen. Die Erwartung der Durchführenden an die ÖB ist, dass durch die Durchführung entsprechender Maßnahmen die Akzeptanz gesteigert werden kann. In dieser Hinsicht muss zwischen Vorhabens- und Verfahrensakzeptanz unterschieden werden, wobei die Zustimmung zu einem Prozess immer leichter erreicht werden kann als eine Änderung von Einstellungen gegenüber einem Vorhaben im Gesamten. Die Analysen konnten belegen, dass die Vorhabenträger im Durchschnitt die Wirkung der frühen ÖB auf die Verfahrensakzeptanz

³²¹ Siehe zur Auswahl der Vorhaben Kapitel 5.2.



besser als die Akzeptanz auf das Vorhaben beurteilten. Insbesondere die Beteiligten bilanzierten die Verfahrensakzeptanz positiv. Nicht zuletzt diese positiven Wahrnehmungen führten auf Seiten der Befragten dazu, dass die frühe ÖB als relativ nützlich wahrgenommen wurde.

6.4 Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Der Planungsleitfaden formuliert, dass das Land als Vorhabenträger eine nicht-förmliche ÖB durchführen muss, „die die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen und ergänzen soll. Nicht-förmlich bedeutet, dass es sich um Formate handelt, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Sie sollen vielmehr für den Fall, dass die gesetzlich vorgesehene Beteiligung als nicht ausreichend empfunden wird, zusätzlichen Raum für Information, Diskussion und Lösungsfindung schaffen.“³²² In diesem Kapitel werden analog zu den zwei vorangegangenen Kapiteln, die die Ergebnisse der Analysen des Beteiligungsscopings und der frühen ÖB dargestellt haben, die folgenden Aspekte der nicht-förmlichen ÖB präsentiert: (1) Aufwände, (2) allgemeine Informationen über die Verfahren, (3) Akteure und Dienstleister, (4) Formate, (5) Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen sowie (6) eine Zusammenfassung der Erkenntnisse.

6.4.1 Informationen über Verfahren, Funktionen und Tätigkeiten

Für die Wirkungsanalyse wurde im Rahmen der vertieften Untersuchung ein Vorhaben der nicht-förmlichen ÖB kriterienbasiert ausgewählt. In Bezug auf diese Vorhaben wurde der Vorhabenträger zunächst mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens befragt. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend und mit dem Ziel eines vertieften Verständnisses für die Zusammenhänge und Prozesse wurden im Anschluss mit Stakeholdern aus der nicht-förmlichen ÖB leitfadengestützte telefonische Interviews durchgeführt (siehe unten).

Im Rahmen der standardisierten Befragung des Vorhabenträgers gab eine von zwei Personen, auf die Frage nach deren Funktion sowie deren Abteilung und Behörde, an, dass diese der Abteilung 4 angehöre. Die zweite befragte Person war der Koordinierungsstelle des RP zugehörig. Die Aufgaben der Befragten unterschieden sich entsprechend in ihrer Verantwortung spezifisch für das konkrete Projekt und in der Koordinierungstätigkeit für die Hausspitze.

Alle der im Zeitraum der evaluierten Vorhaben, die sich auf die nicht-förmliche ÖB beziehen, wurden als PFV durchgeführt. 13 der insgesamt 16 Vorhaben der nicht-förmlichen ÖB (81 Prozent) wurden durch das Land als Vorhabenträger durchgeführt, bei drei Vorhaben (19 Prozent) war der Bund Vorhabenträger. Vorhaben, bei denen öffentlich-rechtlich Dritte als Vorhabenträger agierten, wurden nicht für den Evaluationszeitraum übermittelt.

Hinsichtlich der Interviews nahmen ein Vorhabenträger, mehrere Vertreterinnen und Vertreter einer Bürgerinitiative, ein Vertreter eines Umweltverbandes sowie ein Bürgermeister einer direkt vom Vorhaben betroffenen Gemeinde teil. Somit konnte aus allen am Vorhaben beteiligten Akteursgruppen jeweils mindestens eine Person interviewt werden.

Alle Interviewten sprachen dem vertieft untersuchten nicht-förmlichen Vorhaben eine sehr große regionale Bedeutung zu. Die Bedeutungseinschätzung begründet sich auf der sehr hohen regionalen Betroffenheit anliegender Städte und Gemeinden, der infrastrukturellen Größe des Verkehrsprojektes und den (je nach Variantenentscheidung mehr oder weniger) großen

³²² Siehe Planungsleitfaden, S. 20.



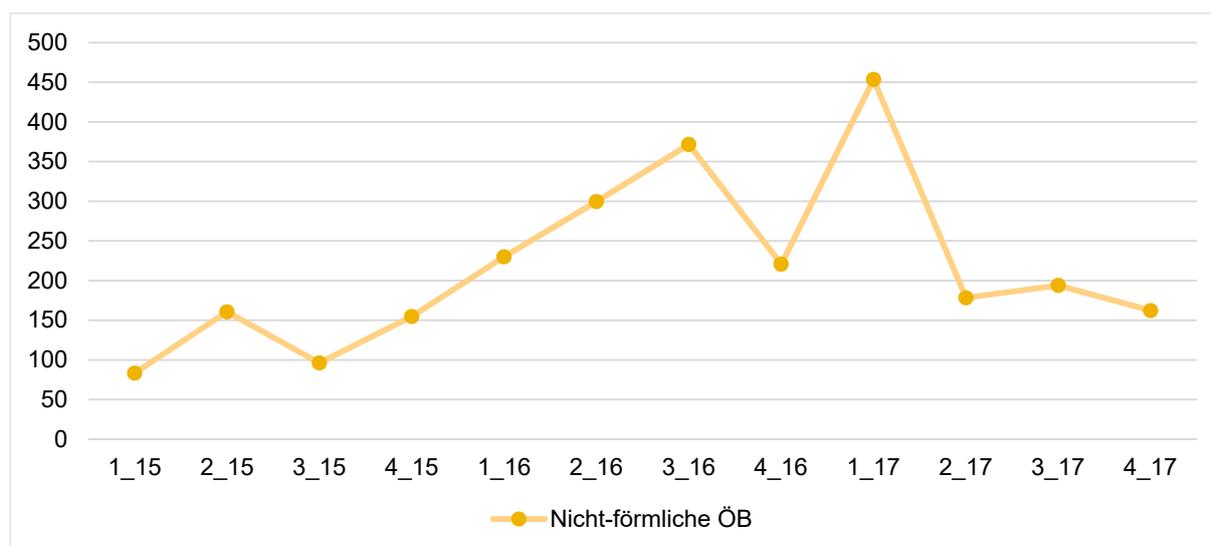
Umweltauswirkungen durch das Bauvorhaben (Lärm, Zerschneidung der Umwelt- und Wasserschutzgebieten, Licht- und Luftemissionen).

6.4.2 Aufwände

Im evaluierten Zeitraum von 2015 bis 2017 wurden insgesamt 2.605 Personalstunden für Beteiligungsformate bei 16 Vorhaben, die sich in der Phase der nicht-förmlichen ÖB befunden hatten, aufgewendet. Dabei entfielen 1.800 Stunden (69 Prozent) auf den Bereich Straße und 805 Stunden auf den Bereich Gewässer (31 Prozent).

Abbildung 33 zeigt den zeitlichen Verlauf der aufgewendeten Personalstunden im evaluierten Zeitraum. Es war ein deutlicher linearer Zuwachs bis Anfang 2017 zu verzeichnen, mit zwei Ausnahmen im dritten Quartal 2015 und im vierten Quartal 2016. Danach blieben die Aufwände auf niedrigem Niveau stabil. Der Anstieg der Personalstunden zu Beginn kann durch das Anlaufen der Umsetzung der ÖB und den gegebenenfalls notwendigen Phasenwechsel von früher ÖB zur nicht-förmlichen ÖB der VwV ÖB-relevanten Projekte erklärt werden.

Abbildung 33: Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015-2017 (nicht-förmliche ÖB)



Für den Zeitraum 2015 bis 2017 wurden im Monatsdurchschnitt 72,4 Personalstunden für Vorhaben, die sich in der nicht-förmlichen Beteiligungsphase befunden hatten, aufgewendet. Insgesamt belief sich der Anteil der nicht-förmlichen ÖB am Gesamtaufwand an Personalstunden auf 5,2 Prozent. Somit macht die ÖB in der nicht-förmlichen Beteiligungsphase den geringsten Aufwand von allen Beteiligungsphasen aus, insbesondere im Gegensatz zur frühen ÖB, für welche zwei Drittel des Personalaufwandes pro Monat (68 Prozent) in den RP aufgewendet wurde (siehe Kapitel 6.3). Die nicht-förmliche ÖB spielt damit in der Beteiligung insgesamt eine sehr nachrangige Rolle.

Betrachtet man sich die Durchschnittsaufwände für die nicht-förmliche ÖB über den gesamten Evaluationszeitraum hinweg, so zeigten sich keine Auffälligkeiten oder aber Trends. Schwan-



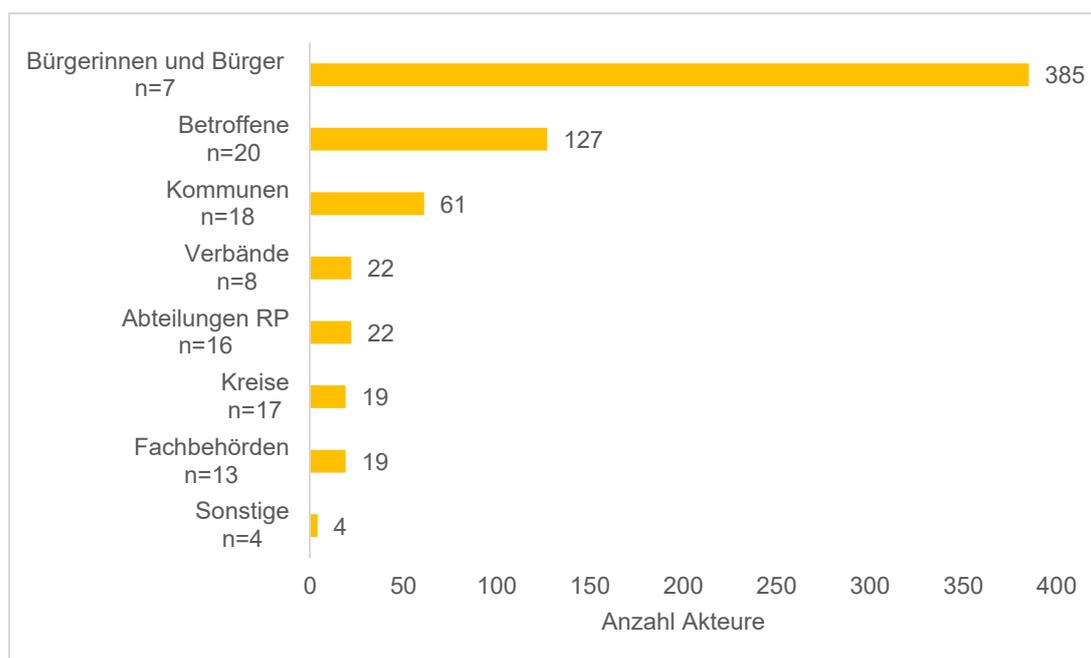
kungen bei der aufgebrachten Personalstundenzahl sind auf direkte Aktivitätsphasen in spezifischen Vorhaben zurück zu führen. Abnahmen an Aufwand lassen sich entsprechend auf konkrete Vorhaben zurückführen, bei welchen durch die Realisierung der Vorhabenumsetzung ein Wechsel der ÖB in die nachlaufende Phase erfolgt war.

6.4.3 Akteure

6.4.3.1 Akteure

Die nachfolgende Abbildung 34 zeigt die absolute Anzahl der Teilnehmenden, die an der nicht-förmlichen ÖB teilgenommen hatten. Die Grundlage stellen die 16 Vorhaben der nicht-förmlichen ÖB dar, für die von seitens der Vorhabenträger Informationen übermittelt wurden. Die Vorhabenträger konnten auf einer Liste von Akteuren sowohl angeben, ob diese teilgenommen hatten als auch wie viele von diesen dabei waren. Mit Abstand am häufigsten hatten Bürgerinnen und Bürger teilgenommen. Danach folgten Betroffene und Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen. Weniger teilgenommen hatten Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden, Abteilungen des RP, Kreisen und Fachbehörden.

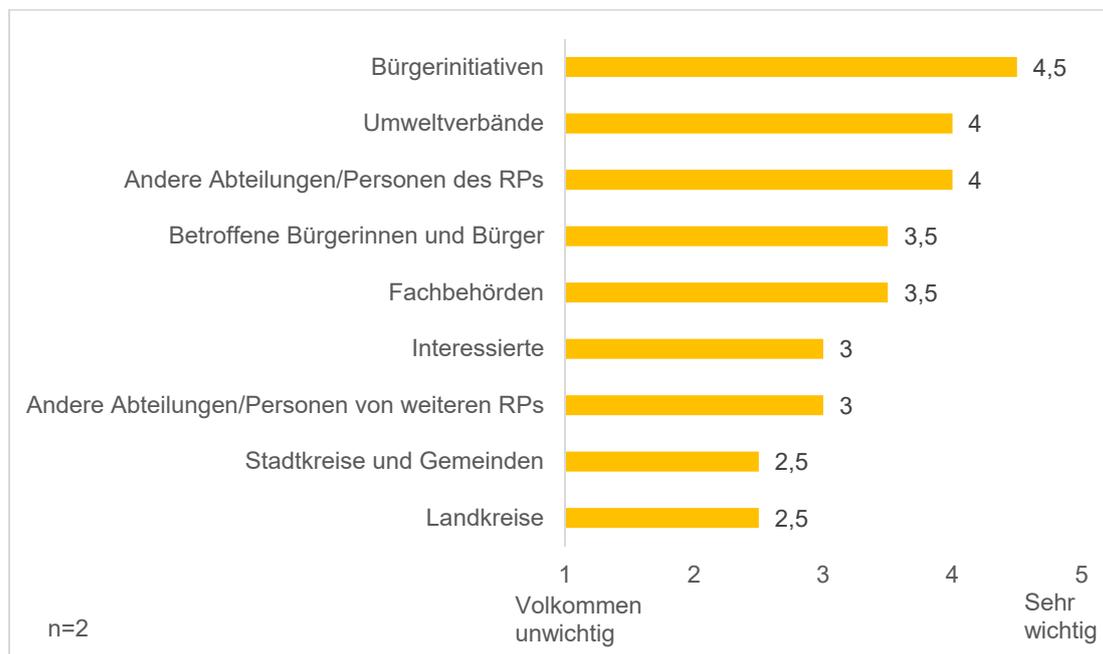
Abbildung 34: Anzahl nicht-förmliche ÖB Teilnehmende - Alle Vorhaben



In Bezug auf das vertieft untersuchte Vorhaben im Rahmen der Wirkungsanalyse hatten alle Akteure gleichermaßen teilgenommen. Bei der Abfrage der Bedeutung, die der Vorhabenträger diesen beimaß, traten Unterschiede zu Tage (siehe Abbildung 35).



Abbildung 35: Wichtigkeit der am Vorhaben beteiligten Akteure (vertiefte Untersuchung, nicht-förmliche ÖB)



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

So waren aus Sicht der Vorhabenträger besonders die Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen relevant, danach folgten die Umweltverbände und andere Abteilungen/Personen des federführenden RP. Eine gewisse Bedeutung wurde auch den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern sowie den Fachbehörden eingeräumt. Interessierte und andere Abteilungen/Personen von weiteren RP wurden weder als wichtige noch als unwichtige am Verfahren beteiligte Akteure angesehen. Als eher unwichtig wurden die Stadtkreise und (andere) Gemeinden und Landkreise wahrgenommen.

Fast alle befragten Akteure waren von Beginn an im Beteiligungsprozess (hinweg über alle ÖB-Phasen) involviert, lediglich zwei Interviewte stießen erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Vorhaben hinzu. Trotzdem verfügten Letztere zum Zeitpunkt der Interviews bereits über mehrjährige Erfahrungen, sowohl bezogen auf das Vorhaben an sich, als auch auf die durchgeführten ÖB-Maßnahmen. Die seit Beginn des Vorhabens beteiligten Akteure waren sowohl an allen formell vorgesehenen Formaten (Anhörungstermine, Erörterungstermin etc.), als auch an allen durchgeführten Beteiligungsformaten (bilaterale Gespräche mit RP und Ministerium, Bürgerveranstaltungen und Kreistagssitzungen sowie Informationsveranstaltungen) anwesend.

Die Gründe für deren Beteiligung waren unterschiedlich. Einerseits wurden berufliche Gründe angegeben (ein Ortsbürgermeister) und andererseits war die Beteiligung eine Mischung aus persönlicher Betroffenheit und Kritik an den schädlichen Umweltauswirkungen durch die vom Vorhabenträger geplante Variantenausführung (Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen und des Umweltverbandes). Was die Einbindung der Akteure angeht, so war von den interviewten Personen kein Akteur in die Planung bestimmter ÖB-Formate durch den Vorhabenträger involviert. Aufgrund der Historie des Vorhabens, das bis in die 1980er Jahre zurückreicht, wurde kein Beteiligungsscoping im Sinne der VwV ÖB durchgeführt. Somit hatten die (betroffenen und beteiligten) Akteure auch in der Anfangsphase des Vorhabens keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten.



Bezogen auf die Berücksichtigung von Akteuren bei der ÖB zeigte sich ein sehr indifferentes Bild. Die Vorhabenträger hatten dabei explizit auf die Grenzen der Beteiligungsmöglichkeiten bei Vorhaben der Bundesauftragsverwaltung verwiesen: So seien die Spielräume in der nicht-förmlichen ÖB-Phase bei einem mit der Bundesebene bereits abgestimmten Straßenentwurf nur sehr gering. Einige interviewte Akteure berichteten demnach von einer entsprechenden Nichtberücksichtigung, andere Stakeholder hatten dagegen unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten angeführt. Durch den Naturschutzverband wurde berichtet, dass dieser und ein weiterer Umweltschutzverband durch den Vorhabenträger nicht bedacht wurden. Durch den interviewten Gemeindevertreter wurde darüber hinaus darauf hingewiesen, dass im gesetzlich vorgeschriebenen formellen Verfahren alle Beteiligungsmöglichkeiten gewahrt wurden. Von den Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerinitiative wurde kritisiert, dass Akteure des Vorhabens, die sich nicht für die Amtstrassenvariante eingesetzt hatten, im Beteiligungsverfahren durch den Vorhabenträger negativ dargestellt wurden. Dadurch seien neue Fronten bei den Betroffenen zwischen Amtstrassen-Befürworterinnen und Befürwortern, Gegnerinnen und Gegnern sowie einer schweigenden Mehrheit in der Bevölkerung entstanden.

Die Einstellungen der interviewten Akteure hatten sich bezogen auf die eingesetzten Formate in der Phase der nicht-förmlichen ÖB sowie den in diesen Zeitraum fallenden Ereignissen mehrheitlich negativ entwickelt. Die Realisierung des Vorhabens an sich wurde mehrheitlich als unstrittig beschrieben; die vom Vorhabenträger präferierte Ausführungsvariante wurde jedoch von fast allen Interviewten (bis auf den interviewten RP Vertreter) abgelehnt. Kritisch wurde durch den Gemeindevertreter angemerkt, dass durch eine Beteiligung und enge Zusammenarbeit eine Verbesserung der Trassenfindung hätte stattfinden können. Durch die Bürgerinitiative wurde berichtet, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ungeachtet einer umwelttechnisch verträglicheren und günstigeren Alternativvariante weiterhin an der durch den Vorhabenträger präferierten Variante festgehalten hatten. Ähnlich negativ äußerte sich der Vertreter des Umweltverbandes. So habe sich die negative Haltung gegenüber dem geplanten Vorhaben (in der Ausführungsvariante des Vorhabenträgers) auch in der Phase der nicht-förmlichen ÖB gefestigt, da umfangreiche Umweltgesichtspunkte (Arten- und Grundwasserschutz) durch den Vorhabenträger unberücksichtigt geblieben waren und eine Ausführbarkeit des Vorhabens in der durch den Vorhabenträger präferierten Variante aus seiner Sicht nicht möglich gewesen sei.

In Bezug auf den Kontakt zu bestimmten Akteuren wurde durch die interviewten Akteure von Kontakten zum Vorhabenträger, zu politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern (auf Bundes-/Landes- und Kreis-Ebene), zum Verkehrsministerium, zu Betroffenen vor Ort, zu Bürgerinitiativen sowie zu Umwelt- und Landschaftsverbänden berichtet. Angemerkt wurde in den Interviews jedoch, dass ein Großteil dieser Kontakte nicht auf ÖB-Formate des Vorhabenträgers in der Phase der nicht-förmlichen ÖB zurückgegangen waren, sondern durch die Bürgerinitiative, Umweltverbände oder Gemeindevertreter selbst angestoßen worden waren.

6.4.3.2 Externe Dienstleister

Bei dem durch den Auftragnehmer untersuchten Vorhaben der nicht-förmlichen ÖB-Phase wurde kein externer Dienstleister im Zuge der Vorbereitung, Umsetzung oder aber Nachbereitung eingesetzt.

Im Interview zum vertieft untersuchten Straßenbauvorhaben wurde von einem Vertreter des Umweltverbandes zur Konfliktlösung ein Runder Tisch mit einer neutralen Mediatorin oder ei-

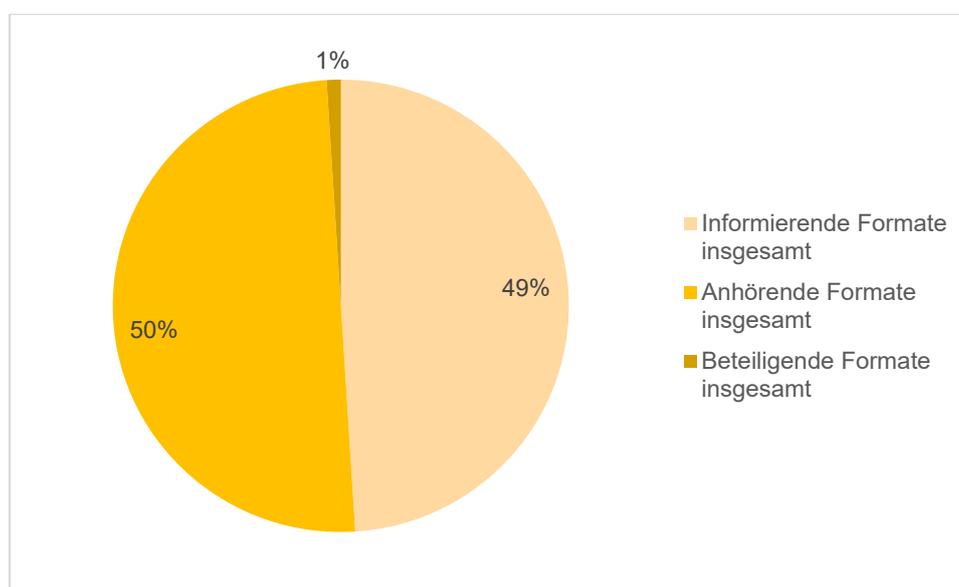


nem Mediator thematisiert. Es ist jedoch unklar, inwiefern diese Forderung an den Vorhabenträger herangetragen wurde. Es fand als Ergebnis keine entsprechende Beauftragung eines externen Dienstleisters statt, obwohl das Vorhaben und Planungsverfahren von allen interviewten Akteuren als sehr konfliktreich eingeschätzt wurde.

6.4.4 Formate

Die folgenden Ausführungen müssen vor dem Hintergrund bewertet werden, dass in der nicht-förmlichen ÖB in kaum nennenswertem Umfang ÖB-Formate durchgeführt wurden. Jedoch betrachtet man diejenigen, die seitens der Vorhabenträger verwendet wurden, dann wurden informierende und anhörende Maßnahmen in gleichem Umfang eingesetzt. Beteiligende Maßnahmen spielten keine Rolle (siehe Abbildung 36).

Abbildung 36: Verwendete Formate insgesamt (nicht-förmliche ÖB)

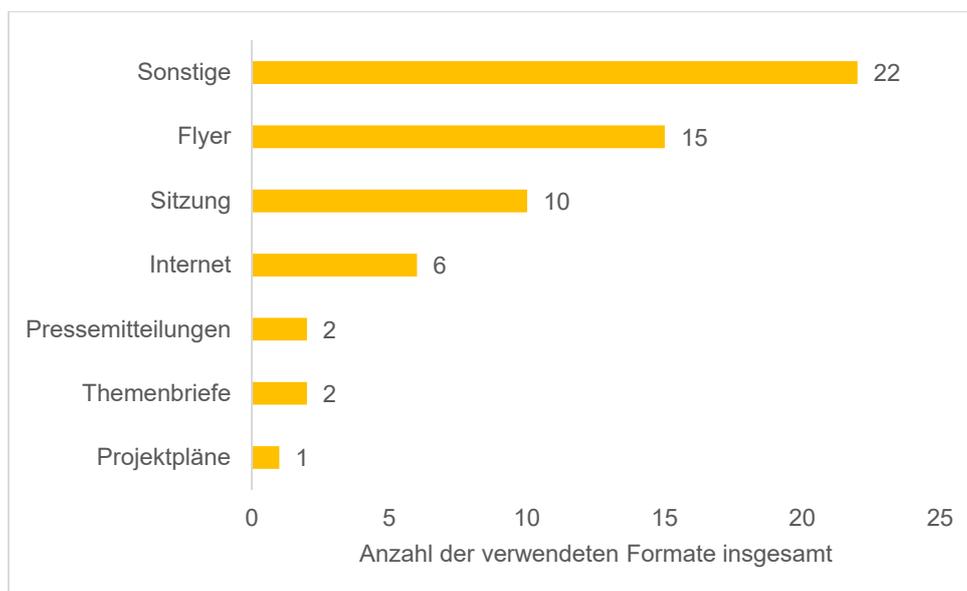


Gemessen an den im Planungsleitfaden aufgelisteten Einzelmaßnahmen³²³, wurden die Bürgerinnen und Bürger vor allem über Flyer (25,9 Prozent), in Sitzungen (17,2 Prozent) und durch das Internet (10,4 Prozent) informiert. Pressemitteilungen, Themenbriefe (3,5 Prozent) und Projektpläne (1,7 Prozent) spielten eine marginale Rolle (siehe Abbildung 37).

³²³ Der Fragebogen sah für die Kategorie „Sonstige“ Formate ein weiteres Freitextfeld vor, in welchem die Auszufüllenden das „Sonstige“ Format hätten erläuternd beschreiben können. Welche Formate unter sonstige Formate fallen, wurde nicht näher angegeben

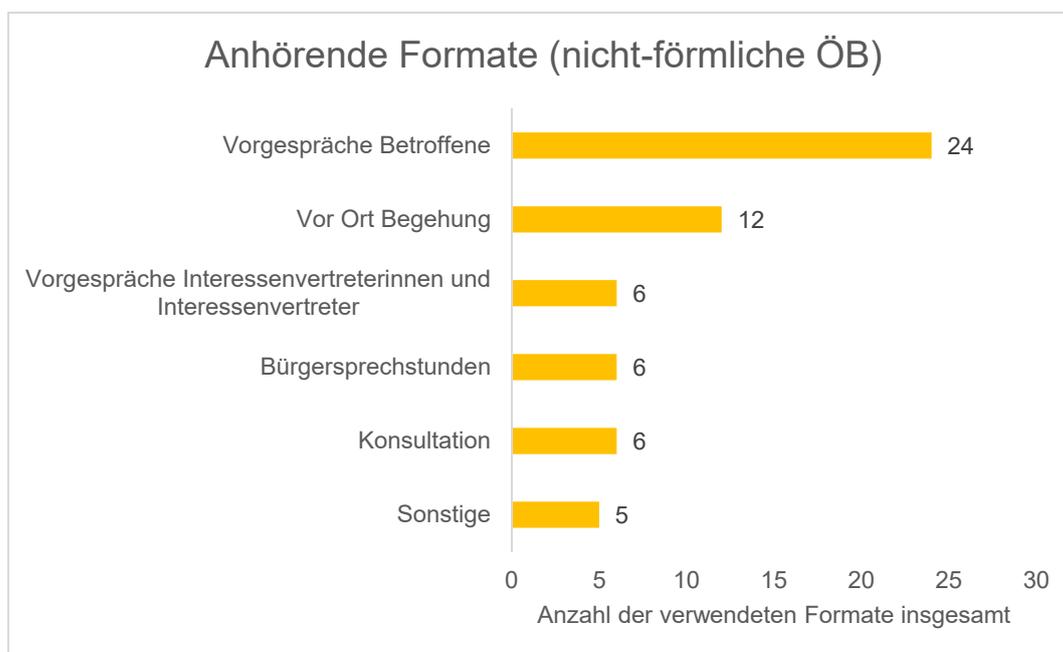


Abbildung 37: Informierende Formate (nicht-förmliche ÖB)



Vorgespräche mit Betroffenen (40,7 Prozent) stellten für die Vorhabenträger das prominenteste Mittel dar, um die Ideen der Bürgerinnen und Bürger einzuholen und einzubinden (siehe Abbildung 38). Des Weiteren fanden die Belange der Akteure Gehör durch Vor Ort Begehungen (20,3 Prozent), Vorgespräche mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, in Bürgersprechstunden und über Konsultationen (10,2 Prozent).

Abbildung 38: Anhörende Formate (nicht-förmliche ÖB)



Die im vertieft untersuchten Vorhaben eingesetzten Formate wurden vonseiten des Vorhabenträgers als überzeugend und erfolgreich angesehen. Insbesondere eine durchgeführte Infor-



mationsveranstaltung sowie eine geschilderte Gemeinderatssitzung, auf welcher die Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter ungeachtet des eigenen politischen Hintergrundes zusammenarbeiteten, wurden hier hervorgehoben.

In klarem Gegensatz dazu standen die Ansichten der anderen Interviewpartnerinnen und Interviewpartner. Von diesen wurde die Angemessenheit der Beteiligungsformate durchgängig als unzureichend bewertet. Vonseiten des Vertreters des Umweltverbandes wurde angemerkt, dass Formate, die ausschließlich der Vermittlung des Sinns und Zweckes des Bauvorhabens aus Sicht des Vorhabenträgers dienen, keine ÖB darstellen würden. Der Interviewte wies auch darauf hin, dass auch die Beteiligungsinstrumente des Landes rein darauf abzielten, die Maßnahmen des Vorhabens zu vermitteln, ohne eine Prüfung von Alternativen oder aber die Prüfung der Null-Variante vorzunehmen. Vonseiten des Gemeindevertreters wurde die Größe der durchgeführten Veranstaltung kritisiert. Es wurde seiner Ansicht nach zu wenig auf die Einzelbelange von Bürgerinnen und Bürgern und die Betroffenheiten der Gemeinden eingegangen. Fragen konnten in dem zu groß konzipierten Format nicht beantwortet werden, auch auf aktuelle Planungsänderungen wurde explizit nicht genauer eingegangen. Ebenso kritisierten die Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiative, dass in Bezug auf die hohe Bedeutung des geplanten Vorhabens für die Region die Formate völlig unzureichend waren und keine Beteiligungsmöglichkeiten zugelassen worden seien (obwohl die durchgeführten Formate unter der Thematik ÖB durch den Vorhabenträger angepriesen worden waren). Insgesamt kamen die Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen zu der Einschätzung, dass allgemein vonseiten des Vorhabenträgers keine Beteiligung zum Vorhaben erwünscht sei, obwohl selbst durch den Umwelt- und Verkehrsausschuss eine ergebnisoffene Variantenuntersuchung gefordert worden sei.

