

Politik gestalten – Kommunikation, Deliberation  
und Partizipation bei politisch relevanten Projekten

Silke I. Keil · Ingo Hamann  
Friederike Bickmann · Lucia Scharpf  
Katharina Bühren · Jan Ziekow

# Bürgerbeteiligung und Verwaltungspraxis

Langzeitevaluationen der  
Auswirkungen von  
Beteiligungsregelungen in  
Baden-Württemberg



Springer VS

---

# **Politik gestalten - Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch relevanten Projekten**

## **Reihe herausgegeben von**

Frank Brettschneider, Fachbereich Kommunikationswissenschaft, Universität  
Hohenheim, Stuttgart, Deutschland

Angelika Vetter, Sozialwissenschaften, Universität Stuttgart, Stuttgart,  
Deutschland

André Bächtiger, Luzern, Schweiz

Großprojekte aus den Bereichen Energie, Verkehr und Stadtentwicklung stoßen immer wieder auf Protest von Teilen der Bevölkerung. Stets artikulieren lokale Bürgerinitiativen ihren Unmut. Umwelt- und Naturschutzverbände springen ihnen bei. Und in der Regel werden die Konflikte auch von Parteien aufgegriffen, teilweise für Wahlen instrumentalisiert. Die Legitimation von Großprojekten beruht nicht nur auf gesetzlich vorgeschriebenen, formalen Rechtsverfahren, sondern sie bedarf auch einer frühzeitigen und dialogischen Bürgerbeteiligung. Das Gleiche gilt nicht nur für Großprojekte, sondern auch für andere politisch relevante Vorhaben: etwa die Integration von Flüchtlingen, für nachhaltige Kommunalentwicklung oder für Gesetzesvorhaben. In der Reihe sollen politik- und kommunikationswissenschaftliche Arbeiten zum oben genannten Themenfeld versammelt werden. Im Mittelpunkt stehen Fragen der Kommunikation, der Deliberation und der Bürgerbeteiligung – aus nationaler und aus international vergleichender Perspektive. Die Reihe richtet sich aber nicht nur an ein wissenschaftliches Publikum, sondern auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung. Neben wissenschaftlichen Erkenntnissen werden sie daher auch Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele enthalten.

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/16100>

---

Silke I. Keil · Ingo Hamann ·  
Friederike Bickmann · Lucia Scharpf ·  
Katharina Bühren · Jan Ziekow

# Bürgerbeteiligung und Verwaltungspraxis

Langzeitevaluationen der  
Auswirkungen von  
Beteiligungsregelungen in  
Baden-Württemberg

Silke I. Keil  
Institut für Verwaltungsreform  
Deutsches Forschungsinstitut für  
öffentliche Verwaltung  
Speyer, Deutschland

Friederike Bickmann  
Institut für Verwaltungsreform  
Deutsches Forschungsinstitut für  
öffentliche Verwaltung  
Speyer, Deutschland

Katharina Bühnen  
Institut für Verwaltungsreform  
Deutsches Forschungsinstitut für  
öffentliche Verwaltung  
Speyer, Deutschland

Ingo Hamann  
Institut für Verwaltungsreform  
Deutsches Forschungsinstitut für  
öffentliche Verwaltung  
Speyer, Deutschland

Lucia Scharpf  
Freiburg, Deutschland

Jan Ziekow  
Deutsches Forschungsinstitut für  
öffentliche Verwaltung  
Speyer, Deutschland

ISSN 2524-4744

Politik gestalten - Kommunikation, Deliberation und Partizipation bei politisch  
relevanten Projekten

ISBN 978-3-658-36025-2

ISBN 978-3-658-36026-9 (eBook)

<http://doi.org/10.1007/978-3-658-36026-9>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien  
Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geographische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

---

# Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                                                                                              |          |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Einführung in den Band</b>                                                                                                                                                                | <b>1</b> |
| <b>2</b> | <b>Evaluierung der Verwaltungsvorschrift<br/>„Öffentlichkeitsbeteiligung“ und des damit<br/>zusammenhängenden „Leitfadens für eine neue<br/>Planungskultur“ des Landes Baden-Württemberg</b> | <b>5</b> |
| 2.1      | Zusammenfassung Evaluation VwV ÖB                                                                                                                                                            | 5        |
| 2.2      | Einleitung                                                                                                                                                                                   | 13       |
| 2.3      | Evaluation der VwV Öffentlichkeitsbeteiligung                                                                                                                                                | 16       |
| 2.3.1    | Anlass und Hintergrund                                                                                                                                                                       | 16       |
| 2.3.1.1  | Die Besonderheit der VwV<br>Öffentlichkeitsbeteiligung                                                                                                                                       | 17       |
| 2.3.1.2  | Die Besonderheit der Evaluation                                                                                                                                                              | 18       |
| 2.3.2    | Auftrag der Evaluation und Evaluationsansatz                                                                                                                                                 | 19       |
| 2.4      | Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und<br>Zulassungsverfahren                                                                                                                           | 20       |
| 2.4.1    | Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher<br>Rahmen                                                                                                                                        | 21       |
| 2.4.2    | Bestehende Regelungen                                                                                                                                                                        | 25       |
| 2.4.2.1  | Förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung                                                                                                                                                         | 25       |
| 2.4.2.2  | Frühe und nicht-förmliche<br>Öffentlichkeitsbeteiligung jenseits der<br>VwV Öffentlichkeitsbeteiligung                                                                                       | 36       |
| 2.4.3    | Die Funktionen von Verwaltungsverfahren und<br>Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und<br>Genehmigung von Infrastrukturanlagen                                                         | 39       |