6.4.5 Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen

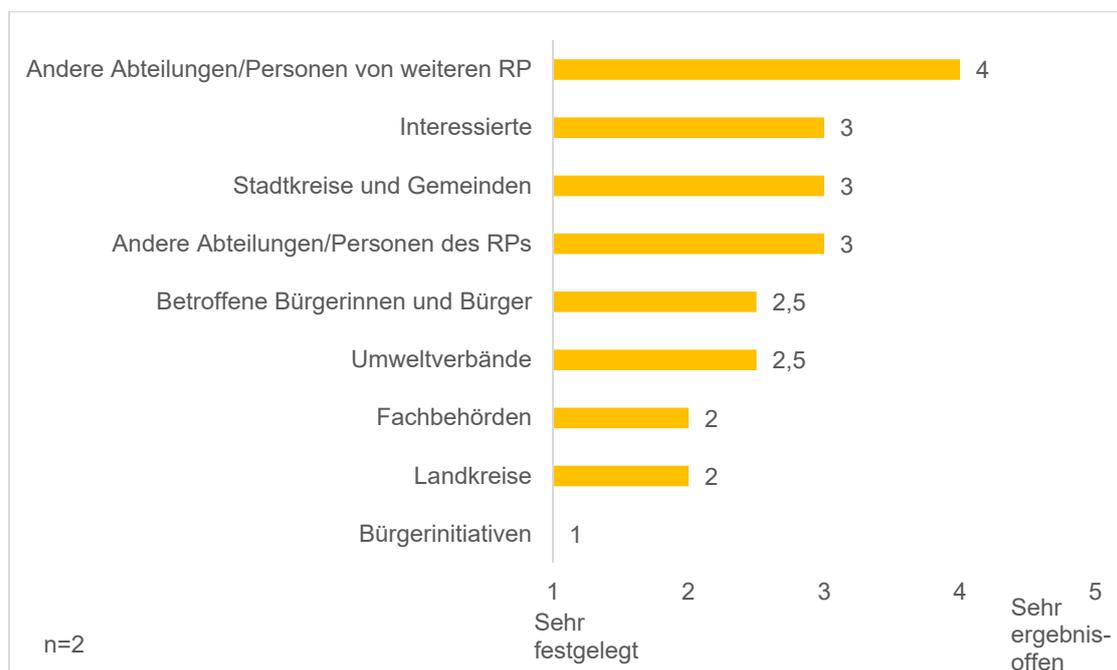
6.4.5.1 Einstellungen und Bewertungen der Akteure

In Bezug auf die nachfolgend dargestellten Einstellungen und Bewertungen soll ausdrücklich auf die kleine Fallzahl hingewiesen werden. Da die Wirkungsanalyse auf die vertieft untersuchten Vorhaben beschränkt war und aus guten Gründen nur ein Vorhaben für diese Analyse ausgewählt wurde, haben die nachfolgenden Ausführungen eher den Charakter einer Fallstudie. Dennoch ermöglichen sie auf Grund des bedeutsamen Vorhabens relevante Einblicke in die Prozesse und Zusammenhänge in der nicht-förmlichen ÖB.

Die Atmosphäre des untersuchten Vorhabens war nach Ansicht des Vorhabenträgers von einer neutralen Stimmung geprägt (Mittelwert 3 bei einer Skala von 1 (viel Misstrauen) bis 5 (viel Vertrauen)). Was die Offenheit der Meinungen am Beginn des Vorhabens der beteiligten Akteure angeht, waren die Bewertungen des Vorhabenträgers eher kritisch (siehe Abbildung 39). Anhand einer Skala von 1 (sehr festgelegt) bis 5 (sehr ergebnisoffen) konnten die Befragten angeben, wie sie die Einstellungen der Akteure einschätzten. Sehr ergebnisoffen meint in diesem Fall, ob die Akteure für neue Ideen und eine Hinterfragung der eigenen Positionen offen waren oder ob sie auf ihren Meinungen beharrten (sehr festgelegt). Nur den anderen Abteilungen/Personen von weiteren RP wurde eine Offenheit attestiert. Neutral erwiesen sich nach Meinung des Vorhabenträgers die Einstellungen von Interessierten, Stadtkreisen und (andere) Gemeinden sowie anderen Abteilungen/Personen des RP. Betroffene Bürgerinnen und Bürger sowie Umweltverbände, Fachbehörden und Landkreise waren in ihren Meinungen eher festgelegt. Als sehr zementiert wurden die Einstellungen von Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerinitiativen wahrgenommen.



Abbildung 39: Einstellung der Akteure am Beginn des Vorhabens (nicht-förmliche ÖB)



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

Abbildung 40 verdeutlicht, dass es während der Phase der nicht-förmlichen ÖB teilweise deutliche Änderungen in Bezug auf die Offenheit der Akteure im Vergleich zum Beginn des Vorhabens gab. Zunächst ist zu konstatieren, dass der Vorhabenträger bei keinem Akteur eine ergebnisoffene Haltung wahrnahm. Allerdings verminderte sich bei den Bürgerinitiativen die wahrgenommene Abwehrhaltung spürbar. Hingegen nahm das Beharren auf den eigenen Positionen bei den Stadtkreisen und Gemeinden markant zu.³²⁴ Demnach hatte der Vorhabenträger in Bezug auf die Akteurskonstellation mit relativ großen Herausforderungen umzugehen.

³²⁴ Für Fachbehörden und andere Abteilungen/Personen von weiteren RP wurden keine Angaben gemacht zur Einstellung dieser Akteure innerhalb der nicht-förmlichen ÖB im Vergleich zum Beginn des Verfahrens.



Abbildung 40: Einstellung der Akteure innerhalb der nicht-förmlichen ÖB im Vergleich zum Beginn des Vorhabens



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

Die durchgeführten Interviews mit dem Vorhabenträger relativieren die durch die standardisierte Abfrage gewonnenen Eindrücke in gewisser Hinsicht. So konnte nach deren Auskunft durch die eingesetzten Formate die Zustimmung bei politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern (Vorstellung im Gemeinderat) und den betroffenen Akteuren (Informationsveranstaltung) verbessert werden. Bei dem beteiligten Umweltverband, der Bürgerinitiative und einer Ortsbürgermeisterin bzw. einem Ortsbürgermeister einer betroffenen Gemeinde sei hingegen eine Verschlechterung zu beobachten gewesen. So hätten die durchgeführten ÖB-Maßnahmen aufseiten der Bürgerinitiative die Einstellung gegenüber dem RP und den politischen Einflussträgerinnen und Entscheidungsträgern negativ verändert. Ebenso verfestigten die durchgeführten ÖB Maßnahmen und Formate die Einstellung des Umweltverbandes gegenüber dem Vorhaben insoweit, dass dieser sich sicher war, dass eine Ausführung in der Variante des Vorhabenträgers aufgrund der Nichtbeachtung von Umweltgesichtspunkten nicht möglich sei.

Grundsätzlich wurde von allen interviewten Akteuren angegeben, dass die durchgeführte ÖB einen Einfluss auf die Einstellung zum Vorhaben gehabt hatte. Gleichwohl hätten sie eine stärkere Einbindung in der Planungs- und Realisierungsphase begrüßt. Vonseiten des Umweltverbandes wurde darauf hingewiesen, dass durch eine frühzeitige Einbeziehung und beispielsweise durch eine gemeinsame Projektentwicklung (etwa in einem Projektbegleitkreis) ein späterer langer Rechtsweg hätte verhindert werden können.

Jedoch ist eine stärkere Einbindung auch an spezifische Voraussetzungen gebunden. So müsse eine Beteiligung auch von allen Stakeholdern gewünscht sein und eine möglichst faktenbasierte Auseinandersetzung (gerade bei der Betrachtung unterschiedlicher Variantenlösungen) durchführbar sein. Beide genannten Voraussetzungen wurden dem Vorhabenträger und den politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern vonseiten der Bür-



gerinitative abgesprochen. Auch vonseiten des Gemeindevertreters wurde eine stärkere Einbindung erwünscht, gerade weil in den bisher durchgeführten ÖB-Formaten aufseiten der Gemeinde noch unbeantwortete Fragen offen geblieben seien.

Eine weitere Beteiligung wurde von allen Interviewten angestrebt. Als Begründung wurde angegeben, dass die interviewten Akteure auch weiterhin von der Sachlichkeit und der Ausführbarkeit der Planungen des Vorhabenträgers nicht überzeugt waren. Weiter wurde die eigene Funktion (Vertretung einer Gemeinde, von Bürgerinnen und Bürgern oder einem Verband) als Begründung für die Fortführung des bisher geleisteten Engagements vorgetragen. Hinsichtlich vergleichbarer Vorhaben würde ein ähnliches Engagement erfolgen, wenn direkte (private) Betroffenheit vorläge, die interviewten Akteure von der Sinnhaftigkeit nicht überzeugt wären oder aber eine Bauausführung ohne Alternativbetrachtung von anderen Ausführungsmöglichkeiten (Varianten, Null-Variante der Nicht-Realisierung des Vorhabens) erfolgen würde.

6.4.5.2 Konflikthaftigkeit

Die bisherigen Analysen der Akteurskonstellation und der Atmosphäre deuten auf eine eher konfliktreiche Ausgangssituation in der nicht-förmlichen ÖB hin. Daher ist es wenig erstaunlich, dass die Einschätzung der Vorhabenträger entsprechend ausfiel. Mit Hilfe einer Skala von 1 (sehr konfliktreich), 2 (konfliktreich) und 3 (überhaupt nicht konfliktreich) wurden die Befragten gebeten, eine Einschätzung der Konflikthaftigkeit vorzunehmen. Im Durchschnitt bewerteten die Befragten das Vorhaben in der nicht-förmlichen Phase als eher konfliktreich (Mittelwert von 1,5). Darüber hinaus kamen die Befragten zu dem Ergebnis, dass die Konflikthaftigkeit im Verlauf des Vorhabens sogar noch zugenommen habe (Mittelwert 1).³²⁵

Eine Quelle der Konflikthaftigkeit liegt in den Themen begründet, wobei beide Vorhabenträger das Thema Natur- und Artenschutz nannten. Jeweils ein weiterer Befragter nahm die folgenden Themen als konfliktträchtig wahr: Umfang des Vorhabens, Trassenführung, Betroffenheit von privatem Eigentum/Grund, Denkmalschutz, landwirtschaftliche Belange, Gewässer- und Bodenschutz und die Finanzierung des Vorhabens.

Eine weitere Quelle für eine konfliktreiche Situation besteht in der Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren. Dass in dieser Hinsicht die Bedingungen nicht günstig waren, zeigten die vorangegangenen Ausführungen. Auf die explizite Frage, mit welchen Akteuren die Zusammenarbeit schwierig war, verwies der Vorhabenträger insbesondere auf die mangelnde Kooperation mit Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerinitiativen und der Umweltverbände. Auch die Bürgerinnen und Bürger sowie die Stadtkreise und Gemeinden wurden explizit genannt.

Neben den genannten Quellen hatten die beteiligten Akteure in den Interviews weitere Einflussfaktoren formuliert, die die Konflikte und Konflikthaftigkeit der untersuchten nicht-förmlichen ÖB beeinflusst hatten. Negativ beeinflusst wurde nach Angaben der Interviewten, dass eine ergebnisoffene und faktenbasierte Variantenuntersuchung durch den Vorhabenträger nicht vorgenommen wurde. Weiter seien die Kosten der geplanten Ausführungsvariante höher als bei alternativen Planungen und es wurden der Landschaftsverbrauch, die hohe Flächen-

³²⁵ Die Interviewten sollten anhand einer Skala von 1 (zunehmende Konflikthaftigkeit, 2 (keine Veränderung) und 3 (abnehmende Konflikthaftigkeit) bewerten, wie sich die Konflikte im Verlaufe des Vorhabens in den unterschiedlichen Phasen der ÖB entwickelt hatten - vorausgesetzt, die Konflikthaftigkeit war bei der vorherigen Frage als sehr konfliktreich oder konfliktreich eingeschätzt worden.



nutzung und die Reduzierung des natürlichen Lebensraumes kritisiert. Ferner wurde vom interviewten Gemeindevertreter auf die individuelle Betroffenheit, je nach Ausführungsvariante, hingewiesen und kritisiert, dass teilweise bei der Planung des Vorhabenträgers einzelne Abschnitte ohne Lärmschutz auskämen und hierdurch die Emissionsbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger steigen würden.

Eine weitere Steigerung der Konflikthaftigkeit ist nach allen Interviewten (mit Ausnahme des Vorhabenträgers) am strikten Festhalten an der ursprünglichen Planungsvariante, und hier konkret die durch diese Variante verursachten Umweltauswirkungen, zu sehen. Genannt wurden hinsichtlich des Themenfeldes Umweltschutz die Bereiche Bodenschutz, Energieaufwand, Aushub, die Zerstörung von Wasserschutzgebieten, einer Trinkwasserquelle, einer Frischluftschneise und Bereichen mit Biotop-Charakter. Grundsätzlich wurde berichtet, dass vonseiten des Vorhabenträgers das reine Festhalten an den eigenen Planungen, ohne dass eine faktenbasierte Betrachtung von Alternativtrassen erfolgte, den Konflikt entscheidend verstärkt habe und hierdurch eine spätere rechtliche Auseinandersetzung sehr viel wahrscheinlicher mache.

Nach den Untersuchungen des Evaluationsteams konnte bei dem untersuchten Vorhaben der nicht-förmlichen ÖB kein positiver Einfluss der gewählten ÖB-Formate in Bezug auf eine Konfliktminderung oder gar Konfliktlösung festgestellt werden. Während vonseiten des Vorhabenträgers angegeben wurde, dass (weitere) angebotene Formate nicht angenommen wurden, berichtete der Vertreter der Gemeinde, dass nur Informationsveranstaltungen angeboten wurden, welche im Nachhinein betrachtet, keinen direkten Einfluss auf die in der Vorhabensplanung vorherrschenden Konflikte hatten. Als konfliktfördernd wurden dagegen die durchgeführten ÖB-Formate durch den Vertreter des Umweltverbandes und der Bürgerinitiative eingeschätzt. Aus deren Sicht führten die ÖB-Formate indirekt zu einer Konfliktsteigerung, da diese rein zur Vermittlung der eigenen Trassenvariante durchgeführt wurden und das Ausbleiben einer tatsächlichen Beteiligung (auf sachlicher Ebene) ausblieb. In der Konsequenz habe dies zu einer Spaltung der betroffenen Bevölkerung zwischen Befürworterinnen und Befürwortern auf der einen Seite und Gegnerinnen und Gegnern auf der anderen Seite geführt. Darüber hinaus bestehe eine schweigende Mehrheit. Vonseiten der Bürgerinitiative wurde als mögliches Format zur Vermittlung ein Runder Tisch mit einer externen Moderatorin bzw. einem externen Moderator ins Spiel gebracht. Der Vorhabenträger betonte hingegen, dass spezifische Formate zu bestimmten Themenbereichen (Landwirtschaft, Varianten etc.) durchgeführt wurden, um die bestehenden Konflikte zu mindern. Dem widersprachen Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen: Vielmehr sei bei konfliktären Themen keine faktenbasierte objektive Untersuchung vorgenommen worden und der Vorhabenträger würde Aussagen gegen die Amtstrassenvariante (so bspw. sprachen sich der Verkehrsausschuss, externe Planer und Umweltverbände gegen diese Ausführungsvariante aus) ignorieren und rein an seinen Planungen festhalten.

Ungeachtet, dass der Vorhabenträger Bürgerinitiativen und Umweltverbände als potenzielle konfliktträchtige Akteure ausgemacht hatte, wurde in den Interviews von keiner Person ein direkter negativer Einfluss auf die Konflikthaftigkeit durch spezifische Akteure beobachtet. Wie bereits bei den vorherrschenden Konflikten angesprochen, wurde darauf hingewiesen, dass das Festhalten an den ursprünglichen Planungen zu Konflikten geführt habe, insbesondere da sich, neben Veränderungen bei möglichen Bauausführungen oder Änderungen im umweltrechtlichen Bereich, über die letzten Jahrzehnte die Wertigkeiten von Problemen in der Gesellschaft grundlegend verändert habe.



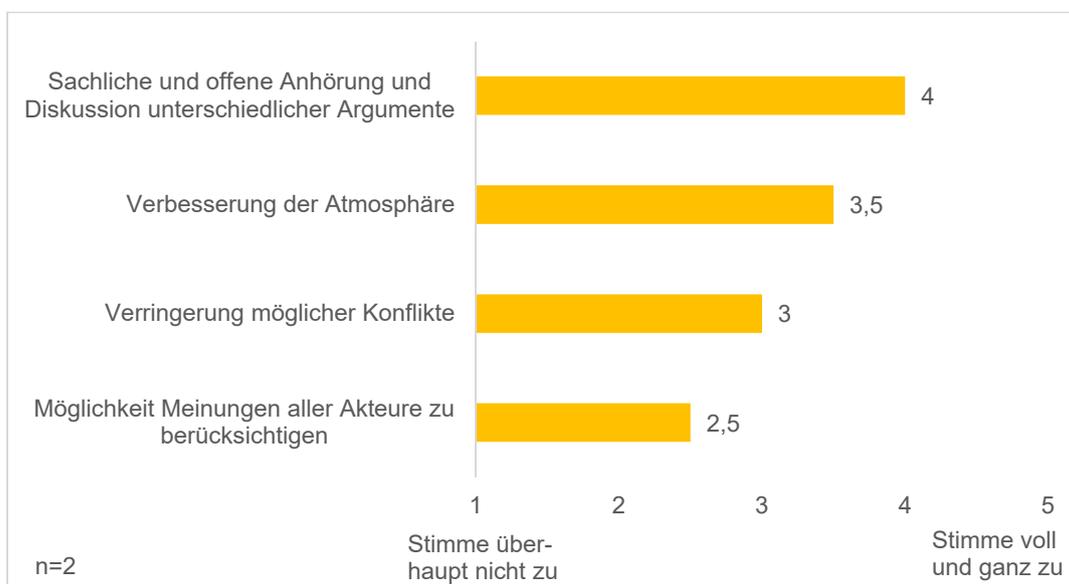
6.4.5.3 Auswirkungen und Akzeptanz

In Anbetracht der konfliktbehafteten Grundkonstellation sind in Bezug auf die Auswirkungen der nicht-förmlichen ÖB auf Einzelaspekte und die Akzeptanz eher weniger positive Wahrnehmungen zu erwarten. Es wurde wieder sowohl der Vorhabenträger durch eine standardisierte Befragung³²⁶ als auch weitere beteiligte Akteure im Rahmen von Interviews um deren Einschätzungen gebeten.

Wie zu erwarten, dominierte bei dem Vorhabenträger eine problembehaftete Wahrnehmung. Vollumfänglich stimmten die Befragten der Aussage zu, dass der Arbeitsumfang für die Verwaltung zugenommen habe. Zwar könnte die Planungsphase u. U. zeitlich beschleunigt werden, beispielsweise spätere Planänderungen werden frühzeitig ersichtlich. Jedoch entstünden dadurch höhere Kosten, falls durch die durchgeführten ÖB-Formate aufwändige und politisch brisante Diskussionen hervorgerufen werden würden.

Die nicht-förmliche ÖB kann nicht nur Auswirkungen auf die Inhalte und das Verfahren, sondern auch auf die Kommunikation haben. Die Befragten sollten anhand einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) Aussagen zu Auswirkungen der nicht-förmlichen ÖB auf die Kommunikation bewerten. Die Beurteilungen des Vorhabenträgers in Bezug auf die Kommunikation fielen positiver aus als auf die Inhalte und das Vorhaben (siehe Abbildung 41). So sei eine sachliche und offene Anhörung und Diskussion unterschiedlicher Argumente weitgehend möglich gewesen und die Atmosphäre hätte sich durch die nicht-förmliche ÖB leicht verbessert. Trotz der positiven Einschätzung in Bezug auf den sachlichen und offenen Austausch stimmte der Vorhabenträger der Aussage, dass die Möglichkeit bestanden habe, die Meinungen aller Akteure zu berücksichtigen, eher nicht zu.

Abbildung 41: Auswirkungen auf die Kommunikation (nicht-förmliche ÖB)



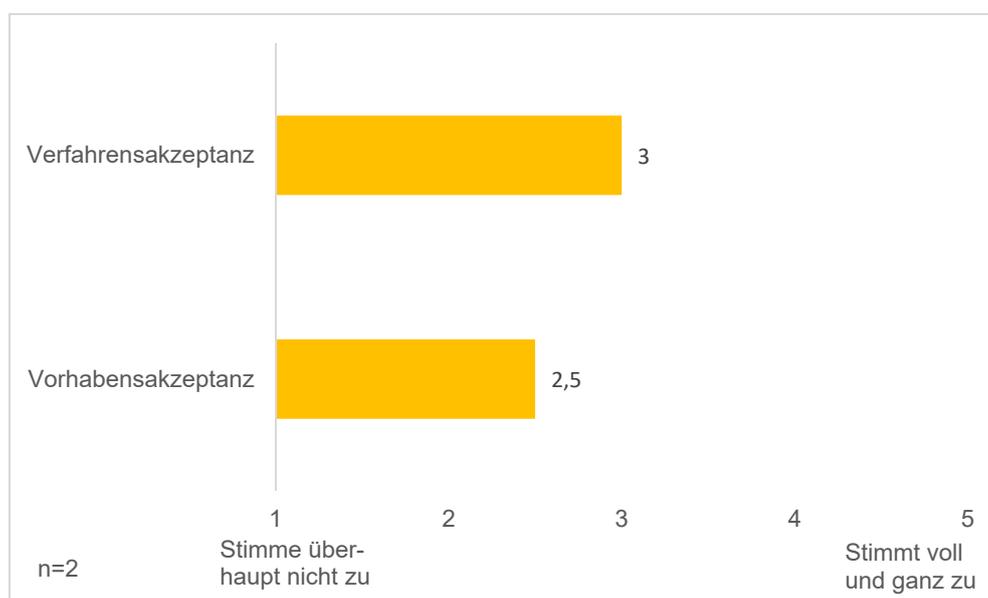
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

³²⁶ Im Rahmen der standardisierten Befragung wurden die Befragten gebeten die Auswirkungen der nicht-förmlichen ÖB auf die Inhalte und das Verfahren zu bewerten. Anhand einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) sollten die Befragten verschiedene Aussagen bewerten.



Wie bereits im Kapitel der frühen ÖB erwähnt, kommt der Wirkung von ÖB auf die Akzeptanz eine besonders herausgehobene Rolle zu. Im Rahmen des vertieft untersuchten Vorhabens wurde daher der Vorhabenträger gebeten, die Wirkung der nicht-förmlichen ÖB auf die Verfahrens- und die Vorhabensakzeptanz zu bewerten.³²⁷ In Anbetracht der relativ ausgeprägten Konflikthaftigkeit und der bisherigen Analysen erscheint das Ergebnis wenig überraschend: Einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz konnte der Vorhabenträger nicht beobachten. Jedoch nahm er in Bezug auf die Verfahrensakzeptanz weder eine positive noch eine negative Auswirkung wahr. Lediglich bei der Akzeptanz des Vorhabens äußerte er sich leicht negativ (siehe Abbildung 42).

Abbildung 42: Auswirkungen auf die Akzeptanz (nicht-förmliche ÖB)



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

Bei der Prüfung der Auswirkung auf die Akzeptanz im Rahmen der Interviews mit den weiteren beteiligten Akteuren dominierte ebenfalls eine negative Wahrnehmung. Auf die Frage, in welcher Hinsicht die Beteiligung zu einer höheren Akzeptanz des Prozesses geführt habe (Steigerung der Verfahrensakzeptanz), gaben drei Interviewte an, dass es zu keiner Veränderung gekommen sei. Das PFV würde als rechtlich gegebener formaler Prozess angesehen, wodurch sich die Frage nach einer Akzeptanzsteigerung hierüber nicht stelle. Nur der Gemeindevertreter verwies, bezogen auf die durch den Vorhabenträger durchgeführte Informationsveranstaltung, auf eine Steigerung der Verfahrensakzeptanz, da bei dieser Veranstaltung den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern alle Informationen und (rechtlich vorgeschriebenen) Beteiligungsmöglichkeiten des Weiteren Verfahrens aufgezeigt worden sei.

Eine Steigerung der Vorhabensakzeptanz durch die eingesetzten nicht-förmlichen ÖB-Formate wurde vom Gemeindevertreter und den interviewten Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerinitiative verneint. Nur der Vertreter des Umweltverbandes gab an, dass die ÖB-Maßnahmen zu einer Akzeptanzsteigerung der Vorhabensvariante der Straßenbauverwaltung geführt hätten.

³²⁷ Die Befragten sollten anhand einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) einschätzen, ob die Vorhabens- oder Verfahrensakzeptanz durch das Verfahren gesteigert werden konnte.



6.4.5.4 Bewertung und Nutzen

Im Rahmen der vertieften Untersuchung wurden die Vorhabenträger gebeten, den Nutzen der nicht-förmlichen ÖB für die Verwirklichung des Vorhabens anzugeben. Die Skala für die Einschätzung des Nutzens ging von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch). Im Durchschnitt gaben die Befragten an, dass der Nutzen der nicht-förmlichen ÖB eher niedrig war (Mittelwert 2,5). Den gleichen geringen Wert hatte das Evaluationsteam in Bezug auf den Nutzen der nicht-förmlichen ÖB für den Vorhabenträger ermittelt.

In den Interviews wurde die Zielrichtung der nicht-förmlichen ÖB-Maßnahmen, die nach ansteigender Stärke der Beteiligung zwischen informierend, anhörend oder aber beteiligend unterschieden wird, durch die Befragten bewertet. Dabei bescheinigte der interviewte Gemeindevertreter der nicht-förmlichen ÖB einen ausschließlich informierenden Charakter und Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiative sowie der Vertreterinnen und Vertreter des Umweltverbandes attestierten der durchgeführten nicht-förmlichen ÖB einen anhörenden Charakter. Letztere wiesen jedoch darauf hin, dass diese Anhörung lediglich eine Kenntnisnahme darstellte und die Hauptzielrichtung, die reine Vermittlung der Vorhabenträger-Trassenvariante und deren Planung, zu keiner Zeit in Frage gestellt wurden. Im Interview mit dem Vorhabenträger wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der Finanzierung bei einem im Bundesverkehrswegeplan fest disponiertem Vorhaben eine gewisse Dringlichkeit bei der Realisierung erfolgen müsse und auch die Einflussmöglichkeiten durch eine ÖB bei Bundesvorhaben allgemein als geringer einzuschätzen seien.

Entsprechend wurden von den Befragten die Möglichkeiten der Einflussnahme insbesondere dem formalen Verfahren, das unabhängig von der ÖB erfolgt, zugerechnet. Vonseiten des Gemeindevertreters wurde hingewiesen, dass eine Einflussnahme (in Form von Einwendungen und Ideen) unabhängig von den ÖB-Maßnahmen des Vorhabenträgers durch das eigene Anstoßen von Gesprächen bzw. Untersuchungen möglich waren. Hierdurch kam es in der Folge zu eigenen Veranstaltungen oder aber Gesprächen, unter anderem mit dem Vorhabenträger.

Gefragt nach der Absicht des Vorhabenträgers bei der Durchführung der ÖB wurde mehrheitlich die Vermittlung der Vorhabenträger-Variante und Akzeptanzschaffung für das Vorhaben genannt. Weitere genannte Ziele waren die Information der Bevölkerung über das Planvorhaben sowie als negativer Kritikpunkt die Durchführung einer Alibi-Beteiligung. In Bezug auf die Frage, welcher Akteur am meisten von der ÖB profitiere, gaben die Interviewten durchweg den Vorhabenträger an, da dieser die Formate und Inhalte so gewählt habe, um die durch die ÖB Angesprochenen von den eigenen Planungen und dem Vorhaben zu überzeugen.

Hinsichtlich der Ergebnistransparenz, also inwiefern vom Vorhabenträger die durch die nicht-förmliche ÖB gewonnenen Ergebnisse vermittelt wurden, gab der Vorhabenträger in den Interviews an, dass intern im Planungsteam zum Zeitpunkt der Interviews noch diskutiert wurde, inwiefern die neuesten Planänderungen in einem weiteren informellen Beteiligungsformat gegenüber der betroffenen Bevölkerung dargestellt werden könnten. Durch die notwendigen Planänderungen sei eine weitere Auslegung wahrscheinlich und ein weiterer Erörterungstermin im Vorhaben aller Voraussicht nach durchzuführen.

Die Erwartungen an die ÖB bei dem untersuchten Vorhaben waren bei den Interviewten vor allem durch den langen Planungszeitraum (der bis in die 1980er Jahre zurückreicht) geprägt. Da zu Beginn des Vorhabens keine mit dem in der VwV ÖB verankerten Standard vergleichbaren Ansätze oder Strukturen zur ÖB existierten, waren die ursprünglichen Erwartungen in den ersten Jahren des Planungsverfahrens an die ÖB gering. Diese änderten sich jedoch im Laufe des Prozesses. So wurde vom Gemeindevertreter und der Bürgerinitiative angeführt,



dass ein Beteiligungsverfahren offen und durch Beteiligungsmöglichkeiten Ansätze zu Änderungen bei den Planungen möglich sein sollten. Insbesondere die Bürgerinitiative, die eine eigene Trassenvariante durch gutachterliche Untersuchungen entwickelt hatte, ging davon aus, dass sich aufgrund einer faktenbasierten Untersuchung die finanziell und umwelttechnisch verträglichere Variantenausführung bei den Planungen durchsetzen würde.

Bezogen auf die durchgeführten Inhalte und Formate gaben die Interviewten an, dass ihre Erwartungen an eine ÖB in keiner Weise erfüllt wurden. Wie bereits beschrieben, kritisierten die Akteure die unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten sowie das Festhalten und den rein informierenden Charakter der Vermittlung der Trassenführungen. Es wurde von dem Vertreter des Umweltverbandes auch darauf hingewiesen, dass eine faire ÖB mit einer offenen Variantenuntersuchung zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt hätte starten müssen.

6.4.6 Zusammenfassung

Bei der zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse der nicht-förmlichen ÖB soll zunächst auf deren geringe Bedeutung hingewiesen werden. Die Vorhabenträger wendeten im beobachteten Zeitraum nur geringe zeitliche und personelle Ressourcen auf, um ÖB-Maßnahmen in dieser Phase durchzuführen. Wenn Formate eingesetzt wurden, dann waren es vor allem informierende und anhörende Maßnahmen, an denen am häufigsten Bürgerinnen und Bürger, Betroffene sowie Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen teilgenommen hatten. Aus Sicht des Vorhabenträgers wurden die in den vertieft untersuchten Vorhaben eingesetzten Formate als erfolgreich bewertet. Diese Sichtweise stand im Gegensatz zu anderen Stakeholdern im vertieft untersuchten Vorhaben. So beurteilten diese die Einflussmöglichkeiten als gering, vielmehr seien die durchgeführten Formate Alibi-Veranstaltungen gewesen, mit dem Ziel, Akzeptanz zu generieren. Die kritischen Einschätzungen der Stakeholder schienen dem Vorhabenträger bekannt gewesen zu sein. So waren deren Bewertungen der Einstellungen anderer Akteure relativ negativ, beispielsweise wurden relevante Stakeholder in deren Einstellungen als festgelegt eingeschätzt. Entsprechend hoch wurde die Konflikthaftigkeit des Vorhabens beurteilt. Nach Meinung des Vorhabenträgers war insbesondere die Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen und Umweltverbänden konfliktreich. Die hohe Konflikthaftigkeit bestätigten auch die befragten Akteure, die aus einer unzureichenden Trassenuntersuchung sowie einer mangelhaften Prüfung von Umweltauswirkungen, Betroffenheiten, Emissionssteigerungen und Kosten resultierte. Das Evaluationsteam konnte keinen positiven Einfluss der nicht-förmlichen ÖB auf eine Konfliktminderung oder gar Konfliktlösung feststellen. Das gleiche galt für den Einfluss auf die Akzeptanz des Vorhabens oder des Verfahrens. Entsprechend gering fiel der wahrgenommene Nutzen der nicht-förmlichen ÖB für die Verwirklichung des Vorhabens und insgesamt für die eigene Behörde aus.

Relativierend muss darauf hingewiesen werden, dass die Prüfung der Wirksamkeit unterschiedlicher Aspekte auf der Grundlage eines Vorhabens erfolgte und daher eher einen Fallstudiencharakter hat. Unabhängig von diesem untersuchten Vorhaben offenbarte die Analyse aller Vorhaben, die sich in der Phase der nicht-förmlichen ÖB im untersuchten Zeitraum befanden, dass die nicht-förmliche ÖB einen geringen Stellenwert hat. Ob die geringen Aufwendungen auch eine Folge der limitierten Ausführungen der nicht-förmlichen ÖB in der VwV ÖB und im Planungsleitfaden darstellen, kann nur spekuliert werden. In jedem Fall sollten die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger prüfen, ob die Darstellung der nicht-förmlichen ÖB in der VwV ÖB und im Planungsleitfaden in ausreichendem Umfang erfolgt. Damit einhergehend sollten die verantwortlichen Vorhabenträger die von ihnen durchgeführten Maßnahmen auf ihren Einsatz und Umfang gründlich begutachten, auch in Bezug auf



die Frage, ob die ÖB in dieser Phase in angemessenem Umfang stattfand. Jedoch ist auch grundsätzlich die Sinnhaftigkeit der Phase der nicht-förmlichen ÖB zu prüfen.

6.5 Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung

Gute Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich nach Ansicht der Staatsregierung Baden-Württembergs auch darin, „nach Erlass der Zulassungsentscheidung die Beteiligung weiter zu fördern. Gerade wenn Bagger rollen und die Konsequenzen von Entscheidungen direkt wahrnehmbar werden, besteht der Bedarf nach Auf- und Erklärung sowie zur gemeinsamen Lösungsfindung zum Beispiel beim Baustellenmanagement. Die VwV ÖB sieht daher vor, dass Vorhabenträger des Landes eine nachlaufende ÖB durchführen, um Transparenz und Konfliktvermeidung auch während der Realisierungs- und Bauphase zu gewährleisten.“³²⁸ Die konkreten Maßnahmen sollen dabei zu einer Verbesserung beitragen, sowohl was das Vorhaben an sich angeht als auch was die Suche nach einer gemeinschaftlichen Lösung im Konfliktfall betrifft. In diesem Kapitel werden analog zu den vorangegangenen Kapiteln, die die Ergebnisse der Analysen des Beteiligungsscopings sowie der frühen und nicht-förmlichen ÖB dargestellt haben, die folgenden Aspekte der nachlaufenden ÖB präsentiert: (1) Aufwände, (2) allgemeine Informationen über die Verfahren, (3) Akteure und Dienstleister, (4) Formate, (5) Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen sowie (6) eine Zusammenfassung der Erkenntnisse. Die Auswertungen waren dabei vorrangig deskriptiv. Zusätzlich konnten für die nachlaufende ÖB (wie auch bei der frühen ÖB) multivariate Analysen durchgeführt werden, die kausale Wirkungszusammenhänge prüfen.

6.5.1 Informationen über Verfahren, Funktionen und Tätigkeiten

Für 65 Vorhaben wurden von den RP einige standardisierte Informationen übermittelt. Da diese keine bzw. kaum Angaben enthielten, die Analysen der Wirksamkeit ermöglichten, wurde seitens des Evaluationsteam und in Abstimmung mit den RP zwei Vorhaben auf der Grundlage von theoretisch abgeleiteten Kriterien ausgewählt. Mit Hilfe einer standardisierten Onlinebefragung bei den Vorhabenträgern sowie leitfadengestützter Interviews mit Stakeholdern wurden diese zwei Vorhaben der nachlaufenden ÖB einer vertieften Analyse unterzogen. Während eines der beiden untersuchten Vorhaben ein Landesbauverfahren aus dem Bereich Straße betrifft, handelt es sich bei dem zweiten Vorhaben um ein Landesvorhaben aus dem Bereich Gewässer (Vorhaben des Integrierten Rheinprogramms) (siehe Kapitel 5).

Die leitfadengestützten Interviews fanden mit einem Vertreter einer Bürgerinitiative, einem Vertreter eines Umweltverbandes, zwei Gemeindevertretern (davon ein Ortsbürgermeister und ein Amtsleiter einer Gemeinde) und einer Referentin für ÖB eines RP statt. Die interviewten Personen nahmen, bis auf den Vertreter der Bürgerinitiative, aufgrund ihrer Funktion oder Position bei den nachlaufenden ÖB-Maßnahmen teil.

Die Bürgerinitiative hatte sich gegründet, nachdem auf einer Informationsveranstaltung des Vorhabenträgers Diskussionen mit betroffenen Bürgerinnen und Bürgern über die negativen Auswirkungen von Umwelteinflüssen durch das Bauvorhaben stattgefunden hatten. Auslöser der Diskussionen waren die starken Überschwemmungen vor Ort und die damit einhergehende Befürchtung von zunehmenden Überschwemmungen in der Zukunft durch das geplante Bauvorhaben. Alle interviewten Akteure verfügten über mehrjährige Erfahrungen und Wissen in Bezug auf das Vorhaben und die durchgeführten ÖB-Maßnahmen. Die meisten Akteure

³²⁸ Siehe Planungsleitfaden, S. 46.



waren bereits seit Beginn der Vorhaben an allen ÖB-Formaten beteiligt gewesen. An der Online-Befragung nahmen zwei Projektleiterinnen bzw. Projektleiter sowie eine stellvertretende Referatsleiterin teil.

Die Bedeutung der zwei vertieft untersuchten Vorhaben in der nachlaufenden ÖB-Phase wurde von allen Interviewten als sehr hoch eingeschätzt. Während im untersuchten Straßenbau-Vorhaben die hohe Vorhabensbedeutung für die Region aufgrund des Ausbaus einer für die betroffenen Gemeinden wichtigen Landesstraße und des gestiegenen Verkehrsaufkommens hin zu der im weiteren Verlauf gelegenen Bundesstraße und Autobahn bestand, wurde die Vorhabensbedeutung des nachlaufenden Vorhabens aus dem Bereich Gewässer von den Interviewten mit der regionalen Betroffenheit des geplanten Vorhabens begründet. Ein Bürgermeister einer direkt betroffenen Gemeinde berichtete, dass das Vorhaben (welches vornehmlich zum Hochwasserschutz der im weiteren Rheinverlauf liegenden Städte und Regionen dient) Einfluss auf die Landschaft sowie die Landwirtschaft, die Naherholung und die Eigenwasserversorgung habe. Die meisten Interviewten hielten Hochwasserschutz und das Vorhaben an sich für wichtig, solange die betroffenen Akteure nicht alleinig die Lasten für die Hochwasserschutzmaßnahmen tragen würden.

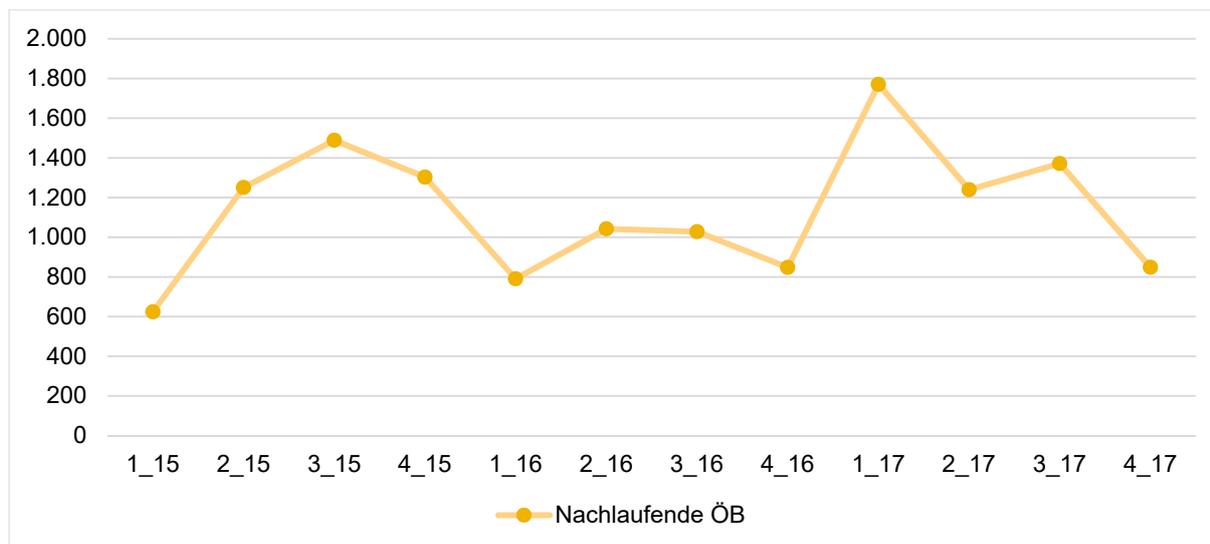
Beide vertieft untersuchten Vorhaben aus der nachlaufenden ÖB-Phase starteten in ihren Planungen bereits vor In-Kraft-Treten der VwV ÖB. Mehrere Interviewte merkten hierzu an, dass eine Strukturierung des Vorhabens und der Abläufe, wie es sie heute die VwV ÖB und der Planungsleitfaden vorsehen, zuvor noch nicht stattfand und das (Beteiligung-)Verfahren informell ablief (siehe hierzu auch das Kapitel 6.5.5.4).

6.5.2 Aufwände

Im evaluierten Zeitraum wurden insgesamt 65 Verfahren gemeldet und für diese 13.601,3 Personalstunden für Beteiligungsformate bei Vorhaben, die sich in der Phase der nachlaufenden ÖB befunden haben, aufgewendet. Im Vergleich zur nicht-förmlichen ÖB wurden seitens der Vorhabenträger in dieser Phase in nennenswertem Umfang Stunden investiert. Dabei entfielen 4.264,5 Stunden (31 Prozent) auf den Bereich Straße und 9.336,8 Stunden auf den Bereich Gewässer (69 Prozent). Durchschnittlich wurden 377,8 Stunden im Monat für die nachlaufende ÖB aufgewendet. Abbildung 43 zeigt den Arbeitsaufwand der RP im Verlauf der Quartale von 2015 bis 2017. Auch hier können die Schwankungen durch einzelne Projekte und besonderen Arbeitsaufwand erklärt werden. So waren 2016 insgesamt weniger Stunden investiert worden, vor allem im Vergleich zu den drei letzten Quartalen des Jahres 2015 sowie in den ersten drei Quartalen des Jahres 2017.



Abbildung 43: Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015-2017 (nachlaufende ÖB)



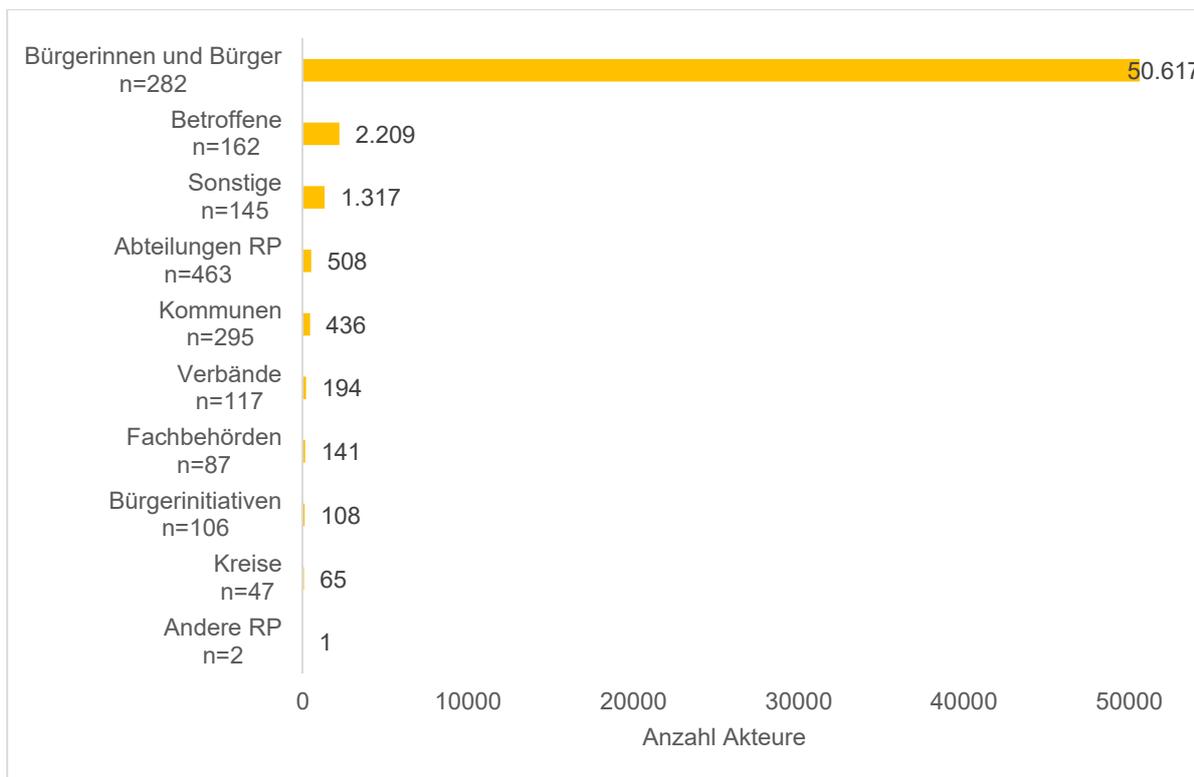
6.5.3 Akteure und Dienstleister

6.5.3.1 Akteure

Abbildung 44 zeigt die absolute Anzahl der Teilnehmenden der nachlaufenden ÖB. Grundlage bilden die von den RP übermittelten Informationen der 65 Vorhaben, bei denen eine nachlaufende ÖB stattgefunden hatte. Wie diese Abbildung eindrucksvoll vermittelt, machten viele Bürgerinnen und Bürger sowie Stakeholder von den Angeboten zur Beteiligung Gebrauch. Mit weitem Abstand hatten hinsichtlich der Anzahl Bürgerinnen und Bürger bei den Formaten teilgenommen: Beachtliche 50.617 hatten, nach Angaben der RP, die Angebote zur Beteiligung wahrgenommen. Danach folgten Betroffene mit über 2.200 Teilnehmende. Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen waren mit 108 Teilnehmenden vergleichsweise eher schwach vertreten. Im Vergleich zu diesen lag nur die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter der Kreise und anderen RP darunter.



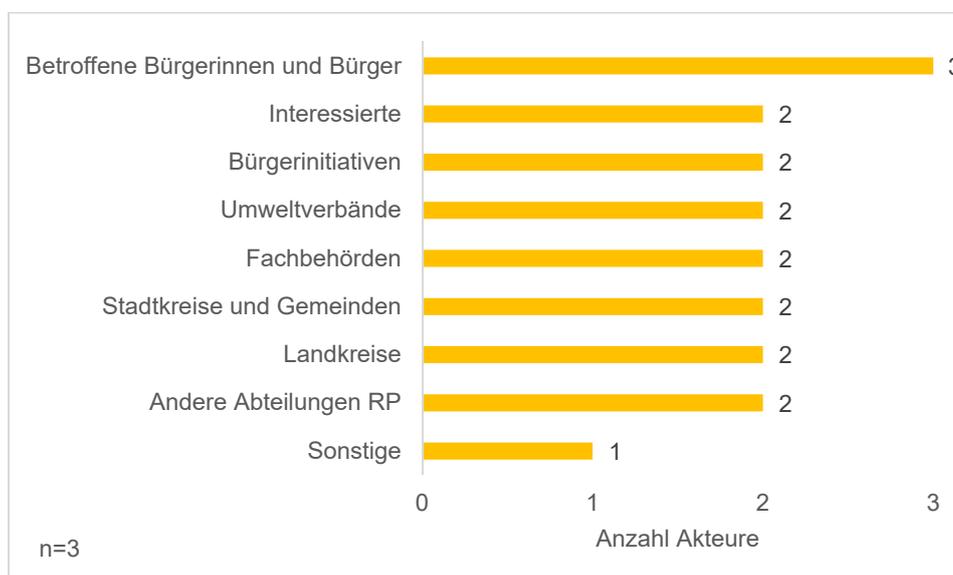
Abbildung 44: Anzahl nachlaufende ÖB Teilnehmende - Alle Vorhaben



Anmerkung: n = Anzahl der Nennungen in den Fragebögen

Auch bei den vertieft untersuchten Vorhaben wurden von den Vorhabenträgern an erster Stelle Bürgerinnen und Bürger als Teilnehmende genannt (siehe Abbildung 45). Jedoch auch alle anderen Stakeholder nahmen an den durchgeführten Formaten teil (Interessierte, Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Fachbehörden, Stadtkreise und Gemeinden, Landkreise und andere Abteilungen/Personen des RP sowie ein regionaler Verkehrsverband (sonstiger Akteure)).

Abbildung 45: Anzahl nachlaufende ÖB Teilnehmende - Ausgewählte Vorhaben

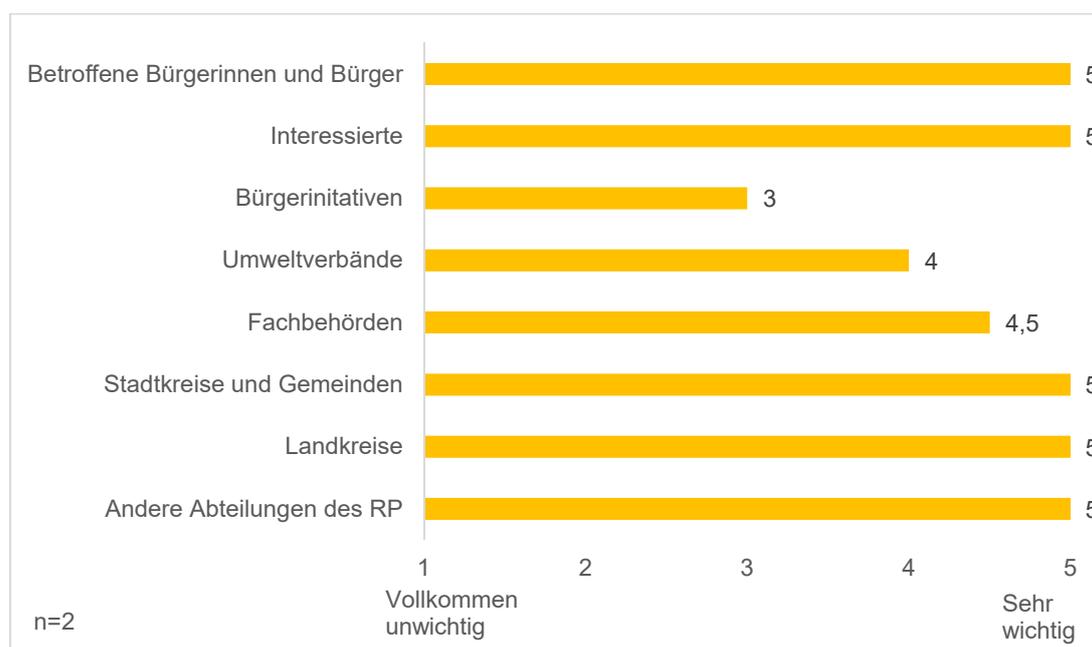


Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben



Die Bedeutung, die die RP den Personen und Stakeholder beimaßen, deckte sich weitgehend mit den tatsächlich eingebundenen Akteuren (siehe Abbildung 46). Bis auf drei Akteure wurden alle als sehr wichtig eingeschätzt. So waren aus Sicht der Vorhabenträger betroffene Bürgerinnen und Bürger, Interessierte, Vertreterinnen und Vertreter von Stadtkreisen und Gemeinden, Landkreisen sowie anderer Abteilungen des eigenen RP sehr wichtig. Als wichtig bzw. eher wichtig eingeschätzt wurden Fachbehörden und Umweltverbände. Nur Bürgerinitiativen wurden ambivalent bewertet: Sie waren aus Sicht der Vorhabenträger weder wichtig noch unwichtig.

Abbildung 46: Wichtigkeit der am Verfahren beteiligten Akteure (nachlaufende ÖB)



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

Die Akteure, die im Rahmen der vertieften Untersuchung der zwei Vorhaben interviewt wurden, waren seit Beginn der frühen ÖB-Phase beteiligt. Vereinzelt wurde auch von den Interviewten ein Umweltscooping als Start der eigenen Beteiligung im Planungsverfahren genannt. Teilgenommen hatten die Akteure an unterschiedlichen informierenden und anhörenden Formaten: Informationsveranstaltungen, Jour-Fixe während der Bauphase, themenspezifische Veranstaltungen (z. B. mit dem Personenkreis der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer) und informelle Gespräche. Die Beteiligung erfolgte aufgrund der jeweiligen Funktion (z. B. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter, technische Amtsleitung vor-Ort, Vertreterin für ÖB), aufgrund der zugeschriebenen Aufgabe (z. B. Engagement in einer Bürgerinitiative), direkter Betroffenheit als Bürgerin bzw. Bürger (Mitglieder der interviewten Bürgerinitiative) und als Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter für Umweltverbände.

Die Einflussmöglichkeiten auf die Planungen fielen nach Angabe der interviewten Akteure ambivalent aus: Eine direkte Beteiligung an den Planungen bestimmter ÖB-Formate wurde von einem Viertel der Interviewten angegeben. Ein weiteres Viertel wurde indirekt über informelle Gespräche an diesen Planungen beteiligt. Allerdings führte die Hälfte der zu den Vorhaben aus der nachlaufenden ÖB-Phase interviewten Akteure an, dass keine Beteiligungsmöglichkeiten bei den Planungen der ÖB angeboten worden waren. Gleichwohl wurde seitens der



Akteure keine Ungleichbehandlung der Stakeholder festgestellt. Dies wird von dem Evaluationsteam positiv hervorgehoben, weil die untersuchten nachlaufenden Vorhaben bereits weit vor in Kraft treten der VwV ÖB begonnen wurden. Nur ein interviewter Vertreter eines Umweltverbandes merkte an, dass zwar auf formeller Ebene alle Akteure gleich berücksichtigt wurden, eine Anhörung oder Beteiligung von den Betroffenen jedoch gänzlich ausgeblieben war.

Besonders intensiven Kontakt hatten die interviewten Akteure zu den Vorhabenträgern, politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern (Gemeinde-/Landrätinnen und Gemeinde-/Landräten, Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern), Bürgerinitiativen, Bauleiterinnen und Bauleitern, ÖB-Kontaktpersonen aus den RP und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern (insbesondere die Bürgerinitiativen, da sich deren Mitglieder aus engagierten Personen der Bürgerschaft zusammen setzen).

6.5.3.2 Externe Dienstleister

Im Rahmen der nachlaufenden ÖB spielten Dienstleister eine eher untergeordnete Rolle: So wurde zwei Mal angegeben, dass ein externer Dienstleister beauftragt wurde. Gefordert wurde die Beauftragung des externen Dienstleisters von den Abteilungen/Personen des eigenen RP. Dabei übernahmen die externen Dienstleister bei den nachlaufenden Vorhaben die Erstellung von Plakaten (zwei Mal angegeben) und die Erstellung von Broschüren, Flyern, Themenbriefen und ähnlichem (wurde einmal angegeben). Zwei Befragte gaben an, dass die externen Dienstleister beauftragt wurden, da sie Spezialwissen im Bereich Grafikdesign hatten.

Hinsichtlich der Einschätzung des Koordinationsaufwands mit der Beauftragung der externen Dienstleister gaben die Befragten an, dass insgesamt acht Stunden angefallen waren. Eine Befragte bzw. ein Befragter gab einen Koordinationsaufwand von drei Stunden und eine Befragte bzw. ein Befragter gab einen Koordinationsaufwand von fünf Stunden an. Ebenso wurden die Befragten gebeten, den Koordinationsaufwand der Kommunikation mit den externen Dienstleistern einzuschätzen. Dabei gab eine Befragte bzw. ein Befragter einen Koordinationsaufwand für die Kommunikation von 38 Stunden und eine Befragte bzw. ein Befragter gab einen Koordinationsaufwand von 50 Stunden an.

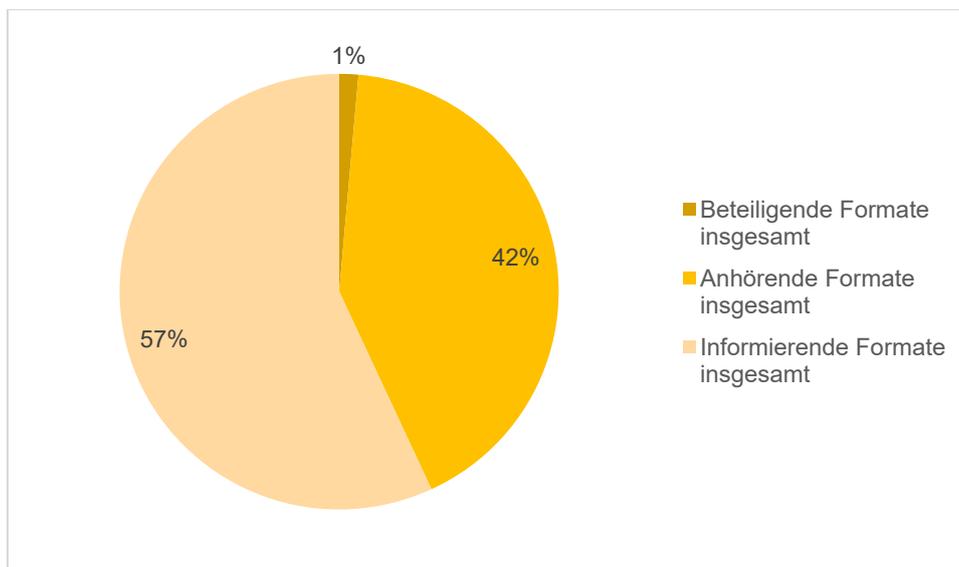
In einem Interview wurde von einem Gemeindevertreter auf eine externe Moderation hingewiesen und deren erfolgreiche Durchführung eines ÖB-Formates gelobt. Da jedoch kein weiterer Akteur im konkret untersuchten Vorhaben den Einsatz eines externen Dienstleisters bejahte, wird in dieser Untersuchung davon ausgegangen, dass die Moderation durch eine Person des VHT erfolgte.

6.5.4 Formate

In Bezug auf die 65 übermittelten Vorhaben wurden 3.485 Formate von allen RP im Evaluationszeitraum im Rahmen der nachlaufenden ÖB eingesetzt. Am häufigsten wurden informierende Formate verwendet (56,9 Prozent). Anhörende Formate wurde etwas weniger eingesetzt (41,7 Prozent) und beteiligende Formate wurden in der nachlaufenden ÖB selten genutzt (1,4 Prozent) (siehe Abbildung 47). Somit zeigte sich hier ein sehr ähnliches Bild im Vergleich mit den anderen ÖB-Phasen: Informierende und anhörende Formate stellten wichtige Formate zur Mitwirkung dar. Tatsächlich beteiligende Formate, d. h. die Maßnahmen, die auf gemeinschaftliche Entscheidungen ausgerichtet sind, spielten keine Rolle.

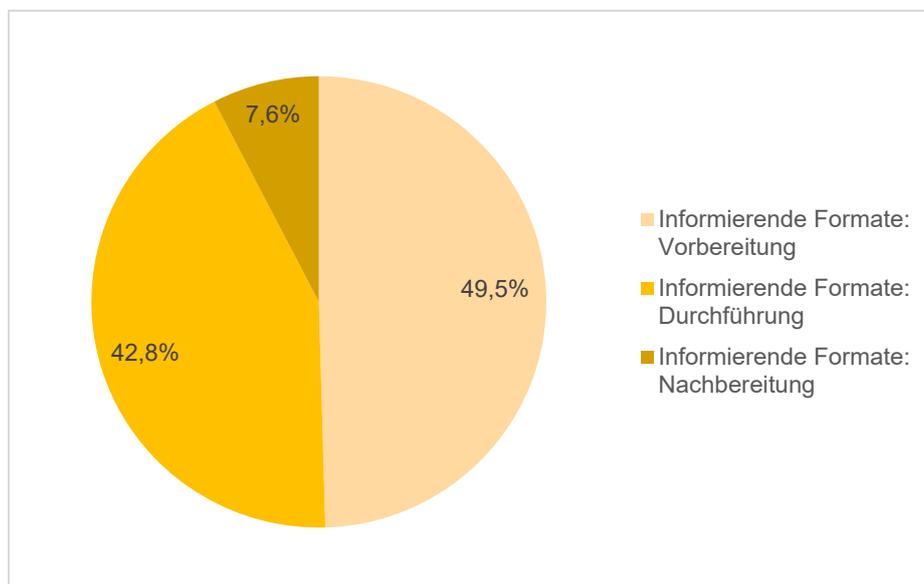


Abbildung 47: Verwendete Formate insgesamt (nachlaufende ÖB)



Wie Abbildung 48 zeigt, entfiel der größte Teil der informierenden Formate auf die Vorbereitung der Formate (49,5 Prozent). Vergleichbar häufig wurde die Durchführung der informierenden Formate angegeben (42,8 Prozent). Am seltensten wurde in dem Zeitraum der Evaluation die Nachbereitung der Formate gemeldet (7,6 Prozent). Es zeigt sich demnach, dass die Vorbereitung und Durchführung den größten Zeitraum einnahmen.

Abbildung 48: Informierende Formate insgesamt (nachlaufende ÖB)

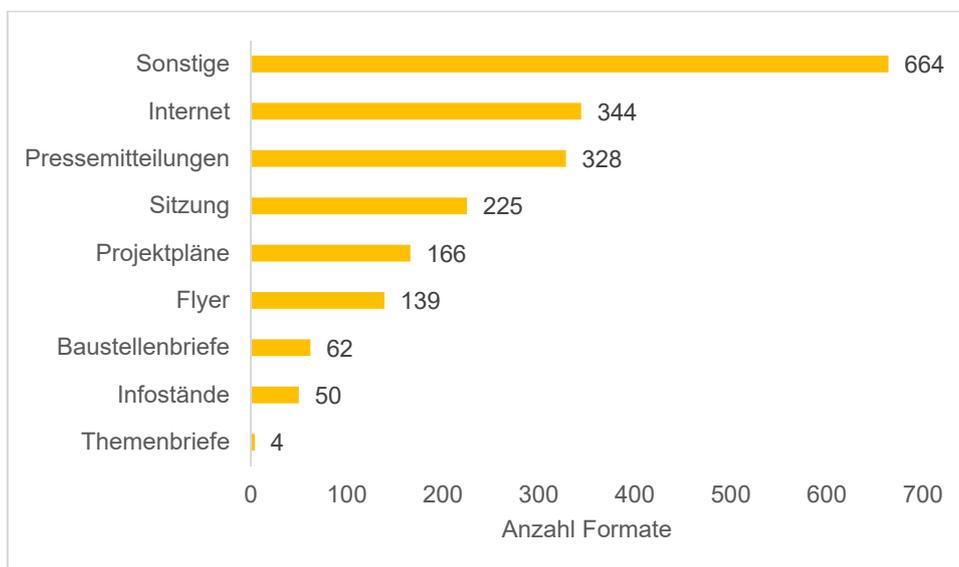


Verwendet wurden dabei verschiedene informierende Formate (siehe Abbildung 49). Den größten Anteil nahmen sonstige Formate ein, d. h. Formate, die nicht im Planungsleitfaden als Beispiele genannt wurden. Von den im Planungsleitfaden gelisteten Maßnahmen spielten das



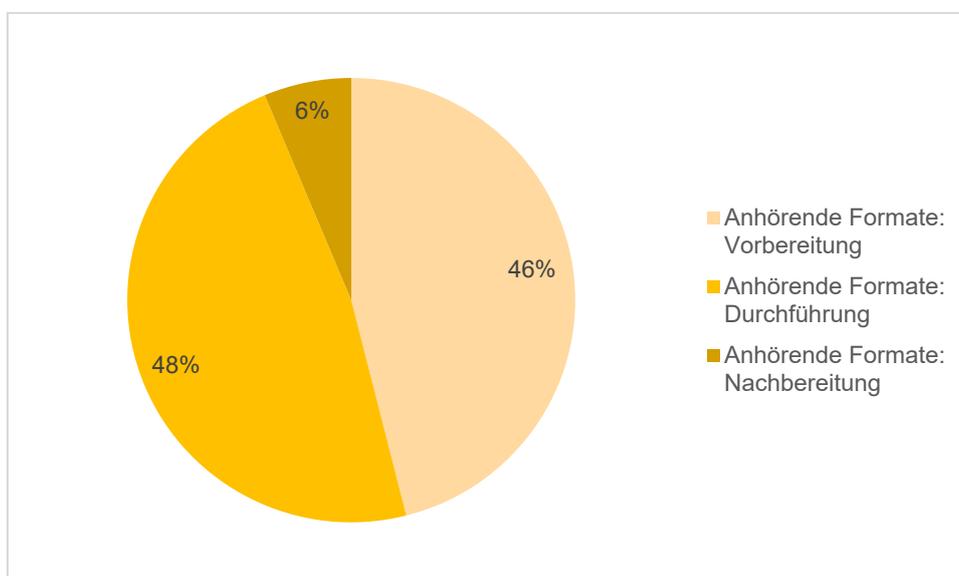
Internet, Pressemitteilungen und Sitzungen die größte Rolle. Zur Information wurden des Weiteren Projektpläne und Flyer eingesetzt. Weniger häufig verwendet wurden Baustellenbriefe und Infostände. Themenbriefe kamen nur selten zum Einsatz.

Abbildung 49: Informierende Formate (nachlaufende ÖB)



Wie bereits dargestellt, wurden seitens der Vorhabenträger auch anhörende Maßnahmen umfangreich durchgeführt: Insgesamt wurden 1.453 anhörende Formate eingesetzt (siehe Abbildung 50). Am häufigsten wurden die Formate in der Phase der Durchführung gemeldet. Vergleichbar oft wurden anhörende Formate in der Phase der Vorbereitung der Formate angegeben (46 Prozent). Relativ selten fand eine Nachbereitung anhörender Formate statt (6,3 Prozent).

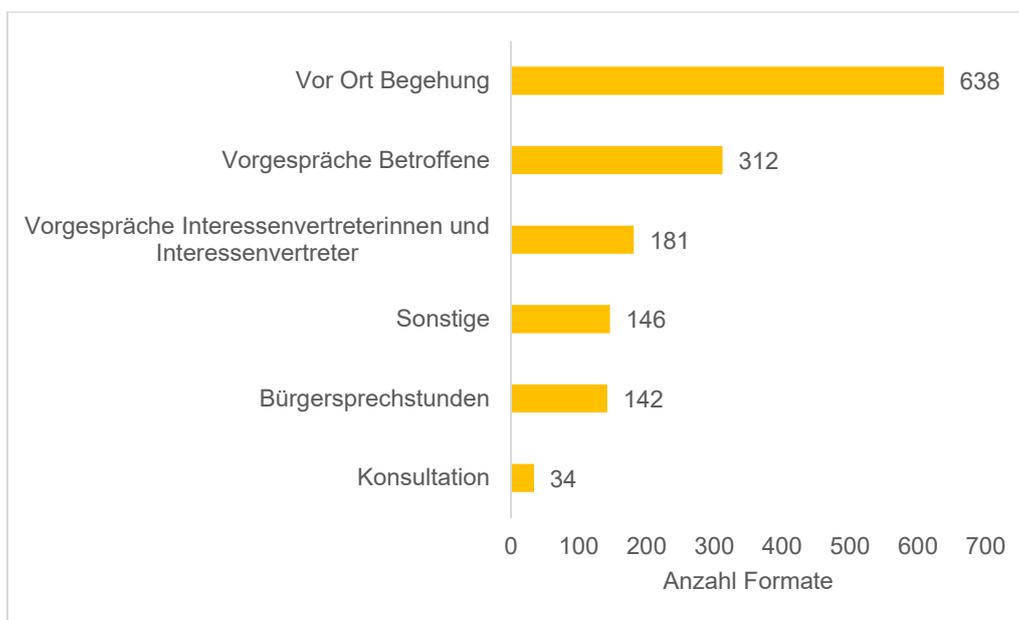
Abbildung 50: Anhörende Formate insgesamt (nachlaufende ÖB)





Die Interessen und Belange der Akteure fanden vor allem bei Vor-Ort-Begehungen Gehör (43,9 Prozent) (siehe Abbildung 51). Des Weiteren konnten die Stakeholder ihre Positionen in Vorgesprächen mit Betroffenen (21,5 Prozent) und mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern (12,5 Prozent) sowie in Bürgersprechstunden (9,8 Prozent) diskutieren. Kaum genutzt als anhörendes Format wurden Konsultationen (2,3 Prozent).