|         |                                                                                                      |    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.5     | VwV Öffentlichkeitsbeteiligung und Planungsleitfaden .....                                           | 44 |
| 2.5.1   | VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Ziele, Grundsätze<br>und Bedeutung .....                             | 45 |
| 2.5.2   | VwV Öffentlichkeitsbeteiligung:<br>Anwendungsbereich und Adressatenkreis .....                       | 47 |
| 2.5.3   | VwV Öffentlichkeitsbeteiligung: Wesentliche<br>Inhalte .....                                         | 48 |
| 2.5.3.1 | Beteiligungsscoping und Umfeldanalyse ....                                                           | 48 |
| 2.5.3.2 | Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                               | 51 |
| 2.5.3.3 | Nicht-förmliche<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                  | 53 |
| 2.5.3.4 | Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung ....                                                         | 54 |
| 2.5.4   | Verknüpfung von VwV Öffentlichkeitsbeteiligung<br>und gesetzlich geregelter Verwaltungsvorgang ..... | 55 |
| 2.5.5   | Planungsleitfaden: Inhalt und Verhältnis zur VwV<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                 | 60 |
| 2.6     | Methodisches Vorgehen .....                                                                          | 61 |
| 2.6.1   | Phasen der Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                          | 61 |
| 2.6.2   | Untersuchungsdesign .....                                                                            | 62 |
| 2.6.2.1 | Datenbasis für die flächendeckende<br>umfassende Analyse von Vorhaben .....                          | 63 |
| 2.6.2.2 | Datenbasis für die Wirkungsanalyse und<br>Auswahl der Vorhaben .....                                 | 65 |
| 2.6.2.3 | Ausgewählte Vorhaben für die<br>Wirkungsanalyse .....                                                | 67 |
| 2.6.2.4 | Quantitative Analysen .....                                                                          | 70 |
| 2.6.2.5 | Qualitative Erhebungen .....                                                                         | 71 |
| 2.7     | Empirische Evaluationsergebnisse .....                                                               | 74 |
| 2.7.1   | Kosten und Aufwände .....                                                                            | 74 |
| 2.7.1.1 | Personalaufwände .....                                                                               | 74 |
| 2.7.1.2 | Koordinierungsaufwand .....                                                                          | 78 |
| 2.7.1.3 | Normstellen .....                                                                                    | 80 |
| 2.7.1.4 | Externe Aufwände .....                                                                               | 86 |
| 2.7.1.5 | Zusammenfassung .....                                                                                | 89 |
| 2.7.2   | Beteiligungsscoping und Umfeldanalyse .....                                                          | 90 |
| 2.7.2.1 | Informationen über Vorhaben, Planung<br>und Durchführung .....                                       | 90 |
| 2.7.2.2 | Aufwände .....                                                                                       | 95 |
| 2.7.2.3 | Akteure .....                                                                                        | 95 |

|         |                                                                   |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.7.2.4 | Formate .....                                                     | 97  |
| 2.7.2.5 | Einstellungen, Bewertungen und<br>Auswirkungen .....              | 98  |
| 2.7.2.6 | Zusammenfassung .....                                             | 105 |
| 2.7.3   | Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....                            | 106 |
| 2.7.3.1 | Informationen über Vorhaben,<br>Funktionen und Tätigkeiten .....  | 107 |
| 2.7.3.2 | Aufwände .....                                                    | 109 |
| 2.7.3.3 | Akteure .....                                                     | 110 |
| 2.7.3.4 | Formate .....                                                     | 118 |
| 2.7.3.5 | Einstellungen, Bewertungen und<br>Auswirkungen .....              | 127 |
| 2.7.3.6 | Zusammenhangsanalysen .....                                       | 148 |
| 2.7.3.7 | Zusammenfassung .....                                             | 154 |
| 2.7.4   | Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung .....                  | 156 |
| 2.7.4.1 | Informationen über Verfahren,<br>Funktionen und Tätigkeiten ..... | 156 |
| 2.7.4.2 | Aufwände .....                                                    | 157 |
| 2.7.4.3 | Akteure .....                                                     | 158 |
| 2.7.4.4 | Formate .....                                                     | 162 |
| 2.7.4.5 | Einstellungen, Bewertungen und<br>Auswirkungen .....              | 165 |
| 2.7.4.6 | Zusammenfassung .....                                             | 175 |
| 2.7.5   | Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung .....                     | 176 |
| 2.7.5.1 | Informationen über Verfahren,<br>Funktionen und Tätigkeiten ..... | 177 |
| 2.7.5.2 | Aufwände .....                                                    | 178 |
| 2.7.5.3 | Akteure und Dienstleister .....                                   | 179 |
| 2.7.5.4 | Formate .....                                                     | 183 |
| 2.7.5.5 | Einstellungen, Bewertungen und<br>Auswirkungen .....              | 187 |
| 2.7.5.6 | Zusammenhangsanalysen .....                                       | 197 |
| 2.7.5.7 | Zusammenfassung .....                                             | 203 |
| 2.7.6   | Phasenübergreifende Ergebnisse .....                              | 205 |
| 2.7.6.1 | Einstellungen, Bewertungen und<br>Auswirkungen .....              | 205 |
| 2.7.6.2 | Planung und Ressourcen .....                                      | 213 |
| 2.7.6.3 | Internes Wissensmanagement .....                                  | 217 |



|          |                                                                                                                                                                                                            |            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.7.6.4  | Bewertung der VwV<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                                                                                                                      | 217        |
| 2.7.6.5  | Zusammenfassung .....                                                                                                                                                                                      | 222        |
| 2.7.7    | Verzahnung der informellen<br>Öffentlichkeitsbeteiligung mit dem<br>Verwaltungsverfahren .....                                                                                                             | 224        |
| 2.8      | Zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und<br>Empfehlungen .....                                                                                                                                    | 226        |
| 2.8.1    | Aufwände .....                                                                                                                                                                                             | 228        |
| 2.8.2    | Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                                                                                                                                     | 229        |
| 2.8.3    | Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                                                                                                                           | 230        |
| 2.8.4    | Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                                                                                                                              | 231        |
| 2.8.5    | Phasenübergreifende Ergebnisse .....                                                                                                                                                                       | 232        |
| 2.8.6    | Empfehlungen und Weiterentwicklung .....                                                                                                                                                                   | 233        |
|          | Literatur .....                                                                                                                                                                                            | 236        |
| <b>3</b> | <b>Evaluierung des Gesetzes zur Vereinheitlichung des<br/>Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger-<br/>und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich<br/>(Umweltverwaltungsgesetz) .....</b> | <b>243</b> |
| 3.1      | Zusammenfassung Evaluation UVwG .....                                                                                                                                                                      | 243        |
| 3.2      | Einleitung .....                                                                                                                                                                                           | 252        |
| 3.3      | Evaluation des Umweltverwaltungsgesetzes .....                                                                                                                                                             | 253        |
| 3.3.1    | Hintergrund .....                                                                                                                                                                                          | 253        |
| 3.3.2    | Auftrag der Evaluation und Evaluationsansatz .....                                                                                                                                                         | 254        |
| 3.4      | Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und<br>Zulassungsverfahren .....                                                                                                                                   | 255        |
| 3.4.1    | Verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher<br>Rahmen .....                                                                                                                                                | 257        |
| 3.4.2    | Bestehende Regelungen .....                                                                                                                                                                                | 261        |
| 3.4.2.1  | Förmliche ÖB .....                                                                                                                                                                                         | 261        |
| 3.4.2.2  | Frühe und nicht-förmliche ÖB jenseits<br>von § 2 UVwG .....                                                                                                                                                | 272        |
| 3.4.3    | Die Funktionen von Verwaltungsverfahren und<br>Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planung und<br>Genehmigung von Infrastrukturanlagen .....                                                                 | 277        |
| 3.5      | Die Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 2 UVwG .....                                                                                                                                                        | 282        |
| 3.5.1    | Das UVwG .....                                                                                                                                                                                             | 282        |