Abbildung 51: Anhörende Formate (nachlaufende ÖB)



Wie bereits erwähnt spielten beteiligende Formate eine marginale Rolle. Insgesamt gaben die RP 50 beteiligende Formate bei den 65 Vorhaben im Evaluationszeitraum an. Bei fast allen (44) handelte es sich um Runde Tische, bei denen die Akteure gleichberechtigt die Sachprobleme diskutierten und eine gemeinsame Lösung suchten.

Wie die Auswahl der Formate erfolgte, wurde durch die leitfadengestützten Interviews ermittelt. Damit beziehen sich die folgenden Aussagen nicht auf die oben angeführten 65 Vorhaben, sondern auf die beiden Vorhaben, die im Rahmen der vertieften Untersuchung ausgewählt wurden. Da diese beiden Vorhaben aber bereits vor der Einführung der VwV ÖB gestartet wurden, kann nach einem allgemeinen Überblick über den heutigen Umfang der Umfeldanalyse nur abschließend kurz im folgenden Absatz auf den Beginn der Beteiligung in den vertieft untersuchten Vorhaben eingegangen werden.

Entsprechend der VwV ÖB und dem Planungslifaden erfolgt die Formatauswahl für ÖB-Maßnahmen anhand einer Umfeldanalyse. In dieser wird eine Bewertung des Vorhabens (Art und Form des Vorhabens, Umfang der Baumaßnahme, Identifizierung von Themen und Akteuren, Prüfung inwieweit lokales Wissen vorhanden ist) vorgenommen, aus welcher sich die Ziele der Beteiligung eines Vorhabens ableiten. Weiter wird geprüft, inwieweit Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des Vorhabens bestehen (beispielsweise sind die vorhandenen Planungsspielräume bei Vorhaben mit einem technisch aufwändigen Regelwerk nur eingeschränkt möglich). Weiterer Prüffaktor sind das öffentliche Interesse am Vorhaben und (insbesondere für die Zielgruppenansprache), bereits bestehende Konflikthaftigkeit. Anhand all dieser



Prüffaktoren werden die ÖB-Formate schließlich ausgewählt und zusammen mit den Bewertungen und den Zielen in einem Beteiligungsfahrplan festgeschrieben. In dem vom Evaluationssteam vertieft untersuchten Vorhaben wurde anfänglich vonseiten der Bürgerschaft Informationsbedarf angemeldet. Weiter konnten durch eine erste Veranstaltung die Planung sowie das weitere Vorgehen transparent gemacht werden und den Anwesenden wurde die Möglichkeit gegeben, relevante Personen des Bauvorhabens kennenzulernen.

Nach Angabe der interviewten Personen der ÖB-Abteilungen in den RP lagen mehrjährige Erfahrungen in Bezug auf die Planung und Durchführung von Maßnahmen und Veranstaltungen vor. Auch die Koordinierungsstelle verfügte über entsprechende langjährige Kenntnisse. Entsprechend orientierte sich die Formatauswahl an validen in der Praxis erprobten ÖB-Formaten, wobei die Erreichbarkeit der betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie die Zweckerfüllung der ÖB-Absicht, wie sie im Beteiligungsscoping als Fahrplan erarbeitet wurde, im Vordergrund standen.

6.5.5 Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen

6.5.5.1 Einstellungen der Akteure

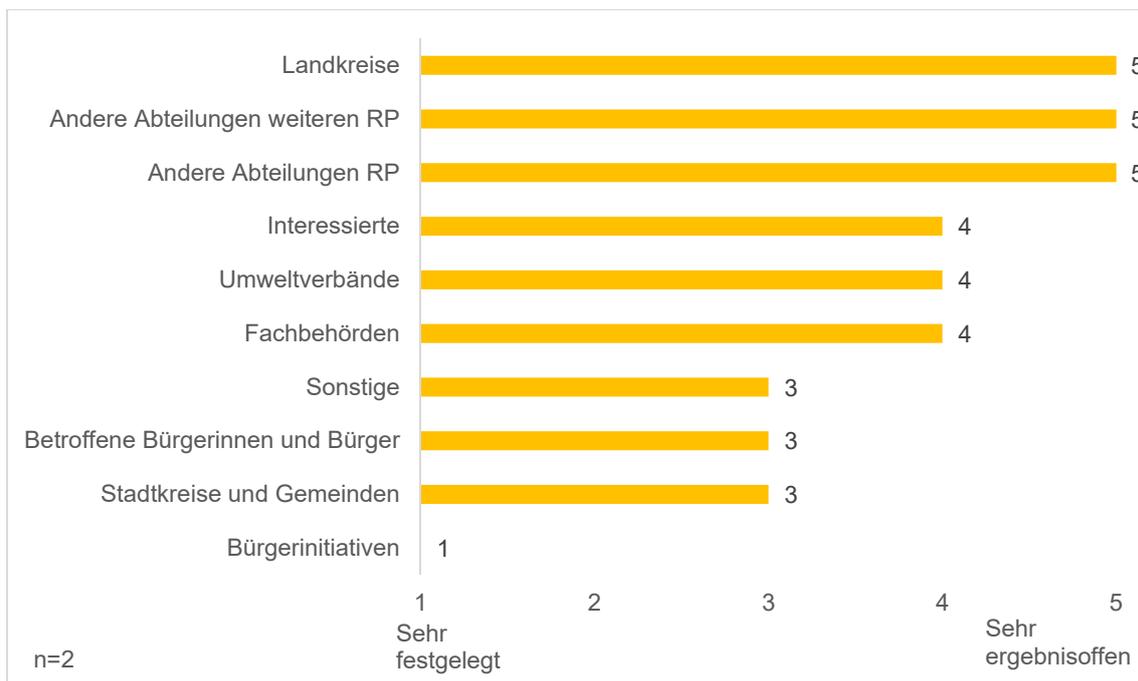
Die Analyse der Einstellungen, Bewertungen und Wirkungen bezieht sich, wie auch bei den anderen untersuchten ÖB-Phasen, auf die Kriterien-gestützte Auswahl der zwei Vorhaben. Zunächst wurden die Vorhabenträger gebeten, die Atmosphäre zwischen den an der nachlaufenden ÖB beteiligten Akteuren einzuschätzen. Auf einer Skala von 1 (viel Misstrauen) bis 5 (viel Vertrauen) war die Atmosphäre nach Ansicht der Vorhabenträger weitgehend neutral, mit einer sehr leichten Tendenz zu einer vertrauensvollen Zusammenarbeit (Mittelwert von 3,3).

Ein für die konstruktive Zusammenarbeit noch deutlich positiveres Ergebnis zeigte sich in der Beurteilung der Vorhabenträger in Bezug auf die Offenheit der Stakeholder für die Argumente anderer Akteure. So sollten die Vorhabenträger die Einstellung der Akteure am Beginn der Phase der nachlaufenden ÖB mit Hilfe einer Skala von 1 (sehr festgelegt) bis 5 (sehr ergebnisoffen) beurteilen.³²⁹ Sehr ergebnisoffen meinte, ob die Akteure eher für neue Ideen und eine Hinterfragung der eigenen Position offen waren oder ob sie auf ihre Meinung festgelegt waren (sehr festgelegt). Abbildung 52 verdeutlicht, dass, mit Ausnahme der Bürgerinitiativen, alle Stakeholder und Personen entweder offen waren oder eine neutrale Haltung hatten. Damit bestand für die Durchführung der Formate und Maßnahmen in der nachlaufenden ÖB eine gute Grundvoraussetzung. Als sehr ergebnisoffen wurden Vertreterinnen und Vertreter der Landkreise, der anderen Abteilungen von weiteren PR und des eigenen RP wahrgenommen. Auch bei Umweltverbänden, Fachbehörden und Interessierten wurde eine ergebnisoffene Haltung konstatiert. Neutral erschienen den Vorhabenträgern die Positionen der Betroffenen und der Stadtkreise und Gemeinden. Einzig bei den Bürgerinitiativen wurde eine zementierte Haltung wahrgenommen.

³²⁹ Bei der Untersuchung der einzelnen ÖB-Phasen wurden die Befragten durchgängig gebeten, die Veränderung der Einstellungen während der jeweiligen Phase zu bewerten. Diese Frage wurde jedoch bei dieser Phase nicht beantwortet. Somit können keine Aussagen zu den Einstellungen der Akteure innerhalb der nachlaufenden ÖB im Vergleich zum Beginn des Verfahrens getroffen werden.



Abbildung 52: Einstellung der Akteure am Beginn des Vorhabens (nachlaufende ÖB)



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

Neben den Bewertungen der Vorhabenträger wurde auch die Sichtweise der am Vorhaben beteiligten Akteure im Rahmen zahlreicher Interviews erhoben. Diese konnten die positiven Wahrnehmungen der Vorhabenträger in weitem Umfang bestätigen. So wurde vonseiten eines technischen Leiters einer Gemeinde berichtet, dass die Einbindung und Anhörung durch den Vorhabenträger dazu beigetragen konnte, auftretende Konflikte zu verringern. Ein Vorhabenträger berichtete darüber hinaus von positivem Feedback seitens der Betroffenen in Bezug auf deren wahrgenommene Atmosphäre im Nachgang der durchgeführten Formate. Dies habe Einfluss auf den weiteren Verlauf des Vorhabens auch in der nachlaufenden ÖB-Phase gehabt. Der Bürgermeister einer Gemeinde sprach, trotz einer weiter negativ vorherrschenden Einstellung aller Beteiligten bezüglich des Vorhabenstandortes, von einer positiveren Einstellungsänderung. So sei es gelungen, eine gemeinsame Gesprächsgrundlage zwischen dem Vorhabenträger und den weiteren Stakeholdern zu finden. Keine positiven Auswirkungen wurden beobachtet, wenn beispielsweise die grundsätzliche Sinnhaftigkeit der Ausführungsvariante in Frage gestellt wurde (so bei grundlegenden unterschiedlichen technischen Ausführungsvarianten). Von negativen Einstellungsänderungen gegenüber Vorhaben und Verfahren wurde von einem Umweltverband berichtet. Durch die fehlenden bzw. nicht zugelassenen Anhörungs- und Beteiligungsmöglichkeiten entstand bei den Betroffenen eine resignative Stimmung, die im Rahmen der nachlaufenden ÖB nicht mehr eingefangen werden konnte.

Ein positiver Einfluss auf die Einstellungen der Akteure in der nachlaufenden ÖB-Phase konnte nach den interviewten Akteuren vor allem dann erfolgen, wenn der Informationsfluss während der Bau- und Realisierungsphase aufrechterhalten worden war. Weiter wurde aus einem untersuchten Vorhaben berichtet, dass auch in der nachlaufenden Phase ein Beirat weitergeführt wurde, welcher sich aus einem festen Personenkreis (Vorhabenträger, Betroffene sowie Vertreterinnen und Vertreter einer Bürgerinitiative) zusammensetzt. Dieser wurde nicht nur direkt in die Bauausführungen einbezogen, sondern durch diesen Beirat erfolgte letztlich auch eine



Kontrolle der in der frühen ÖB-Phase getroffenen Abmachungen. Weiter berichteten die Interviewten davon, dass ein positiver Einfluss auf die Einstellung der Akteure auf Vorhaben und Verfahren entstehen konnte, wenn alle politischen Akteure (ungeachtet von parteipolitischen Themen,) über alle ÖB-Phasen hinweg, gemeinsam an einem Strang gezogen hätten.

Die Gründe für die Beteiligung der Akteure waren ähnlich gelagert wie bei den Akteuren der frühen und nicht-förmlichen ÖB-Phase. So waren die beruflichen Tätigkeiten bzw. die ausgeübten Funktionen sowie die vorliegende Betroffenheiten ausschlaggebend. Der Vertreter eines Umweltverbandes wies darauf hin, dass es für Verbände, die sich gerade an mehreren Vorhaben beteiligen würden, immer schwieriger werde, aufgrund des technischen Umfangs sowie des zeitlichen Aufwandes bei Präsenzterminen (Beteiligungsscoping, ÖB-Termine, Auslegungen etc.) personell auf ehrenamtlicher Basis an ÖB-Verfahren teilzunehmen.

Ungeachtet der grundsätzlich positiven Wahrnehmungen wurde von allen Interviewten der Wunsch nach einer stärkeren und weitgehenderen Einbindung geäußert. Dabei ging es insbesondere um Beteiligungsformate, die eine Mitbestimmung zum Ziel hätten. So wurde eine solche Beteiligung als Voraussetzung für eine aus Sicht vieler Stakeholder ‚echte‘ ÖB gesehen. Auch wenn Optimierungspotenziale aus Sicht der Stakeholder bestanden, grundsätzlich dominierte eine positive Wahrnehmung und einer weiteren Beteiligung bei den vertieft untersuchten Vorhaben der nachlaufenden ÖB standen die Interviewten positiv gegenüber. Das Gleiche galt für die Beteiligung bei zukünftigen ähnlichen Bauvorhaben.

6.5.5.2 Konflikthaftigkeit

Die bisherigen Analysen konnten relativ positive Auswirkungen durch die nachlaufende ÖB belegen. Entsprechend positiv fiel auch die Bewertung der Konflikthaftigkeit aus: Im Durchschnitt gaben die Befragten an, dass die Vorhaben der nachlaufenden ÖB überhaupt nicht konfliktreich waren³³⁰ (Mittelwert von 3).

Wenn Konflikte identifiziert wurden, dann wurden diese entlang folgender Themen diskutiert: der Trassenverlauf bzw. die Standortauswahl und die hiermit verbundene direkte Betroffenheit, die Flächennutzung, der notwendige Grunderwerb, ökologische Auswirkungen des Vorhabens auf Natur-, Erholungs- und Schutzgebiete sowie die Art der technischen Ausführung des geplanten Vorhabens. Diese Konflikte konnten jedoch durch die nachlaufende ÖB verringert werden. Die Akteure kamen überwiegend zu dem Ergebnis, dass die nachlaufende ÖB auf die Konflikthaftigkeit des Vorhabens einen konfliktmindernden Einfluss gehabt habe. So konnten in moderierten Arbeitsgruppen gemeinsame Gesprächsebenen gefunden werden. Darüber hinaus trugen regelmäßige Informationen über den Bauverlauf (sowie temporäre Belastungen durch die Baumaßnahmen), Visualisierungen des Vorhabens, Angebote zur Baustellenbesichtigung und vor-Ort Termine zur Konfliktminderung bei. Besonders positiv auf die Konfliktentwicklung hätten sich die Präsenz sowie sachliche und parteiunabhängige Diskussionen und die Einbringung (politischer) Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger am ÖB Prozess ausgewirkt, beispielsweise in Arbeitsgruppen und Beiräten. Zentral sei dabei auch die Art der Kommunikation gewesen: Der sachliche und respektvolle Umgang zwischen allen Betei-

³³⁰ Anhand einer Skala von 1 (sehr konfliktreich), 2 (konfliktreich) und 3 (überhaupt nicht konfliktreich) wurden die Befragten gebeten, eine Einschätzung abzugeben, wie stark die Konflikthaftigkeit im Rahmen der nachlaufenden ÖB war. Obwohl die Befragten im Durchschnitt angaben, dass die Vorhaben der nachlaufenden ÖB überhaupt nicht konfliktreich waren, gab ein Befragter an, dass die Betroffenheit von privatem Eigentum/Grund, die zeitlich begrenzten Folgen des Vorhabens und die Erreichbarkeit während des Vorhabens als konfliktträchtige Themen wahrgenommen wurden.

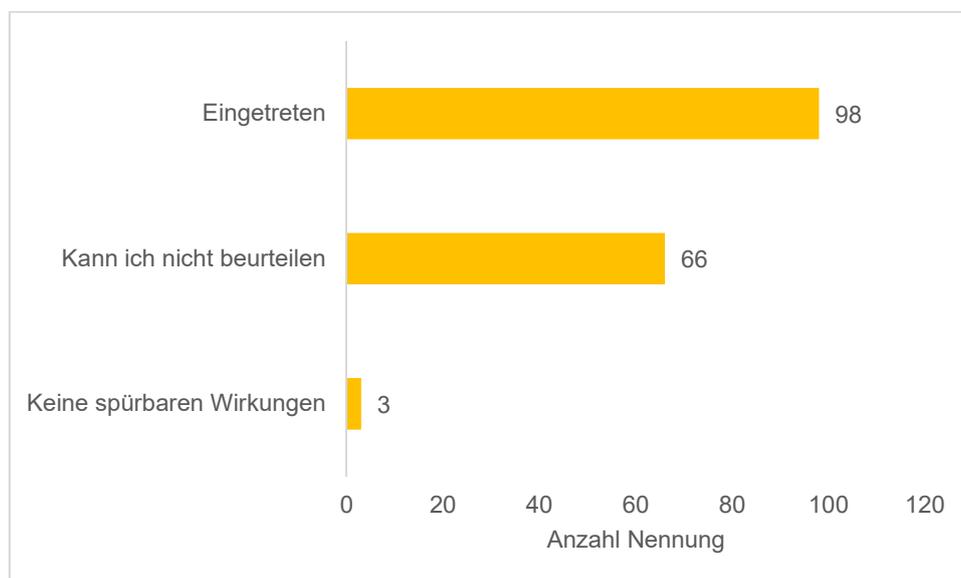


ligten und die vielen direkten persönlichen Gespräche. Immer wieder wurde vonseiten der Stakeholder auch auf die Bedeutung ‚echter‘ Beteiligung hingewiesen, d. h. neben den informierenden und anhörenden Formaten, auch Beteiligung durch Mitbestimmung zuzulassen.

Entgegen der überwiegenden Ansicht einer konfliktmindernden Wirkung der durchgeführten ÖB-Maßnahmen war eine interviewte Person anderer Ansicht: So hätten die durchgeführten ÖB-Maßnahmen konfliktfördernd gewirkt, da es keinerlei Anhörung oder Beteiligung gab und fachlich vorgetragene Argumente abgetan worden seien. Über weitere negative Konfliktentwicklungen wurde auch dann berichtet, wenn durch den Vorhabenträger strikt an einer Ausführungsvariante ohne eine Anhörung oder aber Beteiligung von Betroffenen festgehalten oder eine politische Einflussnahme wahrgenommen worden sei.

Die konfliktmindernde Wirkung der nachlaufenden ÖB wurde auch eindrücklich durch eine Analyse der Daten bestätigt, die die Vorhabenträger in Bezug auf die 65 Vorhaben übermittelt hatten (siehe Abbildung 53). So konnten die Vorhabenträger anhand einer Skala von 1 (eingetreten), 2 (keine spürbaren Wirkungen), 3 (Verschärfung des Konflikts) und 4 (kann ich nicht beurteilen) die konfliktmindernde Wirkung beurteilen. Die meisten der Befragten gaben an, dass eine Minderung von Konflikten eingetreten sei und niemand nahm eine Verschärfung des Konflikts wahr. Allerdings konnten auch viele Befragte keine Beurteilung abgeben. Insgesamt kann damit diese Analyse, die auf einer großen Fallzahl basiert, die positive Wirkung der nachlaufenden ÖB auf die Konflikthaftigkeit nachhaltig bestätigen.

Abbildung 53: Bewertung Minderung von Konflikten (nachlaufende ÖB)



Anmerkung: n = Anzahl der Nennungen in den Fragebögen

6.5.5.3 Auswirkungen und Akzeptanz

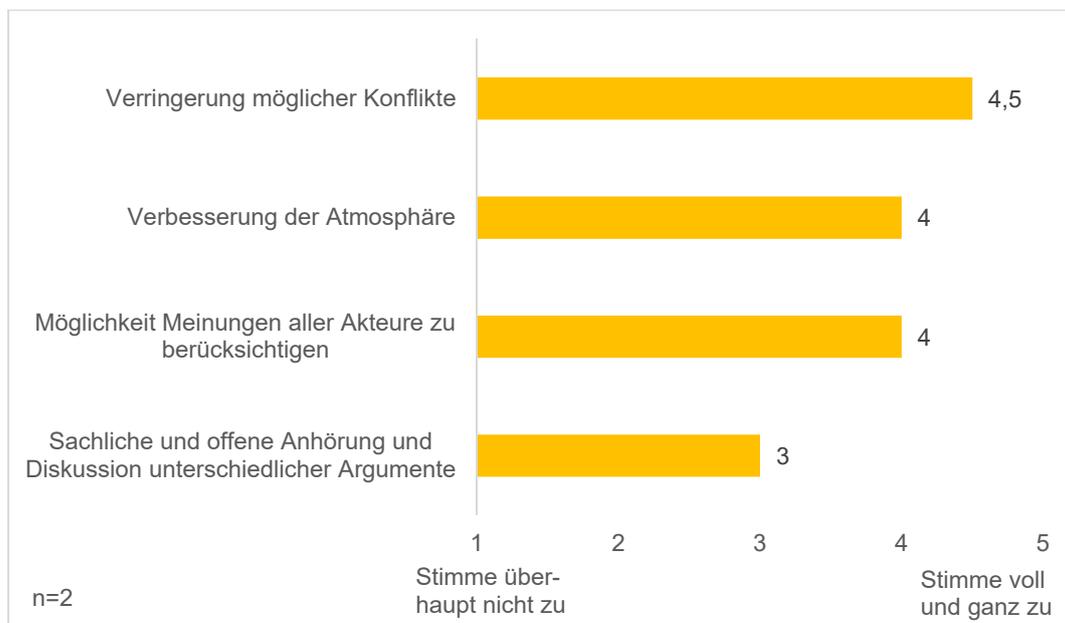
Die Bedeutsamkeit der Kommunikation auf die Konflikthaftigkeit des Vorhabens wurde im vorherigen Abschnitt hervorgehoben. Daher ist es wenig überraschend, dass die Vorhabenträger bei direkter Nachfrage die Auswirkungen der nachlaufenden ÖB auf die Kommunikation positiv beurteilten (siehe Abbildung 54).³³¹ Nach Ansicht der Vorhabenträger habe die nachlaufende

³³¹ Die Vorhabenträger sollten anhand einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimme voll und ganz zu) bestimmte Aussagen zu den Auswirkungen der nachlaufenden ÖB auf die Kommunikation bewerten.



ÖB mögliche Konflikte verringert, zu einer eher besseren Atmosphäre geführt und eher die Möglichkeit eröffnet, die Meinungen aller Akteure zu berücksichtigen. Obwohl die Einstellungen der Akteure vonseiten der Vorhabenträger als relativ ergebnisoffen wahrgenommen wurden (siehe Kapitel 6.5.5.1), blieb die Einschätzung einer sachlichen und offenen Anhörung und Diskussion unterschiedlicher Argumente ambivalent.

Abbildung 54: Auswirkungen auf die Kommunikation (nachlaufende ÖB)

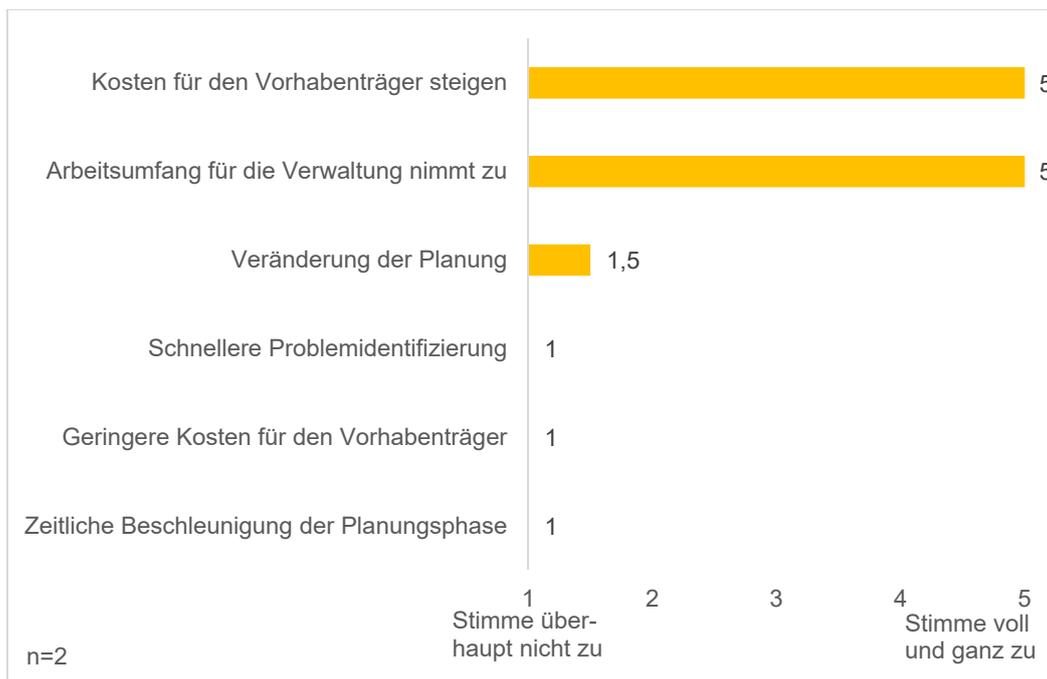


Entgegen der sonst positiven Bewertungen dominierten in Bezug auf die wahrgenommenen Auswirkungen auf die Inhalte und das Vorhaben die negativen Beurteilungen vonseiten der Vorhabenträger (siehe Abbildung 55).³³² So seien die Kosten gestiegen, der Arbeitsumfang habe zugenommen, Probleme würden nicht schneller identifiziert werden und die Planungsphase würde nicht beschleunigt werden.

³³² Anhand einer Skala von 1 (stimme überhaupt nicht zu) bis 5 (stimmt voll und ganz zu) sollten die Vorhabenträger verschiedene Aussagen bewerten.



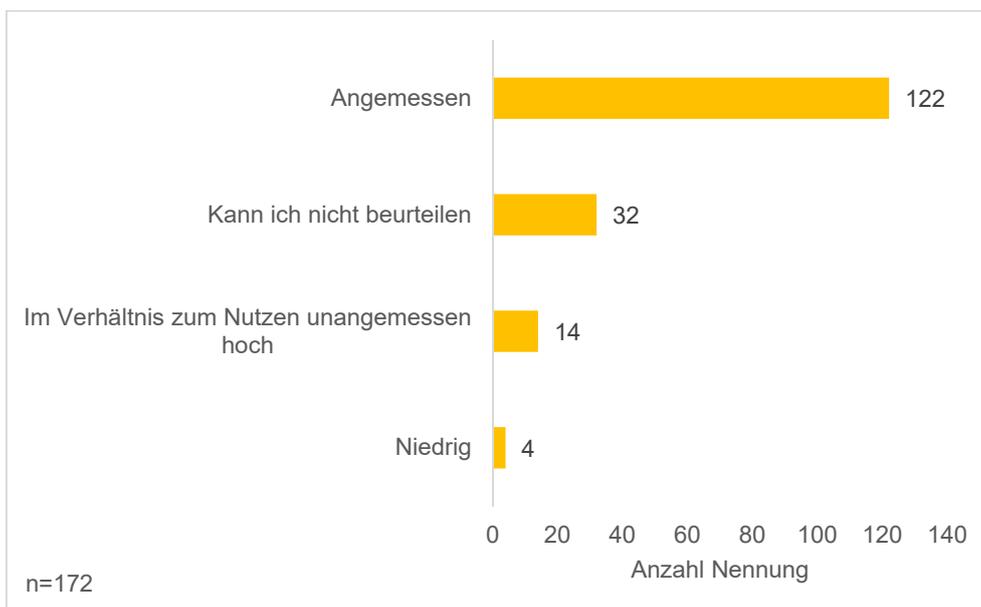
Abbildung 55: Auswirkungen auf Inhalte und Vorhaben (nachlaufende ÖB)



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

Der Eindruck einer starken Zunahme des Arbeitsumfangs konnte jedoch eine Analyse der im Rahmen der 65 Vorhaben übermittelten Daten seitens der Vorhabenträger stark relativieren, insbesondere weil diese auf einer weitaus größeren Fallzahl basiert. So wurden diese gebeten, den Zeitaufwand für die Behörde in der nachlaufenden ÖB zu bewerten. Anhand einer Skala von 1 (im Verhältnis zum Nutzen unangemessen hoch), 2 (angemessen), 3 (niedrig) und 4 (kann ich nicht beurteilen) gaben die meisten Befragten an, dass der Zeitaufwand angemessen war (siehe Abbildung 56).

Abbildung 56: Bewertung Zeitaufwand für die Behörde (nachlaufende ÖB)



Anmerkung: n = Anzahl der Nennungen in den Fragebögen



Dass die Angabe eines zusätzlichen Aufwandes für die Vorhabenträger nicht zwangsläufig nur negativ konnotiert ist, konnte die Aussage eines Vorhabenträgers im Rahmen der Interviews belegen. So komme es zwangsläufig durch die positiv bewertete Grundidee des eingeführten Beteiligungsscopings zu einem Mehraufwand, der jedoch angemessen sei. Darüber hinaus wurde für eines der vertieft untersuchten nachlaufenden Vorhaben der Mehraufwand (in Form von Kosten- und Arbeitsaufwand) als nicht höher eingeschätzt, als für ein vergleichbares Vorhaben vor der Einführung der VwV ÖB. Bei der Abwägung zwischen Mehraufwand und positiven Auswirkungen kamen die Befragten zu dem Schluss, dass die positiven Konsequenzen den finanziellen Mehraufwand übersteigen würden.

Eine Einschätzung zu einer möglichen Steigerung der Verfahrensakzeptanz durch die nachlaufende ÖB konnte durch die Interviewten nicht vorgenommen werden, da sich das Vorhaben der nachlaufenden Phase bereits in der Realisierungsphase befand und somit die Antragsstellung des formellen Verfahrens bereits durchlaufen hatte. Rückblickend wurde jedoch der Einfluss der ÖB auf die Verfahrensakzeptanz während der frühen und nicht-förmlichen Phase von der Hälfte der Interviewten als positiv eingeschätzt. So berichtete ein Vertreter einer Bürgerinitiative, dass umfangreiche Informationen rund um das PFV notwendig waren, um Ängste hinsichtlich der Komplexität der Verfahren und insbesondere der Planungsterminologie zu minimieren sowie die Möglichkeit zur Einflussnahme im formellen Verfahren den Betroffenen darzulegen. Die weiteren Interviewten konnten keinen eindeutigen Einflussfaktor ausmachen oder aber rechneten anderen Aspekten (z. B., dass den Betroffenen im Rahmen des Erörterungstermins ausreichende(r) Zeit und Raum zur Einwendung eingeräumt wurde) einen größeren Einfluss zu.

Hinsichtlich der Steigerung der Vorhabensakzeptanz konnte kein eindeutiges Bild festgestellt werden. Ein Vorhabenträger ging davon aus, dass bei einer transparent durchgeführten ÖB es sowohl zu einer Steigerung der Verfahrens- als auch der Vorhabensakzeptanz kommen könne. Eine Bürgerinitiative bestimmte als wichtige Determinante die frühzeitige Einbindung der Bevölkerung, denn nur durch die breite Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger könne mittelfristig eine Steigerung der Vorhabensakzeptanz erfolgen. Neutral äußerte sich ein Gemeindevertreter: So könne zwar keine Akzeptanzsteigerung zum Gesamtvorhaben erreicht werden, aber durch die ÖB und späteren Einwendungen im formellen Verfahren könnten Verbesserungen und technische Modifizierungen der Ursprungsplanung zum Vorteil der Betroffenen erreicht werden. Ein Verbandsvertreter berichtete von einer resignativen Grundstimmung, welche durch die ÖB-Maßnahmen in einer direkt an das Vorhaben angrenzenden Gemeinde entstanden seien. Seiner Meinung nach wurde die Vorhabensakzeptanz gemindert, was sich auch darin gezeigt habe, dass alle Klagemöglichkeiten gegen das Vorhaben im Nachgang an das formale Vorhaben genutzt wurden.

6.5.5.4 Bewertung und Nutzen

Wie die bisherigen Analysen erwarten lassen, wurde der Nutzen seitens der Vorhabenträger sowohl für die Verwirklichung des Vorhabens (Mittelwert 4,3) als auch für die eigene Behörde (Mittelwert 4) als hoch eingeschätzt.³³³ Bezogen auf den internen Nutzen berichtete ein Vorhabenträger in den vertieften Interviews, dass sich Probleme und Konflikte schneller identifizieren ließen. Weiter sei der direkte Kontakt zu den weiteren Stakeholdern sehr viel enger.

³³³ Im Rahmen der standardisierten Befragung wurden die Vorhabenträger gebeten, den Nutzen der nachlaufenden ÖB für die Verwirklichung des Vorhabens einzuschätzen. Anhand einer Skala von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch) sollten die Befragten einschätzen, welchen Nutzen die nachlaufende ÖB hatte.



Die in der nachlaufenden ÖB durchgeführten ÖB-Maßnahmen wurden von den Interviewten in Bezug auf ihre Angemessenheit ambivalent beurteilt. So spielte die Kommunikation und Moderation sowie die verfolgten Ziele und Zielgruppe, die Intention und die Größe der Veranstaltung eine erhebliche Rolle für die erfolgreiche Durchführung. Beispielsweise sprach sich ein interviewter Gemeindevertreter für regelmäßig durchgeführte kleinere ÖB-Formate mit den Betroffenen bzw. Stakeholdern aus. Vonseiten des Verbandsvertreters wurden die Formate priorisiert, bei denen ein intensiver Kontakt zu den Betroffenen und den Bürgerinnen und Bürgern im Vordergrund stehe, da eine Beteiligung im formalen Prozess nicht mehr vorgesehen sei. Weiter wurde die Erwartung geäußert, dass aufseiten des Vorhabenträgers kommunikativ geschultes Personal die ÖB-Maßnahmen durchführe und dass Grundsatzfragen der Planung thematisch auch in den ÖB-Formaten besprochen anstatt ausgeklammert werden sollten.

Die Ziele der nachfolgenden ÖB sollten nach Ansicht der Stakeholder vorhabenspezifisch definiert werden. So könne eine Bewertung der Ziele nicht allein danach erfolgen, ob und inwieweit alle Ziele der VwV ÖB erfüllt worden seien. Vielmehr sei die Umfeldanalyse ein zentrales Instrument zur Formulierung realistischer Ziele, die die Interessenlagen aller Betroffenen mit einbeziehen könne. Folgende Ziele wurden von den Interviewten genannt, welche der Vorhabenträger durch die eingesetzten ÖB-Maßnahmen und ÖB-Formate verfolgte: Einbindung und Beteiligung der Bevölkerung, Information und Mobilisierung der Bevölkerung, Berücksichtigung von Einwänden sowie Steigerung der Akzeptanz für das Vorhabens.

Hinsichtlich der ursprünglichen Erwartungen an die ÖB zu Beginn der vertieft untersuchten nachlaufenden Vorhaben konnten nicht alle Interviewten Aussagen formulieren. Insbesondere bei einem der untersuchten Vorhaben zeigte sich, dass aufgrund der langen Dauer des Vorhabens und der bereits mehrere Jahrzehnte zurückreichenden Vorplanung zum damaligen Zeitpunkt keine oder nur geringe Erwartungen an eine ÖB vorlagen. Der interviewte Verbandsvertreter wies darauf hin, dass erstmalig ab 2008 auf europarechtlicher Seite mit § 14 der europäischen Wasserrahmenrichtlinie („Information und Einbeziehung der Öffentlichkeit“) eine ÖB verbindlich geworden sei und auch von Verbandsseite eingefordert werden konnte.

Die Mehrzahl der Interviewten kam bei einem Abgleich ihrer Erwartungen über Dauer und durchgeführte ÖB-Maßnahmen an der Realität zu eher negativen Bewertungen. So hatte eine Gemeindevertreterin bzw. ein Gemeindevertreter erwartet, dass eine stärkere Beteiligung bei der Vorhabensplanung und die Möglichkeit, eigene Belange einzubringen, möglich seien. Der Wunsch nach Diskussionen über eher grundsätzliche Fragen und andere Varianten standen auch bei einer Vertreterin bzw. einem Vertreter der Bürgerinitiative im Vordergrund. Andere Befragte kamen wiederum zu positiven Beurteilungen. Ein Vertreter einer Gemeinde hatte aufgrund fehlender Erfahrungen nur geringe Erwartungen an die ÖB. Im Zuge der Vorhabenrealisierung konnte jedoch durch die ÖB-Formate eine hohe Beteiligungsquote in der Bevölkerung und bei allen politischen Vertreterinnen und Vertretern erreicht werden, wodurch die Erwartungen rückblickend durch den Interviewten als übererfüllt eingeschätzt wurde.

6.5.6 Zusammenhangsanalysen

Für die nachlaufende ÖB waren neben den bisher dargestellten deskriptiven Auswertungen aufgrund ausreichender Fallzahlen auch Zusammenhangsanalysen möglich, wie bereits bei der frühen ÖB. Basierend auf den Daten der flächendeckenden Erhebung aller Vorhaben wurden bi- und multivariate Analysen durchgeführt, um den Zusammenhang und Einfluss verschiedene Akteure und unterschiedlicher Formattypen der nachlaufenden ÖB auf einzelne Aspekte zu analysieren.



In den Fragebögen zur nachlaufenden ÖB, die die RP quartalsweise ausgefüllt und übermittelt hatten, konnten die Befragten u.a. auch angeben, ob in der nachlaufenden ÖB

- Vereinbarungen während der Bau- bzw. Realisierungsphase getroffen wurden,
- Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase ergriffen wurden,
- Konflikte vermindert wurden.

Diese drei Variablen stellten jeweils die abhängige Variable dar. Es geht im Folgenden darum, zu prüfen, ob Faktoren existieren, die Einfluss darauf haben, dass Vereinbarungen getroffen, Monitoringmaßnahmen ergriffen und Konflikte verringert wurden. So wird mit Hilfe logistischer Regressionsanalysen analysiert, ob die Anzahl der teilnehmenden Akteursgruppen und die unterschiedlichen Formattypen (informierend, anhörend, beteiligend) einen Einfluss ausüben. Mit anderen Worten ausgedrückt, wurden folgende Fragen überprüft:

- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Vereinbarungen getroffen wurden?
- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Monitoringmaßnahmen ergriffen wurden?
- Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Konflikte gemindert wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Vereinbarungen getroffen wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Monitoringmaßnahmen ergriffen wurden?
- Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Konflikte gemindert wurden?

Bei den nachfolgenden Tabellen werden zur Interpretation der Effektstärke die Odds Ratios berechnet und ausgewiesen. Anhand der Odds Ratios kann eine Aussage getroffen werden, wie stark und in welche Richtung der Effekt der unabhängigen Variable (Anzahl unterschiedlicher Teilnehmender und unterschiedliche Formattypen) auf die abhängige Variable war. Diese Werte sind folgendermaßen zu interpretieren: Wenn die Odds Ratios größer als 1 sind, ist die Wahrscheinlichkeit für das Eintreffen der abhängigen Variable erhöht. Sind die Odds Ratios kleiner als 1 gibt es eine geringere Wahrscheinlichkeit dafür, dass das Ereignis der abhängigen Variable eintritt.

Bei den nachfolgenden Analysen wurde zweistufig vorgegangen. In einem ersten Schritt wurden jeweils bivariate logistische Regressionen gerechnet, um zu analysieren, ob ein Zusammenhang zwischen den Variablen vorliegt. Auf eine Ausweisung der Berechnungen der bivariaten logistischen Regressionen wird im Folgenden verzichtet, es werden zur besseren Lesbarkeit nur die Ergebnisse berichtet. Im Anschluss an die bivariaten logistischen Analysen wurden multivariate logistische Regressionsanalysen geschätzt, um zu prüfen, ob die aufgedeckten Zusammenhänge auch kausal interpretiert werden können. Diese Tabellen werden auch ausgewiesen.



Akteure und deren Einfluss auf das Zustandekommen von Vereinbarungen³³⁴

Die Prüfung der bivariaten Zusammenhänge war eindeutig. Bei allen untersuchten Akteuren (Abteilungen des eigenen RP, Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen sowie Bürgerinnen und Bürger) bestand ein negativer Effekt auf das Zustandekommen von Vereinbarungen über die Realisierung. Durch eine steigende Anzahl teilnehmender Akteure der genannten Gruppen sank die Wahrscheinlichkeit, dass Vereinbarungen über die Realisierung getroffen wurden. Die unterschiedlichen untersuchten Akteure hatten demnach keinen positiven Einfluss darauf, dass Vereinbarungen über die Realisierung getroffen wurden. Ganz im Gegenteil: Je mehr Akteure dabei waren, umso unwahrscheinlicher wurde es, dass entsprechende Vereinbarungen zustande kamen.

Tabelle 17 zeigt die Ergebnisse der multivariaten Analyse. Der Effekt der Anzahl der teilnehmenden Akteure ging in dieselbe Richtung. Somit war die Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen von Vereinbarungen durch die steigende Anzahl der teilnehmenden Akteure geringer. Die multivariaten Analysen konnten demnach die bivariaten Ergebnisse bestätigen, wobei die steigende Anzahl teilnehmender Kommunen im Vergleich zu den anderen beiden Akteuren einen stärkeren negativen Einfluss hatte. Die Analysen zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen für Vereinbarungen geringer wurde, wenn die Anzahl der teilnehmenden Akteure stieg.

Tabelle 17: Multivariate Analyse Zusammenhang Teilnehmende Akteure und Ergebnis Vereinbarungen

Abhängige Variable: Ergebnis Vereinbarungen	
	Odds Ratio
Intercept	0.002
Anzahl Teilnehmende Abteilungen RP	0.67
Anzahl Teilnehmende Bürgerinnen und Bürger	0.93
Anzahl Teilnehmende Kommunen	0.16
N	77

Formate und deren Einfluss auf das Zustandekommen von Vereinbarungen³³⁵

Nicht nur die Anzahl der unterschiedlichen teilnehmenden Akteure und deren Einfluss auf das Zustandekommen von Vereinbarungen über die Realisierung wurden analysiert, sondern auch der Einfluss der verschiedenen Formattypen. Für die bivariaten und multivariaten Analysen wurden die einzelnen Formate einer jeden Kategorie (informierend, anhörend und beteiligend) in einem Index zusammengefasst.

³³⁴ Es wurden für alle Akteure bivariete logistische Regressionen gerechnet. Jedoch nur bei drei Akteuren war das Ergebnis signifikant, bei allen anderen sind somit keine inhaltlichen Aussagen über den Zusammenhang und Einfluss möglich.

³³⁵ Es wurden für alle Formattypen bivariete logistische Regressionen geschätzt, jedoch bei den beteiligenden Formaten konnte kein signifikantes Ergebnis ermittelt werden und somit ist hierzu keine inhaltliche Aussage über den Zusammenhang und Einfluss möglich.



Die Ergebnisse der bivariaten Analysen zeigen einen stark positiven Zusammenhang, d. h., dass die Durchführung informierender und anhörender Formate dazu führte, dass wahrscheinlich mehr Vereinbarungen über die Realisierung zustande kamen. Demnach wurden Akteure durch die ÖB-Maßnahmen nicht nur informiert und deren Belange werden angehört. Darüber hinaus trägt die Durchführung und die Nutzung bzw. Teilnahme an diesen Formaten eher dazu bei, dass Vereinbarungen über die Realisierung zustande kommen.

Auch hier wurde wieder geprüft, ob die Zusammenhänge zufällig zustande kamen oder kausal interpretiert werden können (siehe Tabelle 18). Die Effekte blieben erhalten, d. h. sowohl informierende als auch anhörende hatten einen starken positiven Effekt auf das Zustandekommen von Vereinbarungen. Dies bedeutet, dass sowohl die Durchführung von informierenden als auch anhörenden Formaten dazu führt, dass häufiger Vereinbarungen über die Realisierung zustande kamen.

Tabelle 18: Multivariate Analyse Zusammenhang Formate und Ergebnis Vereinbarungen

Abhängige Variable: Ergebnis Vereinbarungen über die Realisierung	
	Odds Ratio
Intercept	0.02
Index Informierende Formate Insgesamt	16.70
Index Anhörende Formate Insgesamt	53.65
N	106

Akteure und deren Einfluss auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen³³⁶

Nicht nur der Einfluss der teilnehmenden Akteure und durchgeführten Formate auf das Zustandekommen von Vereinbarungen über die Realisierung wurden analysiert, sondern auch deren Einfluss auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase wurde geprüft.

Die bivariaten Analysen konnten folgende Zusammenhänge aufdecken: Bei allen Akteuren konnte ein negativer Effekt auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase identifiziert werden. Dies bedeutet, dass eine steigende Anzahl der jeweiligen Akteursgruppen die Wahrscheinlichkeit für Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase gesenkt hat und weniger Monitoringmaßnahmen vereinbart wurden.

Nicht nur bivariate Analysen wurden durchgeführt, sondern auch multivariate logistische Analysen. Bei der multivariaten logistischen Regression mit allen teilnehmenden Akteuren aus den bivariaten Analysen (Abteilungen RP, Kommunen, Bürgerinnen und Bürger) gab es keine signifikanten Ergebnisse. Somit sind die durch die bivariaten Analysen errechneten Effekte rein zufällig und können nicht kausal interpretiert werden.

³³⁶ Es wurden für alle Akteure bivariate logistische Regressionen gerechnet. Jedoch nur bei drei Akteuren war das Ergebnis signifikant, bei allen anderen sind somit keine inhaltlichen Aussagen über den Zusammenhang und Einfluss möglich.



Formate und deren Einfluss auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen³³⁷

Ebenso der Einfluss der verschiedenen Formattypen auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase wurde im Rahmen einer logistischen Regression analysiert. Die bivariaten Analysen zeigten starke positive Effekte von informierenden und anhörenden Formaten auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen. Je häufiger anhörende und informierende Formate durchgeführt wurden, desto wahrscheinlicher war es, dass Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase durchgeführt wurden. Die multivariate logistische Analyse (siehe Tabelle 19) konnte den Einfluss der Formate und auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase bestätigen. Die Durchführung informierender und anhörender Formate hatten einen positiven Einfluss, d. h. die Wahrscheinlichkeit von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase stieg durch die Durchführung informierender und anhörender Formate in der nachlaufenden ÖB.

Tabelle 19: Multivariate Analyse Zusammenhang Formate und Ergebnis Monitoring

Abhängige Variable: Ergebnis Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase	
	Odds Ratio
Intercept	0.004
Index Informierende Formate Insgesamt	69.35
Index Anhörende Formate Insgesamt	55.37
N	91

Akteure, Formattypen und deren Einfluss auf die Konflikthaftigkeit³³⁸

Der Einfluss der Anzahl der teilnehmenden Akteursgruppen und der durchgeführten Formattypen jeder Kategorie auf die Minderung von Konflikten konnte ebenfalls multivariat geprüft werden. Da die abhängige Variable Konflikthaftigkeit nicht binär, also 0 und 1, codiert/abgefragt wurde, sondern eine Antwortskala von 1 (Eingetreten), 2 (Angemessen), 3 (Niedrig) und 4 (Kann ich nicht beurteilen) hatte, wurde eine OLS Regression geschätzt.

Die Einzelanalysen ergaben einen schwachen negativen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter der Abteilungen des eigenen RP und einer Konfliktminderung. Inhaltlich bedeutet dies, dass eine höhere Anzahl Teilnehmender der Abteilungen des RP dazu führte, dass eine Minderung von Konflikten eingetreten war. Im Gegensatz dazu gab es einen positiven Zusammenhang von Kommunen und Konfliktminderung. Dies bedeutet, dass eine steigende Anzahl teilnehmender Kommunen im Gegensatz zu der Anzahl der teilnehmenden Abteilungen der RP eher zu keiner spürbaren Wirkung in der Minderung von Konflikten führte.

Was den Zusammenhang von der Durchführung unterschiedlicher Formattypen und der Konflikthaftigkeit angeht, zeigen die bivariaten Analysen, dass anhörende Formate einen starken

³³⁷ Die bivariate logistische Regression mit den beteiligten Formaten ergab kein signifikantes Ergebnis und somit war hierzu keine inhaltliche Aussage zum Einfluss der beteiligten Formate auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase möglich.

³³⁸ Es wurden für alle Akteure und Formattypen bivariate logistische Regressionen gerechnet. Jedoch nur bei zwei Akteuren und einem Format war das Ergebnis signifikant, bei allen anderen sind somit keine inhaltlichen Aussagen über den Zusammenhang und Einfluss möglich.



negativen Einfluss auf die Minderung von Konflikten hatten, d. h. die Durchführung anhörender Formate führte dazu, dass eine Minderung von Konflikten eintrat.

In einem nächsten Schritt wurden die die Variablen aus den bivariaten Analysen (Anzahl Teilnehmende Abteilung der RP, Anzahl Teilnehmende Kommunen und Anhörende Formate) gemeinsam in einem Modell mit Hilfe einer multivariaten OLS Regression geschätzt. Tabelle 20 zeigt, dass nur der Einfluss der anhörenden Formate statistisch signifikant bleibt und somit als einziger Effekt interpretiert werden kann. Demnach führte die Durchführung anhörender Formate zu einer Minderung von Konflikten.

Tabelle 20: Multivariate Analyse Zusammenhang Formate, Akteure und Bewertung Konfliktminderung

Abhängige Variable: Minderung von Konflikten	
	Model
Intercept	2.82*** (0.53)
Anzahl Teilnehmende Abteilungen RP	0.01 (0.41)
Anzahl Teilnehmende Kommunen	0.11 (0.19)
Index Anhörende Formate insgesamt	-1.95*** (0.18)
R ²	0.64
Adj. R ²	0.63
N	84

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

Ergebnisse

In Bezug auf die eingangs aufgeworfenen Fragen sehen die Antworten folgendermaßen aus:

1. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Vereinbarungen getroffen wurden?
Die Anzahl der Teilnehmenden der Abteilungen des eigenen RP, der Kommunen sowie der Bürgerinnen und Bürger hat einen negativen Einfluss, d. h. dass die Wahrscheinlichkeit für das Zustandekommen für Vereinbarungen geringer wurde, wenn die Anzahl dieser teilnehmenden Akteure stieg.
2. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe einen Einfluss darauf, ob Monitoringmaßnahmen ergriffen wurden?
Die Analysen konnten keine kausalen Zusammenhänge ermitteln.
3. Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Vereinbarungen getroffen wurden?
Die Durchführung informierender und anhörender Formate führt dazu, dass häufiger Vereinbarungen über die Realisierung zustande kamen.
4. Hat der durchgeführte Formattyp einen Einfluss darauf, ob Monitoringmaßnahmen ergriffen wurden?
Die Durchführung informierender und anhörender Formate hatten einen positiven Einfluss, d. h. die Wahrscheinlichkeit von Monitoringmaßnahmen in der Betriebsphase



stieg durch die Durchführung informierender und anhörender Formate in der nachlaufenden ÖB.

5. Haben die Teilnehmenden einer bestimmten Akteursgruppe oder die durchgeführten Formattypen einen Einfluss darauf, ob Konflikte gemindert wurden?

Die Analysen können nur statistisch signifikante Zusammenhänge für die anhörenden Formate ermitteln. Demnach führt die Durchführung anhörender Formate zu einer Minderung von Konflikten.

6.5.7 Zusammenfassung

Die Neuerungen der VwV ÖB betreffen auch die nachlaufende ÖB. Die darin enthaltenen Vorgaben sollen eine sinnvolle und notwendige Beteiligung in der Bau- und Realisierungsphase sicherstellen. Wie die von den Vorhabenträgern übermittelten Aufwände dokumentieren, nahmen die Vorhabenträger diese Vorgaben ernst. Zwar fielen die Aufwände geringer aus als in der frühen ÖB, jedoch zeigten die eingesetzten Personenstunden, dass ÖB-Maßnahmen in nennenswertem Umfang durchgeführt wurden. Was den Erfolg der Formate angeht, so kam das Evaluationsteam in einigen zentralen Aspekten zu einem positiven Fazit, denn die ermittelten Auswirkungen der nachlaufenden ÖB auf unterschiedliche Aspekte fielen fast durchgängig positiv aus. So konnte die Konflikthaftigkeit verringert und die Kommunikation verbessert werden. Des Weiteren wurde der Nutzen der nachlaufenden ÖB für die Verwirklichung des Vorhabens und die eigene Behörde als hoch bewertet. Diesen positiven Bewertungen stand die Wahrnehmung gegenüber, dass der Arbeitsumfang und die Kosten gestiegen seien. Dass jedoch diese Mehraufwände nicht nur negativ zu bewerten sind, machten die Aussagen einiger Interviewter deutlich. Vielmehr sei der Mehraufwand aufgrund der positiven Konsequenzen zu rechtfertigen.

Formate wurden in der nachlaufenden ÖB insbesondere zur Information und Anhörung durchgeführt. Teilnehmende der Formate waren größtenteils betroffene Bürgerinnen und Bürger, die in sehr großer Anzahl die angebotenen Formate der Vorhabenträger besuchten. Diese wurden vonseiten der Vorhabenträger auch als relevante Akteure eingestuft.

Was den Einfluss von Akteuren und die Durchführung von ÖB-Formaten auf das Zustandekommen von Vereinbarungen über die Realisierung, die Durchführung von Monitoringmaßnahmen und die Minderung von Konflikten angeht, konnten multivariate Analysen einige wichtige Erkenntnisse liefern. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass Vereinbarungen getroffen wurden geringer, je mehr Bürgerinnen und Bürger sowie Abteilungen der RP und Kommunen teilnahmen. Allerdings hatte die Durchführung informierender und anhörender ÖB-Formate einen positiven Einfluss auf das Zustandekommen von Vereinbarungen. Das Gleiche gilt in Bezug auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen. Die Durchführung anhörender Formate erhöhte zudem die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte minimiert wurden. Insofern belegen die Zusammenhangsanalysen den Erfolg der durchgeführten ÖB-Formate.

Was die Beteiligung angeht, so wurden durch die im Rahmen der vertieft untersuchten Vorhaben interviewten Stakeholder auch Optimierungspotenziale benannt. So wurde teilweise eine unzureichende Beteiligung an den Planungen der ÖB-Formate bemängelt. Immer wieder wurde auch kritisiert, dass der Einfluss der ÖB auf Grundsatzfragen (Standortauswahl und Bauausführung) sowie die Möglichkeit einer ‚echten‘ Beteiligung in dieser Phase zu gering sei.

Im Unterschied zur nicht-förmlichen ÖB kamen die Analysen der nachlaufenden ÖB zu einem eher positiven Ergebnis, insbesondere was die Untersuchung der Auswirkungen der nachlaufenden ÖB auf unterschiedliche Aspekte angeht. Was die Grundlage der Analysen angeht, so war diese breiter angelegt als bei der nicht-förmlichen ÖB. So hatten die RP für 65 Vorhaben



Informationen für wesentliche Parameter übermittelt, wobei zwei Erhebungsinstrumente auch der Untersuchung der Konflikthaftigkeit dienen. Darüber hinaus wurden zahlreiche Interviews mit Stakeholdern bei zwei ausgewählten Vorhaben geführt und ausgewertet. Auf dieser Grundlage kommt das Evaluationsteam zu dem Schluss, dass die nachlaufende ÖB einen wichtigen Stellenwert in der gesamten ÖB einnimmt und sowohl von den Vorhabenträgern als auch von den Beteiligten als sinnvoll erachtet wird. Gleichwohl machten die Interviews deutlich, dass die Kommunikation über Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung in den unterschiedlichen Phasen eines Vorhabens durchgängig, und auch in dieser Phase, eine zentrale Komponente bei der erfolgreichen Durchführung von ÖB darstellt.

6.6 Phasenübergreifende Ergebnisse

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Ergebnisse phasendifferenziert dargestellt. In diesem Kapitel werden zum einen die Einstellungen und Bewertungen der Akteure sowie die Auswirkungen der ÖB auf relevante Aspekte phasenübergreifend beleuchtet. Zum anderen werden neue Fragen erörtert, die in Bezug auf die VwV ÖB relevant sind und vorrangig in einer phasenübergreifenden Betrachtung sinnvoll sind: Bewertung der VwV ÖB in Bezug auf deren Mehrwert und Weiterführung, die Situation der Ressourcen in den RP, der Umgang mit internem Wissen und Erfahrungen. Abschließend werden die Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

6.6.1 Einstellungen, Bewertungen und Auswirkungen

6.6.1.1 Wirkungen informeller Beteiligung

Es ist ein explizites Ziel der Landesregierung eine neue „Beteiligungs- und Planungskultur zu schaffen“³³⁹. Mit Hilfe informeller ÖB-Maßnahmen soll die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig einbezogen werden, um die Planung und Durchführung von Vorhaben mitzugestalten. Die Wahrnehmungen der Stakeholder und Vorhabenträger waren in diesem Zusammenhang mehrheitlich positiv. So sei die Beteiligungskultur gefördert worden. Grundlage dieser positiven Gesamtbewertung stellten unterschiedliche Einzelaspekte dar. Der Aspekt Transparenz spielt dabei eine herausgehobene Rolle, insbesondere die erhöhte Transparenz der Prozesse wurde dabei durchgängig betont. So ermögliche eine transparente Planung eine bessere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, weil dadurch eine aktive Einbringung von Vorschlägen in den Verfahrensablauf eröffnet werde und politische Entscheidungen nachvollziehbar gemacht würden. Für eine wahrgenommene transparente Prozessqualität sei es unabdingbar, dass ein Dialog auf Augenhöhe stattfinde. Diese wertschätzende Grundhaltung existierte nach der überwiegenden Ansicht der Befragten.

Dem Anspruch nach Mitgestaltung auf Seiten der Bürgerinnen und Bürger sowie von weiteren Akteursgruppen steht häufig die Befürchtung der Durchführenden gegenüber, dass als Folge der Beteiligung die Planungen verzögert werden würden. Dass bei dem Thema Partizipation und Beschleunigung von Verfahren im Hinblick auf Infrastrukturprojekte gegensätzliche Ansichten existieren, konnten auch die Analysen des Evaluationsteams belegen. So dominierte unter den Vorhabenträgern die Wahrnehmung einer zeitlichen Verlängerung der Planungen durch die Beteiligung. Andere Stakeholder sahen dagegen keine negativen zeitlichen Auswirkungen.

³³⁹ Vgl. Planungsleitfaden, S.8.



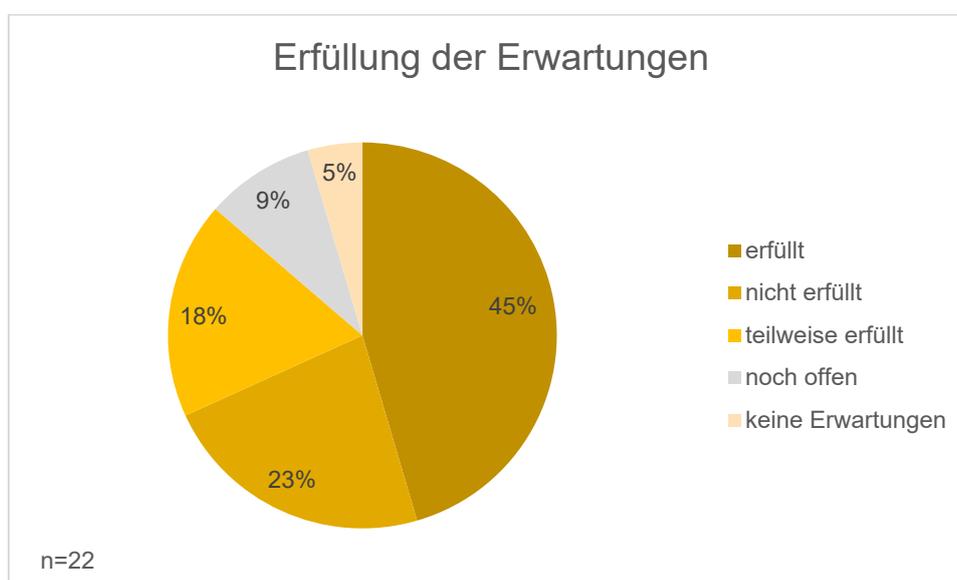
6.6.1.2 Erwartungen der Stakeholder

Das Wissen, die Klärung und der Umgang mit den Erwartungen von Stakeholdern an die ÖB sind für eine erfolgreiche ÖB besonders wichtig. Deshalb sind das Beteiligungsscoping und die Umfeldanalyse relevante Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle relevanten Akteure mit den unterschiedlichen Haltungen dem Vorhaben und der Planung gegenüber eingebunden werden können. Dabei werden nicht nur Informationen über die Akteure, sondern auch Hintergrundinformationen für den gesamten Beteiligungsprozess ermittelt. Darüber hinaus kann ein offener Austausch über realistische, aber auch unrealistische Erwartungen geführt werden, um Konflikte vorzubeugen.

Zuvorderst bestand auf Seiten der befragten Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden, Verbänden und Bürgerinitiativen die Erwartung, dass die eigenen Positionen und Interessen eingebracht werden können. An zweiter Stelle wurde der Bedarf nach verständlichen Informationen formuliert. Des Weiteren bestand die Erwartung, dass die Bereitschaft für Diskussionen besteht und eine gemeinsame Entscheidung für die beste Alternative erfolgt. Damit zusammenhängend sollte die Möglichkeit von Planänderungen realisierbar sein. Zwei weitere relevante Erwartungen bestanden darin, dass durch die ÖB Konflikte frühzeitig erkannt und Akzeptanz des Verfahrens gesteigert werden sollte.

Wie Abbildung 57 verdeutlicht, wurden die Erwartungen der Stakeholder weitgehend erfüllt.

Abbildung 57: Soll-Ist-Vergleich der Erwartungen



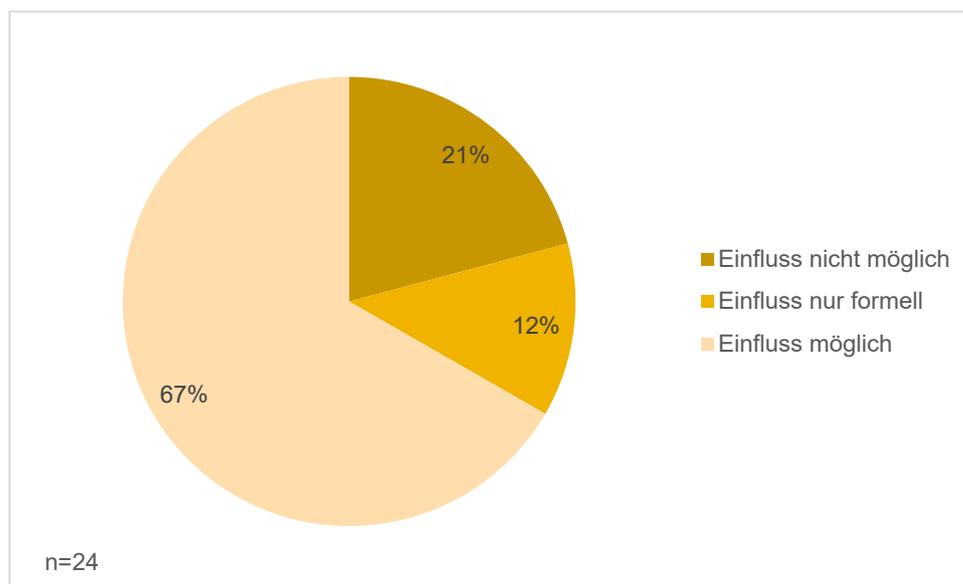
Anmerkung: n= Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

So gaben 45 Prozent an, dass deren Erwartungen erfüllt worden seien, und weitere 18 Prozent sahen ihre Erwartungen teilweise erfüllt. Gleichwohl hatte ein knappes Viertel die Wahrnehmung, dass die Erwartungen nicht erfüllt worden seien. Insbesondere bei den Vertreterinnen und Vertretern von Bürgerinitiativen dominierte eine kritische Sicht. Hier wurde die Bedeutung der offenen Kommunikation über die Möglichkeiten und Grenzen informeller Beteiligung deutlich. So wurde vonseiten der Bürgerinitiativen vorrangig die fehlende Möglichkeit von grundsätzlichen Planänderungen bemängelt.



Die Stakeholder hatten, wie dargestellt, an erster Stelle die Erwartung formuliert, eigene Belange einbringen zu können und dadurch Einfluss auszuüben. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Vorhaben wurden von allen interviewten Stakeholdern sehr positiv beurteilt (siehe Abbildung 58).

Abbildung 58: Wahrgenommene Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Vorhaben



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

So waren zwei Drittel der Ansicht, dass eine Einflussnahme auf das Vorhaben durch informelle Beteiligung möglich sei, weitere zwölf Prozent kamen zu der Beurteilung, dass ein Einfluss nur über die formellen Verfahren ausgeübt werden könne. Keine Einflussmöglichkeiten sahen 21 Prozent der interviewten Stakeholder. Dieses Ergebnis zeigt, dass es den Vorhabenträgern in großem Umfang gelungen ist, die ÖB im Sinne der VwV ÖB zu planen und durchzuführen. Schließlich soll die ÖB „tatsächlichen Einfluss auf die Gestaltung der Infrastrukturmaßnahme haben“³⁴⁰. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sahen die Befragten vor allem durch die frühzeitige Einbindung und die informellen Gespräche sowie der im Beteiligungsscoping durchgeführten ÖB-Maßnahmen. Allerdings seien die Einflussmöglichkeiten abhängig vom Zeitpunkt, in welchem sich das Vorhaben befindet. So seien in der frühen Phase die Spielräume für Veränderungen am größten, was die Bedeutsamkeit einer möglichst frühzeitigen Einbindung nochmals unterstreicht.