|         |                                                                                                                     |     |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.5.2   | § 2 UVwG: Inhalt, Anwendungsbereich und Adressatenkreis .....                                                       | 283 |
| 3.5.3   | § 2 UVwG: Verhältnis zu anderen Vorschriften .....                                                                  | 285 |
| 3.5.3.1 | VwV ÖB .....                                                                                                        | 286 |
| 3.5.3.2 | § 25 LVwVfG BW .....                                                                                                | 286 |
| 3.5.3.3 | Bundesrechtliche Regelungen über das<br>Verwaltungsverfahren .....                                                  | 287 |
| 3.5.4   | Verknüpfung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung<br>nach § 2 UVwG mit dem förmlichen<br>Verwaltungsverfahren ..... | 287 |
| 3.6     | Methodisches Vorgehen .....                                                                                         | 291 |
| 3.6.1   | Untersuchungsdesign .....                                                                                           | 291 |
| 3.6.2   | Datenbasis für die flächendeckende umfassende<br>Analyse von Vorhaben .....                                         | 293 |
| 3.6.2.1 | Datenbasis für die Wirkungsanalyse und<br>Auswahl der Vorhaben .....                                                | 294 |
| 3.6.2.2 | Ausgewählte Vorhaben für die<br>Wirkungsanalyse .....                                                               | 296 |
| 3.6.2.3 | Quantitative Analysen .....                                                                                         | 298 |
| 3.6.2.4 | Qualitative Erhebungen .....                                                                                        | 299 |
| 3.7     | Empirische Evaluationsergebnisse .....                                                                              | 301 |
| 3.7.1   | Kosten und Aufwände .....                                                                                           | 304 |
| 3.7.1.1 | Personalaufwände .....                                                                                              | 304 |
| 3.7.1.2 | Normstellen .....                                                                                                   | 306 |
| 3.7.1.3 | Koordinierungstätigkeiten innerhalb der<br>RP .....                                                                 | 312 |
| 3.7.1.4 | Kosten .....                                                                                                        | 314 |
| 3.7.1.5 | Zusammenfassung .....                                                                                               | 316 |
| 3.7.2   | Informationen über Vorhabenträger, Vorhaben,<br>Funktionen und Tätigkeiten .....                                    | 317 |
| 3.7.2.1 | Vorhaben der RP im<br>Anwendungsbereich des § 2<br>UVwG .....                                                       | 317 |
| 3.7.2.2 | Vorhaben kommunaler und privater<br>Vorhabenträger .....                                                            | 318 |
| 3.7.2.3 | Informationen über Vorhabenträger .....                                                                             | 321 |
| 3.7.2.4 | Zusammenfassung .....                                                                                               | 323 |
| 3.7.3   | Zeitpunkt und Gestaltung der<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                                                    | 323 |

|         |                                                                                               |     |
|---------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.7.3.1 | Durchführung und Gründe .....                                                                 | 325 |
| 3.7.3.2 | Startpunkt der frühen ÖB .....                                                                | 326 |
| 3.7.3.3 | Kommunikation über Ziele und<br>Möglichkeiten der frühen ÖB .....                             | 327 |
| 3.7.3.4 | Zusammenfassung .....                                                                         | 328 |
| 3.7.4   | Vorbereitung und Planung der<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                              | 329 |
| 3.7.4.1 | Planungsprozesse .....                                                                        | 329 |
| 3.7.4.2 | Einbindung der Stakeholder .....                                                              | 333 |
| 3.7.4.3 | Planungsressourcen .....                                                                      | 333 |
| 3.7.4.4 | Zusammenfassung .....                                                                         | 334 |
| 3.7.5   | Akteure .....                                                                                 | 335 |
| 3.7.5.1 | Durchführende .....                                                                           | 335 |
| 3.7.5.2 | Teilnehmende .....                                                                            | 339 |
| 3.7.5.3 | Externe Dienstleister .....                                                                   | 343 |
| 3.7.5.4 | Stimmung und Vertrauen zwischen den<br>Akteuren .....                                         | 348 |
| 3.7.5.5 | Zusammenfassung .....                                                                         | 351 |
| 3.7.6   | Formate .....                                                                                 | 353 |
| 3.7.6.1 | Verwendete Formate durch die RP .....                                                         | 353 |
| 3.7.6.2 | Verwendete Formate öffentlicher und<br>privater Vorhabenträger .....                          | 359 |
| 3.7.6.3 | Formatauswahl und<br>Formatinformiertheit .....                                               | 361 |
| 3.7.6.4 | Zielrichtung und Bewertung der Formate<br>aus Sicht der Stakeholder .....                     | 363 |
| 3.7.6.5 | Zusammenfassung .....                                                                         | 365 |
| 3.7.7   | Auswirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf<br>Planung, Einstellungen und Akzeptanz ..... | 367 |
| 3.7.7.1 | Einflüsse der frühen ÖB auf Planungen<br>und Konsensfindung .....                             | 367 |
| 3.7.7.2 | Verfolgte Ziele der Vorhabenträger .....                                                      | 377 |
| 3.7.7.3 | Auswirkungen der frühen ÖB .....                                                              | 383 |
| 3.7.8   | Ressourcen .....                                                                              | 398 |
| 3.7.9   | Kommunikation und Umgang mit Ergebnissen .....                                                | 401 |
| 3.7.9.1 | Externe Kommunikation der Ergebnisse .....                                                    | 402 |
| 3.7.9.2 | Interner Umgang mit den Ergebnissen .....                                                     | 405 |
| 3.7.10  | Nutzen und Bewertung des § 2 UVwG .....                                                       | 406 |