6.6.1.3 Akzeptanz des Verfahrens und Vorhabens

In den phasendifferenzierten Kapiteln wurde bereits auf die Unterscheidung und auch Bedeutsamkeit von Akzeptanz eingegangen. Wie bereits erwähnt, wird häufig die Annahme bzw. Hoffnung einer akzeptanzfördernden Wirkung von Bürgerbeteiligung formuliert. Vorhabenträger sehen sich bei der Durchführung von Vorhaben mit widerstreitenden Positionen konfrontiert, die sich häufig kaum auflösen lassen. Insofern ist es für die Durchführenden wichtig zwischen Vorhabens- und Verfahrensakzeptanz zu unterscheiden. So können Akteursgruppen mit einem Vorhaben selbst nicht einverstanden sein und keine ÖB-Maßnahmen vermögen

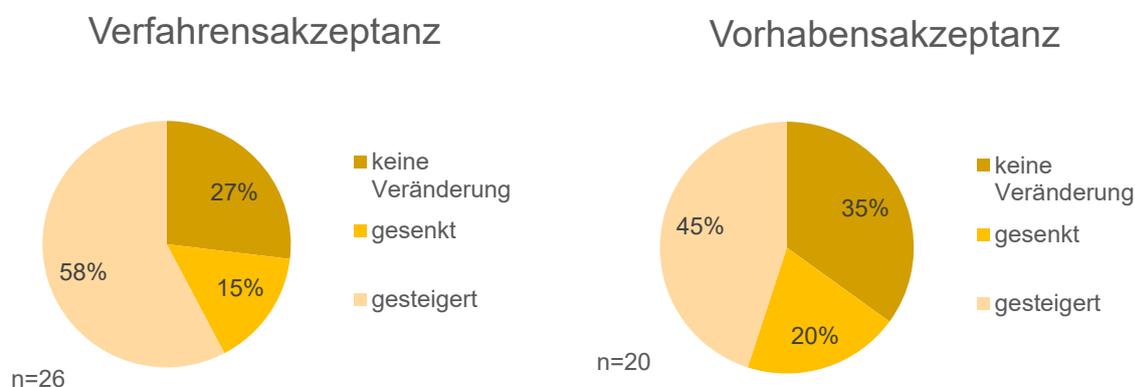
³⁴⁰ Vgl. Planungsleitfaden, S. 58.



eine Änderung der Einstellung zu bewirken. Jedoch kann eine das Vorhaben ablehnende Person von der Fairness und Rechtmäßigkeit des Verfahrens überzeugt sein. Insofern kann die Planung und Durchführung von ÖB-Maßnahmen viel dazu beitragen, dass das Verfahren akzeptiert wird und in Folge die Konflikthaftigkeit abnimmt. Entsprechend sollte das primäre Ziel von ÖB-Maßnahmen in der Steigerung der Verfahrensakzeptanz liegen, denn Befunde aus der Forschung belegen akzeptanzfördernde Wirkungen auf Verfahren und weniger auf Vorhaben.³⁴¹

Wie Abbildung 59 darstellt, wurden sowohl die Verfahrens- als auch die Vorhabensakzeptanz durch die ÖB positiv beeinflusst. Dieses Ergebnis ist in Anbetracht der formulierten Erkenntnisse aus der Forschung durchaus bemerkenswert.

Abbildung 59: Einfluss der ÖB auf die Akzeptanz des Vorhabens und Verfahrens³⁴²



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

Mehr als die Hälfte der befragten Stakeholder und Vorhabenträger waren der Ansicht, dass die ÖB einen positiven Einfluss auf die Verfahrensakzeptanz hatte (58 Prozent). 27 Prozent nahmen keine Veränderung der Einstellungen wahr und 15 Prozent sprachen der ÖB einen negativen Einfluss zu. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Vorhabenträgern nahmen eine akzeptanzfördernde Wirkung wahr. Verbände äußerten sich ambivalent und lediglich Bürgerinitiativen stellten einen negativen Einfluss fest.

Die Gründe für eine gesteigerte Akzeptanz lagen nach Ansicht der Vorhabenträger und Gemeinden in der aktiven und frühzeitigen Einbindung aller Akteure. Auch eine größtmögliche Transparenz der Verfahren durch die Offenlegung der Abwägungsprozesse und Nachvollziehbarkeit der Argumente sei förderlich gewesen. Der ernsthafte Einbezug und Umgang mit den Belangen sowie die Aufnahme der Einwendungen wurden des Weiteren genannt. Die Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerinitiativen belegten ihre negative Sichtweise mit dem Argument, dass keine ernsthafte Beteiligung stattgefunden habe, weil keine Gestaltungsspielräume

³⁴¹ Bertelsmann Stiftung (2014), S. 38 ff.

³⁴² In der Abbildung sind die Prozentangaben der Befragten aufgeführt, die eine Aussage dazu formulieren konnten. So lag der Anteil der Personen, die bei der Verfahrensakzeptanz keine Aussage getroffen hatten bei zehn Prozent und bei der Vorhabensakzeptanz bei 29 Prozent. Die Gründe, warum keine Aussagen getroffen wurden, liegen einerseits in dem Umstand begründet, dass sich das Vorhaben in einer sehr frühen Phase befunden hatte. Andererseits fühlten sich manche Befragte nicht in der Lage, eine Bewertung abzugeben.



existierten. Offenbar sei dies durch eine unzureichende Vermittlung der relevanten Themen geworden und weil Absprachen nicht eingehalten worden seien.

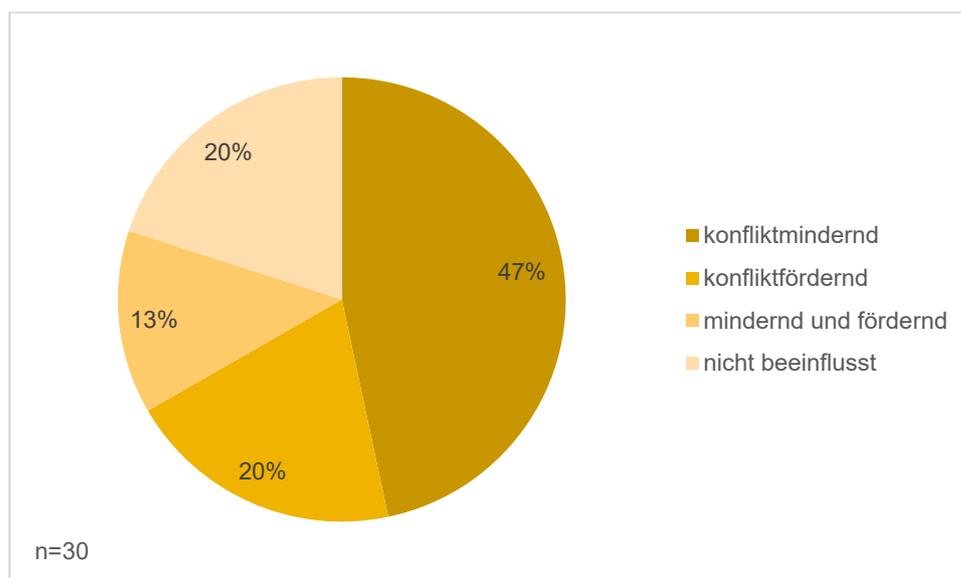
Die Vorhabensakzeptanz fiel etwas geringer als die Verfahrensakzeptanz aus. 45 Prozent der befragten Stakeholder und Vorhabenträger nahmen einen positiven Einfluss wahr, weitere 35 Prozent waren der Ansicht, dass keine Veränderungen stattgefunden hatten. Der geringste Anteil äußerte sich negativ. Hier wurde als Grund die grundsätzliche Notwendigkeit des Vorhabens genannt. Die Gründe für die positive Wahrnehmung ähnelten weitgehend denen der Verfahrensakzeptanz.

Zusammenfassend betrachtet kann ein positives Fazit gezogen werden: Der Einfluss der ÖB-Maßnahmen hat dazu geführt, dass vonseiten der Befragten die Verfahren weitgehend akzeptiert wurden. Selbst in Bezug auf die Vorhaben hatte sich die ÖB akzeptanzfördernd ausgewirkt.

6.6.1.4 Konfliktthafigkeit³⁴³

Konflikte sind bei der Planung und Diskussion eine Folge des Prozesses, insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten. So sind Planungsprozesse in ein System konkurrierender, oft gegensätzlicher Interessen eingebunden. Eine sachgerechte Lösung, die allen Akteuren gerecht wird, kann es dabei kaum geben. ÖB-Maßnahmen sollen dazu beitragen, Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen und damit umzugehen sowie in der Folge, Konflikte zu mindern. Inwieweit die ÖB-Maßnahmen in den vertieft untersuchten Vorhaben nach Ansicht der Stakeholder dieses Ziel erreichten, zeigt Abbildung 60.

Abbildung 60: Auswirkung der ÖB auf die Konfliktthafigkeit



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

³⁴³ In der Abbildung sind die Prozentangaben der Befragten aufgeführt, die eine Aussage dazu formulieren konnten. So lag der Anteil der Personen, die keine Aussage getroffen hatten bei 17 Prozent. Die Gründe, warum keine Aussagen getroffen wurden, liegen einerseits in dem Umstand begründet, dass sich das Vorhaben in einer sehr frühen Phase befunden hatte. Andererseits fühlten sich manche Befragte nicht in der Lage, eine Bewertung abzugeben.



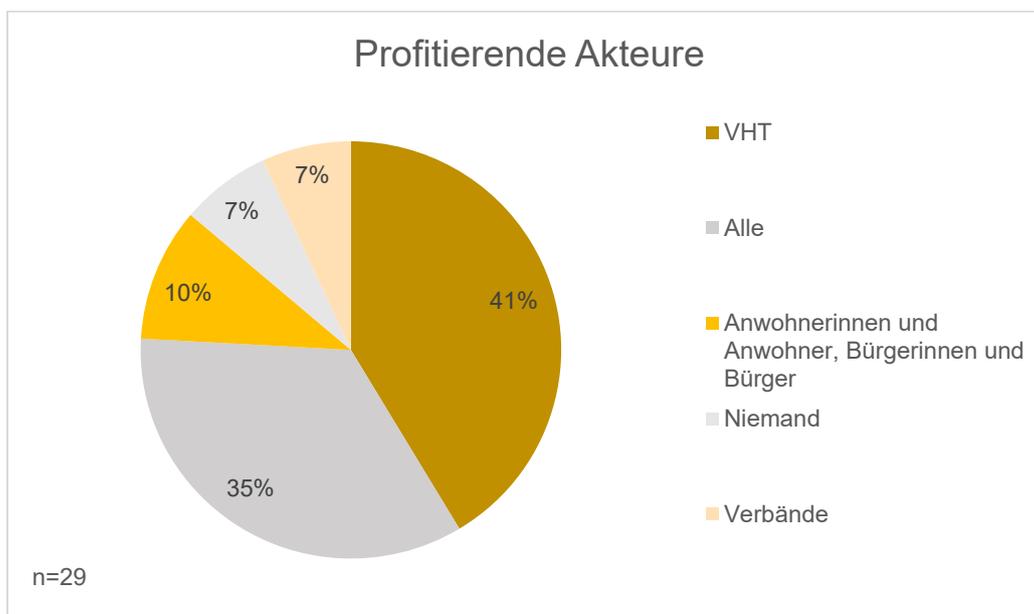
Nahezu die Hälfte der interviewten Stakeholder war der Ansicht, dass die ÖB dazu beiträgt, Konflikte zu mindern. Weitere 20 Prozent nahmen keinen Einfluss wahr und 13 Prozent beurteilten die Wirkung ambivalent. Eine Verschärfung der Konflikte konstatierten 20 Prozent der Befragten. Differenziert man diese Einschätzung nach Akteursgruppen bilden sich klare Unterschiede heraus: Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden positionierten sich deutlich positiv, Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Bürgerinitiativen sowie Vorhabenträger nahmen weniger einen positiven Einfluss wahr. Die Äußerungen der jeweiligen Personen machten deutlich, dass insbesondere die Vereinnahmung der ÖB-Maßnahmen durch Einzelpersonen bzw. -gruppen für diese Sichtweise verantwortlich waren. Andere Akteure führten zudem subjektiv wahrgenommene mangelnde Einflussmöglichkeiten auf das Vorhaben und fehlende Wertschätzung an.

Konfliktmindernd wirkten sich nach Äußerungen der Befragten die Auswahl passgenauer ÖB-Formate, der Einbezug externer Moderatorinnen und Moderatoren, die ernsthafte Beteiligung und Anhörung aller Akteure, ein transparenter Umgang und eine offene Kommunikation über die Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung.

6.6.1.5 Mehrwert der ÖB für Akteursgruppen

Die VwV ÖB will eine „verbesserte Bürgerbeteiligung“³⁴⁴ für Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus soll der Planungsleitfaden für die durchführenden Behörden eine praxistaugliche Hilfe sein sowie als „Handwerkszeug“³⁴⁵ für weitere Stakeholder dienen. Das Evaluationsteam hat daher überprüft, wie die Wahrnehmungen der Stakeholder ausfielen. Abbildung 61 verdeutlicht, welche Akteure die Stakeholder als Profiteure der ÖB wahrnehmen.

Abbildung 61: Mehrwert der ÖB für Akteursgruppen



³⁴⁴ Vgl. Planungsleitfaden, S. 13.

³⁴⁵ Vgl. Planungsleitfaden, S. 4.



Zunächst wird deutlich, dass aus Sicht der interviewten Stakeholder und Vorhabenträger nahezu alle Akteursgruppen von der ÖB profitierten. Denn die Aussage, dass niemand durch die ÖB gewinnt, formulierten nur sieben Prozent. Die Vorhabenträger schienen am stärksten von der ÖB zu profitieren. So entfielen 41 Prozent der Nennungen auf die Vorhabenträger, gefolgt von allen Akteuren, die in den Vorhaben involviert waren (35 Prozent aller Nennungen). Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Akteursgruppen verdeutlichte klare Unterschiede. So waren Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen der Ansicht, dass ÖB für alle gut sei, nur nicht für die eigene Gruppe.

Gründe für den Mehrwert der ÖB für die Vorhabenträger lagen nach Aussage der Befragten in der Möglichkeit zur besseren Vorbereitung auf das Vorhaben und das Verfahren, in der Förderung der Akzeptanz und dem Erwerb lokalen Wissens. Alle Beteiligten profitierten insbesondere durch die Möglichkeit der Einflussnahme und der bereitgestellten Informationen sowie durch die offene, faire und transparente Beteiligung.

6.6.2 Planung und Ressourcen

Die Zuständigkeit für die ÖB innerhalb der Abteilungen 4 und 5 der RP liegt bei den ÖB-Referentinnen und Referenten. Je nach Abteilung und Bedarf sind ungefähr vier bis fünf Stellen für die ÖB-Referentinnen und Referenten vorgesehen (siehe dazu auch Kapitel 6.1.3). Zu den Aufgaben gehört die Beratung und Unterstützung bei der Planung, Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der ÖB bei beteiligungsrelevanten Projekten. Die Zuständigkeit für jegliche Entscheidungen bezüglich der ÖB liegt jedoch, laut Aussage einer ÖB-Referentin, bei den Fachreferaten bzw. Projektleitungen. Darüber hinaus wurde in den RP jeweils eine abteilungsübergreifende Koordinierungsstelle eingerichtet, die als Schnittstelle zwischen den ÖB-Verantwortlichen und der Hausspitze fungiert, sowie den Beratungsbedarf hinsichtlich ÖB-Maßnahmen deckt, der auch abteilungsübergreifend aufkommt.

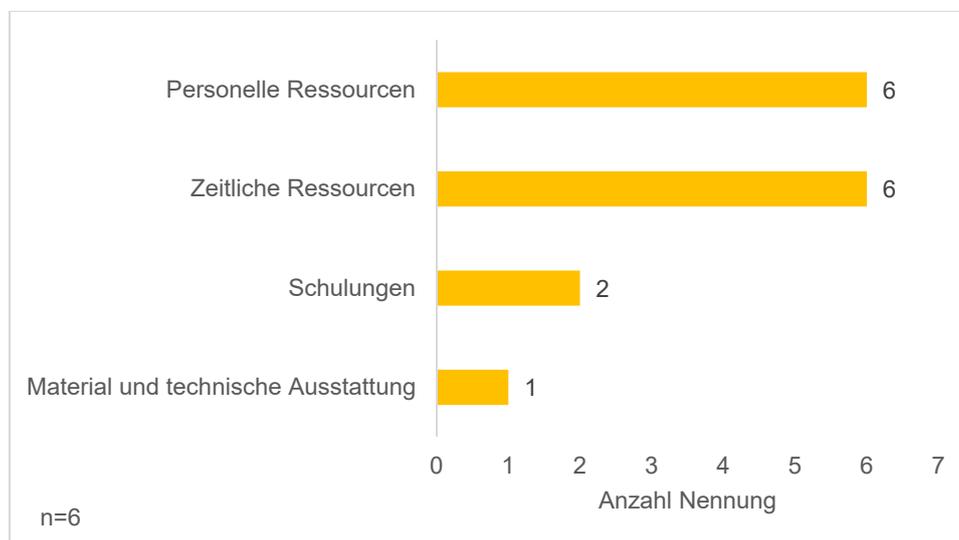
Neben den ÖB-Referentinnen und ÖB-Referenten sowie der jeweiligen Projektleitung (bzw. auch Projektbearbeiterinnen und Projektbearbeitern) werden weitere Personen in die Planung der ÖB eingebunden – abhängig von unterschiedlichen Faktoren. Je nach politischer Wichtigkeit des Vorhabens werden zusätzlich die Koordinierungsstelle sowie die Hausspitzen der RP in die Planung eingebunden, sowie zudem (im Rahmen des Beteiligungsscopings) werden unter Umständen auch die Abteilungsleitungen, Pressestellen sowie das Umweltministerium eingebunden. Abhängig von der fachlichen Ausrichtung sind ebenfalls abteilungsinterne Fachreferate bzw. andere Abteilungen des RP beteiligt. Gegebenenfalls werden neben den RP internen Personen externe Dienstleister bereits in die Planung der ÖB integriert (bspw. Projektsteuerungsbüros etc.). In Ausnahmefällen werden Projekte im Rahmen RP-übergreifender Programme durchgeführt, sodass in diesen Fällen Rücksprache zu dem federführenden RP Baden-Württembergs (falls abweichend von dem durchführenden RP) gehalten wird. Finanzreferate müssen in der Planung nicht eingebunden werden; die Finanzen der Fachreferate, und damit auch hinsichtlich der ÖB, werden von den Referaten selbst verwaltet.

Die Kritik an fehlenden Ressourcen für die Planung und Durchführung guter Bürgerbeteiligung ist ein vieldiskutiertes Thema. Die Diskussion verschärfte sich durch die Einführung der VwV ÖB, aufgrund der Befürchtung zusätzlichen Aufwandes. Das Evaluationsteam hat daher mit Hilfe einer standardisierten Befragung bei den exemplarisch ausgewählten Vorhaben geprüft, wie die Vorhabenträger ihre Ressourcen einschätzen und ob Bedarfe bestehen. Dabei gaben fünf Befragte an, dass alle notwendigen Ressourcen zur Verfügung stünden, weitere fünf Befragte kritisierten einen Mangel an Ressourcen und Hilfen. Abbildung 62 verdeutlicht, welche Ressourcen nach Auffassung der Vorhabenträger fehlten. Alle kritisierten einen personellen



und zeitlichen Mangel. Weiterhin wurde der Bedarf an Schulungen, Material und technischer Ausstattung formuliert.

Abbildung 62: Benötigte Ressourcen/Hilfen



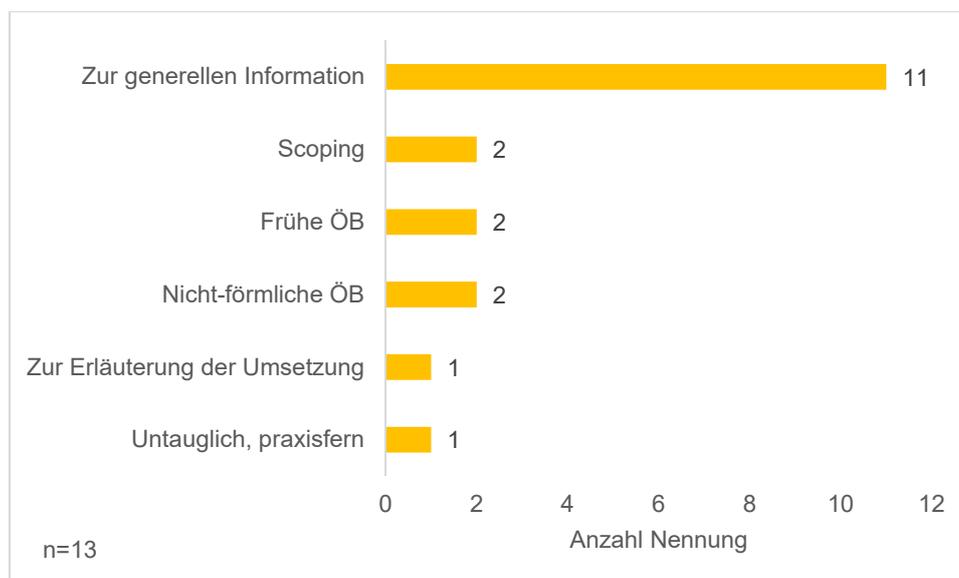
Anmerkung: n = Anzahl der Personen, die die Frage beantwortet haben

Negative Auswirkungen der fehlenden Kapazitäten auf die Durchführung der ÖB wurden hingegen eher wenig geäußert. Lediglich zwei Vorhabenträger konstatierten einen negativen Einfluss auf die Anzahl und den Umfang der Maßnahmen. Fehlende zeitliche Ressourcen seitens der Projektleitung führten darüber hinaus zu einer Verzögerung bei der Beantwortung von Fragen beteiligter Akteure. Auch die zeitlichen Ressourcen der ÖB-Referentinnen und ÖB-Referenten würden Flexibilität in der Leistung der wöchentlichen Arbeitsstunden aufgrund der notwendigen flexiblen Termingestaltung mit beteiligten Akteuren erfordern. Je nach Anzahl der an der Vorbereitung zu beteiligenden Akteure nehme die Zeit der Absprachen entsprechend zu. Nicht zuletzt deshalb wurden externe Dienstleister beauftragt. Hinsichtlich Schulungen gab es die positive Rückmeldung, dass diese jederzeit genehmigt und finanziert würden. Schulungsbedarf bestand nach Ansicht der Befragten in Bezug auf Eigentumsverhältnisse und Datenschutz: So seien die Grundbucheinträge nicht aktuell und die Hürden des Datenschutzes hoch, was in der Folge zu Problemen bei der Adresssuche führe. Darüber hinaus wurde die Einbindung neuer Medien in die ÖB als weiteres potenzielles Schulungsthema für andere ÖB-Verantwortlichen sowie als zukünftige Aufgabe genannt.

Als Hilfe für die durchführenden Behörden wurde der Planungsleitfaden entwickelt. Das Evaluationsteam hat zum einen untersucht, ob und für was der Planungsleitfaden eingesetzt wurde und zum anderen wie hilfreich dieser wahrgenommen wurde. Abbildung 63 gibt zunächst einen Überblick über die Verwendung. Fast alle der Befragten hatten angegeben, den Planungsleitfaden zur generellen Information genutzt zu haben. Nur eine Minderheit der Befragten hatte den Planungsleitfaden nicht verwendet, weil er nicht praxistauglich sei.



Abbildung 63: Verwendung des Planungsleitfadens



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

Den Mehrwert des Planungsleitfadens für die eigene Tätigkeit sollten die Befragten auf einer Skala von 1 (überhaupt nicht hilfreich) bis 5 (sehr hilfreich) bewerten. Die deskriptive Auswertung ergab, dass der Planungsleitfaden als weder hilfreich noch als nicht hilfreich empfunden wurde (Mittelwert von 3,2). Die Interviews vermittelten ein positiveres Bild. So wurde der Planungsleitfaden grundsätzlich als sinnvolles Instrument und gutes Handbuch für die Planung und Durchführung sowie darüber hinaus als Nachschlagewerk bewertet. Der Planungsleitfaden sei allgemein gehalten und es bedürfe jeweils einer Anpassung an das durchzuführende Projekt – mehr als eine allgemeine Darstellung könne der Leitfaden jedoch auch nicht leisten. Nichts desto weniger gibt es hinsichtlich der Ausgestaltung des Leitfadens einige Verbesserungsvorschläge der interviewten Vorhabenträger, die im Rahmen einer eventuellen Überarbeitung beachtet werden sollten.

Da die Nutzung des Planungsleitfadens nicht verpflichtend ist, können die mit der ÖB betrauten Akteure weitere Dokumente und Materialien zur Planung und Durchführung heranziehen. Entsprechend untersuchte das Evaluationsteam mit Hilfe standardisierter Umfragen in den exemplarisch ausgewählten Vorhaben, welche Dokumente bei der Planung und Durchführung seitens der Vorhabenträger zum Einsatz kamen. Dabei gaben vier Befragte an, ausschließlich auf den Planungsleitfaden zurückzugreifen. Des Weiteren wurden eigene Dokumente erstellt. Parallel zum Planungsleitfaden wurden auch hausinterne Leitlinien zur Umsetzung der ÖB bei Projekten, Wissen aus ÖB-relevanten Fachvorträgen im Rahmen der landesweiten Kerngruppe ÖB, Broschüren oder Newsletter verwendet. Ebenso wurden aber auch Unterlagen aus Fortbildungen und DIN-Normen sowie verschiedene Publikationen der Bertelsmann Stiftung und ein Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung sowie Internetquellen seitens der Vorhabenträger als Hilfen angegeben.

Hinsichtlich der Erstellung eigener Dokumente zeigte sich ein sehr unterschiedlicher Stand in den RP. Teilweise wurden eigene Dokumente zur Vorbereitung und Planung der ÖB im Allge-



meinen bzw. Checklisten zur Vorbereitung konkreter Formate entwickelt; teilweise waren eigene Dokumente nicht vorhanden bzw. den Interviewten nicht bekannt.³⁴⁶ In einem RP wurde für unterschiedliche (große, mittlere, kleine, konflikträchtige) Vorhaben jeweils ein standardisiertes Vorgehen in Form eines Ablaufs anhand mehrerer Schritte zur Durchführung der ÖB erstellt. Ziel war die Zusammenfassung wesentlicher Punkte des Planungsleitfadens, damit nicht alle Mitarbeitenden den Leitfaden durcharbeiten müssen. Darüber hinaus wurde ein Dokument entwickelt, das den Kern der ÖB erläutert. Zur Vorbereitung wurden darüber hinaus auch Internetquellen oder andere Projekte und Erfahrungen als Vorlage zur Planung der ÖB herangezogen. Hervorgehoben wurde auch die Einsetzung der ÖB-Referentinnen und ÖB-Referenten, die durch ihre Expertise einen Mehrwert in der Vorbereitung böten und als wertvolle Unterstützung angesehen wurden.

6.6.3 Internes Wissensmanagement

Wie bereits erwähnt, fanden regelmäßige Reflektionsgespräche zwischen den ÖB-Verantwortlichen im Rahmen der Durchführung eines ÖB-Prozesses statt. Häufig finden diese nach jedem durchgeführten Format oder im Rahmen der projektteam-internen Jour fixe statt. In einem RP fand ebenfalls ein Workshop für ÖB-Referentinnen und Referenten statt, der mit Einbindung von ÖB-erfahrenen Projektleitungen zum Ziel hatte, Erfahrungen und Wissen auszutauschen.

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass innerhalb der Projektteams wie auch RP intern und übergreifend kein systematisches Wissensmanagement vorgenommen wurde. Zwar findet im Rahmen der eben beschriebenen Reflektionen über einzelne durchgeführte Formate Austausch zwischen den ÖB-Verantwortlichen statt, ein standardisiertes und systematisches System zur Sicherung der Erfahrungen und damit verbundenem erworbenem Wissen über die Planung und Durchführung der ÖB existierte nicht. Die Idee der Einführung eines entsprechenden Systems wurde von den Vorhabenträgern positiv bewertet: Ein standardisiertes Wissensmanagement sei sinnvoll, ermögliche die Weitergabe von Wissen an andere bzw. neue Kolleginnen und Kollegen und könne gegebenenfalls zu grundsätzlichen Vereinbarungen über die Planung und Durchführung der ÖB innerhalb der einzelnen Abteilungen führen.

Sowohl die bereits existierenden Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen eines Vorhabens als auch die ÖB-Berichte (sowie die teilweise gemachten Zusammenfassungen über die ÖB-Planungsprozesse), die in den Planungsunterlagen Einzug finden, bilden eine erste Grundlage für den Aufbau eines Systems des Wissensmanagements. In Zusammenarbeit mit den ÖB-Verantwortlichen sollte eine Möglichkeit gefunden werden, wie die in den letzten vier Jahren gesammelten Erfahrungen aufbereitet werden und dadurch in neu beginnende Projekte einfließen können, um somit zu einem langfristigen Qualitätsanstieg der ÖB beitragen kann. Dies sollte sowohl innerhalb der Abteilungen der RP als auch RP übergreifend diskutiert werden.

6.6.4 Bewertung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung

6.6.4.1 Nutzen und Notwendigkeit der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung

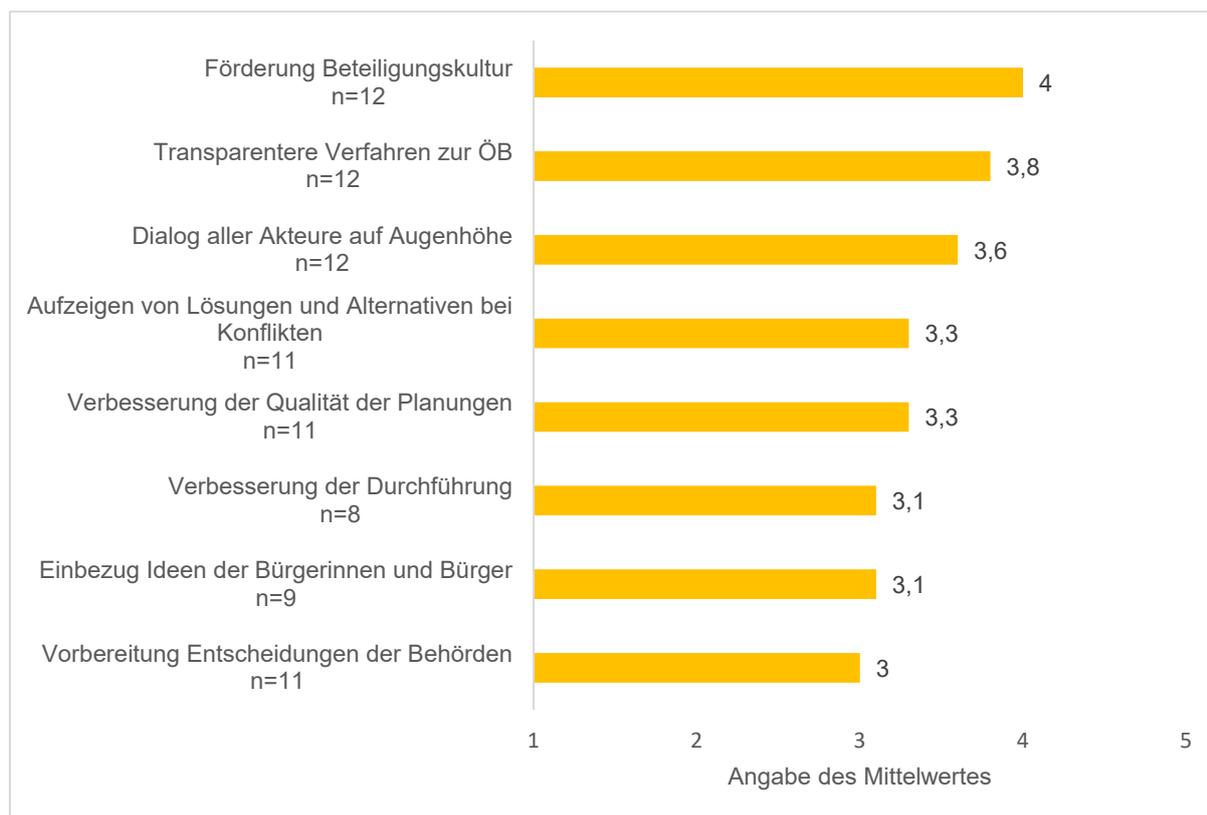
Durch die VwV ÖB wurden unterschiedliche Ziele verfolgt. Im Rahmen der standardisierten Befragung wurden den Vorhabenträger verschiedene Aussagen bezüglich der Ziele der VwV

³⁴⁶ Bei zwei RP wurden lediglich die Projektleitungen interviewt und keine ÖB-Referentinnen und Referenten. Möglich ist, dass die Projektleitungen über die Erstellung eigener Dokumente zur Durchführung der ÖB kein Wissen hatten und sich somit ein heterogenes Bild ergibt.



ÖB vorgelegt, die sie anhand einer Skala von 1 (wurden überhaupt nicht erreicht) bis 5 (wurden voll und ganz erreicht) bewerten sollten, um den Grad der Zielerreichung der VwV ÖB zu evaluieren. Abbildung 64 zeigt die Mittelwerte für jede Aussage bezüglich der verfolgten Ziele der VwV ÖB.

Abbildung 64: Ziele der VwV ÖB



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

Zunächst macht die Abbildung deutlich, dass alle Ziele der VwV ÖB zu einem gewissen Grad erreicht werden konnten. Vielmehr wurde das grundlegende Ziel einer Förderung der Beteiligungskultur realisiert. Auch in Bezug auf Transparenz und Wertschätzung gelangten die Befragten zu einer positiven Bewertung. Neutral fiel dagegen die Beurteilung der weiteren Ziele aus.

Die positive Wahrnehmung der VwV ÖB kam noch deutlicher in den Interviews zum Ausdruck. So äußerten sich die Befragten ausschließlich zustimmend über die mit der VwV ÖB entstandenen Veränderungen. Im Folgenden werden diese Veränderungen sowie der damit einhergehende, beschriebene Mehrwert der VwV ÖB für die interviewten Vorhabenträger dargestellt.

Eine der weitreichendsten Veränderung, die mit der Einführung der VwV ÖB einherging, war die Schaffung von zusätzlichen Stellen, die mit ÖB-Referentinnen und ÖB-Referenten besetzt wurden. Dadurch wurde laut den interviewten Vorhabenträgern Expertise gewonnen und ein klarer Zuständigkeitsbereich für die ÖB geschaffen. Damit einhergehend fand mit der Umsetzung der VwV ÖB eine Professionalisierung der Durchführung der ÖB statt. Die Organisation und Planung der ÖB verbesserte und beschleunigte sich, die Planungen wurden strategischer und die Qualität wie auch die Quantität der Formate nahm laut Vorhabenträger insbesondere



bei großen Vorhaben zu. Auch eine Systematisierung bei der Vorbereitung und Durchführung der Formate, des Beteiligungsscoping sowie der Umfeldanalyse fand statt. Es hätte eine Systematisierung der ÖB stattgefunden, die vor Einführung der VwV ÖB von den zufälligen Kompetenzen einzelner Personen abgehängt habe. Der Planungsleitfaden sowie die VwV ÖB hätten zur Strukturierung des Planungsprozesses der ÖB beigetragen. Die VwV ÖB stelle nun einen klaren rechtlichen Rahmen für die ÖB dar.

Insbesondere das Beteiligungsscoping wurde von mehreren Vorhabenträgern hervorgehoben: Durch eine frühzeitige Planung der ÖB könne eine vorhabenspezifische, angemessene ÖB vorbereitet werden und durch die Rückkopplung an die beteiligten Akteure bereits in der Planungsphase, könnten passende Formate gefunden werden. Damit trage das Beteiligungsscoping ebenfalls zu einer effizienten Planung bei, da unpassende, von den beteiligten Akteuren nicht gewollte Formate durch frühe Absprachen mit den Stakeholdern vermieden würden.

Zudem wurde durch die VwV ÖB die Relevanz und das Bewusstsein der Notwendigkeit einer ÖB bei entsprechenden Planungsprozessen innerhalb der RP gesteigert. Die VwV ÖB entspreche dem Zeitgeist und bediene den Anspruch der Stakeholder sowie der Bürgerinnen und Bürger beteiligt zu werden. In den RP hätte sich eine andere Mitsprachekultur entwickelt – eine Entwicklung, die die ÖB stärker als eine Dienstleistung statt der Umsetzung verbindlicher vorgegebener Maßnahmen versteht. Trotz dieser insgesamt positiven Entwicklung führte eine ÖB-Referentin an, dass die Wertschätzung gegenüber den Beteiligungsprozessen innerhalb der RP steigerungsfähig sei. Bei neuen Kolleginnen und Kollegen wiederum sei die ÖB inzwischen selbstverständlich und werde nicht hinterfragt. Von zwei Vorhabenträgern wurde der Mitsprachewille der Stakeholder als Bereicherung angesehen, trotzdem bleibe jedoch aufgrund der Komplexität und hohen fachlichen Anforderungen der Vorhaben das Problem, dass ein gewisser Informationsgrad der Beteiligten vorausgesetzt werde. Eine entsprechende Einarbeitung in die Themen bleibe stellenweise eine Voraussetzung für eine Mitarbeit auf fachplanerischer Ebene.

Eine ÖB-Referentin führte darüber hinaus an, dass sich seit der Umsetzung der VwV ÖB die Sorge vor vermeintlichen negativen Konsequenzen einer breiteren ÖB, d. h. Zeitverzögerungen oder eine Steigerung des Arbeitsaufwands, abgenommen habe.

Ein weiterer Mehrwert sei durch den notwendigen Beteiligungsbericht entstanden, der durch die VwV ÖB eingeführt wurde und eine stärkere Verknüpfung zwischen dem formellen Verfahren und der (frühen) ÖB herstelle. Auch die Vorhaben-Webseiten, die durch die VwV ÖB stärker genutzt wurden, seien ein Mehrwert. Hier können Informationen und Unterlagen eingestellt werden und tragen somit zur Steigerung der Transparenz der Vorhaben bzw. der Verfahren bei.

Die interviewten Vorhabenträger nahmen die Parallelität der VwV ÖB und des UVwG nicht als doppelte Anforderungen wahr. Auch einen Vorzug bzw. eine Rangordnung der beiden Regelungen gab es nicht, auch nicht seitens der Leitungsebenen. Teilweise wurde eine Übersicht über die beiden Regelungen mit juristischer Unterstützung hausintern erstellt. Häufig wurde die VwV ÖB als die für die Arbeit der interviewten Vorhabenträger relevantere Regelung angesehen, da diese mehr Anforderungen an die ÖB beinhalte als § 2 UVwG. Eine Gegenüberstellung der Anforderungen der VwV ÖB sowie des UVwG bewerteten dennoch einige der interviewten Vorhabenträger als hilfreich.



6.6.4.2 Weiterführung der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und Umgang mit Erfahrungen

Da die Landesregierung über die Weiterführung der VwV ÖB zu entscheiden hat, wurde seitens des Evaluationsteams die Wahrnehmung der Vorhabenträger über die Fortführung bzw. Weiterentwicklung der VwV ÖB untersucht. Die Befragten konnten ihre Bewertung anhand einer Skala mit vier Antwortalternativen abgeben: 1 (VwV ÖB ist unnötig), 2 (VwV ÖB ist in dieser Form ausreichend), 3 (VwV ÖB ist ausreichend, sollte aber angepasst werden) und 4 (VwV ÖB ist nicht ausreichend, es sollte ein Gesetz erlassen werden). Wie Abbildung 65 verdeutlicht, sprach sich die Mehrheit für eine Fortführung in der aktuellen Form aus. Zwei Personen erkannten Anpassungsbedarfe, eine Person sah sogar die Notwendigkeit zur Umwandlung der VwV ÖB in ein Gesetz und zwei Personen befanden die VwV ÖB als unnötig.

Abbildung 65: Bewertung der VwV durch die Vorhabenträger



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

Gründe für die wahrgenommene Nutzlosigkeit der VwV ÖB können an dieser Stelle leider nicht angegeben werden, da die Befragten dazu keine Ausführungen formulierten. Der grundlegende Nutzen der ÖB wurde hingegen bezweifelt: Es wurde angegeben, dass eine intensivere Bürgerbeteiligung keine grundsätzliche Akzeptanz bei den Gegnerinnen und Gegnern eines Vorhabens schaffe und daher der grundsätzliche Sinn der VwV ÖB zur ÖB zu hinterfragen sei. Weiterhin sei eine Erweiterung des Anwendungsbereichs der VwV ÖB über die PFV hinaus erstrebenswert, um einen größeren Kreis von Beteiligten zu erreichen und somit die Beteiligungskultur auch innerhalb der Verwaltung ganzheitlich zu verändern. Auch ein stärkerer Austausch unter den ÖB-Verantwortlichen innerhalb der RP wurde vorgeschlagen, um einheitliche Qualitätsstandards der ÖB zu erreichen und somit weiter zur Professionalisierung der ÖB beizutragen. Außerdem wurde angegeben, dass ein verständlicherer Begriff für das Beteiligungsscoping angedacht werden sollte. Darüber hinaus sollten pragmatischere Formulierungen hinsichtlich der Umsetzung des Beteiligungsscopings im Text der VwV ÖB genutzt werden: Die Formulierung „Einladung“ sollte ersetzt werden durch eine flexiblere Formulierung für die Vorhabenträger; so solle das Beteiligungsscoping auf Grundlage der Umfeldanalyse zur Validierung der Beteiligungsstrategie durch die Stakeholder genutzt werden. Ebenso wurde angemerkt, dass bezüglich des Planungsleitfadens Anpassungen vorgenommen werden sollten.



Für diesen lägen inzwischen zahlreiche Publikationen, Steckbriefe und „goldene Regeln“ aus anderen Quellen vor, die genutzt werden können. Außerdem sollten die im Planungsleitfaden dargestellten Inhalte kritisch geprüft werden, um eine leichtere Lesbarkeit und bessere Nutzung in der Praxis zu ermöglichen, beispielsweise durch ansprechendere Visualisierungen oder einem modularen Aufbau. Ein Befragter gab an, dass zur Anpassung der VwV ÖB realistischere Zeiträume, ein zusätzliches Budget und der Verzicht auf das Beteiligungsscoping notwendig sei.

Als Grund, warum die VwV ÖB nicht ausreichend sei und ein Gesetz erlassen werden sollte, von einem Befragten angegeben, dass dadurch eine deutlich stärkere Verbindlichkeit entstehe.

6.6.5 Zusammenfassung

Die phasenübergreifenden Analysen belegten ein relativ positives Bild in Bezug auf die Beurteilung vieler Aspekte. Die Wirkungen informeller Beteiligung wurden seitens der Vorhabenträger grundsätzlich positiv beurteilt, indem darauf hingewiesen wurde, dass die Beteiligungskultur gefördert wurde. Auch der von den Stakeholdern und Vorhabenträgern durchgeführte Abgleich der Erwartungshaltungen mit der Realität fiel weitgehend positiv aus: Über die Hälfte der Befragten waren der Ansicht, dass deren Erwartungen erfüllt bzw. teilweise erfüllt wurden. Nur unter den Vertreterinnen und Vertretern von Bürgerinitiativen dominierte eine kritische Sicht, wobei vorrangig die fehlende Möglichkeit von grundsätzlichen Planänderungen bemängelt wurde. Nicht nur die Erwartungen sahen die Befragten mehrheitlich als erfüllt an, auch die wahrgenommenen Einflussmöglichkeiten wurden positiv beurteilt: So waren zwei Drittel der Ansicht, dass eine Einflussnahme auf die Vorhaben durch informelle Beteiligung möglich sei. Die Möglichkeiten der Einflussnahme sahen die Befragten vor allem durch die frühzeitige Einbindung und die informellen Gespräche sowie der im Beteiligungsscoping durchgeführten ÖB-Maßnahmen. Allerdings seien die Einflussmöglichkeiten abhängig vom Zeitpunkt, in welchem sich das Vorhaben befindet. So seien in der frühen Phase die Spielräume für Veränderungen am größten, was die Bedeutsamkeit einer möglichst frühzeitigen Einbindung nochmals unterstreicht.

In den phasendifferenzierten Kapiteln wurde bereits jeweils das Thema Bürgerbeteiligung und Akzeptanz erörtert. Wie bereits erwähnt, wird häufig die Annahme bzw. Hoffnung einer akzeptanzfördernden Wirkung von Bürgerbeteiligung formuliert. Vorhabenträger sehen sich bei der Durchführung von Vorhaben mit widerstreitenden Positionen konfrontiert, die sich häufig kaum auflösen lassen. Insofern ist es für die Durchführenden wichtig zwischen Vorhabens- und Verfahrensakzeptanz zu unterscheiden. So können Akteursgruppen mit einem Vorhaben selbst nicht einverstanden sein und keine ÖB-Maßnahmen vermögen eine Änderung der Einstellung zu bewirken. Jedoch kann eine das Vorhaben ablehnende Person von der Fairness und Rechtmäßigkeit des Verfahrens überzeugt sein. Insofern kann die Planung und Durchführung von ÖB-Maßnahmen viel dazu beitragen, dass das Verfahren akzeptiert wird und in Folge die Konflikthaftigkeit abnimmt.

Die Analysen des Evaluationsteam konnten sowohl in Bezug auf die Vorhabens- als auch auf die Verfahrensakzeptanz zustimmende Bewertungen belegen. Mehr als die Hälfte der befragten Stakeholder und Vorhabenträger waren der Ansicht, dass die ÖB einen positiven Einfluss auf die Verfahrensakzeptanz hatte, wobei insbesondere Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Vorhabenträgern eine akzeptanzfördernde Wirkung wahrnahmen und Bürgerinitiativen einen negativen Einfluss feststellten. Die Vorhabensakzeptanz fiel etwas geringer als die Verfahrensakzeptanz aus.



Die Frage der Akzeptanz hängt eng mit der Konflikthaftigkeit der Vorhaben zusammen. Konflikte sind bei der Planung und Diskussion eine logische Folge des Prozesses, insbesondere bei großen Infrastrukturprojekten. So sind Planungsprozesse in ein System konkurrierender, oft gegensätzlicher Interessen eingebunden. Eine sachgerechte Lösung, die allen Akteuren gerecht wird, kann es dabei kaum geben. ÖB-Maßnahmen sollen dazu beitragen, Konfliktpotenziale frühzeitig zu erkennen und damit umzugehen sowie in der Folge, Konflikte zu mindern. In dieser Hinsicht konnten die Analysen einen entsprechenden Einfluss aufzeigen. Fast die Mehrheit der interviewten Stakeholder war der Ansicht, dass die ÖB dazu beiträgt, Konflikte zu mindern.

Die ÖB übt demnach auf viele Aspekte den erhofften und postulierten Einfluss aus. Bei der Untersuchung, welche Akteursgruppen besonders von der ÖB profitieren, zeigte sich, dass aus Sicht der interviewten Stakeholder und Vorhabenträger nahezu alle Akteursgruppen von der ÖB profitierten, insbesondere die Vorhabenträger und „alle Akteure“ wurden dabei genannt.

Die ÖB verursacht für die Vorhabenträger Aufwände. Daher gingen die Einführung der VwV ÖB und die durch sie verursachten Änderungen immer mit der Diskussion um (fehlende) Ressourcen und der Befürchtung eines nicht zu bewältigenden Arbeitsaufwandes einher. Analysen des Evaluationsteams zeigten in dieser Hinsicht ambivalente Ergebnisse. Einige waren der Ansicht, alle notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu haben, andere kritisierten ein Mangel an Ressourcen und Hilfen. Seitens der Vorhabenträger wurden personelle und zeitliche Engpässe formuliert. Weiterhin wurde der Bedarf an Schulungen, Material und technischer Ausstattung betont. Der Planungsleitfaden als Hilfe bei der Planung und Durchführung der ÖB wurde von allen Befragten verwendet. Grundsätzlich wurde er als sinnvolles Instrument und gutes Handbuch für die Planung und Durchführung sowie darüber hinaus als Nachschlagewerk bewertet. Jedoch erstellten die mit der Durchführung der ÖB betrauten Personen auch eigene Dokumente und griffen zur Unterstützung ihrer Tätigkeit auf bestehende Publikationen und Handbücher zurück. Positiv hervorgehoben wurde durchgängig die Einsetzung der ÖB-Referentinnen und ÖB-Referenten, die durch ihre Expertise einen Mehrwert in der Vorbereitung böten und als wertvolle Unterstützung angesehen wurden.

Der Umgang mit den Erfahrungen und dem bestehenden Wissen innerhalb der RP fiel weitgehend unsystematisch aus. So bestand kein standardisiertes Wissensmanagement, obgleich dieses als sinnvoll bewertet wurde. Bestehende Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen und die ÖB-Berichte bilden eine erste Grundlage für den Aufbau eines Systems des Wissensmanagements.

Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden formulieren explizite Ziele. Die Vorhabenträger wurden gebeten den Zielerreichungsgrad einzuschätzen. Dabei wurde deutlich, dass das grundlegende Ziel einer Förderung der Beteiligungskultur erreicht wurde. In Bezug auf die weiteren Ziele waren die Ansichten der Vorhabenträger etwas weniger positiv, jedoch nicht eines der gelisteten Ziele konnte nach Einschätzung der Vorhabenträger nicht erreicht werden. Vielmehr wurden den durch die VwV ÖB induzierten Veränderungen ein Mehrwert attestiert: zusätzliche Stellen und Expertise, Professionalisierung, Systematisierung, klare Verbindlichkeit, zunehmende Effizienz der Planungen, Bewusstseinswandel über die Notwendigkeit von ÖB, stärkere Verknüpfung zwischen dem formellen Verfahren und der (frühen) ÖB. Da die Vorhabenträger der VwV ÖB einen relativ großen Mehrwert zusprachen, war es nicht überraschend, dass sich die Mehrheit für eine Fortführung der VwV ÖB in der aktuellen Form aussprach. Zwei Personen erkannten Anpassungsbedarfe, eine Person sah sogar die Notwendigkeit zur Umwandlung der Verwaltungsvorschrift in ein Gesetz und zwei Personen befanden die VwV ÖB als unnötig.



6.7 Verzahnung der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem Verwaltungsverfahren

Die VwV ÖB sieht eine enge Verzahnung des formellen Verfahrens mit der frühen und der nicht-förmlichen ÖB vor. Insbesondere das Hinwirken auf die nicht-förmliche ÖB soll das formelle Verfahren begleiten und ergänzen, wenn die Beteiligungsmaßnahmen, die im Rahmen der frühen ÖB durchgeführt werden, nicht hinlänglich sind (Ziff. 6 VwV ÖB). Die Verbindung zwischen der frühen bzw. nicht-förmlichen ÖB und dem formellen Verfahren beruht laut VwV ÖB auf fünf Pfeilern: (1) Die Ergebnisse der frühen ÖB sollen in den Scoping-Termin einfließen³⁴⁷, (2) der Vorhabenträger hat der Behörde einen schriftlichen Bericht über die frühe und die nicht-förmliche ÖB bereitzustellen, der das Beteiligungsscoping, den Beteiligungsfahrplan und die frühe ÖB dokumentieren und die Vorschläge der Akteure durch die Veröffentlichung des Berichts transparent darstellen soll³⁴⁸, (3) die nicht-förmliche ÖB kann bei großem Konfliktpotential im Rahmen des formellen Verfahrens ausgeweitet werden³⁴⁹, (4) der Öffentlichkeit steht der Erörterungstermin offen³⁵⁰, (5) die Behörde hat die Ergebnisse der frühen und nicht-förmlichen ÖB in die Entscheidung einzubinden und in ihrer Entscheidung transparent zu prüfen und zu bewerten.³⁵¹ Die Verzahnung soll garantieren, dass die Beteiligten Informationen über den Umgang mit Einwendungen und Vorschlägen erhalten.³⁵² Damit gilt diese Verzahnung als zentrale Änderung, die durch die VwV ÖB umgesetzt wird.

Die Ergebnisse der Interviews zeigten, dass die Beteiligungsberichte über die frühe ÖB in den vertieft untersuchten Vorhaben eine große Rolle spielten. Durch die Erstellung und Einreichung der Berichte über die frühe ÖB als Teil der Antragsunterlagen werden verschiedene Ziele verfolgt, die zur Verzahnung des formellen Verfahrens und der begleitenden ÖB beitragen: Zum einen stellt der Bericht einen Nachweis über die durchgeführte ÖB dar. Damit stellen die Vorhabenträger ein rechtmäßiges Eintreten in das formelle Verfahren (unter der Beachtung der VwV ÖB) sicher. Zum anderen werden die Ergebnisse der ÖB durch den Bericht transparent gemacht. Es wird dargestellt, welche Themen diskutiert und welche inhaltlichen Erkenntnisse festgehalten wurden, auch die Argumente, die in die Variantenprüfung und die Entscheidung einfließen, wurden laut Aussage eines Vorhabenträgers im Bericht dargestellt.

Vorausgesetzt, die untersuchten vertieften Vorhaben spiegeln den allgemeinen Umgang mit den Ergebnissen wieder, zeigte sich, dass die Berichte über die frühe ÖB ihren Zweck der Verzahnung erfüllten. So war für die beteiligten Akteure transparent, welche Erkenntnisse der frühen ÖB in den formellen Prozess einfließen und welche gegebenenfalls auf welcher Grundlage abgelehnt wurden. Weiter ist es in Abgrenzung zum späteren formellen Verfahren, da der Erörterungstermin einen nicht-öffentlichen Termin darstellt, über die frühe ÖB möglich, eine sehr viel breitere Anzahl an Akteuren der Bürgerschaft einzubinden, deren Ergebnisse wiederum über den Beteiligungsbericht mit dem formellen Verfahren verzahnt werden.

Die nicht-förmliche ÖB kann im Rahmen der Verzahnung mit dem formellen Verfahren bei hohem Konfliktpotential vertieft werden. Grundsätzlich diente die nicht-förmliche ÖB, auch nach Aussagen der interviewten Stakeholder und Vorhabenträger, der Begleitung des formellen Verfahrens und wurde im Rahmen der vertieft untersuchten Vorhaben insbesondere dafür genutzt, das formelle Verfahren sowie die formellen Beteiligungsmöglichkeiten zu erläutern, die Planungen/das Vorhaben sowie den Stand des Verfahrens zu kommunizieren. Hinsichtlich

³⁴⁷ Vgl. Ziff. 8.1. VwV ÖB.

³⁴⁸ Vgl. Ziff. 8.2. VwV ÖB.

³⁴⁹ Vgl. Ziff. 8.3. VwV ÖB.

³⁵⁰ Vgl. Ziff. 8.4. VwV ÖB.

³⁵¹ Vgl. Ziff. 8.5. VwV ÖB.

³⁵² Planungsleitfaden, S. 33f.



der Beteiligungsmöglichkeiten spielten in dieser Phase des Verfahrens die formellen Einwendungen (sowie im Anschluss die Möglichkeit einer Klage) eine größere Rolle. Die nicht-förmliche ÖB wurde vor allem zum Zweck der Informierung eingesetzt und befähigte die Betroffenen für das anschließende formelle Verfahren.³⁵³ Angesichts des vergleichsweise geringen Personalaufwandes für die nicht-förmliche ÖB bleibt unklar, welche Rolle die nicht-förmliche ÖB im Rahmen der Verzahnung mit dem formellen Verfahren spielte.

Über die in der VwV ÖB und dem Planungsleitfaden genannten Verzahnungselemente ergaben sich Synergieeffekte zwischen der ÖB und dem formellen Verfahren. Durch die frühe ÖB erhielten die beteiligten Akteure bereits umfangreiche Informationen über das Vorhaben und den endgültigen Variantenvorschlag und konnten informierter in das formelle Verfahren eintreten. Dies war insbesondere vor dem Hintergrund des Ungleichgewichts zwischen Planerinnen und Planern einerseits und beteiligten Akteuren andererseits hinsichtlich der Informiertheit und des fachspezifischen Wissens über die jeweiligen Vorhaben und des damit einhergehenden Verständnisses der im formellen Verfahren einzusehenden komplexen Unterlagen bedeutsam. Grundsätzlich kann diesem Informationsungleichgewicht durch eine ausführlich informierende frühe ÖB entgegengewirkt werden. Dass umfangreich in der frühen ÖB informiert wurde, hatten die vom Evaluationsteam durchgeführten Analysen auf der Grundlage der von den Vorhabenträgern übermittelten Daten verdeutlicht. Die Planfeststellungsbehörde entscheidet letztendlich im Rahmen des Zulassungsverfahrens neben den Planungen und dem entsprechendem Fachrecht auch anhand des Beteiligungsberichtes, der eine zusätzliche Erkenntnisquelle bei der Entscheidung über den Erlass des Planfeststellungsbeschluss darstellt.

7 Zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und Empfehlungen

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

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. Der Planungsleitfaden spricht von Bürgerbeteiligung als „Markenkern des Landes“³⁵⁴. Die ÖB hat sich stetig weiterentwickelt und die baden-württembergische Landesregierung formulierte in ihrem Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2011 das Ziel, eine „neue Planungs- und Beteiligungskultur“³⁵⁵ zu schaffen. Notwendig waren dafür aus Sicht der Landesregierung ein klar definierter Handlungsrahmen mit einem hohen Maß an Verbindlichkeit. Daher wurde mit der VwV ÖB eine Regelung geschaffen, die in ihrer Verbindlichkeit bundesweit einmalig ist. Es geht dabei

³⁵³ Entwurf „Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor – Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 33.

³⁵⁴ Vgl. Planungsleitfaden S. 3.

³⁵⁵ Vgl. Koalitionsvertrag 2016, S. 59.



im Wesentlichen um „die intensive Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern bei Großvorhaben des Landes (und)... um das gezielte, aktive Einholen von Bürgermeinungen auch jenseits der unmittelbar betroffenen Anlieger. Die neuen Regeln schaffen erstmals ein geregelter „Scharnier“ zwischen den Vorschlägen aus der Bürgerbeteiligung und den Entscheidungen der Behörden.“³⁵⁶ Als Begleitwerk und nützliche Hilfe für Behörden und andere Stakeholder wurde der Planungsleitfaden formuliert. Die VwV ÖB trat am 18. Dezember 2013 in Kraft und der Planungsleitfaden wurde am 1. März 2014 veröffentlicht.

Die Evaluierung des FÖV bezog sich auf beide Dokumente. Bevor resümierend die Ergebnisse dargestellt werden, soll eine generalisierende Bewertung erfolgen. Als Ergebnis der Evaluation ist eine Verlängerung der Geltung der VwV ÖB und ggf. deren Verstärkung zu empfehlen. Das im Planungsleitfaden formulierte Ziel der Entwicklung einer neuen Planungs- und Beteiligungskultur konnte weitgehend realisiert werden. Dieses Fazit ist das Ergebnis einer Reihe von Einzelaspekten, aber auch die Ansicht der befragten Vorhabenträger. Bürgerbeteiligung wurde auch vor der Einführung der VwV ÖB durchgeführt, allerdings war der Erfolg teilweise abhängig von den Kompetenzen der mit der ÖB betrauten Personen. Diesem Problem begegnen die VwV ÖB und der Planungsleitfaden durch eine Systematisierung und Professionalisierung der ÖB. Dadurch entstand auch bei den Durchführenden ein neues Bewusstsein und die ÖB konnte sich nach Ansicht der Vorhabenträger zu einem festen Bestandteil und zu einer festen Institution bei der Planung und Durchführung von Vorhaben entwickeln. Durch die VwV ÖB wurde ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der den Anspruch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Beteiligung ernst nimmt, indem klare Vorgaben zu mehr Information existieren und die Möglichkeit für mehr Partizipation institutionalisiert wurde. Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden werden als nützliche Hilfe bei der Planung und Durchführung von ÖB beurteilt. Gleichwohl wurden auch Optimierungspotenziale deutlich, die nachfolgend dargestellt werden (Kapitel 7.6).

Die Evaluation der VwV ÖB 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 2017 realisiert. Dabei wurden die Daten aufbereitet und mit Hilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R ausgewertet. Für diese Auswertungen standen rund 2.760 Fragebögen von 218 Vorhaben zur Verfügung. 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 in Bezug auf ausgewählte Vorhaben. Insgesamt wurden 38 Tiefeninterviews bei sieben exemplarisch ausgewählten Vorhaben durchgeführt. 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).

Im Folgenden werden die relevanten Ergebnisse phasendifferenziert dargestellt, gefolgt von einer Schilderung phasenübergreifender Resultate.

7.1 Aufwände

In Bezug auf die Personenstunden, die für die ÖB eingesetzt wurden, entfielen mehr als zwei Drittel auf die frühe ÖB. Ein weiteres Viertel wurde für die nachlaufende ÖB aufgewendet,

³⁵⁶ Vgl. Planungsleitfaden S. 3.



während die nicht-förmliche ÖB nur eine marginale Rolle spielte. Im Zeitverlauf blieb der Einsatz der Aufwände relativ konstant. Neben der frühen ÖB banden Koordinierungstätigkeiten ebenfalls einen großen Anteil an personellem Aufwand. Was den Stellenbedarf angeht, ergaben die Normstellenberechnungen einen Bedarf zwischen vier und fünf Stellen pro RP.

7.2 Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

137 Vorhaben befanden sich im untersuchten Zeitraum in der frühen ÖB-Phase und vier ausgewählte Vorhaben waren die Hauptgrundlage der Wirkungsanalyse. Gemessen am Aufwand der eingesetzten Personenstunden hatte die frühe ÖB eine große Bedeutung, insbesondere im Vergleich zu den anderen ÖB-Phasen. Die Aufwände flossen dabei vor allem in die Planung und Durchführung informierender Formate. Insgesamt wurde die Auswahl der Formate in Bezug auf Art und Umfang als zielgruppenadäquat seitens der Stakeholder wahrgenommen. Was die Planung und Durchführung der Formate angeht, wurde deutlich, dass Flexibilität bei der Auswahl und im Umgang mit Vereinbarungen bedeutsam ist. Jedes Vorhaben muss mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen umgehen und nur wenn die Vorhabenträger die Möglichkeit haben, sowohl auf diese flexibel als auch auf kurzfristige sich ändernde Gegebenheiten und neue Akteurskonstellationen zu reagieren, kann frühe ÖB gelingen. Die Vorhabenträger agieren allerdings in einem schwierigen Spannungsfeld zwischen der notwendigen Verlässlichkeit von Absprachen einerseits und der möglichst flexiblen Planung, die der Situation angepasst sein muss, andererseits. Die Vorhabenträger begegnen dieser Herausforderung, indem sie mit Transparenz und stetiger Kommunikation versuchen, Konflikte in dieser Hinsicht zu minimieren.

In Bezug auf die Zusammenarbeit mit und der gleichberechtigten Einbindung von Akteuren in der frühen ÖB äußerten sich alle Akteure weitgehend zufrieden. Des Weiteren bescheinigte die Mehrheit der Stakeholder der frühen ÖB einen konfliktmindernden Einfluss auf die Atmosphäre, wenngleich die Vorhabenträger diesen Eindruck eher nicht hatten. Insbesondere die Transparenz und damit Nachvollziehbarkeit der dargelegten Argumente führte zu der positiven Ansicht der Stakeholder. Ein wichtiger Akteur in der frühen ÖB waren den Zusammenhangsanalysen zufolge die Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen. Diese hatten als einzige Stakeholder in der frühen ÖB einen kausal nachweisbaren Einfluss darauf, dass alternative Planungen geprüft, Planungen inhaltlich beeinflusst, Argumente abgewogen und Gutachten erstellt wurden.

Ein in der (frühen) ÖB wichtiger Aspekt ist die Akzeptanz. So wird Bürgerbeteiligung immer als eines der wichtigsten Mittel zur Legitimation und Akzeptanz politischer Entscheidungen und Vorhaben angesehen. Die Erwartung der Durchführenden an die ÖB ist, dass durch die Durchführung entsprechender Maßnahmen die Akzeptanz gesteigert werden kann. In dieser Hinsicht muss zwischen Vorhabens- und Verfahrensakzeptanz unterschieden werden, wobei die Zustimmung zu einem Prozess immer leichter erreicht werden kann als eine Änderung von Einstellungen gegenüber einem Vorhaben im Gesamten. Die Analysen konnten belegen, dass die Vorhabenträger im Durchschnitt die Wirkung der frühen ÖB auf die Verfahrensakzeptanz besser als die Akzeptanz auf das Vorhaben beurteilten. Insbesondere die Beteiligten bilanzierten die Verfahrensakzeptanz positiv. Nicht zuletzt diese positiven Wahrnehmungen führten auf Seiten der Befragten dazu, dass die frühe ÖB als nützlich wahrgenommen wurde.



7.3 Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung

Die nicht-förmliche ÖB hatte, gemessen an den Aufwänden und eingesetzten ÖB Maßnahmen, eine marginale Bedeutung. Im untersuchten Zeitraum befanden sich 16 Vorhaben in dieser Phase. Für die Wirkungsanalyse konnte ein relevantes Vorhaben identifiziert werden. Insofern haben die Ergebnisse in Bezug auf die Wirkungsanalyse eher einen Fallstudiencharakter. Insgesamt ergaben die Analysen deutlich geringerer positive Wirkungen: Stakeholder schätzten ihre Einflussmöglichkeiten als gering ein, die Konflikthaftigkeit war relativ hoch, die nicht-förmliche ÖB hatte keinen konfliktminimierenden Einfluss und der wahrgenommene Nutzen der nicht-förmlichen ÖB für die Verwirklichung des Vorhabens und für die RP fiel gering aus.