---

|          |                                                                                   |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.7.10.1 | Nutzen und Mehrwert aus Sicht der<br>Vorhabenträger .....                         | 407        |
| 3.7.10.2 | Bewertung der ÖB aus Sicht der<br>Stakeholder .....                               | 409        |
| 3.7.10.3 | Zusammenfassung .....                                                             | 413        |
| 3.8      | Zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und<br>Optimierungspotenziale ..... | 415        |
| 3.8.1    | Vergleich der öffentlichen und privaten<br>Vorhabenträger .....                   | 417        |
| 3.8.2    | Aufwände .....                                                                    | 419        |
| 3.8.3    | Planung und Start der frühen<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                  | 419        |
| 3.8.4    | Akteure und Atmosphäre .....                                                      | 420        |
| 3.8.5    | Öffentlichkeitsbeteiligungsformate: Charakter,<br>Auswahl und Bewertungen .....   | 421        |
| 3.8.6    | Auswirkungen der frühen<br>Öffentlichkeitsbeteiligung .....                       | 422        |
| 3.8.7    | Bewertung und Nutzen .....                                                        | 424        |
| 3.8.8    | Optimierungspotenziale .....                                                      | 425        |
|          | Literatur .....                                                                   | 427        |
| 4        | <b>Schlussbetrachtung .....</b>                                                   | <b>433</b> |

---

# Abkürzungsverzeichnis

|                    |                                                                    |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------|
| BauGB              | Baugesetzbuch                                                      |
| BGBI               | Bundesgesetzblatt                                                  |
| BImSchG            | Bundes-Immissionsschutzgesetz                                      |
| BimSchV            | Verordnung zur Durchführung des<br>Bundes-Immissionsschutzgesetzes |
| CATS®              | Cross-Application Time Sheet (Arbeitszeitblatt)                    |
| DVBI               | Deutsches Verwaltungsblatt                                         |
| ECLI               | European Case Law Identifier                                       |
| EU                 | Europäische Union                                                  |
| EuGH               | Europäischer Gerichtshof                                           |
| FÖV                | Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung            |
| Frühe ÖB           | Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung                                   |
| FStrG              | Bundesfernstraßengesetz                                            |
| GG                 | Grundgesetz                                                        |
| GVBI               | Gesetz- und Ordnungsblatt                                          |
| KrWG               | Kreislaufwirtschaftsgesetz                                         |
| LPIG               | Landesplanungsgesetz                                               |
| LVwVfG BW          | Verwaltungsverfahrensgesetz Baden-Württemberg                      |
| Nachlaufende ÖB    | Nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung                            |
| Nicht-förmliche ÖB | Nicht-förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung                         |
| NVwZ               | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                              |
| ÖB                 | Öffentlichkeitsbeteiligung                                         |
| PFV                | Planfeststellungsverfahren                                         |
| Planungsleitfaden  | Leitfaden für eine neue Planungskultur                             |
| ROV                | Raumordnungsverfahren                                              |
| RP                 | Regierungspräsidien/Regierungspräsidium                            |

|               |                                                                                                                                            |
|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| StandAG       | Standortauswahlgesetz                                                                                                                      |
| StraßenG BW   | Straßengesetz für Baden-Württemberg                                                                                                        |
| SUP           | Strategische Umweltprüfung                                                                                                                 |
| TÖB           | Träger öffentlicher Belange                                                                                                                |
| UmwRG         | Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz                                                                                                                 |
| UVP           | Umweltverträglichkeitsprüfung                                                                                                              |
| UVP-pflichtig | Umweltverträglichkeitsprüfungspflichtig                                                                                                    |
| UVPG          | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung                                                                                              |
| UVS           | Umweltverträglichkeitsstudie                                                                                                               |
| UVwG          | Gesetz zu Vereinheitlichung des<br>Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger-<br>und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich |
| VBIBW         | Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg                                                                                                   |
| VVDStRL       | Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer                                                                                               |
| VwV ÖB        | Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung                                                                                           |
| VwVfG         | Verwaltungsverfahrensgesetz                                                                                                                |
| WHG           | Wasserhaushaltsgesetz                                                                                                                      |

---

# Abbildungsverzeichnis

|           |                                                                         |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 2.1  | Aufgewendete Personalstunden insgesamt, 2015–2017 .....                 | 75  |
| Abb. 2.2  | Aufgewendete Personalstunden im Monatsdurchschnitt,<br>2015–2017 .....  | 76  |
| Abb. 2.3  | Personalstunden 2015–2017 im Zeitverlauf .....                          | 77  |
| Abb. 2.4  | Sammelkostenträger, 2015–2017 .....                                     | 80  |
| Abb. 2.5  | Aufwände für die ÖB-Phasen und Sammelkostenträger,<br>2015–2017 .....   | 81  |
| Abb. 2.6  | Anzahl Beteiligungsscoping Teilnehmende – Alle<br>Vorhaben .....        | 96  |
| Abb. 2.7  | Anzahl Beteiligungsscoping Teilnehmende –<br>Ausgewählte Vorhaben ..... | 97  |
| Abb. 2.8  | Einstellung der Akteure am Beginn des<br>Beteiligungsverfahrens .....   | 99  |
| Abb. 2.9  | Auswirkungen auf Inhalte und das Vorhaben .....                         | 102 |
| Abb. 2.10 | Auswirkungen auf die Kommunikation .....                                | 103 |
| Abb. 2.11 | Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015–2017<br>(frühe ÖB) .....  | 109 |
| Abb. 2.12 | Anzahl Frühe ÖB Teilnehmende – Alle Vorhaben .....                      | 110 |
| Abb. 2.13 | Anzahl Frühe ÖB Teilnehmende – Ausgewählte<br>Vorhaben .....            | 111 |
| Abb. 2.14 | Wichtigkeit der am Vorhaben beteiligten Akteure (frühe<br>ÖB) .....     | 112 |
| Abb. 2.15 | Aufgaben der externen Dienstleister (frühe ÖB) .....                    | 115 |
| Abb. 2.16 | Gründe für die Beauftragung externer Dienstleister<br>(frühe ÖB) .....  | 115 |
| Abb. 2.17 | Verwendete Formate insgesamt (frühe ÖB) .....                           | 120 |

|           |                                                                                                          |     |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 2.18 | Informierende Formate insgesamt (frühe ÖB) .....                                                         | 120 |
| Abb. 2.19 | Informierende Formate (frühe ÖB) .....                                                                   | 121 |
| Abb. 2.20 | Anhörende Formate insgesamt (frühe ÖB) .....                                                             | 122 |
| Abb. 2.21 | Anhörende Formate (frühe ÖB) .....                                                                       | 123 |
| Abb. 2.22 | Beteiligende Formate insgesamt (frühe ÖB) .....                                                          | 123 |
| Abb. 2.23 | Beteiligende Formate (frühe ÖB) .....                                                                    | 124 |
| Abb. 2.24 | Einstellung der Akteure am Beginn des Verfahrens<br>(frühe ÖB) .....                                     | 129 |
| Abb. 2.25 | Einstellung der Akteure innerhalb der frühen ÖB im<br>Vergleich zum Beginn des Verfahrens .....          | 130 |
| Abb. 2.26 | Wahrgenommene konfliktträchtige Themen (frühe ÖB) .....                                                  | 133 |
| Abb. 2.27 | Konflikthaftigkeit der Zusammenarbeit mit Akteuren<br>(frühe ÖB) .....                                   | 134 |
| Abb. 2.28 | Konfliktthemen (frühe ÖB) .....                                                                          | 135 |
| Abb. 2.29 | Auswirkungen auf Inhalte und Vorhaben (frühe ÖB) .....                                                   | 138 |
| Abb. 2.30 | Auswirkungen auf die Akzeptanz (frühe ÖB) .....                                                          | 140 |
| Abb. 2.31 | Ziele des Vorhabenträgers aus Sicht der Stakeholder<br>(frühe ÖB) .....                                  | 143 |
| Abb. 2.32 | Profitierende Akteure aus Sicht der Stakeholder (frühe<br>ÖB) .....                                      | 147 |
| Abb. 2.33 | Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015–2017<br>(nicht-förmliche ÖB) .....                         | 158 |
| Abb. 2.34 | Anzahl nicht-förmliche ÖB Teilnehmende – Alle<br>Vorhaben .....                                          | 159 |
| Abb. 2.35 | Wichtigkeit der am Vorhaben beteiligten Akteure<br>(vertiefte Untersuchung, nicht-förmliche ÖB) .....    | 160 |
| Abb. 2.36 | Verwendete Formate insgesamt (nicht-förmliche ÖB) .....                                                  | 163 |
| Abb. 2.37 | Informierende Formate (nicht-förmliche ÖB) .....                                                         | 163 |
| Abb. 2.38 | Anhörende Formate (nicht-förmliche ÖB) .....                                                             | 164 |
| Abb. 2.39 | Einstellung der Akteure am Beginn des Vorhabens<br>(nicht-förmliche ÖB) .....                            | 166 |
| Abb. 2.40 | Einstellung der Akteure innerhalb der nicht-förmlichen<br>ÖB im Vergleich zum Beginn des Vorhabens ..... | 167 |
| Abb. 2.41 | Auswirkungen auf die Kommunikation (nicht-förmliche<br>ÖB) .....                                         | 171 |
| Abb. 2.42 | Auswirkungen auf die Akzeptanz (nicht-förmliche ÖB) .....                                                | 172 |
| Abb. 2.43 | Aufwand der Personalstunden pro Quartal, 2015–2017<br>(nachlaufende ÖB) .....                            | 178 |
| Abb. 2.44 | Anzahl nachlaufende ÖB Teilnehmende – Alle Vorhaben ...                                                  | 179 |



|           |                                                                            |     |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 2.45 | Anzahl nachlaufende ÖB Teilnehmende – Ausgewählte Vorhaben .....           | 180 |
| Abb. 2.46 | Wichtigkeit der am Verfahren beteiligten Akteure (nachlaufende ÖB) .....   | 181 |
| Abb. 2.47 | Verwendete Formate insgesamt (nachlaufende ÖB) .....                       | 183 |
| Abb. 2.48 | Informierende Formate insgesamt (nachlaufende ÖB) .....                    | 184 |
| Abb. 2.49 | Informierende Formate (nachlaufende ÖB) .....                              | 184 |
| Abb. 2.50 | Anhörende Formate insgesamt (nachlaufende ÖB) .....                        | 185 |
| Abb. 2.51 | Anhörende Formate (nachlaufende ÖB) .....                                  | 186 |
| Abb. 2.52 | Einstellung der Akteure am Beginn des Vorhabens (nachlaufende ÖB) .....    | 188 |
| Abb. 2.53 | Bewertung Minderung von Konflikten (nachlaufende ÖB) .....                 | 192 |
| Abb. 2.54 | Auswirkungen auf die Kommunikation (nachlaufende ÖB) .....                 | 192 |
| Abb. 2.55 | Auswirkungen auf Inhalte und Vorhaben (nachlaufende ÖB) .....              | 193 |
| Abb. 2.56 | Bewertung Zeitaufwand für die Behörde (nachlaufende ÖB) .....              | 194 |
| Abb. 2.57 | Soll-Ist-Vergleich der Erwartungen .....                                   | 207 |
| Abb. 2.58 | Wahrgenommene Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Vorhaben .....       | 208 |
| Abb. 2.59 | Einfluss der ÖB auf die Akzeptanz des Vorhabens und Verfahrens .....       | 209 |
| Abb. 2.60 | Auswirkung der ÖB auf die Konflikthaftigkeit .....                         | 211 |
| Abb. 2.61 | Mehrwert der ÖB für Akteursgruppen .....                                   | 212 |
| Abb. 2.62 | Benötigte Ressourcen/Hilfen .....                                          | 214 |
| Abb. 2.63 | Verwendung des Planungsleitfadens .....                                    | 215 |
| Abb. 2.64 | Ziele der VwV ÖB .....                                                     | 218 |
| Abb. 2.65 | Bewertung der VwV durch die Vorhabenträger .....                           | 221 |
| Abb. 3.1  | Stundenaufwand der RP für die Quartale 2015–2019 .....                     | 305 |
| Abb. 3.2  | Eingeschätzter Zeitaufwand für die frühe ÖB .....                          | 306 |
| Abb. 3.3  | Koordinierungstätigkeiten und spezifische Aufwände der RP, 2015–2017 ..... | 313 |
| Abb. 3.4  | Aufwände für Koordinierungstätigkeiten und Vorhaben, 2015–2017 .....       | 314 |
| Abb. 3.5  | Anteilige Kosten für die frühe ÖB .....                                    | 315 |

|           |                                                                                                                           |     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 3.6  | Öffentliche Vorhaben nach § 2 UVwG, Zeitraum 2015–2016 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte .....       | 319 |
| Abb. 3.7  | Private Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum, 2015–2016 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte .....           | 320 |
| Abb. 3.8  | Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017–30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte .....              | 320 |
| Abb. 3.9  | Öffentlichen Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017–30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte ..... | 321 |
| Abb. 3.10 | Private Vorhaben nach § 2 UVwG Zeitraum 2017–30.06.2019 Zuständigkeitsbereich Landkreise und kreisfreie Städte .....      | 322 |
| Abb. 3.11 | Stand der frühen ÖB .....                                                                                                 | 324 |
| Abb. 3.12 | Durchführung der frühen ÖB .....                                                                                          | 325 |
| Abb. 3.13 | Startzeitpunkt der frühen ÖB .....                                                                                        | 327 |
| Abb. 3.14 | Genutzte Quellen/Dokumente zur Vorbereitung .....                                                                         | 334 |
| Abb. 3.15 | Verantwortliche der ÖB – öffentliche Vorhabenträger .....                                                                 | 336 |
| Abb. 3.16 | Unterstützung der öffentlichen Vorhabenträger bei der ÖB durch andere Akteure .....                                       | 337 |
| Abb. 3.17 | Verantwortliche der ÖB – private Vorhabenträger .....                                                                     | 338 |
| Abb. 3.18 | Unterstützung der privaten Vorhabenträger bei der ÖB durch andere Akteure .....                                           | 339 |
| Abb. 3.19 | Teilnehmende von ÖB bei Vorhaben unter öffentlicher Trägerschaft .....                                                    | 340 |
| Abb. 3.20 | Teilnehmende von ÖB bei Vorhaben unter privater Trägerschaft .....                                                        | 342 |
| Abb. 3.21 | Verwendete Formate der RP .....                                                                                           | 354 |
| Abb. 3.22 | Informierende Formate der RP: Phasen der Umsetzung .....                                                                  | 355 |
| Abb. 3.23 | Informierende Formate der RP .....                                                                                        | 355 |
| Abb. 3.24 | Anhörende Formate der RP: Phasen der Umsetzung .....                                                                      | 356 |
| Abb. 3.25 | Anhörende Formate der RP .....                                                                                            | 357 |
| Abb. 3.26 | Beteiligende Formate der RP: Phasen der Umsetzung .....                                                                   | 358 |
| Abb. 3.27 | Beteiligende Formate der RP .....                                                                                         | 358 |
| Abb. 3.28 | Verwendete Formate öffentlicher Vorhabenträger .....                                                                      | 359 |
| Abb. 3.29 | Verwendete Formate privater Vorhabenträger .....                                                                          | 360 |
| Abb. 3.30 | Einfluss auf die Planungen öffentlicher Vorhabenträger .....                                                              | 368 |
| Abb. 3.31 | Einfluss auf die Planungen privater Vorhabenträger .....                                                                  | 369 |

|           |                                                                                     |     |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 3.32 | ÖB-Einfluss auf Konsens – öffentliche Vorhabenträger .....                          | 370 |
| Abb. 3.33 | ÖB-Einfluss auf Konsens – private Vorhabenträger .....                              | 370 |
| Abb. 3.34 | Gründe für das Erreichen eines Konsenses – öffentliche<br>Vorhabenträger .....      | 371 |
| Abb. 3.35 | Gründe für das Erreichen eines Konsenses – private<br>Vorhabenträger .....          | 372 |
| Abb. 3.36 | Gründe für die Akzeptanz eines Konsenses – öffentliche<br>Vorhabenträger .....      | 373 |
| Abb. 3.37 | Gründe für die Akzeptanz eines Konsenses – private<br>Vorhabenträger .....          | 374 |
| Abb. 3.38 | Gründe für das Fehlen eines Konsenses – öffentliche<br>Vorhabenträger .....         | 374 |
| Abb. 3.39 | Verfolgte Ziele des Beteiligungsverfahrens – öffentliche<br>Vorhabenträger .....    | 377 |
| Abb. 3.40 | Erreichte Ziele für das Beteiligungsverfahren –<br>öffentliche Vorhabenträger ..... | 378 |
| Abb. 3.41 | Verfolgte Ziele für das Beteiligungsverfahren – private<br>Vorhabenträger .....     | 379 |
| Abb. 3.42 | Erreichte Ziele für das Beteiligungsverfahren – private<br>Vorhabenträger .....     | 380 |
| Abb. 3.43 | Verfolgte Ziele für das Vorhaben – öffentliche<br>Vorhabenträger .....              | 381 |
| Abb. 3.44 | Erreichte Ziele für das Vorhaben – öffentliche<br>Vorhabenträger .....              | 382 |
| Abb. 3.45 | Verfolgte Ziele für das Vorhaben – private<br>Vorhabenträger .....                  | 382 |
| Abb. 3.46 | Erreichte Ziele für das Vorhaben – private<br>Vorhabenträger .....                  | 383 |
| Abb. 3.47 | Einfluss der ÖB auf Konflikte – öffentliche<br>Vorhabenträger .....                 | 389 |
| Abb. 3.48 | Einfluss der ÖB auf Konflikte – private Vorhabenträger .....                        | 390 |
| Abb. 3.49 | Einfluss der ÖB auf die Verfahrensakzeptanz –<br>öffentliche Vorhabenträger .....   | 393 |
| Abb. 3.50 | Einfluss der ÖB auf die Vorhabensakzeptanz –<br>öffentliche Vorhabenträger .....    | 395 |
| Abb. 3.51 | Einfluss der ÖB auf die Vorhabensakzeptanz – private<br>Vorhabenträger .....        | 395 |
| Abb. 3.52 | Dokumente zur Planung der ÖB – öffentliche<br>Vorhabenträger .....                  | 398 |

|           |                                                                                                |     |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abb. 3.53 | Dokumente zur Planung der ÖB – private<br>Vorhabenträger .....                                 | 399 |
| Abb. 3.54 | Ziele der Vorhabenträger aus Sicht der Stakeholder<br>(öffentliche und private Vorhaben) ..... | 410 |
| Abb. 3.55 | Profitierende Akteure aus Sicht der Stakeholder .....                                          | 411 |
| Abb. 3.56 | Erwartungen der Stakeholder an die frühe ÖB .....                                              | 412 |

---

## Tabellenverzeichnis

|           |                                                                                                                                            |     |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tab. 2.1  | Kriterien zur Auswahl der Vorhaben .....                                                                                                   | 65  |
| Tab. 2.2  | Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse .....                                                                                         | 67  |
| Tab. 2.3  | Anzahl durchgeführter Interviews .....                                                                                                     | 73  |
| Tab. 2.4  | Aufwände kategorisiert .....                                                                                                               | 77  |
| Tab. 2.5  | Normstellen RP Freiburg 2015–2017 .....                                                                                                    | 82  |
| Tab. 2.6  | Normstellen RP Karlsruhe 2015–2017 .....                                                                                                   | 83  |
| Tab. 2.7  | Normstellen RP Stuttgart 2015–2017 .....                                                                                                   | 84  |
| Tab. 2.8  | Normstellen RP Tübingen 2015–2017 .....                                                                                                    | 85  |
| Tab. 2.9  | Honorare und Sachkosten Bereich Straße Gesamt<br>BaWü, 2016–2017 .....                                                                     | 86  |
| Tab. 2.10 | Honorare und Sachkosten Bereich Gewässer Gesamt<br>BaWü, 2016–2017 .....                                                                   | 87  |
| Tab. 2.11 | Honorare und Sachkosten frühe ÖB Bereich Straße<br>Gesamt BaWü, 2018–2019 .....                                                            | 88  |
| Tab. 2.12 | Honorare und Sachkosten frühe ÖB Bereich Gewässer<br>Gesamt BaWü, 2018–2019 .....                                                          | 88  |
| Tab. 2.13 | Multivariate Analyse: Teilnehmende Akteure, Formate<br>und Ergebnis Alternative Planungen .....                                            | 150 |
| Tab. 2.14 | Multivariate Analyse Zusammenhang alle Formate,<br>teilnehmende Akteure, Vorhabenträger und inhaltliche<br>Beeinflussung der Planung ..... | 151 |
| Tab. 2.15 | Multivariate Analyse: Teilnehmende Akteure, Format<br>und Argumente abgewogen .....                                                        | 152 |
| Tab. 2.16 | Multivariate Analyse, Formate und Akteure und<br>Gutachten/Stellungnahme erstellt .....                                                    | 153 |

|           |                                                                                             |     |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tab. 2.17 | Multivariate Analyse Zusammenhang Teilnehmende<br>Akteure und Ergebnis Vereinbarungen ..... | 199 |
| Tab. 2.18 | Multivariate Analyse Zusammenhang Formate und<br>Ergebnis Vereinbarungen .....              | 200 |
| Tab. 2.19 | Multivariate Analyse Zusammenhang Formate und<br>Ergebnis Monitoring .....                  | 201 |
| Tab. 2.20 | Multivariate Analyse Zusammenhang Formate, Akteure<br>und Bewertung Konfliktminderung ..... | 202 |
| Tab. 3.1  | Kriterien zur Auswahl der Vorhaben .....                                                    | 295 |
| Tab. 3.2  | Ausgewählte Vorhaben für die Wirkungsanalyse .....                                          | 297 |
| Tab. 3.3  | Anzahl der Interviewten der vertieft untersuchten<br>Vorhaben .....                         | 302 |
| Tab. 3.4  | Kategorisierung aufgewendeter Personalstunden der RP ....                                   | 305 |
| Tab. 3.5  | Normstellen RP Freiburg 2015–2019 .....                                                     | 308 |
| Tab. 3.6  | Normstellen RP Karlsruhe 2015–2019 .....                                                    | 309 |
| Tab. 3.7  | Normstellen RP Stuttgart 2015–2019 .....                                                    | 310 |
| Tab. 3.8  | Normstellen RP Tübingen 2015–2019 .....                                                     | 311 |
| Tab. 3.9  | Normstellen aller RP 2015–2019 .....                                                        | 312 |
| Tab. 3.10 | Multivariate Analyse Zusammenhang Teilnehmende und<br>Erreichung des Konsenses .....        | 375 |

# Einführung in den Band

# 1

Baden-Württemberg ist Vorreiter in Sachen Bürgerbeteiligung, in keinem anderen Bundesland wird Mitbestimmung in der Presse so positiv bewertet wie in Baden-Württemberg. Das ist eines der Ergebnisse des Deutschen Akzeptanzatlas, einer Studie die jetzt erstmals von der Hochschule Pforzheim präsentiert wurde.<sup>1</sup> Auch die Universität Hohenheim kommt zu einem positiven Resultat für das Land Baden-Württemberg und belegt zudem die herausragende Bedeutung von Bürgerbeteiligung für das Funktionieren unserer Demokratie.<sup>2</sup> So fördere die Zufriedenheit mit dialogischer Bürgerbeteiligung die Zufriedenheit mit der Demokratie und die Bürgerinnen und Bürger in Baden-Württemberg liegen dabei über dem Bundesdurchschnitt. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Landesregierung in Baden-Württemberg einige zentrale Ziele ihrer Politik erreicht hat. So erklärte der Ministerpräsident Winfried Kretschmann nach der Landtagswahl im März 2011 die „Politik des Gehörtwerdens“ als zentrale Maxime seiner Politik.<sup>3</sup> Nach zehn Jahren wurde dieser Grundsatz im Mai 2021 zu einer „Politik des Mitwirkens“ weiterentwickelt.<sup>4</sup> Während dieser Zeit wurde eine Reihe

---

<sup>1</sup> Vgl. Krebber (2019).

<sup>2</sup> Vgl. Brettschneider (2021).

<sup>3</sup> Vgl. Regierungserklärung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann (2011) <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/zehn-jahre-politik-des-gehoertwerdens/> (zuletzt abgerufen am 14.05.2021).

<sup>4</sup> Vgl. Regierungserklärung des baden-württembergischen Ministerpräsidenten Winfried Kretschmann (2021) am [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Anlagen\\_PMs\\_2021/210519\\_Regierungserkl%C3%A4rung\\_des\\_MP\\_zum\\_Regierungsprogramm.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/Anlagen_PMs_2021/210519_Regierungserkl%C3%A4rung_des_MP_zum_Regierungsprogramm.pdf) (zuletzt abgerufen am 20.09.2021).

von Erleichterungen für die Durchführung direkt-demokratischer Verfahren entwickelt. Zudem wurden Verfahren der informellen Bürgerbeteiligung erprobt und im Verwaltungshandeln verankert. Auch die Bürgerinnen und Bürger waren der Ansicht, dass mehr Beteiligungsmöglichkeiten existieren würden als vor zehn Jahren.<sup>5</sup>

Prominente Beispiele in Bezug auf die Verankerung rechtlicher Regelungen zur Intensivierung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei der Planung und Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen in Baden-Württemberg stellen die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung (VwV ÖB)<sup>6</sup> des Staatsministeriums und das Umweltverwaltungsgesetz (UVwG)<sup>7</sup> des Umweltministeriums Baden-Württemberg dar. Diese Regelungen sind bundesweit einmalig und zielen auf eine neue Qualität der Planungs- und Beteiligungskultur, welche insbesondere auf die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung und den aktiven und frühzeitigen Einbezug aller relevanten Stakeholder fokussiert. Nicht zuletzt die Erfahrungen mit dem Neubau des Bahnvorhabens Stuttgart 21 verdeutlichten aus Sicht der Landesregierung die Notwendigkeit, die vorhandenen Beteiligungsinstrumente weiterzuentwickeln und frühzeitig alle Akteursgruppen und die Öffentlichkeit einzubinden.

Die rechtlichen Regelungen der VwV ÖB und des UVwG gehen auf das Planungsvereinheitlichungsgesetz des Bundes vom 31.05.2013 zurück, wodurch § 25 VwVfG um einen neuen Absatz 3 ergänzt wurde. Entsprechend diesem Absatz haben Behörden auf Vorhabenträger zur Durchführung einer frühen Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken. Diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ist als informelles Verfahren zu einem Zeitpunkt vorgesehen, zu dem noch kein (formelles) Verwaltungsverfahren eingeleitet wurde. Im Gegensatz zum UVwG verpflichtet die VwV ÖB nur als Binnenrecht die unmittelbaren Landesbehörden (in genehmigender und planender Funktion) zur Durchführung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung. Damit sollen die öffentlichen Vorhabenträger vorbildhaft zu einer veränderten Beteiligungskultur beitragen, insbesondere in Bezug auf Landesvorhaben aus den Infrastrukturbereichen Straße und Hochwasserschutz. Das UVwG regelt die Beteiligung von privatwirtschaftlichen Vorhabenträgern und Kommunen und sieht Beteiligungsverfahren bei besonders umweltbedeutsamen Projekten (infrastrukturelle Großvorhaben, die einer Planfeststellung oder Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen) vor. Parallel zum Inkrafttreten der VwV

---

<sup>5</sup> Vgl. Brettschneider (2021).

<sup>6</sup> Inkrafttreten am 18. Dezember 2013.

<sup>7</sup> Ab 01. Januar 2015 in Kraft getreten.



ÖB wurde vonseiten des Staatsministeriums der Leitfaden für eine neue Planungskultur des Landes Baden-Württemberg veröffentlicht<sup>8</sup>. Dieser umfangreiche Leitfaden, welcher mit Expertinnen und Experten aus Verwaltung, Wirtschaft und Teilnehmungspraxis sowie unter Einbezug von Beschäftigten von Landesverwaltung, Verbänden, Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürgern erstellt wurde, enthält unverbindliche Empfehlungen zur Umsetzung der VwV ÖB und dient als praktische Hilfestellung für die mit den Teilnehmungsverfahren betrauten Personen.

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) wurde jeweils vom Staatsministerium und Umweltministerium Baden-Württemberg mit der Evaluation der VwV ÖB und des UVwG beauftragt. Es handelte sich bei diesen Analysen um flächendeckende Evaluationen, die über mehrere Jahre ex post und begleitend durchgeführt wurden. Damit konnte das FÖV auf der Basis einer einmaligen Datengrundlage Untersuchungen durchführen sowie Schlussfolgerungen auf einer weitreichenden Grundlage ableiten. Mit Hilfe eines mixed-methods-Designs, d. h. sowohl quantitativen als auch qualitativen Erhebungs- und Auswertungsverfahrens, wurden insbesondere die mit der Einführung der VwV ÖB und des UVwG intendierten Ziele und die durch diese Regelungen verursachten Wirkungen untersucht sowie die Ressourcenbedarfe der Verwaltung und Wirtschaft zur Planung und Durchführung von Teilnehmungsverfahren ermittelt.

Der nachfolgende Band gliedert sich in zwei Abschnitte bzw. Kapitel. Zunächst wird in **Kapitel 2** die **Evaluation der VwV ÖB** ausführlich dargestellt. Diesem Kapitel ist eine Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Evaluation der VwV ÖB vorangestellt (Kapitel 2.1). Anschließend stellen einleitende Ausführungen den Hintergrund und den Anlass der Evaluation dar (Kapitel 2.2 und 2.3). Eine ausführliche Erörterung der rechtlichen Hintergründe und Einbettung sowie eine Darstellung der Instrumente der VwV ÖB und des Planungsleitfadens erfolgen in Kapitel 2.4 und 2.5. Vor der Präsentation der empirischen Befunde wird das methodische Vorgehen erläutert (Kapitel 2.6). Die Darstellung der empirischen Evaluationsergebnisse folgen der Logik der Teilnehmungsphasen, wie in der VwV vorgesehen: Teilnehmungs-scopeing, frühe, nicht-förmliche und nachlaufende Öffentlichkeitsbeteiligung. Des Weiteren wurden die Kosten und Aufwände im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung geprüft (Kapitel 2.7). Eine zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse und von diesen abgeleiteten Empfehlungen, schließen den Abschnitt über die Evaluation der VwV ÖB ab (Kapitel 2.8).

---

<sup>8</sup> Veröffentlichung am 01. März 2014.

**Kapitel 3** stellt die Anlage und die Ergebnisse der **Evaluation des UVwG** dar. Analog zu der Studie über die VwV ÖB werden zunächst die zentralen Ergebnisse der Evaluation kompakt dargestellt (Kapitel 3.1). Danach folgen der Hintergrund und der Anlass der Evaluation (Kapitel 3.2 und 3.3). Der rechtliche Rahmen und der Anwendungsbereich des UVwG, auch im Unterschied zur VwV, sind Gegenstand von Kapitel 3.4 und 3.5. Die Ergebnisse der empirischen qualitativen und quantitativen Erhebungen und Analysen werden ausführlich in Kapitel 3.7 ausgeführt und interpretiert. Diesem Kapitel voran gestellt ist eine Beschreibung des methodischen Vorgehens (Kapitel 3.6). Eine zusammenfassende Betrachtung aller Ergebnisse sowie Formulierung von Optimierungspotenzialen schließen auch die Evaluation des UVwG ab (Kapitel 3.8).

Eine zusammenfassende Schlussbetrachtung vervollständigt und finalisiert diesen Band.

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

## 2

### 2.1 Zusammenfassung Evaluation VwV ÖB

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“<sup>1</sup>. 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“<sup>2</sup> 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 geregeltes „Scharnier“ zwischen den Vorschlägen aus der Bürgerbeteiligung und den Entscheidungen der Behörden.“<sup>3</sup> 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 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 2760 ausgefüllte Fragebögen übermittelt wurden. Mithilfe der statistischen Programmpakete SPSS und R wurden die Daten anhand uni-, bi- und multivariater Auswertungsverfahren

---

<sup>1</sup> Vgl. Planungsleitfaden, S. 3.

<sup>2</sup> Vgl. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und SPD Baden-Württemberg 2011, S. 59.

<sup>3</sup> Vgl. Planungsleitfaden, S. 3.

ausgewertet. Zum anderen wurden Wirkungsanalysen durchgeführt. Dafür wurden auf der Grundlage theoretisch und empirisch abgeleiteter Kriterien sieben Vorhaben ausgewählt, die mithilfe 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 Verstetigung 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 vonseiten 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, wenngleich bestehende Reflektionsrunden der ÖB-Verantwortlichen und die ÖB-Berichte einen ersten Schritt in diese Richtung darstellen.