Grundsätzlich soll die nicht-förmliche ÖB der Begleitung des formellen Zulassungsverfahrens dienen, um das formelle Verfahren sowie die formellen Beteiligungsmöglichkeiten zu erläutern und die Planungen/das Vorhaben sowie den Stand des Verfahrens zu kommunizieren. In welchem Umfang dieses Ziel angesichts der geringen Anzahl eingesetzter Maßnahmen erreicht werden konnte, ist fraglich. Es bleibt unklar, wie die nicht-förmliche ÖB ihre Aufgabe einer Verzahnung des informellen und formellen Verfahrens erreichen kann, wenn fast keine nicht-förmliche ÖB stattfindet.

Aufgrund der geringen Relevanz empfiehlt das Evaluationsteam eine Prüfung dieser Phase durch die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Bezug auf deren Sinnhaftigkeit. Auch die verantwortlichen Vorhabenträger sollten die von ihnen durchgeführten Maßnahmen auf ihren Einsatz und Umfang gründlich begutachten, auch hinsichtlich der Frage, ob die ÖB in dieser Phase in angemessenem Umfang stattfand.

7.4 Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die Untersuchung der nachlaufenden ÖB standen 65 Vorhaben für die flächendeckende Untersuchung zur Verfügung und zwei exemplarisch ausgewählte Vorhaben waren die Grundlage der Wirkungsanalyse. Wie die Aufwände verdeutlichten, fanden ÖB-Maßnahmen in nennenswertem Umfang statt. Was den Erfolg der Formate angeht, so lässt sich in zentralen Aspekten ein positives Fazit ziehen, denn die ermittelten Auswirkungen der nachlaufenden ÖB auf unterschiedliche Aspekte fielen fast durchgängig positiv aus. So konnte die Konflikthaftigkeit verringert und die Kommunikation verbessert werden. Des Weiteren wurde der Nutzen der nachlaufenden ÖB für die Verwirklichung der Vorhaben und das RP als hoch bewertet. Diesen positiven Bewertungen stand die Wahrnehmung gegenüber, dass der Arbeitsumfang und die Kosten für die RP gestiegen seien. Dass jedoch diese Mehraufwände aufgrund der positiven Wirkungen gerechtfertigt seien, wurde von mehreren befragten Personen ausdrücklich hervorgehoben.

Die in der nachlaufenden ÖB eingesetzten Beteiligungsformate dienten insbesondere der Information und Anhörung. Teilnehmende der Formate waren größtenteils betroffene Bürgerinnen und Bürger, die in sehr großer Anzahl die angebotenen Formate der Vorhabenträger besuchten.

Was den Einfluss von Akteuren und die Durchführung von ÖB-Formaten auf das Zustandekommen von Vereinbarungen über die Realisierung, die Durchführung von Monitoringmaßnahmen und die Minderung von Konflikten angeht, konnten multivariate Analysen einige wichtige Erkenntnisse liefern: So ist die Wahrscheinlichkeit, dass Vereinbarungen getroffen wurden



geringer, je mehr Bürgerinnen und Bürger sowie Abteilungen der RP und Kommunen teilnahmen. Allerdings hatte die Durchführung informierender und anhörender ÖB-Formate einen positiven Einfluss auf das Zustandekommen von Vereinbarungen. Das Gleiche galt in Bezug auf die Durchführung von Monitoringmaßnahmen. Die Durchführung anhörender Formate erhöhte zudem die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte minimiert wurden. Insofern belegten die Zusammenhangsanalysen den Erfolg der durchgeführten ÖB-Formate.

Was die Beteiligung angeht, so wurden von den im Rahmen der vertieft untersuchten Vorhaben interviewten Stakeholder auch Optimierungspotenziale benannt. Es wurde teilweise eine unzureichende Beteiligung an den Planungen der ÖB-Formate bemängelt. Immer wieder wurde kritisiert, dass der Einfluss der ÖB auf Grundsatzfragen sowie die Möglichkeit einer ‚echten‘ Beteiligung in dieser Phase zu gering sei.

Die nachlaufende ÖB nimmt einen wichtigen Stellenwert in der gesamten ÖB ein und wird sowohl von den Vorhabenträgern als auch von den Stakeholdern als sinnvoll erachtet. Gleichwohl machten die Interviews deutlich, dass die Kommunikation über Möglichkeiten und Grenzen von Beteiligung in den unterschiedlichen Phasen eines Vorhabens durchgängig, und auch in dieser Phase, eine zentrale Komponente bei der erfolgreichen Durchführung von ÖB darstellt.

7.5 Phasenübergreifende Ergebnisse

Die phasenübergreifenden Analysen belegten ein relativ positives Bild in Bezug auf die Beurteilung vieler Aspekte: Die Wirkungen informeller Beteiligung wurden grundsätzlich positiv beurteilt, wichtige Ziele der VwV ÖB konnten erreicht werden, die Erwartungen der Stakeholder konnten mehrheitlich erfüllt werden, die Wahrnehmung der Einflussmöglichkeiten fiel mehrheitlich positiv aus, die Vorhabens- und vor allem die Verfahrensakzeptanz konnten gesteigert werden, Konflikte konnten minimiert werden und nahezu alle Akteursgruppen profitierten von der durchgeführten ÖB. Entsprechend wurden den durch die VwV ÖB induzierten Veränderungen ein Mehrwert attestiert: Expertise durch zusätzliche Stellen, Professionalisierung, Systematisierung, klarere Verbindlichkeiten, zunehmende Effizienz der Planungen, Bewusstseinswandel über die Notwendigkeit von ÖB, stärkere Verknüpfung zwischen dem formellen Verfahren und der (frühen) ÖB. In der Folge sprach sich die Mehrheit der Vorhabenträger für eine Verlängerung der VwV ÖB in der aktuellen Form aus.

Die Einführung der VwV ÖB und die durch sie verursachten Änderungen waren begleitet von einer Diskussion über (fehlende) Ressourcen und der Befürchtung eines nicht zu bewältigenden Arbeitsaufwandes. In der Realität hatte sich diese Befürchtung nicht in großem Umfang bewahrheitet. Zwar wurde ein Mangel an personellen und zeitlichen Ressourcen kritisiert. Gleichzeitig wurde die Einsetzung der ÖB-Referentinnen und Referenten begrüßt, die durch ihre Expertise einen Mehrwert in der Vorbereitung böten und als wertvolle Unterstützung angesehen wurden. Der Planungsleitfaden wurde als Hilfe bei der Planung und Durchführung der ÖB von allen Befragten verwendet und als sinnvolles Instrument und gutes Handbuch für die Planung und Durchführung bewertet. Jedoch erstellten die mit der Durchführung der ÖB betrauten Personen auch eigene Dokumente und griffen zur Unterstützung ihrer Tätigkeit auf bestehende Publikationen und Handbücher zurück.

Kritisch ist der Umgang mit den Erfahrungen und dem bestehenden Wissen innerhalb der RP zu bewerten. So existierte kein systematisches Wissensmanagement, wenngleich bestehende Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen und die ÖB-Berichte einen ersten Schritt in diese



Richtung darstellten. Die Vorhabenträger hatten auch selbst den Wunsch nach einem systematischeren und intensiveren Erfahrungsaustausch geäußert.

7.6 Empfehlungen und Weiterentwicklung

Die durchgeführten Analysen belegten, dass die mit der VwV ÖB und dem Planungsleitfaden sowie die mit diesen eingeführten Instrumenten einhergehenden Veränderungen weitgehend positive Auswirkungen hatten und auf breite Zustimmung seitens der Vorhabenträger und Stakeholder stößt. Gleichwohl verdeutlichten die Ergebnisse der Untersuchungen auch Optimierungspotenziale. Entsprechend wird eine Anpassung der Inhalte des Planungsleitfadens, wie nachfolgend dargestellt, seitens des Evaluationsteam empfohlen.

Betonung des Servicecharakters

Die Texte des Planungsleitfadens wurden grundsätzlich als gutes Grundlagenmaterial beurteilt, seien aber für die zeitlich knappen Ressourcen der ÖB-Verantwortlichen zu ausführlich. Von vielen wurde daher angemerkt, dass eine Aufbereitung der Inhalte des Planungsleitfadens in Schemata, Listen und Ablaufdiagrammen hilfreich wäre. Insbesondere geht es um die Durchführung der ÖB und die Darstellung entsprechend notwendiger Schritte und Checklisten im Rahmen des Umsetzungsprozesses. Darüber hinaus wurde ein Glossar mit den im Planungsleitfaden verwendeten relevanten Begriffen vorgeschlagen. Hilfreiche Handreichungen seien auch Best-Practice-Beispiele, um die in der Praxis bewährten Erfolgsfaktoren identifizieren zu können. Die Überarbeitung sollte gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit den ÖB-Referentinnen und Referenten erfolgen, um die bereits von den RP aufgearbeiteten Dokumente und Ideen miteinfließen zu lassen.

Begriff und Konzept des Beteiligungsscopings

In einigen Erhebungen wurde deutlich, dass der Begriff und die damit verbundenen Inhalte des Beteiligungsscopings in der Praxis noch nicht vollständig rezipiert worden sind. So war das Verständnis für die damit einhergehenden Zielsetzungen und Maßnahmen nicht durchgehend vorhanden. Es erscheint nicht als notwendig, den Planungsleitfaden in diesem Punkt zu überarbeiten, da die Zielsetzungen, Maßnahmen und Inhalte umfassend geschildert werden. Vielmehr scheint eine stärkere Durchdringung der Begrifflichkeit und des Konzepts in der Praxis empfehlenswert.

Darstellung und Zweck der nicht-förmlichen ÖB

Der nicht-förmlichen ÖB kommt im Planungsleitfaden eine geringe Rolle zu. In Anbetracht der marginalen Rolle, die die nicht-förmliche ÖB in dem untersuchten Zeitraum spielte, gemessen an den Aufwänden und eingesetzten Maßnahmen, ist eine grundsätzliche Prüfung dieser Phase zu empfehlen. Im Planungsleitfaden wird formuliert, dass das „Land als Vorhabenträger (...) eine nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen (muss), die die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen und ergänzen soll.“³⁵⁷ Die übermittelten Aufwände und eingesetzten Maßnahmen können diesem Anspruch bisher kaum gerecht werden.

³⁵⁷ Vgl. Planungsleitfaden S. 20.



Darstellung der nachlaufenden ÖB

Die Beschreibung der nachlaufenden ÖB fällt im Planungsleitfaden im Vergleich zur frühen ÖB und zum Beteiligungsscoping weniger umfangreich aus. Die Vorhabenträger formulierten in diesem Zusammenhang den Wunsch nach einer umfassenderen Darstellung, die sich auch auf die Beschreibung passender Formate bezieht. Ein Mangel an Informationen wurde auch in Bezug auf Bundesauftragsverwaltungsprojekte kritisiert. Eine entsprechende Anpassung des Planungsleitfadens wird empfohlen.

Aufwände

Die Einführung der VwV ÖB und die durch sie verursachten Änderungen waren begleitet von einer Diskussion über fehlende Ressourcen sowie der Befürchtung eines nicht zu bewältigenden Arbeitsaufwandes. Der Stellenbedarf bewegte sich nach der Berechnung der Normstellen auf der Grundlage der übermittelten Aufwände zwischen vier und fünf Stellen pro RP. In der Realität hatte sich diese Befürchtung nach Ansicht der Vorhabenträger und auch nach der Normstellenberechnung nicht in größerem Umfang bewahrheitet. Gleichwohl wird eine offene Kommunikation mit den Vorhabenträgern über bestehende und u. U. fehlende personelle und zeitliche Ressourcen – auch in Anbetracht der hohen Aufwände für Koordinierungstätigkeiten – Bedarfe empfohlen.

Schulungsbedarfe

Auf Seiten der Vorhabenträger wurde wiederholt der Bedarf nach zusätzlicher Expertise in Bezug auf Moderationstechniken und den Umgang mit neuen Medien deutlich. Zwar wurde vor allem ein Mangel an zeitlichen Ressourcen kritisiert, jedoch auch fehlende fachliche Ressourcen angeführt, was in der Konsequenz zu Beauftragung externer Dienstleister führte. Im Zusammenhang mit Schulungsbedarfen wurde auch auf die Herausforderungen in Bezug auf den Umgang mit Adressen von zu Beteiligten hingewiesen. So seien zum einen die Grundbucheinträge häufig veraltet, was die Adressensuche aufwändig gestaltet. Zum anderen bestünden keine gesicherten Erkenntnisse über den datenschutzrechtlich korrekten Umgang mit Adressen und bei der Suche nach diesen. Schulungsangebote zu den genannten Desideraten mit gleichzeitiger Prüfung der Ressourcen sind daher empfehlenswert.

Formate

Der Planungsleitfaden benennt eine Reihe unterschiedlicher potenzieller Beteiligungsformate. Wie die Analysen gezeigt haben, wurden diese Formate in geringem Umfang eingesetzt. Vielmehr verzeichnete die Rubrik „Sonstiges“ sehr viele genannte Formate, die jedoch nicht im Planungsleitfaden verzeichnet sind. Hier werden ein Austausch mit den Vorhabenträgern und eine Anpassung der im Planungsleitfaden formulierten Formatvorschläge an die Realität empfohlen.

Internes Wissensmanagement

Im Rahmen der Interviews wurde deutlich, dass innerhalb der Projektteams wie auch RP-intern und -übergreifend kein systematisches und standardisiertes Wissensmanagement existiert.



Die Idee der Einführung eines entsprechenden Systems wurde von den Vorhabenträgern positiv bewertet, um die bestehenden Erfahrungen und das generierte Wissen zu sichern. Die bereits existierenden Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen und die ÖB-Berichte stellen einen ersten Schritt für den Aufbau eines entsprechenden Systems dar. In Zusammenarbeit mit den ÖB-Verantwortlichen sollte eine Möglichkeit gefunden werden, wie die in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen gesichert werden können, um ein internes Wissensmanagement zu etablieren.

Weiterentwicklung

Ungeachtet der geschilderten Optimierungspotenziale empfiehlt das Evaluationsteam eine Verlängerung der VwV ÖB. Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden konnten zu einer Verbesserung der ÖB und zu mehr Akzeptanz der Verfahren (und Vorhaben) beitragen. Die von den Vorhabenträgern durchgeführten ÖB-Maßnahmen waren wichtig und eigneten sich auch für die Akzeptanzstiftung. Allerdings hängt der Erfolg von ÖB sowohl von der Angebotsseite als auch von der Nachfrageseite ab. Die VwV ÖB hat dazu geführt, dass auf der Angebotsseite ÖB-Maßnahmen systematischer und professionalisierter geplant und durchgeführt werden. Jedoch ist auch die Nachfrageseite – die Bevölkerung – von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche ÖB. Nur wenn die Bevölkerung aktiv an der Gestaltung mitwirkt und die Einsicht vorherrscht, dass man seine eigenen Ziele nicht gegen die Interessen anderer durchsetzen kann, sondern ein fairer Prozess des Aushandelns die Grundlage für eine Entscheidung darstellen muss, kann ÖB gelingen. Die VwV ÖB und der Planungsleitfaden bilden eine rechtliche und wichtige Grundlage, dass ÖB für alle Beteiligten verbessert wird, auch indem die Vorhabenträger zu einer vorausschauenden und planungsbegleitenden Beteiligung der Öffentlichkeit angehalten werden.

Für die Weiterentwicklung der ÖB im Gesamten und der einzelnen ÖB-Phasen im Speziellen sowie zur Anpassung des Planungsleitfadens auf der Basis der formulierten Empfehlungen ist der Ausbau des Servicecharakters zu empfehlen. Es sollte geprüft werden, wie dem immer wieder geäußerten Wunsch und Bedarf nach serviceorientierten Handreichungen und Angeboten nachgekommen werden kann. Unter Umständen könnte eine beratende Servicestelle, die anwender- und zielgruppenorientierte Informationen für Stakeholder sowie Bürgerinnen und Bürger bereithält sowie weitere Servicefunktionen übernimmt, diesen Bedarf decken.



Literaturverzeichnis

Appel, Ivo, Frühe Bürgerbeteiligung und Vorhabenakzeptanz. In Heckmann, Dirk; Schenke, Ralf Peter; Sydow, Gernot (Hrsg.) Verfassungsstaatlichkeit im Wandel. Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 341-357.

Arndt, Ulrich, Werkstattbericht Bürgerbeteiligung, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 38, 2017, S. 240-246.

Arndt, Ulrich, Die Bürgerbeteiligung im Allgemeinen Verwaltungsrecht, Deutsches Verwaltungsblatt 130(1), 2015, S. 6-10.

Arndt, Ulrich, Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 36, 2015, S. 192-197.

Bader, Johann; Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.) VwVfG. Kommentar, 2. Aufl., München 2016.

Blümel, Willi, Grundrechtsschutz durch Verfahrensgestaltung. In Blümel, Willi (Hrsg.) Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1981 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1982, S. 23-91.

Blatter, Joachim; Langer, Phil C.; Wagemann, Claudius (Hrsg.) Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft, Wiesbaden 2018.

Bogner Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.) Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung, Wiesbaden 2014.

Brennecke, Volker, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und die Richtlinie VDI 7000. Gesetzgeberische Zielsetzung und praktische Umsetzung, Deutsches Verwaltungsblatt 131(6), 2016, S. 329-338.

Brettschneider, Frank, Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten. In Glaab, Manuela (Hrsg.) 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.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg; SPD Baden-Württemberg, Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg, Stuttgart, 09.05.2011.

Burgi, Martin, Das Bedarfserörterungsverfahren: Eine Reformoption für die Bürgerbeteiligung bei Großprojekten, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 5, 2012, S. 277-280.

Denninger, Erhard, § 193 Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung. In Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.) 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, Zeitschrift für Umweltrecht 7-8, 2011, S. 354-363.



Erbguth, Wilfried, Zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht, Umwelt und Planungsrecht 38, 2018, S. 121-127.

Erbguth, Wilfried, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes. Eine Bestandsaufnahme anhand des Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts, Die öffentliche Verwaltung 22, 2009, S. 921-932.

Erbguth, Wilfried, Rechtliche Anforderungen an Alternativprüfungen in (abfallrechtlichen) Planfeststellungsverfahren und vorgelagerten Verfahren, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 3, 1992, S. 209-219.

Erler, Gisela; Arndt, Ulrich, Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg - auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungswesen, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 3, 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 24, 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 (Hrsg.) Umweltrecht, München 2016.

Greim, Jeanine, Das Urteil des EuGH in der Rechtssache Altrip - Meilenstein oder Mosaikstein auf dem Weg zum gebotenen Individualrechtsschutz bei UVP-Fehlern, NuR 2014, S. 81-88.

Greim, Jeanine, Die Verbandsklage nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - Politik der (zu) kleinen Schritte, BayVBI 2014, S. 517-525.

Guckelberger, Annette, Die Ausgestaltung des Hochwasserschutzes im WHG, Umwelt und Planungsrecht 2012, S. 361-368.

Guckelberger, Annette, Die diversen Facetten der Öffentlichkeitsbeteiligung bei wasserrechtlichen Planungen, Natur und Recht 36, 2010, S. 835-842.

Guckelberger, Annette, Bürokratieabbau durch Abschaffung des Erörterungstermins?, Die öffentliche Verwaltung 59, 2006, S. 97-105.

Gurlit, Elke, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Juristen Zeitung 67, 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.

Haft, Fritjof; Schlieffen, Katharina (Hrsg.), Handbuch Mediation, München, 2012.

Hellmann, Ulrich, Die Öffentlichkeitsbeteiligung in vertikal gestuften Zulassungsverfahren für umweltrelevante Großvorhaben nach deutschem und europäischem Recht, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris 1992.

Hermes, Georg; Sellner, Dieter (Hrsg.) Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Auflage, München 2014.



Hertel, Wolfram; Munding, Christoph-David, „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ bei der Planung von Großvorhaben, *Neue Juristische Wochenschrift* 65, 2012.

Hesse, Konrad, Bestand und Bedeutung der Grundrechte in der Bundesrepublik Deutschland, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 19-22(5), 1978, S. 427-438.

Hett, Frank-Thomas, *Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren*, Köln, Berlin, Bonn, München 1994.

Holznapel, Bernd; Ramsauer, Ulrich, § 40 Mediation im Verwaltungsrecht. In Haft, Fritjof; Schlieffen, Katharina Gräfin von (Hrsg.) *Handbuch Mediation. Methoden und Technik, Rechtsgrundlagen, Einsatzgebiete*, 3. Aufl., München 2016, S. 921-955.

Hönig, Dietmar, *Vorbereitende Maßnahmen für das Planfeststellungsverfahren*, Umwelt- und Planungsrecht 2001, S. 374-380.

Hoppe, Werner (Hrsg.) *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. (Hrsg.) *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* 32, 2013, S. 169-176.

Klinger, Remo, *EuGH verwirft deutsche Regelungen zur Präklusion. Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 15.10.2015*, *Zeitschrift für Umweltrecht* 1, 2016, S. 41-43.

Knack, Hans-Joachim; Henneke, Hans-Günter (Hrsg.) *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar*, 10. Aufl., Köln 2014.

Koch, Hans-Joachim; Hendl, Reinhard, *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 5. Aufl., Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 2009.

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*, *Zeitschrift für Umwelt- und Planungsrecht* 38, 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. Beckmann, Martin; Durner, Wolfgang; Mann, Thomas; Röckinghausen, Marc (Hrsg.) München 2018.

Lieber, Tobias, Legitimation durch Fachplanungsverfahren? Versuch einer diskurstheoretischen Kritik des deutschen Planungsrechts. In Ziekow, Jan (Hrsg.) 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 (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2019.

Maunz, Theodor; Dürig, Günter, Grundgesetz, 84. EL, München 2018.

Masser, Kai; Ritter, Tobias; Ziekow Jan, Erweiterte Bürgerbeteiligung bei Großprojekten in Baden-Württemberg. Abschätzung der Auswirkungen der Verwaltungsvorschrift „Bürgerdialog“ und des „Leitfadens für eine neue Planungskultur“ der Landesregierung. Speyer, Forschungsberichte 275, 2014.

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 31, 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 (Hrsg.) Verhandlungen des fünfzigsten Deutschen Juristentages. Hamburg 1974, Tübingen 1974, B1-B205.

Peters, Heinz-Joachim; Balla, Stefan; Hesselbarth, Thorsten, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Handkommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019.

Pünder, Hermann, Verwaltungsverfahren. § 13 Grundlagen. In Ehlers, Dirk; Pünder, Hermann (Hrsg.) 2016 – Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 405-436.

Rossen-Stadtfeld, Helge, § 29 Beteiligung, Partizipation und Öffentlichkeit. In Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) 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 für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 1982 3, S. 313-326.

Schink, Alexander; Reidt, Olaf; Mitschang, Stephan, Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz. Kommentar, München 2018.

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?, Zeitschrift für Umweltrecht 4, 2013, S. 195-202.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, § 27 Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. In Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard; Voßkuhle, Andreas (Hrsg.) 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 (Hrsg.) 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 (Hrsg.) 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.

Schönenbroicher, Klaus, Der Entwurf eines Planungsvereinheitlichungsgesetzes des Bundes, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 12, 2012, S. 445-449.

Schönenbroicher, Klaus, Irritationen um "Stuttgart 21". Aktuelle Anmerkungen zu Verfahren und Bürgerbeteiligung bei raumbedeutsamen Großvorhaben, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 10, 2010, S. 466-468.

Selmer, Peter, § 53 Zur Grundrechtsberechtigung von Mischunternehmen. In Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.) 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 27, 2012, S. 1003-1008.

Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart 01.03.2014.

Steinberg, Rudolf, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren - eine Bilanz, Zeitschrift für Umweltrecht 22, 2011, S. 340-351.

Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael (Hrsg.) Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 8. Aufl., München 2014.

Stürer, 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 130, 2015, S. 1518-1522.

Wagner, Jörg, Mediation im Städtebaurecht 2013 - ein Beitrag zum Planungs- und Konfliktmanagement, Deutsches Verwaltungsblatt 129(3), 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, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 41, 1983, S. 151-192.

Winter, Gerd, Reform des Verwaltungsverfahrens nach „Stuttgart 21“?, Zeitschrift für Umweltrecht 6, 2012, S. 329-331.

Wulfhorst, Reinhard, Konsequenzen aus "Stuttgart 21". Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung, Die öffentliche Verwaltung 15, 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, Neue Juristische Wochenschrift 44, 1991, S. 257-263.

Ziekow, Jan, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 32, 2013, S. 754-760.

Ziekow, Jan, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 4. Aufl., Stuttgart 2020.

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 (Hrsg.) Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages. München 2012, D1-D157.



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kriterien zur Auswahl der Vorhaben	47
Tabelle 2: Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse	48
Tabelle 3: Anzahl durchgeführter Interviews	52
Tabelle 4: Aufwände kategorisiert	56
Tabelle 5: Normstellen RP Freiburg 2015-2017	60
Tabelle 6: Normstellen RP Karlsruhe 2015-2017	61
Tabelle 7: Normstellen RP Stuttgart 2015-2017	62
Tabelle 8: Normstellen RP Tübingen 2015-2017	62
Tabelle 9: Honorare und Sachkosten Bereich Straße Gesamt BaWü , 2016-2017	63
Tabelle 10: Honorare und Sachkosten Bereich Gewässer Gesamt BaWü, 2016-2017	64
Tabelle 11: Honorare und Sachkosten frühe ÖB Bereich Straße Gesamt BaWü, 2018-2019	65
Tabelle 12: Honorare und Sachkosten frühe ÖB Bereich Gewässer Gesamt BaWü, 2018-2019	65
Tabelle 13: Multivariate Analyse: Teilnehmende Akteure, Formate und Ergebnis Alternative Planungen	115
Tabelle 14: Multivariate Analyse Zusammenhang alle Formate, teilnehmende Akteure, Vorhabenträger und inhaltliche Beeinflussung der Planung	116
Tabelle 15: Multivariate Analyse: Teilnehmende Akteure, Format und Argumente abgewogen	117
Tabelle 16: Multivariate Analyse, Formate und Akteure und Gutachten/Stellungnahme erstellt	118
Tabelle 17: Multivariate Analyse Zusammenhang Teilnehmende Akteure und Ergebnis Vereinbarungen.....	154
Tabelle 18: Multivariate Analyse Zusammenhang Formate und Ergebnis Vereinbarungen	155
Tabelle 19: Multivariate Analyse Zusammenhang Formate und Ergebnis Monitoring	156
Tabelle 20: Multivariate Analyse Zusammenhang Formate, Akteure und Bewertung Konfliktminderung.....	157



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufgewendete Personalstunden insgesamt, 2015 - 2017	54
Abbildung 2: Aufgewendete Personalstunden im Monatsdurchschnitt, 2015-017	55
Abbildung 3: Personalstunden 2015-2017 im Zeitverlauf.....	55
Abbildung 4: Sammelkostenträger, 2015-2017	58
Abbildung 5: Aufwände für die ÖB-Phasen und Sammelkostenträger, 2015-2017	59
Abbildung 6: Anzahl Beteiligungsscoping Teilnehmende - Alle Vorhaben.....	71
Abbildung 7: Anzahl Beteiligungsscoping Teilnehmende - Ausgewählt Vorhaben	71
Abbildung 8: Einstellung der Akteure am Beginn des Beteiligungsverfahrens.....	74
Abbildung 9: Auswirkungen auf Inhalte und das Vorhaben.....	76
Abbildung 10: Auswirkungen auf die Kommunikation	77
Abbildung 11: Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015-2017 (frühe ÖB)	81
Abbildung 12: Anzahl Frühe ÖB Teilnehmende - Alle Vorhaben	82
Abbildung 13: Anzahl Frühe ÖB Teilnehmende - Ausgewählte Vorhaben.....	83
Abbildung 14: Wichtigkeit der am Vorhaben beteiligten Akteure (frühe ÖB).....	84
Abbildung 15: Aufgaben der externen Dienstleister (frühe ÖB)	86
Abbildung 16: Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister (frühe ÖB)	87
Abbildung 17: Verwendete Formate insgesamt (frühe ÖB).....	90
Abbildung 18: Informierende Formate insgesamt (frühe ÖB).....	91
Abbildung 19: Informierende Formate (frühe ÖB)	92
Abbildung 20: Anhörende Formate insgesamt (frühe ÖB)	92
Abbildung 21: Anhörende Formate (frühe ÖB).....	93
Abbildung 22: Beteiligende Formate insgesamt (frühe ÖB)	94
Abbildung 23: Beteiligende Formate (frühe ÖB)	94
Abbildung 24: Einstellung der Akteure am Beginn des Verfahrens (frühe ÖB).....	98
Abbildung 25: Einstellung der Akteure innerhalb der frühen ÖB im Vergleich zum Beginn des Verfahrens.....	99
Abbildung 26: Wahrgenommene konfliktträchtige Themen (frühe ÖB).....	101
Abbildung 27: Konflikthaftigkeit der Zusammenarbeit mit Akteuren (frühe ÖB).....	102
Abbildung 28: Konfliktthemen (frühe ÖB).....	103
Abbildung 29: Auswirkungen auf Inhalte und Vorhaben (frühe ÖB).....	106
Abbildung 30: Auswirkungen auf die Akzeptanz (frühe ÖB)	107



Abbildung 31: Ziele des Vorhabenträgers aus Sicht der Stakeholder (frühe ÖB)	110
Abbildung 32: Profitierende Akteure aus Sicht der Stakeholder (frühe ÖB).....	113
Abbildung 33: Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015-2017 (nicht-förmliche ÖB)	121
Abbildung 34: Anzahl nicht-förmliche ÖB Teilnehmende - Alle Vorhaben	122
Abbildung 35: Wichtigkeit der am Vorhaben beteiligten Akteure (vertiefte Untersuchung, nicht- förmliche ÖB)	123
Abbildung 36: Verwendete Formate insgesamt (nicht-förmliche ÖB)	125
Abbildung 37: Informierende Formate (nicht-förmliche ÖB).....	126
Abbildung 38: Anhörende Formate (nicht-förmliche ÖB)	126
Abbildung 39: Einstellung der Akteure am Beginn des Vorhabens (nicht-förmliche ÖB).....	128
Abbildung 40: Einstellung der Akteure innerhalb der nicht-förmlichen ÖB im Vergleich zum Beginn des Vorhabens	129
Abbildung 41: Auswirkungen auf die Kommunikation (nicht-förmliche ÖB)	132
Abbildung 42: Auswirkungen auf die Akzeptanz (nicht-förmliche ÖB)	133
Abbildung 43: Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015-2017 (nachlaufende ÖB).138	
Abbildung 44: Anzahl nachlaufende ÖB Teilnehmende - Alle Vorhaben	139
Abbildung 45: Anzahl nachlaufende ÖB Teilnehmende - Ausgewählte Vorhaben	139
Abbildung 46: Wichtigkeit der am Verfahren beteiligten Akteure (nachlaufende ÖB).....	140
Abbildung 47: Verwendete Formate insgesamt (nachlaufende ÖB)	142
Abbildung 48: Informierende Formate insgesamt (nachlaufende ÖB)	142
Abbildung 49: Informierende Formate (nachlaufende ÖB).....	143
Abbildung 50: Anhörende Formate insgesamt (nachlaufende ÖB).....	143
Abbildung 51: Anhörende Formate (nachlaufende ÖB)	144
Abbildung 52: Einstellung der Akteure am Beginn des Vorhabens (nachlaufende ÖB).....	146
Abbildung 53: Bewertung Minderung von Konflikten (nachlaufende ÖB)	148
Abbildung 54: Auswirkungen auf die Kommunikation (nachlaufende ÖB).....	149
Abbildung 55: Auswirkungen auf Inhalte und Vorhaben (nachlaufende ÖB)	150
Abbildung 56: Bewertung Zeitaufwand für die Behörde (nachlaufende ÖB).....	150
Abbildung 57: Soll-Ist-Vergleich der Erwartungen.....	160
Abbildung 58: Wahrgenommene Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Vorhaben.....	161
Abbildung 59: Einfluss der ÖB auf die Akzeptanz des Vorhabens und Verfahrens	162
Abbildung 60: Auswirkung der ÖB auf die Konflikthaftigkeit	163



Abbildung 61: Mehrwert der ÖB für Akteursgruppen	164
Abbildung 62: Benötigte Ressourcen/Hilfen	166
Abbildung 63: Verwendung des Planungsleitfadens	167
Abbildung 64: Ziele der VwV ÖB	169
Abbildung 65: Bewertung der VwV durch die Vorhabenträger	171



Abkürzungsverzeichnis

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
CATS	Cross-Application Time Sheet (Arbeitszeitblatt)
FÖV	Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
Frühe ÖB	Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung
Nachlaufende ÖB	Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung
Nicht-förmliche ÖB	Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung
ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung
PFV	Planfeststellungsverfahren
Planungsleitfaden	Leitfaden für eine neue Planungskultur
ROV	Raumordnungsverfahren
RP	Regierungspräsidien/Regierungspräsidium
SUP	Strategische Umweltprüfung
TÖB	Träger öffentlicher Belange
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Pflichtig	Umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
UVwG	Gesetz zu Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich
VwV ÖB	Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung