

TEXTE

32/2023

Abschlussbericht

Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen

von:

Silvia Schütte, Franziska Wolff, Dr. Laura von Vittorelli, Dr. Katja Schumacher, Katja Hünecke
Öko-Institut e.V., Darmstadt/ Berlin

Dr. Michael Zschiesche, Fabian Stolpe, Lisa Habigt

Unabhängiges Institut für Umweltfragen – UfU e.V., Berlin

Prof. Dr. Jens Newig
Leuphana Universität, Lüneburg

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 32/2023

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und
Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3718 11 112 0
FB000989

Abschlussbericht

Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen

von

Silvia Schütte, Franziska Wolff, Dr. Laura von Vittorelli,
Dr. Katja Schumacher, Katja Hünecke
Öko-Institut e.V., Darmstadt/ Berlin

Dr. Michael Zschiesche, Fabian Stolpe, Lisa Habigt
Unabhängiges Institut für Umweltfragen – UfU e.V., Berlin

Prof. Dr. Jens Newig
Leuphana Universität, Lüneburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt

Abschlussdatum:

August 2022

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Tina Mutert

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2023

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen

Bewirkt Öffentlichkeitsbeteiligung eine Stärkung des Umweltschutzes? Dieser zentralen Forschungsfrage wird im Vorhaben „Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen“ nachgegangen. Das vorliegende Gutachten führt Wissen aus der Literatur zu den Wirkungen von Beteiligung unter einem Umweltfokus mit neuen, umfassenden empirischen Erkenntnissen zusammen. Um die Forschungsfrage zu beantworten, entwickelten die Wissenschaftler*innen ein Wirkungsmodell, dessen Wirkzusammenhänge auf Basis der empirischen Erkenntnisse erneut überprüft wurde. Die empirischen Erkenntnisse wurden durch einen breit angelegten Forschungsansatz gewonnen, der vier Komponenten umfasste:

- ▶ Befragungen unterschiedlicher Akteursgruppen, dies umfasste eine telefonische Befragung von 2.147 Bürger*innen sowie eine Online-Befragung von insgesamt 72 Vorhabenträgern, 96 Umweltvereinigungen und 122 Behörden;
- ▶ Screening von 100 Zulassungsentscheidungen (Vorher-Nachher-Vergleich);
- ▶ Vertiefte Untersuchung von 15 Zulassungsentscheidungen (Interviewbasiert) und einer ebenfalls
- ▶ interviewbasierten Kosten-Nutzen-Analyse von fünf Zulassungsentscheidungen.

Die gewonnenen Erkenntnisse belegen einen Umweltnutzen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung und bestätigen damit die in der Literatur verbreiteten Annahmen zum Zusammenhang von Öffentlichkeitsbeteiligung und umweltrelevanten Änderungen in den Zulassungsentscheidungen. Die Empirie zeigt zweifelsohne einen daraus resultierenden positiven Umweltnutzen.

Abstract: Evaluation of Public Participation - Better Planning and Approval of Environmentally Relevant Projects through the Participation of Citizens and Environmental Associations

Does public participation strengthen environmental protection? This central research question is addressed in the project "Evaluation of Public Participation - Better Planning and Approval of Environmentally Relevant Projects through the Participation of Citizens and Environmental Associations". This report brings together knowledge from the literature on the effects of participation under an environmental focus with new, comprehensive empirical findings. In order to answer the research question, the researchers developed an impact model whose impact relationships were re-examined on the basis of the empirical findings. The empirical findings were obtained through a broad research approach that included four components:

- ▶ Surveys of different stakeholder groups, this included a telephone survey of 2,147 citizens* and an online survey of a total of 72 project developers, 96 environmental associations, and 122 authorities;
- ▶ Screening of 100 approval decisions (before-and-after comparison);
- ▶ In-depth examination of 15 approval decisions (interview-based) and one likewise
- ▶ interview-based cost-benefit analysis of five approval decisions.

The evidence obtained demonstrates an environmental benefit from public participation and thus confirms the assumptions widespread in the literature regarding the relationship between

public participation and environmentally relevant changes in permitting decisions. The empirics undoubtedly show a resulting positive environmental benefit.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	10
Tabellenverzeichnis.....	12
Abkürzungsverzeichnis.....	14
Zusammenfassung.....	16
Summary.....	20
1 Einführung in das Forschungsvorhaben.....	23
2 Ein Wirkungsmodell für die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	25
2.1 Methodisches Vorgehen zur Erstellung des Wirkungsmodells.....	26
2.2 Ziele von Öffentlichkeitsbeteiligung.....	28
2.3 Aktionsmodell.....	29
2.4 Veränderungsmodell.....	31
2.4.1 Output: Umweltqualität des Behördenentscheids.....	35
2.4.2 Outcome: Umweltqualität der Vorhabenrealisierung.....	38
2.4.3 Impact: Gesellschaftliche und Umweltwirkungen.....	39
2.4.4 Einflussfaktoren auf die Entstehung von Wirkungen.....	40
2.5 Indikatoren.....	47
3 Befragung von Bürger*innen, Vorhabenträgern, Umweltvereinigungen und Behörden.....	49
3.1 Methodisches Vorgehen.....	49
3.1.1 Vorgehen für die telefonische Befragung von Bürger*innen.....	49
3.1.2 Vorgehen für die Online-Befragung von Behördenmitarbeiter*innen und Vertreter*innen von Vorhabenträgern und Umweltvereinigungen.....	49
3.2 Telefonische Befragungen der Bürger*innen.....	50
3.2.1 Teilnahme an Zulassungsverfahren.....	50
3.2.2 Verfahrensgegenstände und Gründe für die Teilnahme.....	52
3.2.3 Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	55
3.2.4 Erkenntnisse aus der Bürger*innenbefragung.....	56
3.3 Online-Befragung der Akteursgruppen Vorhabenträger, Umweltvereinigungen und Behörden.....	58
3.3.1 Grundsätzliche Angaben der Teilnehmer*innen.....	58
3.3.2 Der Umweltbezug der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	60
3.3.3 Relevanz der umweltbezogenen Hinweise.....	61
3.3.4 Aufwand.....	63
3.3.5 Der Erörterungstermin.....	64

3.3.6	Informelle Maßnahmen	65
3.3.7	Fazit der Teilnehmenden	67
3.3.8	Das Planungssicherstellungsgesetz.....	67
3.3.9	Erkenntnisse aus der Befragung der weiteren Akteure.....	70
4	Screening von Zulassungsverfahren.....	73
4.1	Methodisches Vorgehen	73
4.2	Der Vorher-Nachher-Vergleich beim Screening.....	76
4.3	Erkenntnisse aus dem Screening.....	78
4.3.1	Einwendungen mit Umweltrelevanz.....	78
4.3.2	Beteiligung und Behandlung von Umweltverbänden und Bürger*innen.....	78
4.3.3	Auseinandersetzung mit den Einwendungen	79
4.3.4	Erörterungstermine	79
4.3.5	Informelle Formate	80
4.3.6	Umweltwirkung.....	80
5	Vertiefte Untersuchung von 15 Fallbeispielen.....	82
5.1	Methodik der vertiefenden Falluntersuchung	82
5.2	Auswahl und Beschreibung der Fälle	84
5.3	Interviews	85
5.4	Erkenntnisse aus den Vertiefungsfällen	87
5.4.1	Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Vertiefungsfällen.....	91
5.4.2	Zustandekommen der Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Vertiefungsfällen.....	92
5.4.3	Beeinflussende Faktoren	92
6	Kosten-Nutzen-Analyse	94
6.1	Methodisches Vorgehen	94
6.2	Auswahl und Beschreibung der Fälle	97
6.3	Ergebnisse der Interviews	99
6.3.1	B 66 Bielefeld - Leopoldshöhe/Asemissen (25.4.34-01-2/10)	100
6.3.2	Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn (591ppw/063-2015#021)	101
6.3.3	Kolksicherung Wehr Wieblingen (R23-143.3-Ne/018-07)	102
6.3.4	Naturnahe Entwicklung Berkel und Berkelquelle (54.09.01.05-007)	103
6.3.5	Windenergieanlagen bei Diepholz (63 DH 03648/2015/71).....	105
6.4	Erkenntnisse aus der Kosten-Nutzen-Analyse.....	106
7	„Lessons learnt“ aus der methodischen Vorgehensweise	109

8	Fazit: Die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	110
8.1	Prozess.....	111
8.1.1	Einfluss des Verfahrenstypes auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung?	111
8.1.2	Einfluss der informellen (frühen) Beteiligung auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung?	111
8.1.3	Einfluss der Bereitstellung der Informationen und deren Qualität auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung?.....	112
8.1.4	Einfluss von Anzahl und Inhalt der Einwendungen auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	113
8.1.5	Einfluss von Zeitpunkt und Durchführung des EÖT auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	113
8.1.6	Einfluss von vorauslaufender Planung bzw. Vorgeschichte auf das konkrete Verfahren	114
8.2	Output	115
8.2.1	Inwieweit werden umweltbezogene Einwendungen und Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit in den Zulassungsentscheiden durch die Behörden berücksichtigt?.....	115
8.2.2	Wie häufig werden umweltbezogene Einwendungen und Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit in den Zulassungsentscheiden durch die Behörden berücksichtigt?.....	115
8.3	Outcome und Impact.....	116
9	Quellen	118
	Anlage: Ergebnisse der systematischen Literaturanalyse	125
A	Anlage: Fragebogen für die telefonische Befragung der Bürger*innen.....	146
B	Anlage: Online-Fragebogen für die Akteursbefragung	147
C	Anlage: Interviewleitfaden für die 15 Vertiefungsfälle	150
D	Anlage: Steckbriefe.....	153

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Nutzung des Wirkungsmodells im Projekt	26
Abbildung 2:	Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen („Aktionsmodell“).....	31
Abbildung 3:	Wirkungskette von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen („Veränderungsmodell“)	31
Abbildung 4:	Wirkungsmodell im Überblick	33
Abbildung 5:	Detaillierteres Wirkungsmodell von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen.....	33
Abbildung 6:	Umfassendes Wirkungsmodell von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen.....	35
Abbildung 7:	Geschlechterverteilung innerhalb der Bevölkerung Deutschlands, der telefonisch befragten Personen und der Personen, die angegeben haben, sich bereits an Zulassungsverfahren beteiligt zu haben.....	51
Abbildung 8:	Altersgruppenverteilung der erwachsenen Bevölkerung Deutschlands, der telefonisch befragten Personen und der Personen, die angegeben haben, sich bereits an Zulassungsverfahren beteiligt zu haben.....	51
Abbildung 9:	Verfahren, an denen sich die Befragten beteiligt haben (N=380)	52
Abbildung 10:	Genannte Begründungen für die Beteiligung an Zulassungsverfahren (N=380).....	53
Abbildung 11:	Beteiligungsformen, an denen die Befragten sich bereits beteiligt hatten (N=380)	54
Abbildung 12:	Gründe, warum sich Befragte bisher nicht an Zulassungsverfahren beteiligt haben (N=1.767)	55
Abbildung 13:	Zustimmung der befragten Bürger*innen zu generellen Aussagen zu Öffentlichkeitsbeteiligung (N=2.147)	56
Abbildung 14:	Bundesland der befragten Akteursgruppen	58
Abbildung 15:	Branche der befragten Vorhabenträger.....	59
Abbildung 16:	Anzahl der Genehmigungen bzw. Planfeststellungen, die von den jeweils Befragten in den letzten 10 Jahren bearbeitet bzw. erstellt wurden	59
Abbildung 17:	Liefert die Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise mit Umweltbezug?.....	60
Abbildung 18:	Wenn Hinweise mit Umweltbezug eingehen, von wem kommen diese in der Regel?	60
Abbildung 19:	Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung geändert wurde?.....	61
Abbildung 20:	Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung geändert wurde?	61

Abbildung 21:	Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde?.....	62
Abbildung 22:	Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde?.....	62
Abbildung 23:	Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung aufgegeben wurde?.....	63
Abbildung 24:	Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung aufgegeben wurde?.....	63
Abbildung 25:	Für meine Prüfungen und Entscheidungen bzw. Planungen stand mein Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen wie Austausch, Information, Dialog und Verbesserung der Entscheidung.	64
Abbildung 26:	Der Erörterungstermin hat die Aufgabe, die Planung vorzustellen und ist der Ort für die inhaltliche Diskussion über die Einwendungen und Stellungnahmen: Halten Sie den Erörterungstermin dafür als grundsätzlich geeignet?	64
Abbildung 27:	Sind die Erkenntnisse, die Sie im Erörterungstermin gewinnen, für Ihre weitere Prüfung hilfreich?	65
Abbildung 28:	Schätzen Sie bitte ein: Im Erörterungstermin können Sie Ihre Argumente darlegen und mit Vorhabenträger und Behörde diskutieren.	65
Abbildung 29:	Wie häufig finden zusätzliche informelle Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung statt (z. B. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, runde Tische, Begleitkreise,...)?	66
Abbildung 30:	Führen solche zusätzlichen informellen Maßnahmen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Planung?	67
Abbildung 31:	Halten Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll?.....	67
Abbildung 32:	Wie bewerten Sie insgesamt die Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen?	68
Abbildung 33:	Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Bekanntmachung.....	68
Abbildung 34:	Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Auslegung.	69
Abbildung 35:	Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Online-Konsultation.....	69
Abbildung 36:	Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Video- oder Telefonkonferenz.....	70

Abbildung 37:	Anzahl untersuchter Entscheidungsverfahren pro Land (Internet-Kürzel) in der SCAPE-Datenbank.....	139
Abbildung 38:	Handlungsfelder den Fallstudien in der SCAPE-Datenbank. ...	140
Abbildung 39:	Fragebogen für die telefonische Befragung der Bürger*innen	146
Abbildung 40:	Online-Fragebogen für Vorhabenträger.....	147
Abbildung 41:	Online-Fragebogen an Umweltvereinigungen	148
Abbildung 42:	Online-Fragebogen an Genehmigungsbehörden	149

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umweltrelevante Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung: Öffentlichkeitsbeteiligung → Output	36
Tabelle 2:	Umweltrelevante Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung: Output → Outcome	38
Tabelle 3:	Umweltrelevante Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung: Outcome → Impact	39
Tabelle 4:	Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Rolle von Akteuren, Ressourcen, Prozess und Kontext	41
Tabelle 5:	Prozess- und Wirkungsindikatoren.....	47
Tabelle 6:	Verfahrenskategorien mit der angestrebten Anzahl an untersuchten Vorhaben	75
Tabelle 7:	Kurzbeschreibung der Vertiefungsfälle	87
Tabelle 8:	Bewertungskategorien zum Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung	99
Tabelle 9:	Kurzüberblick zum Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB)	106
Tabelle 10:	Prozess- und Wirkungsindikatoren.....	110
Tabelle 11:	Übersicht der untersuchten Studien zu umweltrelevanter Öffentlichkeitsbeteiligung	125
Tabelle 12:	Liste der untersuchten Fälle in den Einzel- und Mehrfallstudien	135
Tabelle 13:	Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Fallstudien	137
Tabelle 14:	Übersicht über die untersuchten Fallzahlen	140
Tabelle 15:	Arithmetische Mittelwerte untersuchter prozess- und output-bezogener Variablen für die jeweiligen Teilmengen der SCAPE-Datenbank.	142
Tabelle 16:	Regressionsmodelle zur Erklärung der Stärke von Umweltoutputs durch prozessbezogene Variablen	142
Tabelle 17:	Forschungsstand Einflussfaktoren und Wirkungen umweltbezogener Öffentlichkeitsbeteiligung	143

Tabelle 18:	„Identifikation“ des umweltrelevanten Themas, Zeitpunkt im Verfahren:.....	151
Tabelle 19:	Steckbrief 1: ABS Berlin-Rostock: Planrechtsabschnitt: Oranienburg – Nassenheide	153
Tabelle 20:	Steckbrief 2: Neubau B66 Bielefeld	154
Tabelle 21:	Steckbrief 3: Breisacher Bahn.....	156
Tabelle 22:	Steckbrief 4: Errichtung und Betrieb zweier erdgasbetriebener Heißwasserkessel	157
Tabelle 23:	Steckbrief 5: Straßenverbindung Bad Elster.....	159
Tabelle 24:	Steckbrief 6: Lagerung Abfälle Leipzig.....	160
Tabelle 25:	Steckbrief 7 Erweiterung Masthähnchenanlage	162
Tabelle 26:	Steckbrief 8: Gasleitung Schwandorf-Forchheim	163
Tabelle 27:	Steckbrief 9: Höchstspannungsleitung und -erdkabel.....	165
Tabelle 28:	Steckbrief 10: Kolkssicherung Wehr Wieblingen	166
Tabelle 29:	Steckbrief 11: Müllheizkraftwerk Offenbach	168
Tabelle 30:	Steckbrief 12: Naturnahe Entwicklung der Berkel	169
Tabelle 31:	Steckbrief 13: Süderweiterung Kiessandtagebau.....	171
Tabelle 32:	Steckbrief 14: Windenergieanlagen bei Diepholz	172
Tabelle 33:	Steckbrief 15: Windenergieanlage Salzbergen.....	174

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
ca.	Circa
d. h.	das heißt
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EÖT	Erörterungstermin
et al.	und weitere (Autorinnen oder Autoren)
f.	folgend
ff.	folgende
GewArch	GewerbeArchiv
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
Hrsg.	Herausgeberin/Herausgeber
KNA	Kosten-Nutzen-Analyse
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ÖB	Öffentlichkeitsbeteiligung
PFV	Planfeststellungsverfahren
PlanSiG	Planungssicherstellungsgesetz
REFOPLAN	Ressortforschungsplan
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
s. a.	siehe auch
sog.	sogenannte/ sogenannter
TöB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UIG	Umwelt-Informationsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VerwArchiv	Verwaltungsarchiv
vgl.	vergleiche
vs.	versus
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
z. B.	zum Beispiel
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Bewirkt Öffentlichkeitsbeteiligung eine Stärkung des Umweltschutzes? Dieser zentralen Forschungsfrage wird im Vorhaben „Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bessere Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben durch die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen“ nachgegangen. Das vorliegende Gutachten ist im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) entstanden.

Der Öffentlichkeitsbeteiligung werden in Literatur und in der empirischen Wirkungsforschung wichtige Ziele und Funktionen zugeschrieben. Diese umfassen unter anderem: bessere Berücksichtigung von Umweltinteressen durch Informationsgewinn (ökologische Effektivität); Kosteneinsparungen z.B. durch Vermeidung von Fehlplanungen (Effizienz); Berücksichtigung der Anliegen Beteiligter und Dritter sowie Konfliktminderung (Rechtsschutz; soziale Akzeptanz), bessere öffentliche Kontrolle (Transparenz & Kontrolle). Damit scheint Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich geeignet, die Legitimität planerischer Verfahren zu erhöhen. Jedoch ist die Öffentlichkeitsbeteiligung zwar ein etablierter, aber kein unumstrittener Faktor im deutschen Umweltrecht. Phasen des rechtspolitischen Diskurses, die eine Stärkung der partizipativen Elemente vorsehen, werden abgelöst von Phasen, die eine Reduzierung dieser Beteiligungsmöglichkeit adressieren mit dem Ziel, insbesondere Infrastrukturvorhaben zügiger realisieren zu können (sog. „Planungs- bzw. Verfahrensbeschleunigung“). Ausgehend davon, dass in Zulassungsverfahren Umweltauswirkungen ermittelt, bewertet und wenn möglich zu vermeiden bzw. zu vermindern sind, fragen wir hier nach dem Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung hierzu: Trägt Öffentlichkeitsbeteiligung dazu bei – und wenn ja, wie –, dass Umweltauswirkungen vermieden oder minimiert werden? Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung wurden in der Literatur immer wieder aufgegriffen; der Mehrwert dieser Studie liegt in der gezielten Fokussierung auf Umweltwirkungen und einer sehr umfassenden empirischen Erhebung dazu.

Die bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen der umweltbezogenen Wirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung konzentrierten sich stark auf Verfahren, die auch von medialer Aufmerksamkeit begleitet werden. In der Regel sind dies größere planfeststellungspflichtige Infrastrukturvorhaben. Auf diese „Großvorhaben“ wurde daher als Konsequenz aus der Literaturlauswertung das Augenmerk nicht weiter gerichtet. Es geht vielmehr darum, die Bandbreite der alltäglichen Planungs- und Genehmigungspraxis in Deutschland abzubilden und somit auch Verfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Empirie abzubilden. Abgerundet wird die Erhebung durch eine Kosten-Nutzen-Analyse (KNA), die insbesondere den Blick auf den Vorhabenträger richtet.

Ein Wirkungsmodell zur Bewertung der Umweltbedeutung von Öffentlichkeitsbeteiligung

Evaluationen arbeiten häufig mithilfe von Wirkungsmodellen. In unserem Kontext hilft ein Wirkungsmodell zu verstehen, wie sich ein Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess auswirkt und welche Faktoren dessen Wirkung hemmen oder fördern. Ein Wirkungsmodell kann Auswirkungen in Bezug auf unterschiedliche Ziele (z. B. ökologische Effektivität, ökonomische Effizienz, Legitimität etc.) in den Blick nehmen. Unser Fokus liegt auf mittelbaren ökologischen Wirkungen. Im Abgleich von Wirkungsmodell und Empirie werden Möglichkeiten identifiziert, wie sich die Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern lässt.

Abgleich der Empirie mit dem ursprünglichen Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell war im Forschungsvorhaben nicht statisch angelegt. Neben einer ersten Vorüberlegung, dem Verifizieren durch die relevante Literatur wurde das Wirkungsmodell nach der Empirie erneut überprüft zur Beantwortung der folgenden Fragen: Bestätigen sich die

zugrunde gelegten Annahmen zur Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie sich aufgrund der Auswertung der Literatur ergeben haben? Oder sind Änderungen bei den Wirkungszusammenhängen angezeigt? Zeigen die Ergebnisse, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung Umweltwirkung erzeugt? Dabei zeigt sich, dass die in der Literatur gängigen Annahmen zum (positiven) Zusammenhang von Öffentlichkeitsbeteiligung, umweltrelevante Änderungen in der Zulassungsentscheidung und daraus resultierenden positivem Umweltnutzen durch unsere Forschung bestätigt werden können.

Nachgefragt: Erfahrungen und Bewertungen von Bürger*innen, Vorhabenträger, Behörden und Umweltvereinigungen an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren

Die Rückmeldungen zeigen: Durch Öffentlichkeitsbeteiligung wird bei den Bürger*innen eine Steigerung der ökologischen Qualität behördlicher Entscheidungen wahrgenommen und auch als wichtiger Beitrag für eine umfassende Bewertung des jeweiligen Antrages durch die Behörde gesehen. Überraschend hoch ist die Anzahl derer, die sich bereits beteiligt hatten, an verschiedenen formellen und informellen Beteiligungsmöglichkeiten und Informationsformaten. Viele Befragte wünschen sich zudem, besser/persönlich über für sie relevante Verfahren informiert zu werden, etwa über Briefe oder Flyer im Briefkasten.

Die Erkenntnisse aus der Befragung der Behördenmitarbeiter*innen und Vertreter*innen von Vorhabenträgern und Umweltvereinigungen ergänzen die Erkenntnisse aus der Befragung der Bürger*innen. Insgesamt wird die Öffentlichkeitsbeteiligung von den drei Akteursgruppen als grundsätzlich sinnvoll eingeschätzt. Die befragten Akteursgruppen sind sich einig darin, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung am wahrscheinlichsten zu weiteren Auflagen und Ersatzmaßnahmen, so gut wie nie aber zu einer Aufgabe, eher selten zu einer Änderung der Planung führt. Dabei wird der Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit tendenziell in einem angemessenen Verhältnis zu dessen Nutzen gesehen. Eine besonders positive Bedeutung wird dem Erörterungstermin (EÖT) und dessen Funktionalität als Diskussionsraum beigemessen. Neben dem Erörterungstermin ist auch die informelle Beteiligung ein regelmäßiger Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Entscheidungsanalyse: Screening von 100 Entscheidungen über die Zulassung umweltrelevanter Vorhaben und der vorangehenden Planungs- und Zulassungsverfahren

Das Screening zeigt: Die Öffentlichkeitsbeteiligung generiert Einwendungen mit Umweltrelevanz. Einwendungen von Bürger*innen mit Umweltrelevanz spielen eine nahezu gleichwertige Rolle wie Einwendungen von Umweltvereinigungen. Die Form und Tiefe, mit der sich die jeweilige Behörde mit Einwendungen auseinandersetzt, unterscheidet sich sehr stark. Hinzu kommt, dass in den Entscheidungen in der Regel nur auf solche Einwendungen ausführlich eingegangen wird, die die Behörde letztlich ablehnt. Wenn Einwendungen nachgegangen wird bzw. die Behörde diesen ein Entscheidungsgewicht beimisst, wird dies in der Regel nicht gesondert ausgewiesen. Sofern (informell) Anregungen aufgenommen werden erfolgt dies ebenfalls nicht unbedingt ausdrücklich.

In Bezug auf die Relevanz des Erörterungstermins – wie bei den Befragungen deutlich wurde – kann aus dem Vorher-Nachher-Vergleich des Screenings keine inhaltlichen Erkenntnisse über die Wirkung des Erörterungstermines generiert werden. Auch die Identifikation von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung war in den gescreenteten Entscheidungen die Ausnahme. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass entsprechende Formate entweder beim Screening nicht gefunden wurden (zum Beispiel aufgrund versteckter Formulierungen) oder sie in der Entscheidung gar nicht zu finden waren, aber dennoch stattfanden (zum Beispiel Informationsveranstaltungen). Teilweise finden Runde Tische und Informationsveranstaltungen auch im Nachgang zu einer Entscheidung statt. Das Screening ergibt unterschiedliche Ergebnisse zur Umweltwirkung: Eine negative Umweltwirkung konnte in keiner der untersuchten

Entscheidungen festgestellt werden. Innerhalb des Screenings ist es schwierig, eine für die Umwelt positive Entscheidung nachweisbar auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zurückzuführen.

Vertiefende Falluntersuchung und Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

Ziel war es, Abläufe und Wirkungsweisen der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie von kausalen Zusammenhängen in Bezug auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung detaillierter zu betrachten. In 13 von 15 ausgewählten Fällen ergaben sich bei der vertieften Falluntersuchung Änderungen im Vergleich zu den Erkenntnissen aus dem Screening, beispielsweise bezüglich der Angaben zu informeller Beteiligung, Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung oder Anzahl der eingelegten Rechtsmittel. Die Erkenntnisse der Akteursbefragung (s.o.) ansonsten wurden hingegen weitestgehend bestätigt.

Im Rahmen der Vertiefungsstudie wurden auch Kosten-Nutzen-Aspekte analysiert. Dafür wurden fünf Fälle aus den 15 Vertiefungsfällen daraufhin untersucht. Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse wurden Interviews mithilfe eines Interviewleitfadens semi-strukturiert durchgeführt. Ziel der Interviews war es, Aussagen zu den Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung zu eruieren. Dabei werden die Kosten der Beteiligung ins Verhältnis

- ▶ zu den Einsparungen (Klagekosten, alternative teurere Lösungen, Zinskosten),
- ▶ zu den Gesamtausgaben,
- ▶ zu der eingesparten Zeit (frühere Fertigstellung),
- ▶ zu (ggf. monetarisierten) vermiedenen Umwelteffekten

gesetzt.

Die Ergebnisse der KNA zeigen: Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist grundsätzlich geeignet, die Legitimität planerischer Verfahren zu erhöhen. Bei allen fünf betrachteten Vertiefungsfällen wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung positiv bewertet. Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung konnte in drei der fünf vertieften Untersuchungsfälle die Rechtmäßigkeit der Planung verbessert werden. In einem Fall wurde die Verfahrensdauer durch die Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt. In einem Fall konnte ein Klagerisiko durch die Beteiligung minimiert werden. In allen anderen Fällen war das Klagerisiko von Beginn an gering. Der Einfluss der Beteiligung auf die Akzeptanz wird in 3 Fällen als positiv beschrieben. Der Einfluss auf Zusammenarbeit, Kooperation und Entstehung neuer Netzwerke scheint nicht signifikant in den betrachteten Vorhaben, auch wenn in zwei Fällen eine Verbesserung der Kooperation beschrieben wurde. In drei von fünf Fällen konnten Fehlplanungen verhindert werden. Damit einher gehen vermutlich geringen Kosten und Zeitersparnis.

Alle Vorhaben sehen eine Verbesserung der jeweiligen Umweltschutzgüter, wie Boden, Wasser, Fauna. Dies unterstreicht die Bedeutung von Beteiligung, auch wenn die Einwendungen scheinbar nur „kleine Veränderungen“ hervorbringen. Der (zusätzliche) Umweltschutz wäre ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nicht entstanden.

Eine wichtige Erkenntnis für die methodische Vorgehensweise: Wenn man Kosten und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung besser verstehen möchte, braucht es bereits zu Beginn des Vorhabens Sensibilität und Bereitschaft zur Datenerfassung. Vorgefertigte Datenblätter und Hinweise zur Datenerfassung für eine KNA wären hilfreich, um künftige wissenschaftliche Analysen zu unterstützen. Dies betrifft die Erfassung von Verfahrenskosten, weiteren Sachkosten, Personalkosten, Zeiterfassung etc. Die Erfahrungen im Projekt zeigen, dass beteiligte Akteure auskunftsbereit und interessiert sind, auch um das eigene Vorgehen zu

reflektieren bzw. für künftige Vorhaben anzupassen. Die notwendigen Informationen bereitzustellen, bedarf jedoch Hintergrundwissen zur methodischen Vorgehensweise und Erläuterungen zur Einordnung und Bedeutung der Ergebnisse. Nur so können die notwendigen Informationen erfasst und für weiter Evaluationen zur Verfügung gestellt werden.

Summary

Does public participation strengthen environmental protection? This central research question is being investigated in the project "Evaluation of Public Participation - Better Planning and Approval of Environmentally Relevant Projects through the Participation of Citizens and Environmental Associations". This report was commissioned by the Federal Environment Agency (UBA).

Important goals and functions are attributed to public participation in literature and in empirical impact research. These include: better consideration of environmental interests by gaining information (ecological effectiveness); cost savings, e.g. by avoiding planning errors (efficiency); consideration of the concerns of stakeholders and third parties as well as conflict mitigation (legal protection; social acceptance), better public control (transparency & control). Thus, public participation seems fundamentally suitable to increase the legitimacy of planning procedures. However, although public participation is an established, it is not an uncontroversial factor in German environmental law. Phases of legal policy discourse that envisage a strengthening of participatory elements are being replaced by phases that address a reduction of this participation opportunity with the aim of being able to realize infrastructure projects more quickly in particular (so-called "planning or procedural acceleration"). Based on the fact that environmental impacts are to be identified, assessed and, if possible, avoided or reduced in approval procedures, we ask here about the contribution of public participation to this: Does public participation contribute - and if so, how - to avoiding or minimizing environmental impacts? Effects of public participation have been repeatedly addressed in the literature; the added value of this study lies in the targeted focus on environmental effects and a very comprehensive empirical survey on this.

Previous scientific studies of the environmental impact of public participation have focused strongly on procedures that are also accompanied by media attention. As a rule, these are larger infrastructure projects requiring planning approval. As a consequence of the literature review, attention was therefore not further focused on these "major projects". The aim is rather to represent the range of everyday planning and approval practice in Germany and thus also to reflect procedures under the Federal Immission Control Act in the empirical study. The survey is rounded off by a cost-benefit analysis, which focuses in particular on the project sponsor.

An impact model to assess the environmental significance of public participation

Evaluations often work with the help of impact models. In our context, an impact model helps to understand the impact of a public participation process and which factors inhibit or promote its impact. An impact model can look at impacts in relation to different goals (e.g., ecological effectiveness, economic efficiency, legitimacy, etc.). Our focus is on indirect ecological impacts. By comparing the impact model and the empirical evidence, we identify ways to improve public participation.

Comparison of empirical data with the original impact model

The impact model was not static in the research project. In addition to an initial preliminary consideration, verification through the relevant literature, the impact model was re-examined after the empirics to answer the following questions: Do the underlying assumptions about the impact of public participation, as derived from the literature review, hold true? Or are changes in the effect relationships warranted? Do the results show that public participation produces environmental effects? This shows that the assumptions commonly made in the literature about the (positive) relationship between public participation, environmentally relevant changes in

permitting decisions, and resulting positive environmental benefits can be confirmed by our research.

In demand: Experiences and evaluations of citizens, developers, authorities and environmental associations in environmentally relevant decision-making processes

The feedback shows: Through public participation, citizens* perceive an increase in the ecological quality of official decisions and also see it as an important contribution to a comprehensive evaluation of the respective application by the authority. Surprisingly high is the number of those who had already participated in various formal and informal participation opportunities and information formats. Many respondents would also like to be better/personally informed about procedures relevant to them, for example via letters or flyers in their mailbox.

The findings from the survey of public authority employees and representatives of developers and environmental associations complement the findings from the survey of citizens. Overall, the three groups of stakeholders consider public participation to be fundamentally useful. The stakeholder groups surveyed agree that public participation is most likely to lead to further requirements and substitute measures, but almost never to an abandonment, and rather rarely to a change in planning. Thereby, the effort for public participation tends to be seen in a reasonable relation to its benefit. Particularly positive importance is attached to the public hearing and its functionality as a discussion forum. In addition to the discussion meeting, informal participation is also a regular component of public participation.

Decision analysis: screening of 100 decisions on the approval of environmentally relevant projects and the preceding planning and approval procedures

The screening shows: Public participation generates objections with environmental relevance. Objections from citizens with environmental relevance play an almost equal role as objections from environmental associations. The form and depth with which the respective authority deals with objections varies greatly. In addition, the decisions usually only deal in detail with those objections that the authority ultimately rejects. If objections are followed up or the authority gives them weight in the decision, this is not usually shown separately. If (informal) suggestions are included, this is also not necessarily done explicitly.

With regard to the relevance of the public hearing - as became clear in the interviews - no substantive findings on the effect of the public hearing can be generated from the before-and-after comparison of the screening. The identification of informal public participation was also the exception in the decisions screened. However, it cannot be ruled out that corresponding formats were either not found in the screening (for example, due to hidden formulations) or that they were not found in the decision at all, but nevertheless took place (for example, information events). In some cases, round tables and information events also take place after a decision has been made. The screening yields different results on the environmental impact: A negative environmental impact could not be found in any of the decisions examined. Within the screening, it is difficult to demonstrably attribute a decision that is positive for the environment to public participation.

In-depth case study and cost-benefit analysis (CBA)

The aim was to take a more detailed look at the processes and modes of action of public participation as well as causal relationships in relation to the environmental impact of public participation. In 13 out of 15 selected cases, the in-depth case study revealed changes compared to the findings from the screening, for example with regard to information on informal

participation, environmental impact of public participation or number of appeals filed. The findings of the stakeholder survey (see above), on the other hand, were largely confirmed.

The in-depth study also analyzed cost-benefit aspects. For this purpose, five cases from the 15 in-depth cases were examined. As part of the cost-benefit analysis, interviews were conducted in a semi-structured manner using an interview guide. The aim of the interviews was to elicit statements on the costs of public participation. The costs of participation are set in relation to:

- ▶ the savings (legal costs, alternative more expensive solutions, interest costs),
- ▶ the total expenditures,
- ▶ the time saved (earlier completion),
- ▶ avoided environmental effects (monetized, if applicable).

The results of the CBA show: Public participation is fundamentally suitable for increasing the legitimacy of planning procedures: Public participation improved the legality of planning in three of five cases. In one case, the duration of the procedure was shortened by public participation. In one case, the risk of a lawsuit was minimized through participation. In all other cases, the risk of legal action was low from the outset. The influence of participation on acceptance is described as positive in 3 cases. The influence on collaboration, cooperation and the creation of new networks does not seem to be significant in the projects considered, even though an improvement in cooperation was described in two cases. In three out of five cases, planning errors could be prevented. This is probably associated with low costs and time savings.

All projects see an improvement of the respective environmental protection goods, like soil, water, fauna. This underlines the importance of participation, even if the objections seem to produce only "small changes". The (additional) environmental protection would not have been created without public participation.

An important insight for the methodological approach: If one wants to better understand the costs and benefits of public participation, there needs to be sensitivity and willingness to collect data at the very beginning of the project. Pre-prepared data sheets and guidance on data collection for a CBA would be helpful to support future scientific analyses. This relates to the recording of procedural costs, other material costs, personnel costs, time recording, etc. The experiences in the project show that participating actors are willing to provide information and are interested, also in order to reflect on their own approach or to adapt it for future projects. To provide the necessary information, however, requires background knowledge on the methodological approach and explanations on the classification and significance of the results. Only in this way can the necessary information be collected and made available for further evaluations.

1 Einführung in das Forschungsvorhaben

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein etablierter Bestandteil des deutschen Verfahrensrechts. Im vorliegenden Forschungsvorhaben wird die Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht, bei der es um die Beteiligung von Bürger*innen und Umweltvereinigungen bei Genehmigungen und Planfeststellungen (Zulassungsentscheidungen) umweltrelevanter Vorhaben geht. Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei ein kontinuierlicher Prozess, der die Planung, die Zulassung und den Betrieb von Anlagen begleiten kann. Neben den jeweiligen Normierungen im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹ bzw. in den Fachgesetzen regelt auch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)² in den §§ 18 ff. die Voraussetzungen und den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Beteiligungsmöglichkeiten reichen von gesetzlich vorgegebenen Verfahrensschritten wie der Einreichung von Stellungnahmen und der Durchführung von Erörterungsterminen (sog. „formelle Beteiligung“) bis zu weitergehenden Dialog- und Beteiligungsformaten („informelle Beteiligung“) wie z.B. Runde Tische. So hat der bundesdeutsche Gesetzgeber das Verfahrensrecht entsprechend geändert und mit § 25 Abs. 3 VwVfG eine Regelung geschaffen, die durch eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung eine Einbeziehung der Öffentlichkeit möglichst vor Fertigstellung der vollständigen Planungsunterlagen erreichen soll.

Die Ursprünge der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück (Fisahn 2002). Diese sehr formellen (preußischen) Beteiligungsmöglichkeiten in Planfeststellungsverfahren wurden nach 1949 in der Bundesrepublik Deutschland übernommen und haben auch die in den 1970er Jahren aufkommenden neuen Beteiligungsmöglichkeiten im Umweltschutz stark geprägt (ebd.). Die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist dann besonders durch konfrontative Verfahren seit Mitte der 1970er Jahre in die öffentliche Wahrnehmung gerückt (Roth und Rucht 2008). Namen wie Whyl, Brokdorf, Wackersdorf oder Gorleben im Bereich des Baus atomarer Anlagen, die Flughafenerweiterungen bzw. Neubauten in Frankfurt/Main, München oder Berlin-Schönefeld, seit 2007 der Bau von Kohlekraftwerken u. a. in Lubmin, Moorburg, Endorf oder das Bahnprojek mit dem Titel „Stuttgart 21“ (u.a. Engartner 2010), sind als Großprojekte auch Synonyme für nicht funktionierende, vielleicht auch nicht wirksame Beteiligungs- und Verständigungsprozesse geworden.

Der Öffentlichkeitsbeteiligung werden in der rechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Literatur sowie der empirischen Wirkungsforschung wichtige (teils interagierende) Ziele und Funktionen zugeschrieben. Diese umfassen unter anderem: bessere Berücksichtigung von Umweltinteressen durch Informationsgewinn (*ökologische Effektivität*); Kosteneinsparungen z. B. durch Vermeidung von Fehlplanungen (*Effizienz*); Berücksichtigung der Anliegen Beteiligter und Dritter sowie Konfliktminderung (*Rechtsschutz; soziale Akzeptanz*); bessere öffentliche Kontrolle (*Transparenz & Kontrolle*). Damit scheint Öffentlichkeitsbeteiligung geeignet, die Legitimität planerischer Verfahren zu erhöhen.

Allerdings ist Öffentlichkeitsbeteiligung zwar ein etablierter, aber kein unumstrittener Faktor im deutschen Planungs- und Umweltrecht. Phasen des rechtspolitischen Diskurses, die eine Stärkung der partizipativen Elemente vorsehen, werden regelmäßig abgelöst von Phasen, die eine Reduzierung von Beteiligungsmöglichkeiten adressieren mit dem Ziel, insbesondere

¹ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist.

² Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

Infrastrukturvorhaben zügiger realisieren zu können („Planungs“-/ „Verfahrensbeschleunigung“). Beteiligungsrechte (und auch Klagerechte der Umweltvereinigungen) werden als investitionsfeindlich und -hemmend kritisch beleuchtet. Diese äußersten Pole der Diskussion vor Augen, sich davon aber auch lösend, richtet das Forschungsvorhaben den Blick auf die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung: Bringt die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Nutzen für die Umwelt? Wenn ja, wie und in welchem Verfahrensschritt wird dieser Umweltnutzen erzielt? Und sind es die Umweltvereinigungen oder die Bürger*innen, die einen möglichen Umweltnutzen „erzielen“ – durch ihre Einwendungen, durch ihre Teilnahme am Erörterungstermin? In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wurde viel zur Wirkung von Partizipation geforscht (Führ et al. 2009, Rhodius 2012, siehe aber auch Anlage A). Inwieweit sich formelle und informelle Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren auf die Umweltverträglichkeit der jeweiligen Entscheidungen der Behörden und damit mittelbar auf den Umweltzustand auswirken, wurde dabei aber eher wenig beforscht.

Zu Beginn des Vorhabens wurden Erkenntnisse und Annahmen zur Umweltbedeutung von Öffentlichkeitsbeteiligung aus der wissenschaftlichen Literatur zu einem „Wirkungsmodell“ für die Öffentlichkeitsbeteiligung verdichtet (Kapitel 2). Dieses wurde als Grundlage für die im Vorhaben durchgeführten empirischen Untersuchungen genutzt. Diese umfassen sowohl eine deutschlandweite telefonische Befragung von Bürger*innen, eine Online-Befragung von Vorhabenträger*innen, Behörden und Umweltvereinigungen (Kapitel 3) sowie eine eingehende Befassung mit 100 ausgewählten Zulassungsverfahren (Kapitel 4). Von diesen wurden 15 vertieft untersucht (Kapitel 6) und bei weiteren fünf der Fälle eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt (Kapitel 7). Die Einsichten aus den empirischen Untersuchungen wurden abschließend genutzt, um das Wirkungsmodell zu überprüfen und nochmals zu verfeinern (Kapitel 8).

2 Ein Wirkungsmodell für die Öffentlichkeitsbeteiligung

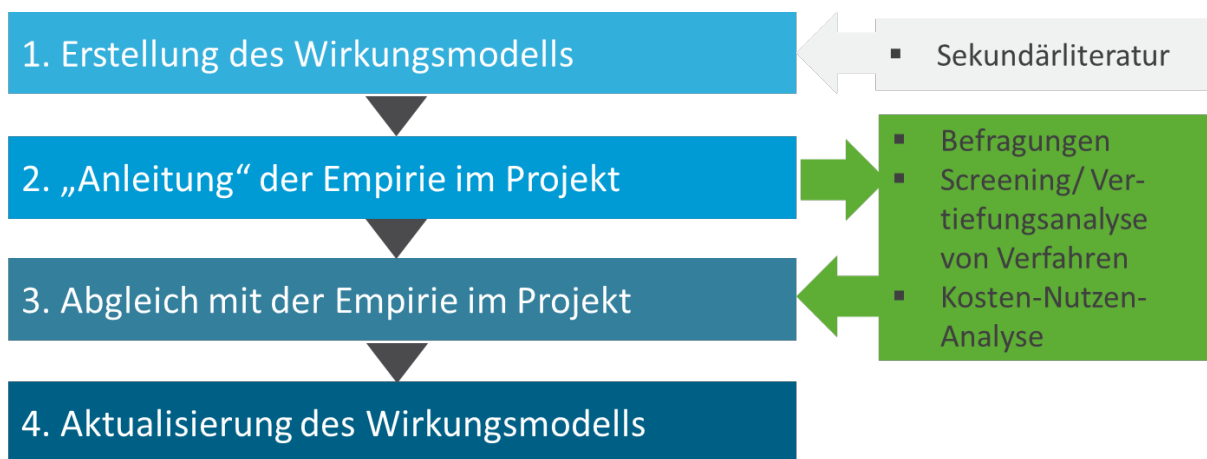
Im Folgenden stellen wir ein Wirkungsmodell für Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren vor. Wirkungsmodelle sind ein Instrument der (ex ante) Wirkungsforschung, insbesondere der „theoriebasierten Evaluation“ (Astbury und Leeuw 2010; Giel 2013). Konkret handelt es sich um die narrative und graphische Rekonstruktion der unterstellten Wirkungen einer „Intervention“ (hier: eines Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses im Rahmen eines Zulassungsverfahrens).

Wirkungsmodelle können unterschiedlichen Zielen dienen: Grundsätzlich helfen sie, Wirkungsannahmen explizit zu machen und mithilfe vorhandenen Wissens aus der Literatur zu diskutieren, bekräftigen oder hinterfragen. Mithilfe eines Wirkungsmodell kann besser verstanden werden, wie sich eine Intervention auswirkt und welche Faktoren ihre Wirkung hemmen oder fördern. Durch Bildung sogenannter Wirkungsketten werden Ursache-Wirkungs-Annahmen offengelegt – beispielsweise zum Zusammenhang von Treibern von Umweltveränderungen, Belastungen und Umweltzuständen (vgl. DPSIR-Ansatz³), aber auch innerhalb von politischen und Planungsprozessen. Auf Grundlage der beschriebenen Wirkungskette kann untersucht werden, ob die Wirkungsannahmen plausibel und empirisch zutreffend sind. Hierauf aufbauend kann ein Abgleich mit empirisch beobachtbaren Wirkungen erfolgen und es können Möglichkeiten identifiziert werden, wie sich eine Intervention verbessern lässt. Ein Wirkungsmodell kann Auswirkungen in Bezug auf unterschiedliche Ziele (z. B. ökologische Effektivität, ökonomische Effizienz, Legitimität etc.) in den Blick nehmen. Die Auswirkungen wiederum können sich auf verschiedene Zielgruppen, auf Gesellschaft im Allgemeinen oder auf die Umwelt beziehen. Wirkungsmodelle helfen, durch graphische Visualisierung Komplexität zu reduzieren. Wirkungsmodelle können auch genutzt werden, um neue empirische Erhebungen vorzubereiten und durchzuführen: Auf ihrer Grundlage werden Forschungsfragen entwickelt, gezielt Forschungslücken adressiert, so auch neue empirische Erkenntnisse generiert und schließlich Analysen strukturiert. Nicht zuletzt können Wirkungsmodelle bei der nicht-quantifizierten Abschätzung (dem Scoping) von Wirkungen unterstützen.

Abbildung 1 zeigt, wie das hier vorgestellte Wirkungsmodell im Projekt erstellt und genutzt wurde.

³ DPSIR steht für „Driving forces, Pressures, States, Impacts and Responses“. Beim DPSIR-Ansatz handelt es sich um ein systemanalytisches Modell zur Beschreibung der Wechselwirkungen bzw. Wirkungsketten zwischen Mensch und Umwelt: Treiber („driving forces“) der sozialen und ökonomischen Entwicklung führen zu Belastungen („pressures“) der Umwelt (wie Flächenversiegelung, Biodiversitätsverlust, Emissionen in Luft und Wasser), wodurch Änderungen im Zustand („state“) eines Umweltmediums (Luft, Wasser, Boden usw.) eintreten. Der sich ändernde Umweltzustand führt zu Auswirkungen („impacts“) wie Bodenversauerung, Gewässereutrophierung, dem Treibhauseffekt, aber auch zu gesundheitlichen Folgewirkungen. Diese Wirkungen rufen gesellschaftliche Reaktionen („responses“) hervor, z.B. Umweltforschung und -politik oder eine Umlenkung von Investitionsströmen (vgl. UNUEP 2019, S. 13).

Abbildung 1 Nutzung des Wirkungsmodells im Projekt



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Das Wirkungsmodell wurde zunächst auf Grundlage theoretischer Überlegungen und empirischer Erkenntnisse aus der rechts-, verwaltungs- und sozialwissenschaftlichen Literatur zu umweltrelevanten⁴ Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt. Im Anschluss wurden Erkenntnisse aus unseren eigenen empirischen Forschungen (die in den Kapiteln 3-6 detailliert ausgeführt werden) ins Wirkungsmodell eingearbeitet. Das Wirkungsmodell in Kapitel 2 umfasst also sowohl die im Rahmen dieses Projektes erfasste bestehende Literatur („Ausgangsliteratur“) als auch die neuen Erkenntnisse aus unserem Projekt. Eine systematischere Auswertung des Beitrags unserer eigenen empirischen Analysen erfolgt in Kapitel 8.

Im Wirkungsmodell werden sowohl formelle als auch informelle Maßnahmen betrachtet, mit denen die Öffentlichkeit in den Zulassungsverfahren umweltrelevanter Vorhaben beteiligt wird. Was die Verfahrensarten betrifft, liegt der Betrachtungsschwerpunkt auf Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-pflichtigen Vorhaben als den häufigsten (auch konfliktbehafteten) und umweltrelevantesten Verfahren. Vorgelagerte Verfahren (zum Beispiel Bedarfsplanung, Raumordnung, Linienbestimmung) werden mit in den Blick genommen, aber nur in Einzelfällen vertieft untersucht.

2.1 Methodisches Vorgehen zur Erstellung des Wirkungsmodells

Ein Wirkungsmodell umfasst ein Aktions- und ein Veränderungsmodell. Das Aktionsmodell zeigt zunächst auf, welche Akteure in eine zu evaluierende Maßnahme eingebunden sind und welche Ressourcen und Aktivitäten sie bei der Umsetzung einbringen. Im Veränderungsmodell werden die von der Maßnahme ausgelösten, aufeinander aufbauenden Wirkungen abgebildet („Outputs“ im Sinne von Verwaltungsentscheidungen; „Outcomes“ bei den Zielgruppen und beteiligten Akteuren; sowie „Impacts“ auf die weitere Gesellschaft und Umwelt). Im Rahmen des Veränderungsmodells wird auch erfasst, welche Faktoren das Entstehen dieser unterschiedlichen Wirkungen beeinflussen (befördern, hemmen), und wie die unterschiedlichen Wirkungen gemessen werden können.

Das Wirkungsmodell wurde auf Grundlage theoriebasierter Annahmen und, wo vorhanden, empirisch nachgewiesener Zusammenhänge zu den Schritten, Ergebnissen und Wirkungen von Beteiligungs- und konkret Zulassungsverfahren entwickelt. Herangezogen wurden Erkenntnisse

⁴ Ein Großteil der Literatur zu Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation befasst sich mit demokratietheoretischen Fragestellungen (z. B. Aicántara et al. 2016), die in dieser Studie nur am Rande aufgegriffen werden.

aus einer systematischen Literaturrecherche und die im Projekt selbst erarbeiteten empirischen Erkenntnisse.

Im Rahmen der systematischen Literaturrecherche wurden anhand vorab definierter Kriterien empirische Studien zu Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung ausgewählt und ausgewertet. Neben einer Desktop-Recherche zur Identifikation relevanter Studien wurden Anfragen an relevante Universitäten gestellt und Datenbanken, Wissenschaftsverlage, Repositorien sowie weitere Literaturdatenbanken durchsucht, wie z. B. die der Bertelsmann Stiftung. Zudem wurde die systematische Literaturrecherche auf Grundlage der gefundenen Literatur durch das Schneeballverfahren ergänzt. Die Studien und Artikel sind anhand folgender Kriterien ausgewählt worden:

- ▶ Raum: Deutschland
- ▶ Zeitraum der Publikation: Vergleichende Fallstudien: 2000 bis 2019; Einzel- bzw. Mehrfallstudien: 2005 bis 2019 (Einschränkung aufgrund von Rechtsänderungen im VwVfG und UmwRG)
- ▶ Arten von Quellen/Publicationsart: Übersichtsartikel („Research Reviews“); aktuelle Monografien und Sammelbände; aktuelle theoretische und/oder empirische Zeitschriftenbeiträge, graue Literatur
- ▶ Bezug zur Forschungsfrage: Wirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltbezogenen Entscheidungsprozessen
 - Eingrenzung: Betrachtung von abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren für UVP-pflichtige Vorhaben nach dem UVPG und Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG.

Aus der Sichtung von rund 60 Studien wurden 17 Studien identifiziert, in denen die untersuchten Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Bereichen Planfeststellungsverfahren bzw. Genehmigungsverfahren Bezüge zur Frage der Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung aufwiesen. Auf eine weitere Studie wurde das Forschungsteam im Rahmen der Interviews für die Vertiefungsfälle aufmerksam gemacht, diese wurde im Folgenden in den Ergebnissen der Literaturrecherche berücksichtigt. Angesichts der großen Anzahl von Publikationen zur Akzeptanz von Beteiligungsprozessen bzw. weiteren Fragen zur Partizipation wäre auch eine größere Anzahl von relevanten Untersuchungen für dieses Forschungsvorhaben zu erwarten gewesen. Allerdings haben die Auswahlkriterien, insbesondere die Eingrenzung auf empirische Betrachtungen mit Bezug zur hier aufgeworfenen Forschungsfrage und auf abgeschlossene Planungs- und Genehmigungsverfahren aus den Bereichen Infrastrukturvorhaben und Industrieanlagen, diese Anzahl stark reduziert.

- ▶ Kodierschema: Basierend auf der Forschungsfrage wurde vorab ein Kodierschema festgelegt, welches den Analyserahmen abbildet. Das Kodierschema wurde während des Kodierprozesses überprüft und überarbeitet.
- ▶ Kodierung: Mithilfe der Software MAXQDA zur qualitativen Daten- und Textanalyse wurden die 17 identifizierten Einzel- und Überblicksstudien kodiert und ausgewertet.

Die Auswertung unterscheidet zwischen drei Untersuchungseinheiten: Zunächst wurden empirische Daten aus vergleichenden Fallstudien, sogenannte Überblicksstudien, untersucht (z. B. Führ et al. 2009). Zum anderen wurden empirische Daten aus Einzel- bzw. Mehrfallstudien (z. B. Rhodius 2012) und aus ausländischen Fallstudien betrachtet. Während die Untersuchung der vergleichenden Fallstudien ermöglicht, zumindest bedingt generalisierbare Erkenntnisse zu

Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung zu eruieren, erlaubt die Betrachtung von Einzel- und Mehrfallstudien ergänzend eine Hypothesengenerierung für die weitere Forschung. Ein Blick auf ausländischen Studien ermöglicht die internationale Einordnung der Ergebnisse aus den deutschen Überblicks- und den Einzelfallstudien.

Die Analyse der ausländischen Fallstudien basiert auf Daten aus der SCAPE-Datenbank. Die Datenbank wurde im von Prof. Dr. Jens Newig geleiteten Projekts „EDGE“ entwickelt (Newig et al. 2013; Jager et al. 2020). Sie umfasst 306 kodierte Fallstudien umweltbezogener Entscheidungsprozesse aus einer Vielzahl unterschiedlicher westlicher Demokratien, wobei der Schwerpunkt auf identifizierten Entscheidungsverfahren in Nordamerika liegt. Zu jedem Fall wurden eine oder mehrere publizierte Fallstudien zusammengefasst und von jeweils drei Personen in Bezug auf mehr als 300 Merkmale unabhängig voneinander kodiert. Die Datenbank enthält Mittelwerte der drei Kodierungen (zu einer genauen Beschreibung der verwendeten Case-Survey-Metaanalyse siehe Jager et al. 2020). Die Datenbank enthält Fallstudien sehr unterschiedlicher Prozessformen und -formate, die von reinen Verwaltungsentscheidungen ohne jede Partizipation über Standard-Anhörungsverfahren bis hin zu intensiven informellen Beteiligungsprozessen wie Runde Tische oder Planungszellen, bei denen die beteiligte Öffentlichkeit bzw. Stakeholdergruppen weitgehende Mitsprache erhalten. In 287 von 306 Verfahren wurde eine Entscheidung getroffen, in 19 Fällen kam es nicht dazu.

Für eine genauere Darstellung der Ergebnisse der systematischen Literaturrecherche siehe Anlage 0.

Abschließend wurden die im Vorhaben selbst gewonnenen empirischen Erkenntnisse ins Wirkungsmodell integriert. Grundlage waren die in den folgenden Kapiteln näher ausgeführten Einzeluntersuchungen:

- ▶ Telefonbefragung von 2.147 Bürger*innen (Kapitel 3.2)
- ▶ Online-Befragung von 72 Vorhabenträgern, 96 Umweltvereinigungen und 122 Behörden (Kapitel 3.3)
- ▶ Screening von 100 Zulassungsverfahren (Kapitel 4)
- ▶ Vertiefte, interviewbasierte Untersuchung von 15 Zulassungen (Kapitel 5)
- ▶ Interviewbasierte Kosten-Nutzen-Analyse von fünf der 15 vertieft betrachteten Zulassungen (Kapitel 6)

2.2 Ziele von Öffentlichkeitsbeteiligung

Am Anfang des Wirkungsmodells steht die gesetzliche Verpflichtung oder die freiwillige Entscheidung der Behörde, eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Um die Wirkungen von Öffentlichkeit bewerten zu können, ist es wichtig, sich deren Ziele zu vergegenwärtigen. Basierend auf der Aarhus-Konvention und der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (Richtlinie 2003/35/EG) umfassen die **Ziele**, die der Gesetzgeber mit Öffentlichkeitsbeteiligung verbindet:

- ▶ Transparenz (Erwägungsgrund 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie);
- ▶ Akzeptanz der Entscheidung (Art. 1 und Erwägungsgrund 6 der Aarhus-Konvention);
- ▶ Schutz von Beteiligungsrechten (Erwägungsgrund 9 der Aarhus-Konvention);

- ▶ Verbesserung der **Qualität und Umsetzung von Entscheidungen** (Erwägungsgrund 3 der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie und Erwägungsgrund 9 der Aarhus-Konvention);
- ▶ die Förderung von **Umweltbewusstsein** (Art. 1 der Aarhus-Konvention); und
- ▶ der Schutz des Rechts auf ein Leben in einer dem eigenen Wohlbefinden **zuträglichen Umwelt** (Art. 1 der Aarhus-Konvention).

Ergänzend umfassen die Ziele der Beteiligung von anerkannten (§ 3 UmwRG) Verbänden (sog. Verbändebeteiligung) nach dem Bundesnaturschutzgesetz und dem Bundesimmissionsschutzgesetz:

- ▶ Gewährung der Gelegenheit (für die Verbände) zur Stellungnahme und zur Einsicht;
- ▶ Unterstützung der zuständigen Behörde in einer dem Umweltschutz dienenden Weise (durch die Verbände), vgl. § 10 Abs. 3a BImSchG.

Im Zentrum dieser Untersuchung stehen umweltbezogene (oben fett gesetzte) Ziele. Während „Qualität“ und „Umsetzung“ von Entscheidungen den Umweltnutzen eines Verfahrens bereits während dieses Verfahrens beeinflussen, wirkt sich eine „Förderung von Umweltbewusstsein“ eher später an anderer Stelle positiv auf die Umwelt aus.

Weitere Ziele von Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich aus den originären Zielen der Rechtsmaterien ableiten, auf die sich die Öffentlichkeitsbeteiligung bezieht. In Bezug auf die Umwelt sind dies beispielsweise die wirksame Umweltvorsorge bei der Zulassung von Vorhaben (§ 3 UVPG) bzw. der **Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgütern vor schädlichen Umwelteinwirkungen und die vorbeugende Verhinderung** derartiger Einwirkungen (§ 1 Abs. 1 BImSchG).

Im Rahmen des Vorhabens werden darüber hinaus folgende weitere Ziele mit Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden, welche das o.g. Ziel der „Qualität von Entscheidungen“ konkretisieren:

- ▶ höheres Gewicht von **Umweltbelangen** bei Ermessensentscheidungen;
- ▶ **rechtzeitige** Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Planung;
- ▶ **Rechtmäßigkeit** der Entscheidung;
- ▶ kostengünstigere Lösungen.

Zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Erreichung ihrer gesetzlichen Ziele organisiert die zuständige Behörde einen Beteiligungsprozess. In seinem Rahmen setzen die unterschiedlichen Prozessbeteiligten Ressourcen ein, um den Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess umzusetzen, der dann zu unterschiedlichen Wirkungen (Outputs, Outcomes, Impacts) führen kann. Im Folgenden konkretisieren wir diese Begriffe in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse, zunächst für das Aktionsmodell, dann für das Veränderungsmodell.

2.3 Aktionsmodell

Das **Aktionsmodell** zeigt zunächst auf, welche Akteure in die Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen eingebunden sind und welche Ressourcen und Aktivitäten sie bei der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung einbringen.

„**Akteure**“: Die hier interessierenden Akteure umfassen:

- ▶ die Zulassungsbehörde, die über das Ob und Wie der Öffentlichkeitsbeteiligung und über die Berücksichtigung von Umweltbelangen und nötige Auflagen entscheidet;
- ▶ der eine Zulassung beantragende Vorhabenträger und die von ihm bestellten Gutachter*innen;
- ▶ Bürger*innen sowie Verbände, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsunterlagen einsehen und Stellungnahmen (Einwendungen) formulieren können;
- ▶ weitere Akteure wie
 - Träger öffentlicher Belange (TöB), d.h. Behörden und Stellen, deren Anhörung und Einbeziehung bei den Vorhaben gesetzlich vorgeschrieben ist; weil sie nicht Gegenstand des Forschungsvorhabens waren, werden in den empirischen Analysen von Kapitel 2-6 allerdings nicht näher fokussiert;
 - z. B. Kommunen, Medien, Maßnahmen-Evaluierende etc.

Die Akteure weisen unterschiedliche Charakteristika auf (z. B. Umweltorientierung), verfolgen unterschiedliche Interessen und Strategien, verfügen über unterschiedliche Ressourcen (Kapazitäten, Wissen, Macht etc.) und führen unterschiedliche Aktivitäten im Prozess aus (s.u.).

„**Ressourcen**“ (oder „Inputs“) sind die unterschiedlichen Mittel, die die Akteure in einen Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess investieren, um ihre Interessen zu realisieren und mithin die **Ziele** des Beteiligungsprozesses zu erreichen. Die Ressourcen umfassen finanzielle, personelle, organisationale und anderen Mittel – insbesondere Wissen,⁵ Informationen und Kompetenzen, die die Behörde(n), Vorhabenträger, Öffentlichkeit, Verbände, aber auch Dritte (Prozessmoderator*innen, Gutachter*innen, Medien etc.) jeweils in den Prozess einbringen. Die Ressourcen der Akteure unterscheiden sich – sowohl in ihrer Art als auch in ihrem Umfang. So bringen Umweltverbände z. B. hohes Fachwissen ein, Bürger*innen eher Ortskenntnisse. Vorhabenträger bringen in der Regel deutlich mehr Finanzmittel mit als Verbände, was die Möglichkeiten erhöht, sich intensiv in das Verfahren einzubringen.

Die „**Aktivitäten**“ sind die Arbeitsschritte, Tätigkeiten, Leistungen usw., die im **Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess** („ÖB-Prozess“) von den unterschiedlichen Beteiligten durchgeführt werden. Dabei können die im Prozess-Design vorgesehenen Aktivitäten und die in der tatsächlichen Prozess-Gestaltung umgesetzten Aktivitäten voneinander abweichen (Newig et al. 2018). Die Aktivitäten der Genehmigungsbehörde umfassen u. a. die öffentliche Bekanntmachung der Öffentlichkeitsbeteiligung und die Durchführung eines Erörterungstermines. Im Fall von (zusätzlicher) informeller Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet der Prozess beispielsweise auch die Entwicklung und Durchführung von Beteiligungsformaten, der Einsatz einer externen Moderation, spezifische Maßnahmen zur Ansprache beteiligungsferner Gruppen usw. In Abhängigkeit von Zielen und Kontextbedingungen des Verfahrens kann die Auswahl und Planung geeigneter Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen ggf. die Analyse des Akteursfeldes und weitere Planungsschritte erfordern. Auf Seiten der Öffentlichkeit und der Verbände beinhaltet der Prozess die Einreichung von Einwendungen bzw. die Teilnahme an Erörterungsterminen oder anderen Beteiligungsformaten. Die Aktivitäten von Vorhabenträgern umfassen neben der Teilnahme an Erörterungsterminen die Beibringung von Unterlagen, sofern von der Behörde

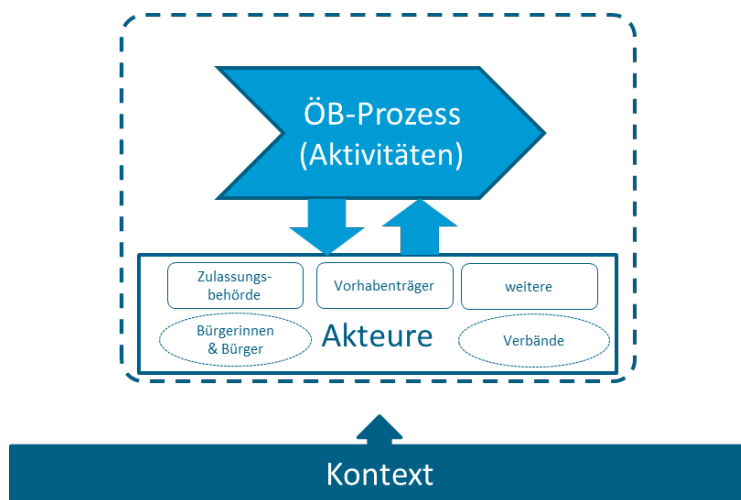
⁵ Anlagenbezogenes bzw. ökologisches Fachwissen, Prozesswissen, Ortskenntnisse etc.

gefordert. In die Erstellung der Unterlagen binden Vorhabenträger häufig externe Gutachter*innen ein.

Der „**Kontext**“ umfasst Faktoren im Umfeld des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses, die seine Umsetzung und Wirkung beeinflussen können. Dies reicht von ökologischen Aspekten und der grundlegenden Problemstruktur über die Vorgeschichte des Prozesses, lokalpolitische Gegebenheiten und rechtliche Rahmenbedingungen bis hin zu kulturellen und institutionellen Charakteristika (Newig et al. 2018).

Abbildung 2 veranschaulicht diesen Teil des Wirkungsmodells.

Abbildung 2: Umsetzung von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen („Aktionsmodell“)



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

2.4 Veränderungsmodell

Der Beteiligungsprozess führt zu unterschiedlichen, aufeinander aufbauenden Wirkungen – zunächst zu einer Verwaltungsentscheidung (dem sog. „Output“); zu Auswirkungen bei den Bürger*innen sowie den Verbänden, der Genehmigungsbehörde und den Vorhabenträgern (den „Outcomes“); sowie Wirkungen auf Umwelt und Gesellschaft („Impacts“), d.h. auf der Makroebene. Grundsätzlich gilt dabei: Ob die unterschiedlichen potenziellen Wirkungen tatsächlich eintreten, hängt von einer Reihe von Faktoren ab bzw. davon, ob „Stellschrauben“ richtig gesetzt sind (siehe hierzu unten mehr).

Die Wirkungskette ist im (hier zunächst sehr vereinfachten) Veränderungsmodell abgebildet:

Abbildung 3: Wirkungskette von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen („Veränderungsmodell“)



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

„**Outputs**“: Outputs sind die Dienstleistungen und Produkte eines Prozesses (vgl. DeGEval 2016, Glossar), hier: eines Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses. Unter die aus ökologischer Sicht wesentlichen Outputs der Öffentlichkeitsbeteiligung fällt eine Höhergewichtung⁶ von Umweltbelangen durch die zuständige Behörde (z. B. bei Ermessensentscheidungen), beispielsweise als Folge der umweltbezogenen Informationen, die im Rahmen von Einwendungen und Erörterungstermin an die Behörde herangetragen wurden. Diese Höhergewichtung kann zu einer Neubewertung durch die Behörde führen, die dann ihren Widerhall im Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsbescheid findet, der (weitere) Auflagen für die Planung enthalten kann (Planänderungen); in Ausnahmefällen kann das Vorhaben sogar abgelehnt werden. Die Behörde kann auch Änderungen am Umweltbericht oder der UVP-Studie fordern.

„**Outcomes**“ umfassen Effekte und Verhaltensänderungen bei den Zielgruppen. In erster Linie interessieren hier Aktivitäten zur Umsetzung der Behördenentscheidung (also des Outputs) sowie diesen vorgeschaltete Effekte wie Änderungen in Wissensbeständen und Bewusstsein/Einstellungen unterschiedlicher Zielgruppen.⁷ Es lassen sich „substanzielle“ (unmittelbar umweltbezogene) Outcomes von „prozeduralen“ (z. B. akteursbezogenen) Outcomes unterscheiden (vgl. Newig et al. 2018). Für die hier aufgeworfene Fragestellung ist ein zentrales substanzielles Outcome die Änderung des Vorhabens durch den Vorhabenträger, in Reaktion auf umweltbezogene Auflagen der Behörde. Die im Beteiligungsprozess aufgetragenen Informationen und sich daraus ergebenden Auflagen der Behörde können (als prozedurale Outcomes) zur Verminderung möglicher Fehlplanungen (sowie der damit verbundenen Kosten) beim Vorhabenträger führen. Sie können auch die Transparenz des Behördenhandelns erhöhen, indem durch die bereitgestellten Informationen sowie ggf. Antworten auf Nachfragen seitens der Öffentlichkeit die Gründe des Verwaltungshandelns nachvollziehbarer werden. Mithin können potenziell rechtlich angreifbare Entscheidungen der Behörde vermieden oder gemindert werden. Weitere mögliche prozedurale Outcomes sind ein vorgezogener Rechtsschutz für die Öffentlichkeit und Verbände; und bei allen Beteiligten: steigendes Umweltbewusstsein, Akzeptanz des Vorhabens bzw. des Ablaufes des jeweiligen Verfahrens, Lernen, Vernetzung oder Institutionenvertrauen.

„**Impacts**“ sind die (mehr oder minder gut messbaren) Einwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung außerhalb ihrer direkt intendierten Reichweite – u.a. auf die natürliche Umwelt, die (Volks-) Wirtschaft und die Gesellschaft im weiteren Sinne (über die Zielgruppen hinaus). Aus Umweltsicht ist der zentrale angestrebte Impact von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsverfahren, negative Umweltwirkungen des Vorhabens (im Vergleich zu einem Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) zu mindern (Umweltqualitätsziele). Weitere potenzielle Impacts sind die Vermeidung volkswirtschaftlicher Kosten bzw. das Entstehen eines höheren ökonomischen Nutzens. Mögliche Gründe hierfür sind, dass Fehlplanungen und Klagen vermieden und kostengünstigere Lösungen erkannt werden können. Auch eine verbesserte öffentliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen, von der mehr Personen als nur die Beteiligten des konkreten evaluierten Verfahrens profitieren, kann als Impact gewertet werden.

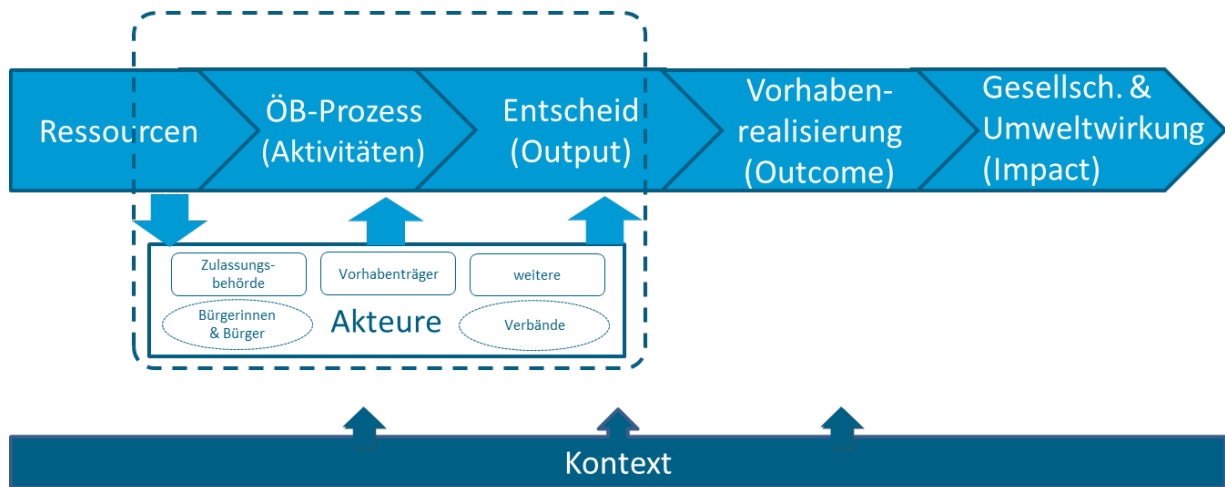
Das integrierte Wirkungsmodell ist in **Abbildung 4** dargestellt; die Begrifflichkeiten Output, Outcome und Impact sind hier nun ersetzt durch die jeweils fokussierten Wirkungen: den Entscheid (also die behördliche Entscheidung hinsichtlich Planfeststellung/Genehmigung), die

⁶ Die Annahme einer Höhergewichtung steht im Einklang mit weiten Teilen der Literatur. Allerdings kann ÖB auch zum gegenteiligen Effekt führen (Newig et al. (2018)).

⁷ Die unterschiedlichen Ebenen von Outputs können als Outcomes verschiedener ‚Ordnungen‘ gefasst werden (Änderungen in Wissensbeständen = Outcome I; Änderungen in Einstellungen = Outcome II; Verhaltensänderungen = Outcome III etc.)

(Änderung der) Vorhabenrealisierung und die daraus resultierenden gesellschaftlichen und Umweltwirkungen.

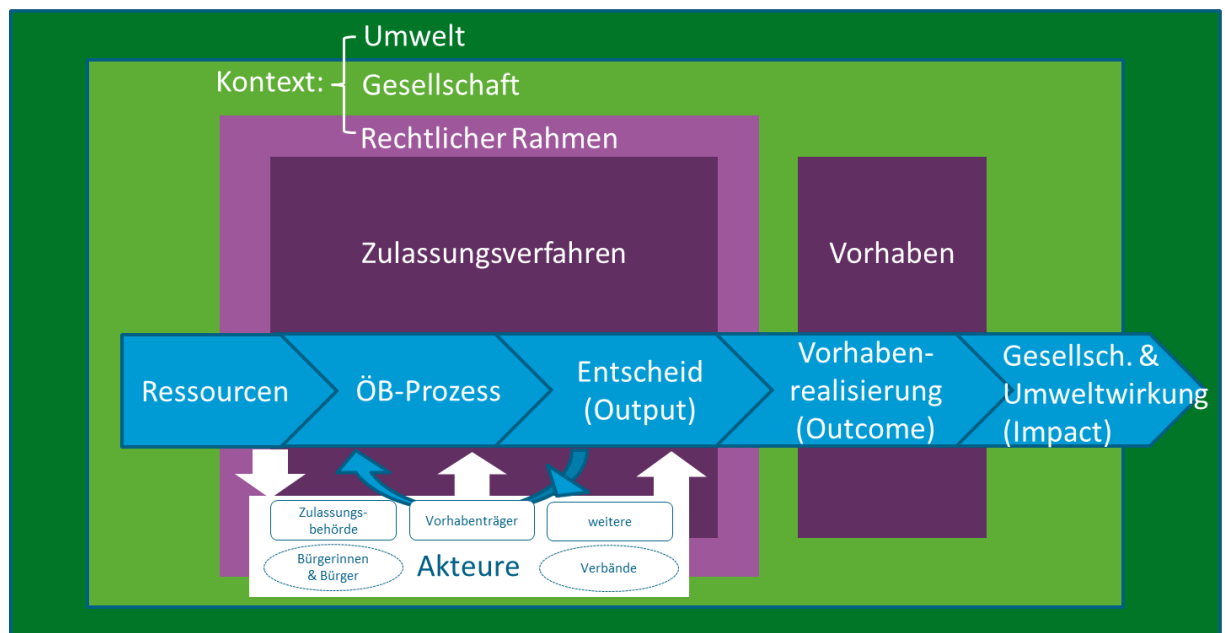
Abbildung 4: Wirkungsmodell im Überblick



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Das Wirkungsmodell lässt sich nun unter Bezugnahme auf das Vorhaben selbst sowie seinen rechtlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Kontext noch weiter füllen:

Abbildung 5: Detaillierteres Wirkungsmodell von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen



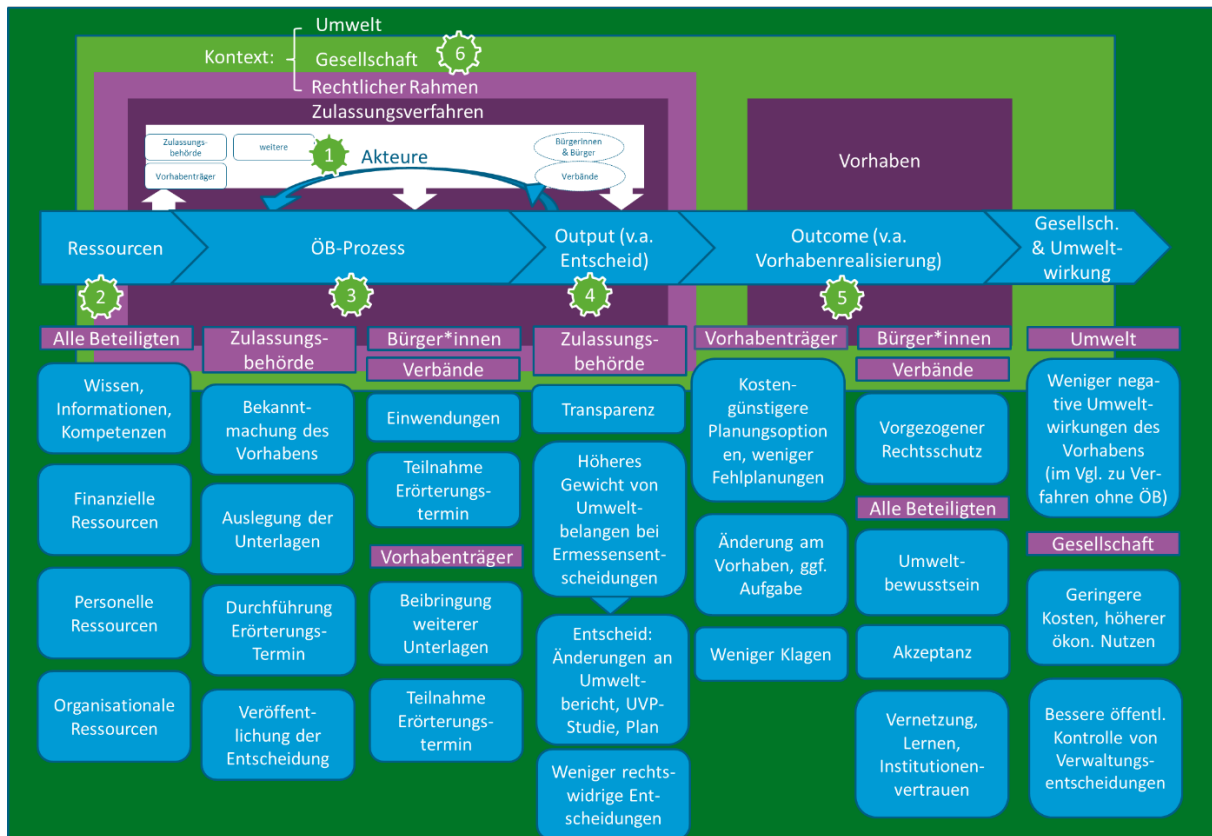
Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Die im Rahmen eines Zulassungsverfahrens stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung wird zunächst durch **Ressourcen** und **Akteure** beeinflusst – beispielsweise durch Fach- und Beteiligungskompetenzen der Behörden, aber auch das Umweltbewusstsein, die umweltbezogene Sachkenntnis und die für das Verfahren eingesetzten Ressourcen von Verbänden, Bürger*innen und Vorhabenträgern. Auch der **rechtliche Rahmen** spielt eine Rolle. Konkret können sich der Verfahrenstypus (abgeleitet aus der Rechtsmaterie, in deren Rahmen

das Verfahren stattfindet) und die breitere Gesetzeslage zu formeller Beteiligung an Genehmigungsverfahren auf Art und Umfang der Öffentlichkeits- bzw. Verbändebeteiligung auswirken. Als weitere relevante Faktoren können sich u.a. der gesellschaftliche und ökologische **Kontext** des Verfahrens auswirken, u.a. die Konflikthistorie um ein Vorhaben oder die Un-/Mittelbarkeit der mit dem Vorhaben verbundenen Umweltwirkungen. Das Wirkungsmodell unterstellt, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Entscheid der Behörde (als zentraler Output des Prozesses) auswirkt – im Idealfall seine ökologische Qualität erhöht. Der Rückpfeil in der Abbildung soll andeuten, dass sich Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich als dynamischer „Kreislaufprozess“ verstehen lässt, bei dem Ressourcen, Prozess und Wirkungen rekursiv miteinander interagieren. Dies gilt vor allem, wenn es sich um länger andauernde Beteiligungsprozesse handelt. So können z. B. im Prozess Kompetenzen erworben werden (Outcome), die wieder als Ressource in spätere Verfahrensschritte oder künftige Verfahren einfließen. Weiter entlang der Wirkungskette führt der Behördenentscheid zu Änderungen in der Vorhabenrealisierung (als zentralem hier fokussiertem Outcome). Diese wiederum können gesellschaftliche Wirkungen und Umweltwirkungen zeitigen, von Kostensenkungen bis Emissionsminderungen.

Abbildung 6 zeigt nochmals umfassender, wie sich der Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess auswirken kann. Sie buchstabiert Ressourcen und Aktivitäten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung näher aus und nimmt neben dem oben fokussierten Output (Entscheid) und Outcome (Vorhabenrealisierung) noch weitere mögliche Folgen des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses in den Blick. Dies umfasst beispielsweise eine höhere Transparenz des Behördenhandelns und weniger rechtswidrige Entscheidungen (als Outputs), weniger Fehlplanungen und weniger Klagen beim Vorhabenträger, einen vorgezogenen Rechtsschutz, breitere Akzeptanz, Lerneffekte und steigendes Institutionenvertrauen bei Bürger*innen (als weitere mögliche Outcomes). Als zusätzlicher möglicher Impact wird eine bessere öffentliche Kontrolle von Verwaltungshandeln ausgewiesen.

Abbildung 6: Umfassendes Wirkungsmodell von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Zulassungsentscheidungen



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Die nummerierten Zahnräder in der Abbildung verweisen jeweils auf Faktoren („Stellschrauben“), die die Entstehung unterschiedlicher Wirkungen beeinflussen können. Beispielsweise können Akteure (1), Ressourcen (2), die Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses (3) sich auf den Entscheid (4) auswirken. Der Entscheid wiederum wirkt sich auf die Art und Weise der Vorhabenrealisierung (5) um und damit zugleich („quasi-automatisch“) auf die Umwelt und das gesellschaftliche System aus.

Im Folgenden wird der Wissensstand zum Funktionieren dieser „Stellschrauben“ mithilfe verallgemeinernder Wirkungsketten näher ausgeführt.

2.4.1 Output: Umweltqualität des Behördenentscheids

Tabelle 1 fasst wesentliche Befunde der Literatur und der im Projekt erhobenen Empirie zur Entstehung von umweltrelevanten **Outputs** in Form von Wirkungsketten (symbolisiert durch Pfeile →) zusammen. Der Fokus liegt dabei auf der Umweltqualität des behördlichen Entscheids.

**Tabelle 1: Umweltrelevante Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung:
Öffentlichkeitsbeteiligung → Output**



Öffentlichkeitsbeteiligung → Output

Öffentlichkeitsbeteiligung → soziales Lernen → Auffinden kreativer Lösungen → Steigerung der ökologischen Qualität der Entscheidung

► Öffentlichkeitsbeteiligung kann zur Beratung und gemeinsamem Nachdenken unter den Akteuren führen und so sozialem Lernen, dem Finden kreativer Problemlösungen und damit letztlich auch der ökologischen Qualität der behördlichen Entscheidung Vorschub leisten (Sabatier et al. 2005; Rehhausen et al. 2018; Webler 1995). Dabei wird davon ausgegangen, dass sich diese Mechanismen in informellen Verfahren besser entfalten können als in formellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Öffentlichkeitsbeteiligung → Repräsentation ökologischer Interessen → Werte, Wissen → Steigerung der ökologischen Qualität der Entscheidung

► Öffentlichkeitsbeteiligung kann die Repräsentation ökologischer Interessen in öffentlichen (Zulassungs-) Entscheidungen stärken, weil Vertreter*innen dieser Interessen der Zugang zum Entscheidungsprozess ermöglicht wird (Smith 2003; Fung 2006). Die Vertreter*innen ökologischer Interessen gelten als stark motiviert, diese Repräsentation in umweltrelevanten Verfahren wahrzunehmen (Larson und Lach 2008).

► Eine höhere Repräsentation ökologischer Interessen durch Öffentlichkeitsbeteiligung kann dazu führen, dass die Akteure spezifische Werte, Argumente und (wertorientiertes) Wissen in den Prozess einbringen und nutzen, um andere Akteure im Prozess (insbesondere Behörden) zu überzeugen (Brody 2003; Rehhausen et al. 2018). Eine „Verbreiterung der Wertebasis“ und Werturteile werden auch im Kontext von Zulassungsentscheidungen als relevant eingeschätzt (Grunwald 2010; Renn 2011). (Zur Rolle zusätzlichen umweltrelevanten Wissens siehe weiter unten in dieser Tabelle.) Tatsächlich bestätigen sowohl Aussagen beteiligter Akteure (Bock et al. 2017, S. 113 f.) als auch quantitative empirische Untersuchungen (Führ et al. 2009, S. 90) die Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Planungsqualität.

► Die (Öffentlichkeits-)Beteiligung von Akteuren mit ökologischen Interessen kann jedoch auch dazu führen, dass diese durch mächtigere Akteure kooptiert werden und sich die ökologische Qualität der Verfahrensergebnisse in der Folge nicht verbessert. Insbesondere bei wiederholter Interaktion zwischen Akteuren (Verbänden, Behörden, Trägern) wird angenommen, dass diese dazu führen kann, dass Umweltverbände „pazifiziert“ oder „verführt“ werden (Amy 1987). Diese seien dann ggf. zu Zugeständnissen bei ihren Einwänden bereit, um nicht als unkonstruktiv zu gelten, während eine unkooperative Haltung gegenüber den Behörden zu ökologisch weitreichenderen Ergebnissen führen könnte (Whelan und Lyons 2005).

Einbindung zusätzlichen Wissens → Steigerung der ökologischen Qualität der Entscheidung

► Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann die ökologische Qualität der Verfahrensergebnisse auch dann verbessern, wenn die teilnehmenden Akteure keine explizit ökologischen Interessen vertreten, aber zusätzliches umweltrelevantes Wissen in den Prozess einbringen. Behörden, Vorhabensträger und Gutachter*innen sind nicht notwendigerweise mit den genauen Gegebenheiten vor Ort vertraut (Hurlbert und Gupta 2015). Unterschiedliche Wissensarten – neben wissenschaftlichem Wissen auch lokales Wissen und Laienexpertise (Nowotny et al. 2001; Funtowicz und Ravetz 1993) – können helfen, die mit dem Vorhaben konkret vor Ort verbundenen Umweltwirkungen besser zu verstehen und zu bewerten, und auch den gesellschaftlichen Kontext einer Vorhabensrealisierung (z. B. Akzeptanz) vor Ort besser einzuschätzen. Die zusätzlichen Informationen können die Qualität der behördlichen Entscheidung auch dadurch erhöhen, dass sie die Überprüfung der Robustheit anderer Quellen erleichtern. Lokales Erfahrungswissen kann Fachwissen ggf. korrigieren. Das ist v.a. dann wichtig, wenn Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen (Renn 2010). Insgesamt können so fundiertere Entscheidungen getroffen werden (Berkes und Folke 2002); Beierle und Cayford 2002; Fazey et al. 2013; Fischer 2000; Fung 2006; Newig et al. 2005; Newig und Fritsch 2011; Newig et al. 2018; Pellizzoni 2003; Rehhausen et al. 2018; Ulibarri 2015; van Asselt und Rotmans 2002). In der von uns durgeführten Telefonbefragung von Bürger*innen stimmten ca. 74 % der Befragten vollständig oder eher zu, dass „Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich sinnvoll ist, da die Behörde auf diesem Weg wichtige Hinweise zu Umwelt- und Naturfragen erhält“. Immerhin 62% der Befragten stimmten der Aussage zu, dass „Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich sinnvoll ist, da so mehr



Öffentlichkeitsbeteiligung → Output

Umweltschutz erreicht wird“ (vgl. Kapitel 3.2.3). Bei der Online-Befragung von Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträgern vertraten etwa 35 % der Behördenmitarbeiter*innen und etwa 29 % der Vorhabenträger die Auffassung, dass Öffentlichkeitsbeteiligung immer oder zumindest häufig Hinweise mit Umweltbezug liefert (vgl. Kapitel 3.3.2). Vertreter*innen der Behörden stimmten dabei mit 63 % und der Vorhabenträger mit 40% der Aussage zu, dass die im Erörterungstermin gewonnen Erkenntnisse für die weitere Bearbeitung des Verfahrens hilfreich seien (Kapitel 3.3.5). Umweltvereinigungen bestätigten zu 20 %, dass sie ihre Argumente immer darlegen und mit dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde diskutieren könnten, und zu weiteren 50%, dass sie dies häufig tun könnten (Kapitel 3.3.5). Das Screening von Zulassungsentscheidungen ergab außerdem, dass in der Mehrzahl der 100 betrachteten Fälle umweltrelevante Einwendungen (v.a. von Umweltverbänden, häufig aber auch von Bürger*innen) eingebracht wurden (vgl. Kapitel 4.3.1). Der Vertiefungsanalyse ist zu entnehmen, dass die meisten umweltrelevanten Änderungen durch die Öffentlichkeit eingebracht über Einwendungen oder den Erörterungstermin angeregt werden, teils auch über beide (Kapitel 5.4.2). Ganz konkret konnten umweltrelevante Änderungen durch folgende ‚Mechanismen‘ erzielt werden: das Finden von Sachfehlern oder Lücken in den Unterlagen, Durchführung von Vor-Ort Terminen, hohe Sachkenntnis und rechtliche Kenntnis sowie das Vorbringen rechtlicher Argumente, die Gleichgerichtetheit von Argumenten aus der Öffentlichkeit und von staatlichen TöBs sowie der Versuch von Vorhabenträgern, mehr Akzeptanz für ihr Vorhaben zu schaffen (Kapitel 5.4.3).

An anderer Stelle wurde gezeigt, dass mehr umweltrelevantes Wissen in den Entscheidungsverfahren nicht automatisch zu höheren Umweltstandards bei den Verfahrensergebnissen führt: Wissen kann von unterschiedlichen Akteuren unterschiedlich gedeutet und interpretiert werden (Heikkilä und Gerlak 2013). Es ist daher wichtig, dass das entsprechende Wissen als zweckdienlich für das Verfahren geframt wird und die Behörde willig ist, das Wissen aufzugreifen (Flynn 2009).

Öffentlichkeitsbeteiligung → Repräsentation von Nutzerinteressen → Senkung der ökologischen Qualität der Entscheidung

► Parallel zur oben beschriebenen Wirkungskette kann Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Repräsentation von *nicht*-ökologischen bzw. Nutzungs-Interessen in öffentlichen (Zulassungs-) Entscheidungen stärken, da auch diesen der Zugang zum Entscheidungsprozess ermöglicht wird (Newig et al. 2018; Layzer 2008). In Folge können Einwendungen eingebracht werden, die bei Berücksichtigung die ökologische Qualität der Entscheidung senken.

Öffentlichkeitsbeteiligung → Repräsentation von Nutzerinteressen → Steigerung der ökologischen Qualität der Entscheidung *oder* Verhinderung von Vorhaben mit ökologischem Nutzen

► Eine besondere Konstellation stellen Vorhaben dar, die wesentlich einem ökologischen Zweck dienen (z.B. Klimaschutz) – wie Windenergieanlagen oder Stromtrassen für den überregionalen Transport erneuerbaren Stroms –, die zugleich aber auch mit ökologisch problematischen Wirkungen einhergehen (in Bezug auf Artenschutz, Flächenverbrauch etc.). Hier bringen potenziell Betroffene in der Öffentlichkeitsbeteiligung Nutzerinteressen ein (wie Sorgen um Infraschall und Lärm, Landschaftsbild, befürchteter Wertverlust von Immobilien und Grundstücken), „maskieren“ diese aber teils hinter Belangen wie Natur- oder Denkmalschutz, die in Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgreicher adressiert werden können (Roßnagel et al. 2016). Im Kontext von Windanlagen werden lokale Bürgerinitiativen dabei teils von Anwält*innen eines bundesweiten Netzwerks von Energiewendegegnern unterstützt (z.B. Redelfs 2021) und die lokalen Konflikte populistisch aufgeladen (Reusswig et al. 2020). In Folge von Einwendungen, die sich auf natur- und artenschutzrechtliche Argumente stützen, kann es einerseits zu Auflagen kommen, die die ökologische Qualität des Entscheids erhöhen. Andererseits können entsprechende Vorhaben – und damit auch ihr übergreifender ökologischer Nutzen – auch längerfristig blockiert oder sogar dauerhaft verhindert werden (FA Wind 2019; Bund-Länder-Kooperationsausschuss 2022).

Quelle: basierend auf Newig et al. (2018), ergänzt um weitere Literatur (vgl. Literaturanalyse in Anlage A) und Ergebnisse aus eigenen empirischen Untersuchungen (vgl. Kapitel 3ff.)

2.4.2 Outcome: Umweltqualität der Vorhabenrealisierung

In Tabelle 2 werden Annahmen und Befunde aus der Literatur und unseren eigenen Erhebungen zu umweltbezogenen Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Outcome-Ebene zusammengefasst. Der Fokus liegt dabei auf der Umweltqualität, der durch den behördlichen Entscheid veränderten Vorhabensrealisierung.

Tabelle 2: Umweltrelevante Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung: Output → Outcome



Output → Outcome

Höhere Umweltqualität des Bescheids → Höhere Umweltqualität der Vorhabenrealisierung

► Der zentrale unterstellte Zusammenhang ist, dass der Vorhabenträger die Bestimmungen des behördlichen Bescheids umsetzt. Damit übersetzt sich ein ökologisch anspruchsvollerer Bescheid in eine ökologisch anspruchsvollere Vorhabenrealisierung. Neben diesem zentralen Zusammenhang werden noch weitere umweltrelevante Wirkungspfade unterstellt (siehe im Folgenden).

Höhere Akzeptanz → erleichterte Umsetzung

► Öffentlichkeitsbeteiligung kann dazu beitragen, Konflikte zu identifizieren und lösen, bevor endgültige Entscheidungen getroffen werden. Dies erhöht die Akzeptanz⁸ durch die Öffentlichkeit, Verbände und Vorhabenträger und erleichtert die Projektdurchführung (Rehhausen et al. 2018). Indem die Verwaltung im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligung Informationen zur Verfügung stellt („Informationsfunktion“, Zschiesche 2015) wird die Transparenz eines Verfahrens erhöht; indem Einwendungen ermöglicht werden, können „sozialverträglichere“ und fundiertere Lösungen entwickelt werden (Output-Ebene). Beides führt dazu, dass die Verwaltungsentscheidungen besser akzeptiert werden (Grunwald 2010). Fundiertere und bei den Beteiligten akzeptierte Lösungen wiederum erleichtern die Umsetzung durch Vorhabenträger (Outcome-Ebene) (Macnaghten und Jacobs 1997; Schenk et al. 2007).

Höhere Akzeptanz → weniger Klagen

► Indirekt lassen sich durch die Steigerung von Akzeptanz auch Klagen (Outcome) und die damit verbundenen Kosten (Impact) mindern (Schmalz 2018; Pünder 2005).

Einbindung zusätzlichen Wissens → Steigerung der Umweltqualität der Umsetzung

► Die Einbindung zusätzlichen (umweltrelevanten) Wissens in den Entscheidungsprozess erhöht potenziell nicht nur die ökologische Qualität der Verwaltungsentscheidung (Output, siehe Tabelle 2), sondern auch der Umsetzung. Integriert die Verwaltungsentscheidung zusätzliche Quellen, praktisches lokales Wissen und Erfahrungen von vor Ort, das / die auch umweltrelevant sind, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass fundiertere Entscheidungen getroffen werden, die auch besser umsetzbar sind (Newig et al. 2018).

Öffentlichkeitsbeteiligung → Stärkung von Umweltverständnis, -bewusstsein der Beteiligten

► Die Teilnahme an Öffentlichkeitsbeteiligungen kann das Verständnis der Teilnehmenden von Umweltwirkungen und -problemen verbessern,⁹ insbesondere solcher, die nicht bereits über eine hohe Sachkunde und Umweltorientierung verfügen.¹⁰ Dies betrifft insbesondere Bürger*innen als „Laien“, aber auch Mitarbeitende der Behörden und der Vorhabenträger. Ein Zuwachs an umweltrelevantem Wissen und entsprechender Analyse- und Bewertungskapazität kann kurzfristig die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass umweltrelevante Inputs in den Prozess eingespeist bzw. aufgenommen werden (siehe Tabelle 1) (Newig et al. 2018; Beierle und Cayford 2002). Langfristig kann er das Umweltbewusstsein der Akteure stärken und so auch ihr allgemeines Handeln *nach* dem betreffenden Verfahren entsprechend beeinflussen.

⁸ Nicht näher betrachtet wird hier, dass auch angenommen wird, dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur die Akzeptanz von Entscheidungen, sondern auch die Legitimität der Entscheidungsfindung und der Entscheidungsbehörde stärken kann (Rehhausen et al. (2018).

⁹ Die Teilnahme an Öffentlichkeitsbeteiligungen kann auch das Verständnis für demokratische (Aushandlungs-) Prozesse erhöhen und die Betroffenen auch befähigen, Einfluss zu nehmen und ihre Fähigkeiten als Staatsbürger*innen auszuüben (Rehhausen et al. (2018)). Dieser Nutzen steht in dieser Untersuchung allerdings nicht im Vordergrund.

¹⁰ Bei Umweltverbänden kann ein Verständnis der Umweltwirkungen und -probleme unterstellt werden.

Quelle: basierend auf Newig et al. (2018), ergänzt um weitere Literatur (vgl. Literaturanalyse in Anlage A) und Ergebnisse aus eigenen empirischen Untersuchungen (vgl. Kapitel 3ff.).

2.4.3 Impact: Gesellschaftliche und Umweltwirkungen

Tabelle 3 gibt einen Überblick über Annahmen zu umweltbezogenen und gesellschaftlichen Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Impact-Ebene. Dabei wird unterstellt, dass die oben ausgeführten Wirkungen auf Ebene von Zielgruppen (Outcomes) „quasi-automatisch“ zu Impacts führen. In der Wirkungsgraphik ist daher am Element „Impact“ auch keine eigenständige „Stellschraube“ visualisiert. Empirische Erkenntnisse existierten hierzu bislang nicht, wohl aber theoretisch untermauerte Annahmen (vgl. Anlage 0).

Tabelle 3: Umweltrelevante Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung: Outcome → Impact

 Outcome → Impact
<p>Steigerung der ökologischen Qualität der Entscheidung und/ oder Umsetzung → Minderung negativer Umweltwirkungen eines Vorhabens</p> <p>► Aus den obigen Annahmen zum Zusammenhang zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und der ökologischen Qualität der Entscheidung und/ oder Umsetzung lässt sich schließen, dass ein Verwaltungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung – im Vergleich zu einem Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung – weniger negative Umweltwirkungen hervorruft. Es kann jedoch angenommen werden, dass bestimmte negative Umweltwirkungen einfacher als andere zu bekämpfen sind. Während beispielsweise Auswirkungen auf Luft und Wasser durch hohe Standards bei Filtertechnologien vergleichsweise einfach (durch Technik) gemindert werden können, ist es oft schwierig, den Flächenverbrauch bzw. die versiegelte Fläche als Kern der Vorhabenplanung zu verkleinern. Einen indirekten Hinweis auf die These der ökologischen Wirksamkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung ergab die Rückmeldung von 98 % der Umweltvereinigungen in unserer Online-Befragung, dass sie Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll halten. Auch Behörden-Mitarbeiter*innen und Vorhabenträger-Vertreter*innen bejahten mit jeweils mindestens 80 % diese Behauptung (vgl. Kapitel 3.3.7). Das von uns durchgeführte Screening von 100 Zulassungen ergab, dass Öffentlichkeitsbeteiligung oft zur Forderung nach zusätzlichen Untersuchungen, zur Überarbeitung von Unterlagen, einem Monitoring von Maßnahmen, der Entwicklung von Informationskonzepten und zur Überprüfung von Tiervorkommen vor Beginn der Maßnahme führte (vgl. Kapitel 4.3.6). Diese Maßnahmen sind geeignet, einen positiven Umweltnutzen im Rahmen der Vorhabenrealisierung zu bewirken. Die interviewgestützte Vertiefungsanalyse von 15 Zulassungen ergab, dass in 13 der Fälle die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Änderungen führte, von denen begründet angenommen werden kann, dass diese positive Umweltwirkungen erzielten. Dabei fanden die meisten umweltrelevanten Änderungen durch Veränderung oder Ergänzung der Nebenbestimmungen oder im Landschaftspflegerischen Begleitplan, insb. im Bereich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, statt (vgl. Kapitel 5.4.1). Im Rahmen der von uns durchgeführten Kosten-Nutzen-Analyse zeigte sich, dass in den fünf betrachteten Verfahren durch die Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils mindestens ein mittlerer (1) bzw. hoher (4) positiver Einfluss auf den Umweltnutzen des Vorhabens erzielt wurde.</p>
<p>Akzeptanz → erleichterte Umsetzung → Sicherstellung positiver Umweltwirkungen¹¹ eines Vorhabens</p> <p>► Es wird in der Literatur umfangreich argumentiert, dass Öffentlichkeitsbeteiligung die Akzeptanz eines Vorhabens verbessern kann (Alcántara et al. 2016; Brettschneider 2013; Dollinger 1986; Fisahn 2002; Vetter und Remer-Bollow 2017; Schmalz 2018; Würtenberger 1996). Akzeptanz ist v.a. dann auch „umweltrelevant“, wenn das Vorhaben einen („Netto“-) Umweltnutzen hat (z. B. erneuerbare Energien-Anlagen) und eine akzeptanzsteigernde Öffentlichkeitsbeteiligung die Projektdurchführung erleichtert (Rehhausen et al. 2018). Ohne Akzeptanz vor Ort kann es sein, dass sich ein Vorhabenträger aus einem Vorhaben zurückzieht, so dass der Umweltnutzen des Vorhabens nicht realisiert würde. Auch in den fünf</p>

¹¹ Weitere potenziellen positiven Wirkungen eines Vorhabens, wie ein höheres Gewerbesteueraufkommen, Arbeitsplatzeffekte etc., sind in dieser Untersuchung außerhalb des Betrachtungsumfangs.



Outcome → Impact

Fällen einer Zulassungsentscheidung, die von uns einer Kosten-Nutzen-Analyse unterzogen worden (Kapitel 6), hat die Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegend zu mehr Akzeptanz des Verfahrens geführt (3 von 5 Fällen) als auch zu positivem Umweltnutzen. In der Vertiefungsanalyse (Kapitel 5.4.3) derselben Fälle konnte gezeigt werden, dass der Versuch von Vorhabenträgern, Akzeptanz zu schaffen, mehrfach zu umweltrelevanten Änderungen führte, die diese Umweltverbesserungen kausal begründen können.

Akzeptanz → erleichterte Umsetzung → Minderung von Kosten

Akzeptanz kann einer Eskalation von Kosten (gegenüber einer Vorhabenumsetzung ohne Öffentlichkeitsbeteiligung) entgegenwirken, wenn durch die Aufnahme von Einwendungen im Rahmen eines robusten Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses vermieden wird, dass unzufriedene Beteiligte den Klageweg einschlagen (Susskind et al. 2000; Pünder 2005); dass sich Verfahrensverzögerungen ergeben oder der Aufwand für Kommunikation und Abstimmung im Verfahren (Transaktionskosten) steigt (Ziekow et al. 2019). Jenseits monetärer Kosten können auch weitere negative Effekte gemindert werden – die sich als Kosten von Vorhaben verstehen lassen (Schmalz 2018). Beispiele sind Lärmbelastung, Landschaftsveränderungen und damit einhergehende Wertänderungen im Immobilien- und Tourismussektor (Schweizer-Ries 2008). In unserer eigenen Kosten-Nutzen-Analyse von fünf Zulassungsentscheidungen war das Klagerisiko in vier der Fälle gering, ein einem aber hoch und konnte dort durch die Öffentlichkeitsbeteiligung gesenkt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass dadurch auch Kosten vermieden wurden und die Verfahrensdauer verkürzt wurde. Ebenso konnten durch die Öffentlichkeitsbeteiligung in drei von fünf Fällen Fehlplanungen verhindert werden, was ebenfalls vermutlich mit geringen Kosten und Zeitersparnis einhergeht (Kapitel 6). Grundsätzlich zeige sich ein eher geringer Einfluss von Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensdauer, der in einem Fall sogar positiv war (ebd.).

Einbindung zusätzlichen Wissens → Minderung von Kosten

► Auch über weitere Wirkpfade kann Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Minderung der Kosten eines Vorhabens führen: Wenn Behörden durch die Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig Informationen über streitige Vorgänge erhalten und die Möglichkeit nutzen, auf diese einigend zu reagieren, kann dies Verfahrensverzögerungen und entsprechende Kosten vermeiden. Durch Beteiligung können zudem neue Gesichtspunkte in ein Verfahren eingebracht werden, die ansonsten vergessen würden; damit können spätere Planänderungen und im Konfliktfall nachzuholende Beteiligungsverfahren (und die damit jeweils einhergehenden Kosten) vermieden werden (Schmalz 2018; Wende 2001, S.173; Ziekow et al. 2019). Auch kann die Diskussion von Einwänden zum Aufspüren kostengünstigerer Alternativen führen (Zschiesche 2015).

Öffentlichkeitsbeteiligung → Bessere öffentliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen (→ besserer Vollzug von Umweltrecht, Minderung negativer Umweltwirkungen von anderen Vorhaben/ Aktivitäten)

► Die Auslegung von Unterlagen und die Erörterung der Vorhabenspläne schafft Transparenz. Bürger*innen sowie Verbände können prüfen, ob die Verwaltung alle relevanten Belange in den Entscheidungsprozess einbezogen hat, was die Verwaltung einer gewissen öffentlichen Kontrolle unterwirft („Kontroll- und Transparenzfunktion“, Zschiesche 2015). Diese Transparenz und Kontrolle stellen einen gesellschaftlichen „Impact“ dar. Indirekt und langfristig kann dadurch wiederum die Umweltwirkung von (anderen) Vorhaben und Aktivitäten gemindert werden, weil so der Vollzug von bestehendem Umweltrecht bzw. umweltrelevantem Recht gestärkt wird.

Quelle: basierend auf Newig et al. (2018), ergänzt um weitere Literatur (vgl. Literaturanalyse in Anlage A) und Ergebnisse aus eigenen empirischen Untersuchungen (vgl. Kapitel 3ff.).


2.4.4 Einflussfaktoren auf die Entstehung von Wirkungen

Ob und welche Wirkungen auf die Umwelt durch Öffentlichkeitsbeteiligung tatsächlich entstehen, wird von einer Reihe von Faktoren (Erfolgsfaktoren, Hemmnissen) beeinflusst (vgl. durchnummerierte Zahnrad-Symbole in Abbildung 5). Annahmen zu relevanten **Einflussfaktoren** sind in Tabelle 4 zusammengefasst. Überwiegend wirken die identifizierten

Faktoren auf die Umweltqualität des Zulassungsbeschlusses (Output), weniger auf die ökologische Qualität der Umsetzung durch den Vorhabensträger (Outcome). Wie erwähnt, treten die daraus resultierenden Wirkungen auf Umwelt und Gesellschaft quasi ‚automatisch‘ ein und werden nicht durch weitere Wirkannahmen unterfüttert.

Die Annahmen sind einerseits der Literatur entnommen, mit ergänzenden Facheinschätzungen seitens der Forschenden, und basieren andererseits auf den empirischen Erkenntnissen unseres eigenen Vorhabens.

Tabelle 4: Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Rolle von Akteuren, Ressourcen, Prozess und Kontext

Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung	
Akteure 	<p>► Interesse an der Beteiligung: Das Interesse von Bürger*innen und Verbänden, an der Öffentlichkeitsbeteiligung teilzunehmen, hängt u. a. vom Beteiligungsgegenstand ab und inwiefern von diesem mögliche negative Beeinträchtigungen der eigenen Lebensqualität erwartet werden (v.a. bei Bürger*innen; Albrecht et al. 2013; Gobert 2016; auch bekannt als NIMBY-Effekt). Auch in unserer Bürger*innen-Befragung waren die meisten Bürger*innen entweder an einem Straßenbauverfahren (ca. 35 %) oder einem Verfahren zur Errichtung von Windenergieanlagen (ca. 27 %) beteiligt (vgl. Kapitel 3.2.2); sowohl Straßen als auch Windkraftanlagen werden oft als beeinträchtigend für das Wohnumfeld empfunden. Zugleich wurden von den 380 Personen, die bereits an einem Beteiligungsprozess teilgenommen hatten, am häufigsten die Beeinträchtigung von Umwelt und Natur (ca. 34 %) als Grund für die Beteiligung genannt, aber auch Beeinträchtigung der eigenen Gesundheit (ca. 27 %), der Verkehrssituation vor Ort (ca. 27 %) und des eigenen Grundstücks bzw. der eigenen Wohnung (ca. 24 %) (ibid).</p> <p>Auch andere Forschung bestätigt, dass das Interesse an einer Beteiligung auch von der erwarteten Gefährdung der Umwelt durch ein Vorhaben abhängt (Albrecht et al. 2013; Landtag Brandenburg 2002, zitiert nach Zschesche 2015); aber auch vom erwarteten Einfluss auf die Entscheidung (Turner und Weninger 2005), insbesondere bei Verbänden (deren Reputation mit ihrer Glaubwürdigkeit zusammenhängt, vgl. Holzinger 2000; Whelan und Lyons 2005); vom Eindruck, dass ökologische Anliegen bereits ausreichend repräsentiert sind (Diduck und Sinclair 2002); von der Erwartung, dass machtvollere Akteure den Prozess manipulieren können (Purdy 2012); und von der Ressourcenausstattung der Akteure (Diduck und Sinclair 2002; Fung 2006; Fung und Wright 2001). Auch sozioökonomische Faktoren spielen eine Rolle – tendenziell sind Inländer*innen, Männer, Personen mit hohen Bildungsabschlüssen und Personen mittleren Alters besonders stark repräsentiert (Thewes et al. 2014). In der von uns durchgeführten Bürger*innenbefragung konnte kein signifikanter Zusammenhang zwischen Geschlecht und Beteiligung eruiert werden, aber ein hoher Anteil derjenigen, die sich bereits an einem Verfahren beteiligt hatten, waren über 60 Jahre alt (vgl. Kapitel 3.2.1). Fehlendes Interesse der Öffentlichkeit, aber auch der Behörden am Beteiligungsprozess kann Folge des „Beteiligungsparadoxons“ oder von „Beteiligungsmüdigkeit“ sein (Rehhausen et al. 2018): Beim „Beteiligungsparadoxon“ zeigt die Öffentlichkeit wenig Interesse an einer Planung auf übergeordneten Planungsebenen, bei der mehr erreicht werden könnte, als an Planungen auf der untergeordneten Planungsebene, auf der wenig erreicht werden kann (Wende 2013). „Beteiligungsmüdigkeit“ kann auftreten, wenn sich die Öffentlichkeit wegen eines Überangebots von Beteiligungsmöglichkeiten überfordert fühlt und auf die Teilnahme an weiteren Beteiligungen verzichtet (Wiklund 2011; Hughes 1998; Partidario und Sheate 2013).</p> <p>► Umweltorientierung der Teilnehmenden (Bürger*innen, Verbände, Vorhabenträger) an der Öffentlichkeitsbeteiligung: Bei Bürger*innen kann die Stärke ihrer Umweltorientierung von sozioökonomischen und -kulturellen Faktoren (BMU und BfN 2018; BMU 2019), aber auch von der eigenen Betroffenheit abhängen (und damit mittelbar von der räumlichen Dimension der Entscheidung, s. u.) (Fung 2006; Larson und Lach 2008; Newig und Fritsch</p>


Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung


2009). Umwelt- und Naturschutzverbände benennen ökologische Gründe wie Bodenschutz, Lärminderung, Tierschutz, Klimawandel oder Ressourcenwahrung als zentrale Gründe für ihre Beteiligung (Führ et al. 2014). Ist auch die Behörde umweltorientiert, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sie umweltrelevantes Wissen im Prozess aufgreift und in ihrer Entscheidung berücksichtigt (Flynn 2009). Private Vorhabenträger sind durch eine Gewinnorientierung gekennzeichnet, das Vorhaben ein Mittel zur Gewinnerzielung. Umweltauflagen der Zulassungsbehörde, aber auch Klageverfahren werden als zeitverzögernde und Gewinn reduzierende Hindernisse wahrgenommen (Führ et al. 2014). Private Vorhabenträger weisen allerdings (in unterschiedlichem Maße) auch freiwilliges Engagement und interne Regularien/ Managementsysteme auf, die eine proaktive, umweltorientierte Umsetzung nahelegen (Barth und Wolff 2009). Bei öffentlichen Vorhabenträgern steht die Gemeinwohlorientierung im Mittelpunkt, kann aber überlagert werden durch ein Streben nach Behördenreputation, u.a. durch Vorhabenrealisierung. Auch wenn der Vorhabenträger Natur und Umwelt in seinen Entscheidungen berücksichtigt, können Budgetrestriktionen dazu führen, dass er kostenvermeidendes Handeln priorisiert (Führ et al. 2014).

In unserer Online-Befragung attestierten Vorhabenträger und Behörden, dass umweltbezogene Hinweise in Öffentlichkeitsbeteiligungen v.a. von Umweltvereinigungen und Trägern öffentlicher Belange (TöB) stammten, gefolgt von Mitgliedern der Öffentlichkeit (vgl. Kapitel 3.3.3).

► **Sachkunde potenzieller Teilnehmenden:** Je sachkundiger Teilnehmende im Hinblick auf umweltrelevantes (auch lokales) Wissen sind und dieses Wissen in den Prozess einbringen können, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer ökologischen Verbesserung der Verwaltungsentscheidung führt (Geissel 2009; Emerson et al. 2011). Den Stellungnahmen der Umwelt- und Naturschutzverbände wird eine hohe Qualität bescheinigt (Führ et al. 2009, S. 86; siehe auch Bock et al. 2017, S. 114), was für ausreichende Sachkunde innerhalb der Verbände spricht. Auch Sachkunde in Bezug auf den Beteiligungsprozess und Beteiligungsmöglichkeiten fördert eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung (Rehhausen et al. 2018).

► **Selbstverständnis und Motivation der Behörde:** Hebt die Behörde ihre Machtstellung über die Öffentlichkeit hervor, so führt dies zu unausgewogenen Beteiligungsmöglichkeiten (Rehhausen et al. 2018). Versteht sich die Behörde als Sachwalterin der Öffentlichkeit oder Umwelt sind ökologischere Outputs zu erwarten, als wenn sie sich als Sachverwalterin des Vorhabenträgers versteht. Auch ein Bekenntnis oder Vorgaben der Behördenleitung zu qualitativ hochwertiger Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen einen offenen Prozess, bei dem Einwendungen ernst genommen werden. Schließlich befördert ein hohes Interesse der Behörde an stabilen Entscheidungen (Akzeptanz, keine Klagen) die Berücksichtigung umweltrelevanter Einwendungen. Unser Screening von Zulassungen ergab, dass die Form und Tiefe, mit der sich Behörden mit Einwendungen auseinandersetzen, sich sehr stark unterscheidet (vgl. Kapitel 4.3.3). Bestehende empirische Literatur betont dabei eine hohe Rechtssicherheitsorientierung von Behördenangestellten (Claus et al. 2013; Führ et al. 2014; Gobert 2016), die sich auch auf die Öffentlichkeitsbeteiligung auswirken kann (Zschiesche 2015). Eine geringe Responsivität (d. h. Verpflichtung gegenüber und Kommunikation mit den Beteiligten) sowie Intoleranz der Behörden (und Vorhabenträger) gegenüber anderen Wertvorstellungen und Überzeugungen kann zu Nichtakzeptanz des Projekts führen (Rehhausen et al. 2018); Beierle und Cayford 2002). Allerdings neigen Behörden dazu, zeitintensive Arbeiten - etwa nicht nur auf Information ausgerichtete informelle Beteiligung (Albrecht et al. 2013) oder die Berücksichtigung von grundlegenden Einwänden (Führ et al. 2009) - zu vermeiden. Angestellte in den Behörden und Unternehmen sind tendenziell der Meinung, dass formelle Öffentlichkeitsbeteiligung ausreicht und rechtzeitig stattfindet (Albrecht et al. 2013, S. 37).

Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung	
	<ul style="list-style-type: none">▶ Vertrauen unter den Teilnehmenden: Ein Vertrauensverhältnis unter den Beteiligten erhöht die Möglichkeit der Vereinnahmung (Kooption) von Umweltinteressen und damit der Abschwächung ihres Einflusses (Leach und Sabatier 2005).▶ Misstrauen: Öffentliches Misstrauen dem Vorhabenträger oder der Behörde gegenüber erweist sich als Hindernis eines legitimen Entscheidungsprozesses, da die Glaubwürdigkeit der Vorhabenträger und Behörde in Frage gestellt wird (Rehhausen et al. 2018).▶ Heterogene Interessen: Durch unterschiedliche Interessen und Erwartungen der beteiligten Gruppen an den Beteiligungsprozess entstehen Konflikte (Rehhausen et al. 2018).▶ Medien: Berichterstattung über ein geplantes Vorhaben und eine Öffentlichkeitsbeteiligung in den klassischen Massenmedien und zunehmend in den sozialen Medien erreicht (bislang) nur wenige interessierte Menschen (Rhodius 2012). Grundsätzlich unterliegt mediale Kommunikation einer eigenen Logik, die die Auswahl und das Framing von Ereignissen beeinflusst (Schmalz 2018; Brettschneider 2011).
Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none">▶ Ressourcen und Kapazitäten bei Bürger*innen und Verbänden, die Umweltschutzinteressen unterstützen (finanziell, personell, Fachwissen, Ortskenntnisse, Prozesskompetenz etc.) (Diduck und Sinclair 2002; Fung 2006; Fung und Wright 2001). Bürger*innen beteiligen sich an umweltrelevanten Vorhaben vor allem dann, wenn sie organisiert und fachlich gut informiert sind (Bock et al. 2017, S. 114). Beteiligte sind meist aus der gehobenen Mittelschicht, gut gebildet, finanziell abgesichert und verfügen über viel Zeit (Gobert 2016, S. 9). Hingegen nehmen Arbeitssuchende oder schlecht ausgebildete Personen nur selten an Beteiligungsprozessen teil (Gobert 2016, S. 9). Dies hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass Personen mit geringeren Kompetenzen Schwierigkeiten haben, ihre Positionen gegen gut ausgebildete Expert*innen zu vertreten (Bock et al. 2017, S. 111 f.). Durch den mangelnden Zugang zu Rechtsberatung und Ressourcen wie Zeit oder Geld, kann sich die Öffentlichkeit nicht gleichwertig beteiligen (Rehhausen et al. 2018). Korporative Akteure (Verbände) haben oft mehr Ressourcen und Wissen zu Handlungsalternativen (z. B. Klagen), so dass sie weniger anfällig sind für Kooption als individuelle Akteure (Whelan und Lyons 2005). Allerdings sind Umweltverbände weniger gut ausgestattet als Organisationen, die wirtschaftliche Interessen vertreten, und arbeiten oft mit ehrenamtlichen Expert*innen. Entsprechend wirken sich finanzielle und personelle Ressourcen ebenfalls auf ihre Beteiligung aus (Bock et al. 2017; Führ et al. 2009; Führ et al. 2014). Nach dem weitgehenden Wegfall der automatischen Benachrichtigung über Vorhaben ist der Aufwand für die Umwelt- und Naturschutzverbände gestiegen, die aus ihrer Sicht relevanten Vorhaben zu identifizieren (Zschiesche 2015, S. 275). In Kombination mit den geringen Erfolgsaussichten, ein relevantes Vorhaben zu finden, führen fehlende personelle Ressourcen zu einer eher unsystematischen und nicht kontinuierlichen Identifikation von Verfahren (Führ et al. 2014). Das fehlende Personal führt auch zu einer geringen Beteiligung von Umwelt- und Naturschutzverbänden an immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren und einer Konzentration auf umweltrelevante Planfeststellungsverfahren (Zschiesche 2015). Innerhalb von Verbänden können auch inhaltlich konträre Positionen (Bock et al. 2017, S. 108) davon abhalten, sich an Öffentlichkeitsbeteiligung zu beteiligen.▶ Ressourcen und Kapazitäten der Behörde: In den Genehmigungsbehörden reichen die umweltrechtlichen Kompetenzen wie auch die personellen sowie sachlichen Ressourcen oft nicht aus, um eine ausreichende Berücksichtigung von Umweltbelangen zu gewährleisten (Führ et al. 2009; Führ et al. 2014). Oft fehlt es Behördenangestellten auch an methodischen Kompetenzen für informelle Beteiligungsformen (Bock et al. 2017). Wurde aber bereits informelle Öffentlichkeitsbeteiligung von Kommunen und Unternehmen durchgeführt, wird diese auch mehrheitlich positiv bewertet (Albrecht et al. 2013). Zu den finanziellen Ressourcen der Genehmigungsbehörden für Öffentlichkeitsbeteiligung fehlen empirische Untersuchungen. Sind Kapazitäten, Routinen und unterstützende Tools in der Behörde zur Verarbeitung von Einwendungen vorhanden, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass auch

	Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung
	<p>umweltrelevante Einwendungen berücksichtigt werden. Dasselbe gilt für Weiterbildung und den Zugriff auf einen Pool professioneller Moderator*innen etc. (ibid). Unsere Online-Befragung ergab, dass 36% der teilnehmenden Behördenmitarbeiter*innen der Aussage voll oder eher zustimmten, dass der Aufwand für die von ihnen durchgeführte(n) Öffentlichkeitsbeteiligung(en) in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen stand. 30 % stimmten zumindest teilweise zu und 27 % eher oder überhaupt nicht (vgl. Kapitel 3.3.4).</p> <p>► Ressourcen und Kapazitäten der Vorhabenträger: Der private Vorhabenträger als Unternehmen ist durch eine Gewinnerorientierung gekennzeichnet. Das Vorhaben selbst ist Mittel zur Gewinnerzielung, so dass Verwaltungs- und Klageverfahren in diesem institutionellen Umfeld häufig als zeitverzögernde und damit Gewinn reduzierende Hindernisse wahrgenommen werden. Allerdings liegen zu den Ressourcen von Vorhabenträgern liegen keine empirischen Daten vor. In unserer Online-Befragung befragt, ob für sie der Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen gestanden hätte, stimmten 35 % der Vorhabenträger voll oder eher zu, 29 % stimmten eher nicht oder überhaupt nicht zu (vgl. Kapitel 3.3.4).</p>
<p>Prozess</p> 	<p>► Verfahrenstypus (Rechtsmaterien):¹² Der Verfahrenstypus – z. B. Immissionsschutzrecht oder Planfeststellungsrecht – kann zu unterschiedlichen Prozessanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung führen, die sich u.a. auf die Dauer und Qualität von Öffentlichkeitsbeteiligung auswirken können (Zschesche 2015). So müssen immissionsschutzrechtliche Verfahren nach sieben bzw. drei Monaten abgeschlossen sein, während Planfeststellungen zeitlich nicht limitiert sind. Zudem sind immissionsschutzrechtliche Verfahren mit einem Anspruch auf Genehmigung verknüpft, während Planfeststellungen eine Abwägungsentscheidung darstellen. Schließlich sind Nachbarklagen, die Umweltschutzaspekte anführen, gegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbescheide (anders als gegen Planfeststellungen) aufgrund schwächerer Anspruchspositionen kaum durchsetzbar (vgl. Anlage A). Während im Immissionsschutzrecht Öffentlichkeit im rechtlichen Sinne mit Jedermann gleichgesetzt wird, hält das VwVfG bei Planfeststellungsverfahren am Begriff der vom Vorhaben Betroffenen fest, d.h. es sollen nur diejenigen Einwendungen erheben dürfen, deren Belange gemäß § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG vom jeweiligen Verfahren berührt werden (Zschesche 2015). Der Verfahrenstypus kann auch deshalb zu unterschiedlich starken Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung führen, weil sich Verbände in Deutschland in unterschiedlichen Verfahrensarten unterschiedlich stark engagieren. So werden Verbände in immissionsschutzrechtlichen Verfahren seltener und punktueller aktiv als in planfeststellungsrechtlichen oder anderen Verfahren (z. B. Bauleitplanung, Naturschutz).</p> <p>► Gesetzeslage: Die Gesetzeslage hat in der Vergangenheit die Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzverbände auf Planfeststellungsverfahren fokussiert, da erst 2006 das Verbandsklagerecht auch auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ausgeweitet wurde (Zschesche 2015). Neuere Gesetzgebung wie die Abschaffung der Präklusion (in Reaktion auf das EuGH-Urteil in der Rs. C-137/14) im Jahr 2015 sowie zuvor das Inkrafttreten des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG) 2006 bzw. seine Novellierung 2017 wirken sich positiv auf Verbände-beteiligung aus. Insbesondere dem UmwRG wird eine positive Wirkung auf die Verbände-beteiligung an Verfahren nach dem BImSchG (Zschesche 2015, S. 200 f.) bescheinigt. Ebenso habe sich das UmwRG positiv auf die Berücksichtigung von Einwendungen und Stellungnahmen der Öffentlichkeit ausgewirkt (Führ et al. 2014, S. 84, 98), auf die Qualität dieser (Führ et al. 2014, S. 89) und auf die Kommunikation zwischen Behördenangestellten und Öffentlichkeit (Führ et al. 2014, S. 73, 90). Vergleichbare Daten zum Einfluss der Gesetzeslage auf die Beteiligung von Bürger*innen und die Berücksichtigung ihrer Einwände fehlen bisher.</p>

¹² Im Unterschied zu den folgenden Prozess-Aspekten (wie Beteiligungsform, -Zeitpunkt etc.) besteht bei einem gegebenen Vorhaben keine „Wahl“ des Verfahrenstypus.

Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung

- ▶ **Beteiligungsform und -umfang:** Die Art und der Umgang von Beteiligung können sich unterschiedlich auswirken. Handelt es sich um *förmliche* (gesetzlich vorgegebene) Schritte der Beteiligung, so besteht weniger Gelegenheit für die Öffentlichkeit, das Verfahren gestaltend zu beeinflussen, als bei darüberhinausgehenden *informellen* (freiwilligen) Elementen einer erweiterten Beteiligung. Hier ist auch zu berücksichtigen, dass in einigen Verfahren, die bis 2007 einen Erörterungstermin gesetzlich vorschrieben, dieser inzwischen in den Ermessensspielraum der Behörden gelegt wurde.¹³
- ▶ **Zeitpunkt der Beteiligung:** Eine frühzeitige Beteiligung ermöglicht es Bürger*innen bzw. Verbänden, ihre (umweltbezogenen) Einwendungen und Anregungen einzubringen, solange die Vorhabensplanung noch nicht zu weit fortgeschritten ist, um noch gestaltend eingreifen zu können (vgl. Roßnagel et al. 2016; Wolf und Adrian 1996). Grundsätzlich verengen sich allerdings aufgrund der Abschichtung von Entscheidungen in aufeinanderfolgenden Verfahren jeweils der Entscheidungsgegenstand und damit die Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit; in Genehmigungsverfahren geht es nicht mehr um das „Ob“, sondern das „Wie“ einer Vorhabenumsetzung (Roßnagel et al. 2016). In unserer Online-Befragung von Vorhabenträgern, Behörden und Umweltvereinigungen gaben etwa die Hälfte der Vertreter*innen von Vorhabenträger und Umweltvereinigungen an, informelle Maßnahmen – einschließlich einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung – eher selten eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen erreichen würden, während zugleich 50 % der Behördenmitarbeiter*innen angaben, dies häufig zu beobachten (vgl. Kapitel 3.3.6).
- ▶ **Zeitfenster der Beteiligung:** Zu kurze Beteiligungszeitfenster behindern den Beteiligungsprozess (Rehhausen et al. 2018). Demgegenüber hilft eine ausreichend lange Einwendefrist Teilnehmenden, gut begründete Einwendungen zu entwickeln, die eine höhere Chance haben, im Verfahren berücksichtigt zu werden. Dies gilt vermutlich gleichermaßen für umweltorientierte Einwendungen wie für wirtschaftlich orientierte Einwendungen; allerdings können gut organisierte Verbandsinteressen – typischerweise professionell agierende Wirtschaftsverbände – oft schneller reagieren.
- ▶ **Outreach der Bekanntmachung:** Ein größerer Outreach der Bekanntmachung kann die Anzahl der Teilnehmenden an der Beteiligung erhöhen. Dies kann umweltorientierte Teilnehmende gleichermaßen wie Teilnehmende mit ökonomischen Entwicklungsinteressen umfassen. Auch hier gilt allerdings, dass gut organisierte Verbandsinteressen – typischerweise professionell agierende Wirtschaftsverbände – oft besser reagieren können.
- ▶ **Teilnehmenden-Auswahl:** Durch gezielte Teilnehmendenauswahl kann einer möglichen Unterrepräsentierung ökologischer Interessen begegnet werden. Es können positive Anreize für die Teilnahme spezifischer Akteure oder Gruppen gesetzt werden (u. a. im Hinblick auf die Auswahl der Veranstaltungsorte, Einfluss auf die Terminplanung, ggf. Erstattung von Kosten, die sich mit der Teilnahme verbinden, vgl. Johnston et al. 2010).
- ▶ **Bereitstellung bzw. Verfügbarkeit von Informationen:** Die schlechte Aufbereitung und der mangelnde zugelassene Zugang zu Dokumenten wirken einer gleichberechtigten Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen, bei der alle Beteiligten die gleiche Informationsgrundlage haben (Rehhausen et al. 2018; Roßnagel et al. 2016). Mangelhafte Verwendung moderner Kommunikationsmedien seitens der Behörden, versteckte Ankündigungen (d. h. rein nach Vorschrift und nicht zusätzlich in regional relevanteren Publikationen) und beschränkte Akteneinsicht (d. h. nur zu den üblichen Behördenöffnungszeiten, während der regulären Arbeitszeiten) mindern die Motivation von Verbänden, Einwendungen zu formulieren (Claus et al. 2013). Die Ergebnisse der telefonischen Befragung der Bürger*innen spiegeln das wider und zeigen, dass die herkömmlichen Informationswege oftmals nicht (zumindest) die Bürger*innen erreicht. Eine frühzeitige und umfassende Kommunikation zum Vorhaben (z. B. auch die Möglichkeit, während Auslegungsfrist Fragen zu stellen) erhöhen die Chance, dass Verbände,

¹³ Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (InfraStrPlanVBeschlG) vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2833, ber. 2007 I S. 691).

Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung

Bürger*innen die nötigen Informationen erhalten, um Umweltfolgen des Vorhabens abschätzen zu können und entsprechende Einwendungen zu formulieren (O'Faircheallaigh 2010; Führ et al. 2009, S. 92). Sie fördern damit die inhaltliche Angemessenheit eines Vorhabens und senken die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konflikte (Brettschneider 2016). Auch Informationen zu Zuständigkeiten (behördliche Entscheidungsstrukturen, Prozessbeteiligten) und verwaltungsinternen Abläufen sind für die Aufrechterhaltung des Engagements nötig (Bertelsmann Stiftung 2013).

► **Verständlichkeit der bereitgestellten Informationen:** Dokumente der Umweltprüfungen werden nur selten in einfacher Sprache und mit dem Einsatz weiterer Medien (z. B. Piktogrammen) zur Erläuterung von komplizierten Sachverhalten geschrieben und schränken dadurch den Gebrauch von Gutachten für die Öffentlichkeit ein (Rehhausen et al. 2018). Verständliche Unterlagen erhöhen die Chance, dass Verbände, Bürger*innen die nötigen Informationen erhalten, um Umweltfolgen des Vorhabens abschätzen zu können und entsprechende Einwendungen zu formulieren.

► **Zeit und Ort des Erörterungstermins:** Werden diese so gewählt, dass eine Teilnahme auch für Bürger*innen bzw. ehrenamtliche Verbändevertreter*innen leicht gemacht wird, ist mit einer stärkeren Beteiligung zu rechnen (dabei können ökologische, aber auch ökonomische Interessen repräsentiert werden, vgl. Irvin und Stansbury 2004; Koontz 1999; Layzer 2002).

► **Erwartungsmanagement:** Eine klare Kommunikation der Beteiligungsmöglichkeiten und Grenzen des Einflusses beugen Enttäuschungen vor und fördert spätere Akzeptanz. Akzeptanz kann wichtig für die Umsetzung von Outputs sein (nicht zuletzt, da die Wahrscheinlichkeit gerichtlicher Anfechtungen sinkt) und damit auch für den Umweltimpact.

► **Umsetzung von Beteiligungsmethoden:** Schlecht vorbereitete bzw. umgesetzte Beteiligungsmethoden lassen keine wirksame Beteiligung entstehen, bspw. durch Konsultation ohne folgende Beantwortung aufkommender Fragen (Rehhausen et al. 2018). Demgegenüber kann eine erfahrene, professionelle Prozessunterstützung helfen, Machtungleichgewichte und die Kooption von Verbänden zu überwinden (Amy 1987; Cooke 2001). Verfahrensergebnisse (Outputs) werden eher akzeptiert (auch wenn sie nicht den eigenen Positionen entsprechen), wenn der Beteiligungsprozess als fair empfunden wurde (Newig und Fritsch 2011) – u.a. alle Teilnehmende gleiche Chancen auf Beiträge hatten (Webler 1995), die Moderation als überparteilich agierte (vgl. Wolf und Adrian 1996) und die Entscheidung nicht im Vorherin festzustehen schien (Diduck und Sinclair 2002).

► **Wissensintegration:** Die strukturierte Integration von (lokalem, Laien-) Wissen der unterschiedlichen Teilnehmenden kann die Einbindung umweltrelevanter Informationen in den Prozess fördern (Edelenbos et al. 2011; Renn 2006; Rowe und Frewer 2005; Newig et al. 2018).

► **Einfluss auf den Entscheidungsprozess:** Werden Einwendungen der Beteiligten während eines Entscheidungsprozesses nicht ausreichend berücksichtigt, so leistet dies einer mangelnden Qualität der Beteiligung bei künftigen Vorhaben Vorschub (Rehhausen et al. 2018).

► **Förderung von wechselseitigem Vertrauen:** Vertrauen ist förderlich, um gegenseitiges Verständnis zu erzeugen und so zu konstruktiven Lösungen zu kommen und voneinander zu lernen. Es kommt in vertrauensvollen Settings jedoch gelegentlich auch zur Kooption von Umweltinteressen (Newig et al. 2018).

► **Kontextsensitive Gestaltung der Beteiligungsverfahren:** Die Umweltwirkung einer Öffentlichkeitsbeteiligung kann auch durch kontext-sensitive Prozessgestaltung beeinflusst werden (z. B. durch Auswahl der tatsächlich betroffenen Akteure; bei starken Konflikten Einsatz professioneller Mediation etc.).

Kontext



► **Räumliche Dimension der Zulassungsentscheidung:** Bei Entscheidungen auf lokaler Ebene können negative Effekte außerhalb der Jurisdiktion entstehen (Externalitäten; „Not In My Backyard“/NIMBY-Effekte, vgl. Van der Horst, Dan 2007; „demokratisches Dilemma“, vgl. Dahl 1994). Zudem setzen sich auf lokaler Ebene ökonomische Entwicklungsinteressen

	Einflussfaktoren auf die Umweltwirkung (Output, Outcome, Impact) von Öffentlichkeitsbeteiligung
	<p>gegenüber Umweltinteressen leichter durch (Irvin und Stansbury 2004; Koontz 1999; Layzer 2002). Bei Entscheidungen auf regionaler/ nationaler Ebene werden in der Tendenz Stakeholder (Verbändevertreter*innen) eingebunden, die kompetenzbasiert ausgewählt werden und besseren Zugang zu Ressourcen haben (Rockloff und Moore 2006).</p> <p>► Vorhabentypus und Beteiligungsgegenstand/ Umweltthema: Im Hinblick auf die Umweltwirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung kann es einen Unterschied machen, welcher Vorhabentypus und welches Umweltthema Gegenstand des Zulassungsverfahrens ist. So kann es beispielsweise um die Zulassung von Anlagen der fossilen Energienutzung gehen oder um die Zulassung erneuerbarer-Energien-Anlagen. Eine Planverhinderung als Ergebnis von Öffentlichkeitsbeteiligung würde sich im ersten Fall eher positiv auf die Umwelt (Klima, Luft, Fläche) auswirken, im zweiten Fall eher negativ (zumindest bezogen auf den Klimaschutz, nicht notwendigerweise auf den Naturschutz). Die meisten der von uns interviewten Bürger*innen, die sich bereits an einem Zulassungsverfahren beteiligt hatten, waren entweder an einem Straßenbauverfahren (ca. 35 %) oder einem Verfahren zur Errichtung von Windenergieanlagen (ca. 27 %) beteiligt (vgl. Kapitel 3.2.2).</p> <p>► Institutioneller Kontext: Zum weiteren institutionellen Kontext (über Vorhabentypus und Gesetzeslage hinaus, vgl. oben), der beispielsweise verflochtene Zuständigkeiten im föderalen System umfassen könnte, existiert kaum Literatur.</p> <p>► Vorgeschichte: Die Vorgeschichte eines Vorhabens und des begleitenden Beteiligungsprozesses kann die Kooperationsbereitschaft der Beteiligten in einem Beteiligungsprozess wie auch die Umsetzungsbereitschaft positiv oder negativ beeinflussen; ein robuster Beteiligungsprozess kann eine konfliktreiche Vorgeschichte aber überwinden (Beierle und Cayford 2002). Dabei wird implizit angenommen, dass eine erfolgreiche Konfliktlösung am Ende auch „der Umwelt“ dient.</p> <p>► Komplexität und Unsicherheit: Auch die Komplexität der Entscheidung und der Grad an wissenschaftlicher Unsicherheit können sich auf die Ergebnisse einer Öffentlichkeitsbeteiligung auswirken (Beierle und Cayford 2002). Je komplexer die Entscheidung und je höher die wissenschaftliche Unsicherheit, desto schwieriger kann es sein, Umwelanliegen in die Verwaltungsentscheidung zu integrieren, u.a. weil die Nachvollziehbarkeit von Sachverhalten unter den Beteiligten sinken kann.</p>

Quelle: basierend auf Newig et al. (2018), ergänzt um weitere Literatur (vgl. auch Anlage 0 dieses Vorhabens) und Ergebnisse aus eigenen empirischen Untersuchungen (vgl. Kapitel 3ff.).

2.5 Indikatoren

Für die empirische Untersuchung des Wirkungsmodells bietet es sich an, die unterschiedlichen Prozessschritte und Wirkkategorien durch **Indikatoren** messbar zu machen. Mögliche Ansätze sind in Tabelle 5 vorgestellt:

Tabelle 5: Prozess- und Wirkungsindikatoren

Prozess-Schritte bzw. Wirkungen	Mögliche Indikatoren
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> ► Verfahrensart und -typ ► Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung ► Anteil von Teilnehmenden mit Umweltorientierung (Verbände) ► Art der Bereitstellung (und ggf. Verständlichkeit) von Unterlagen ► Anteil von Einwendungen mit Umweltbezug ► Kommunikationsintensität des Prozesses ► Durchgeführte Behördenaktivitäten (Anzahl/ Länge von Erörterungsterminen) in Relation zur Größe des Vorhabens ► Anzahl von Einwendungen

Prozess-Schritte bzw. Wirkungen	Mögliche Indikatoren
Output	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anzahl und Eingriffstiefe der behördlichen Anforderungen an Planänderungen ▶ Anzahl der Nachprüfungsanträge der Behörde (sofern durch ÖB verursacht) bzw. erweiterter Prüfaufträge an Vorhabenträger / zusätzliche Gutachten ▶ ggf. Beteiligung der Vorhabenträger an der Deckung der Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Umsetzung von (umweltbezogenen) behördlichen Entscheiden durch Vorhabenträger ▶ Umfang von zivilgesellschaftlichem Protest bzw. Anzahl gerichtlicher Klagen gegen a) die Genehmigung oder b) die Planfeststellung ▶ Wissen zu Umweltzusammenhängen im Kontext des Vorhabens
Impact	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hinweise auf Änderungen im Umweltzustand als Folge von Planänderungen ▶ Hinweise auf Kosteneinsparung bspw. durch vermiedene Fehlplanungen, kostengünstigere Lösungen, zeitliche Beschleunigung, vermiedene Klagekosten, vermiedene Zinskosten etc.

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

3 Befragung von Bürger*innen, Vorhabenträgern, Umweltvereinigungen und Behörden

3.1 Methodisches Vorgehen

Als erster Schritt der empirischen Erhebung wurde eine Akteursbefragung durchgeführt. Mit dieser sollten quantitative und dementsprechend generalisierbare Erkenntnisse über die Erfahrungen und Bewertungen der an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren beteiligten Akteure zu den Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen werden. Für die Befragung wurden vier relevante Akteursgruppen identifiziert: Bürger*innen, Vorhabenträger, Behörden und Umweltvereinigungen. Die Befragungen haben zum Ziel, die Einstellungen und Erfahrungen der Befragten zur Öffentlichkeitsbeteiligung und deren potenzieller Wirkung zu ermitteln. In einem zweiten Schritt sind 100 ausgewählte Zulassungsverfahren quantitativ (Screening) und 15 davon mittels einer vertieften Fallanalyse qualitativ untersucht worden. Aus diesen 15 Vorhaben sind wiederum fünf Verfahren für eine Kosten-Nutzen-Analyse ausgewählt worden.

3.1.1 Vorgehen für die telefonische Befragung von Bürger*innen

Die Bürger*innen wurden telefonisch befragt. Dafür wurden zufällig ausgewählte Personen deutschlandweit (Telefonbuch/Datenbanken) von einem extern beauftragten Dienstleister¹⁴ angerufen. Die Interviewer*innen bekamen vom Forschungsteam Hinweise über den Forschungsgegenstand, um den Gegenstand der Befragung entsprechend erläutern und auf Nachfragen reagieren zu können. Um statisch relevante Aussagen zu generieren, wurde eine Anzahl an Teilnehmenden von über 2.000 angestrebt; erreicht wurden tatsächlich 2.147 Personen. So konnte auch die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass sich Personen an der Befragung beteiligen, die selbst schon Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung gemacht haben. Eine online-basierte Befragung wurde insbesondere aufgrund des Themas als nicht zielführend erachtet.

Für die telefonische Befragung der Bürger*innen wurde zunächst ein Fragebogen mit 13 Fragen entwickelt, von denen die Bürger*innen in Abhängigkeit von ihren Beteiligungserfahrungen zwischen sechs und elf Fragen beantworten konnten. Es sind Fragen gestellt worden, ob, wie und warum sich Bürger*innen bereits beteiligt oder nicht beteiligt haben, als auch nach der Zustimmung der Bürger*innen zu generellen Aussagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Für die meisten Fragen gab es Antwortoptionen; zudem konnten bei sieben Fragen die Befragten auch Freitextantworten geben.

Die telefonische Befragung begann im Februar 2021 und konnte Ende Juni 2021 abgeschlossen werden. Anschließend wurden neben der grundsätzlichen quantitativen Auswertung der Antworten die Freitextangaben zu allen Fragen falls möglich schon bestehenden Kategorien zugeordnet. Die restlichen Freitextantworten wurden manuell geclustert und bei ausreichender Anzahl den Angaben „sonstiges“ entnommen und zu eigenen Kategorien zusammengeführt.

3.1.2 Vorgehen für die Online-Befragung von Behördenmitarbeiter*innen und Vertreter*innen von Vorhabenträgern und Umweltvereinigungen

Für die Befragung der weiteren Akteursgruppen (Vorhabenträger, Behörden und Umweltvereinigungen) ist ein eigener Fragebogen mit jeweils 13 Fragen für Vorhabenträger und

¹⁴ Die telefonische Befragung wurde von der Consulimus AG in Köln durchgeführt.

Behördenmitarbeiter*innen und elf Fragen für Vertreter*innen von Umweltvereinigungen entwickelt worden. Entsprechend der Forschungsfragen sowie der Ergebnisse der zuvor untersuchten Literatur wurden sowohl Fragen zur Umweltwirkung von Öffentlichkeitsbeteiligung als auch zur Relevanz des Erörterungstermins und informeller Beteiligungsformate aufgenommen. Ergänzt wurde dieser Online-Fragebogen um weitere zwei Fragen zum PlanSiG, die sich auf die bisherige Anwendung und eine erste Einschätzung der durch das PlanSiG gewährten Instrumente bezog.

In Vorbereitung zur Online-Befragung wurde eine umfassende Recherche von E-Mailadressen von Vorhabenträgern und Behördenmitarbeiter*innen bei einem externen Dienstleister in Auftrag gegeben. Die Kontaktdaten von 274 Umweltvereinigungen waren den Forschenden bereits bekannt. Entsprechend wurden im Anschluss an diesen Schritt 274 Umweltvereinigungen, 1.592 Vorhabenträger und 2.090 Mitarbeiter*innen von Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsbehörden angeschrieben und um ihre Teilnahme gebeten. Es erfolgte sowohl eine Erinnerung mit der Bitte um Teilnahme inklusive einer zeitlichen Verlängerung der Teilnahme als auch ein separates Anschreiben an diejenigen Personen, die Urlaubsabwesenheiten als automatische Replik auf eingehende Mails hatten. Die Befragung lief von Juli 2021 bis November 2021.

3.2 Telefonische Befragungen der Bürger*innen

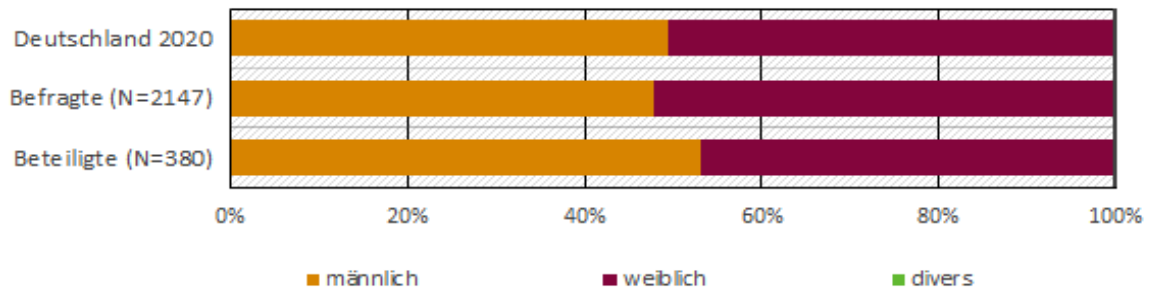
Insgesamt haben 2.147 Personen an der Befragung teilgenommen.

3.2.1 Teilnahme an Zulassungsverfahren

Von den befragten 2.147 Bürger*innen gaben 380 Personen (etwa 18 %) an, sich schon einmal an einem Zulassungsverfahren beteiligt zu haben. Da von allen Befragten sowohl die jeweilige Altersgruppe als auch das Geschlecht ermittelt wurden, ist ein Vergleich dieser Parameter zwischen der Gesamtgruppe aller Befragten Personen und denjenigen, die sich bereits an einem Zulassungsverfahren beteiligt haben, möglich.

Das Statistische Bundesamt gibt an, dass im Jahr 2020 ca. 51 % der deutschen Bevölkerung Frauen und ca. 49 % Männer waren (siehe Abbildung 7). Dabei finden sich allerdings keine Angaben zur geschlechtlichen Zuordnung „divers“. Von den hier befragten 2.147 Personen identifizierten sich etwa 52 % als weiblich und 48 % als männlich und keine Person als divers. Die Geschlechterverteilung unter den Befragten liegt damit sehr nahe an der Verteilung innerhalb der Gesamtbevölkerung. Von den 380 Personen, die angaben, sich bereits an Zulassungsverfahren beteiligt zu haben, identifizierten sich etwa 53 % als männlich und 47 % als weiblich. Damit überwiegt der Männeranteil in dieser Untergruppe ganz leicht gegenüber dem der Gesamtbefragung. Der Chi-Quadrat-Test auf Unabhängigkeit (Hellbrück 2016) bei einem Signifikanzniveau von 0,05 ermittelt daher keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Geschlecht und Beteiligung.

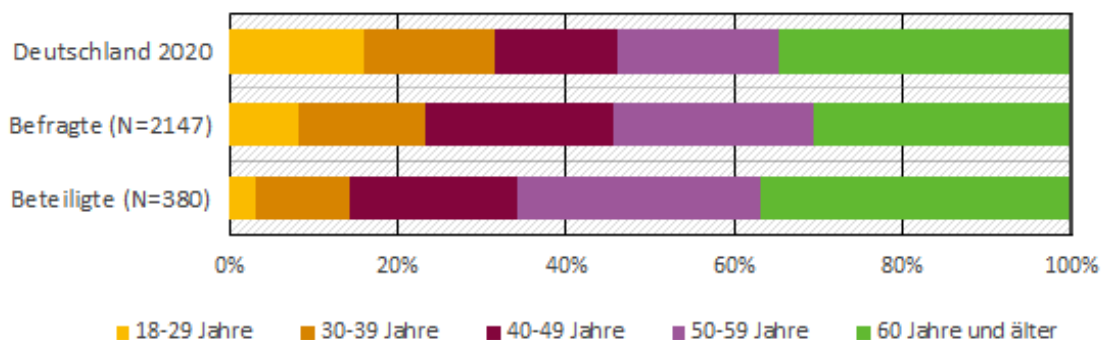
Abbildung 7: Geschlechterverteilung innerhalb der Bevölkerung Deutschlands, der telefonisch befragten Personen und der Personen, die angegeben haben, sich bereits an Zulassungsverfahren beteiligt zu haben



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU. Die Angaben zur geschlechtlichen Zuordnung in Deutschland wurden der Datenbank des Statistischen Bundesamts (2022) entnommen.

Die aktuelle Angabe des Statistischen Bundesamtes zum Alter der deutschen Bevölkerung stammt aus dem Jahr 2020. Zu dieser Zeit waren jeweils zwischen 14,5 % und 16 % der erwachsenen Bevölkerung zwischen 18 und 29, 30 und 39 oder zwischen 40 und 49 Jahre alt (siehe Abbildung 8). Etwa 19 % der über 18-jährigen Deutschen waren zwischen 50 und 59 und ca. 35 % über 60 Jahre alt. Die in der Telefonbefragung erreichten 2.147 Personen waren deutlich häufiger als der Bundesdurchschnitt zwischen 40 und 49 (ca. 22 %) oder zwischen 50 und 59 (ca. 24 %) Jahre alt. In der Befragung deutlich unterrepräsentiert sind zwischen 18- und 29-Jährige (ca. 8 %) und auch über 60-Jährige (ca. 31 %) sind leicht unterrepräsentiert. Dieses Ergebnis als Teilnehmendenquote an einer telefonischen Befragung überrascht nicht. Grundsätzlich steigt die Anzahl derjenigen, die keinen Festnetzanschluss mehr haben bzw. sinkt die Bereitschaft, die eigene Telefonnummer (unabhängig davon, ob Festnetz oder Mobilfunknummer) im Telefonbuch o.Ä. hinterlegen zu lassen. Deswegen ist bei telefonischen Befragungen in der Regel der Altersdurchschnitt höher.

Abbildung 8: Altersgruppenverteilung der erwachsenen Bevölkerung Deutschlands, der telefonisch befragten Personen und der Personen, die angegeben haben, sich bereits an Zulassungsverfahren beteiligt zu haben



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU. Die Angaben zur Altersverteilung in Deutschland wurden der Datenbank des Statistischen Bundesamts (2022) entnommen.

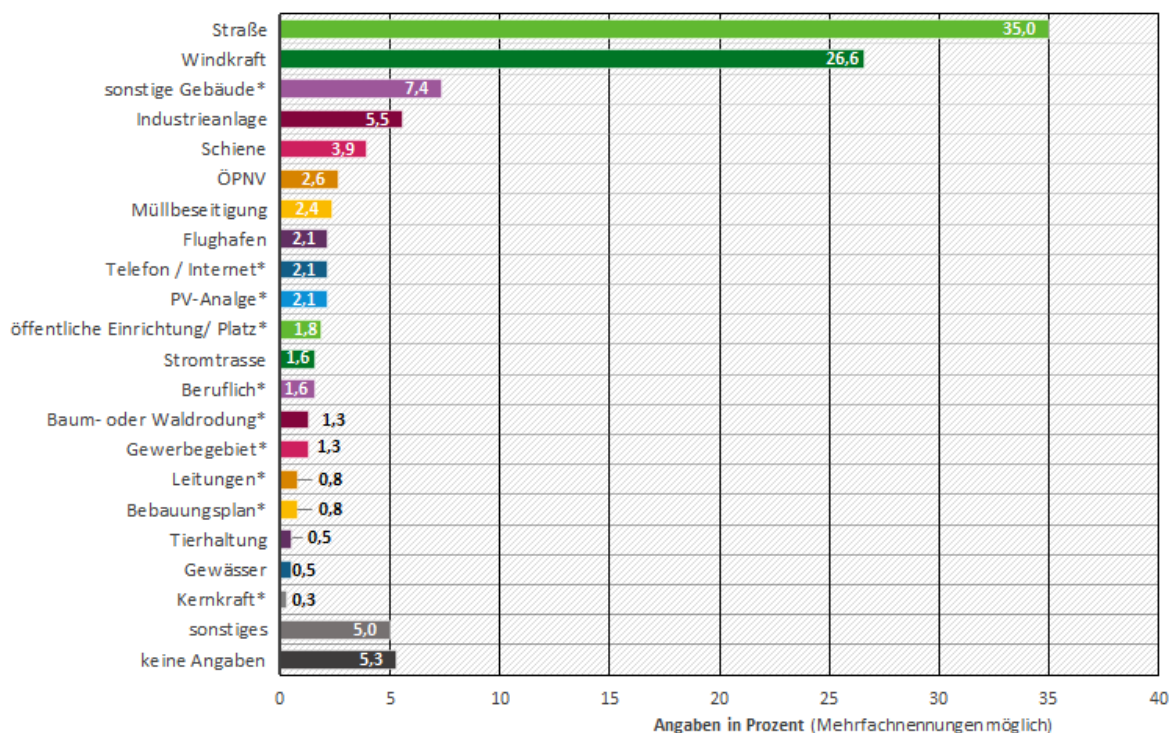
Unter den Personen, die angaben, sich bereits an einem Zulassungsverfahren beteiligt zu haben, sind deutlich mehr ältere Personen (ca. 37 % über 60 Jahre und ca. 29 % zwischen 50 und 59 Jahre) als unter der Gesamtheit der befragten Personen zu finden. Gleichzeitig sind Personen unter 40 Jahren (ca. 3 % 18 bis 29 Jahre und ca. 11 % 30 bis 39 Jahre) wesentlich seltener unter

den Beteiligten an Zulassungsverfahren zu finden. Damit ist die Untergruppe der Beteiligten in der Tendenz älter als die Gesamtgruppe alle Befragten. Der Chi-Quadrat-Test ergibt zudem einen signifikanten Zusammenhang zwischen Alter und Beteiligung. Dieses Ergebnis deckt sich mit bisherigen Erkenntnissen¹⁵, dass sich ältere Personengruppen tendenziell häufiger beteiligen. Begründungen verweisen auf die zur Verfügung stehende Zeit bei älteren Personen. Ältere sind entweder nicht mehr berufstätig oder zumindest nicht mehr in die Kinderbetreuung eingebunden und zudem verfügen gerade ältere Personen über Eigentum, welches durch Zulassungsverfahren beeinträchtigt sein könnte.

3.2.2 Verfahrensgegenstände und Gründe für die Teilnahme

Die meisten der genannten 18 % bzw. 380 Personen beteiligten sich an Straßenbauverfahren (ca. 35 %) oder Verfahren zur Errichtung von Windenergieanlagen (ca. 27 %) (siehe Abbildung 9). Von den 101 Personen, die sich an Verfahren zu Windenergieanlagen beteiligt haben, waren allerdings 20¹⁶ als Anteilseigner*innen (über Modelle wie Bürgerwindpark und Ähnliches) an den jeweiligen Windenergieanlagen beteiligt. Mehr als zehn Personen der 380 Befragten hatten sich darüber hinaus bereits an Verfahren zum Bau von Industrieanlagen (ca. 6 %) oder an Verfahren nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (ca. 4 %) beteiligt. Zulassungsverfahren von Müllbeseitigungsanlagen wurden von neun Personen (ca. 2 %) genannt. Jeweils acht Personen (ca. 2 %) gaben zudem an, sich an Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren zum Bau oder der Erweiterung von Flughäfen, zu Baumaßnahmen für die Telefon- oder Internetversorgung oder zum Bau von Photovoltaikanlagen beteiligt zu haben.

Abbildung 9: Verfahren, an denen sich die Befragten beteiligt haben (N=380)



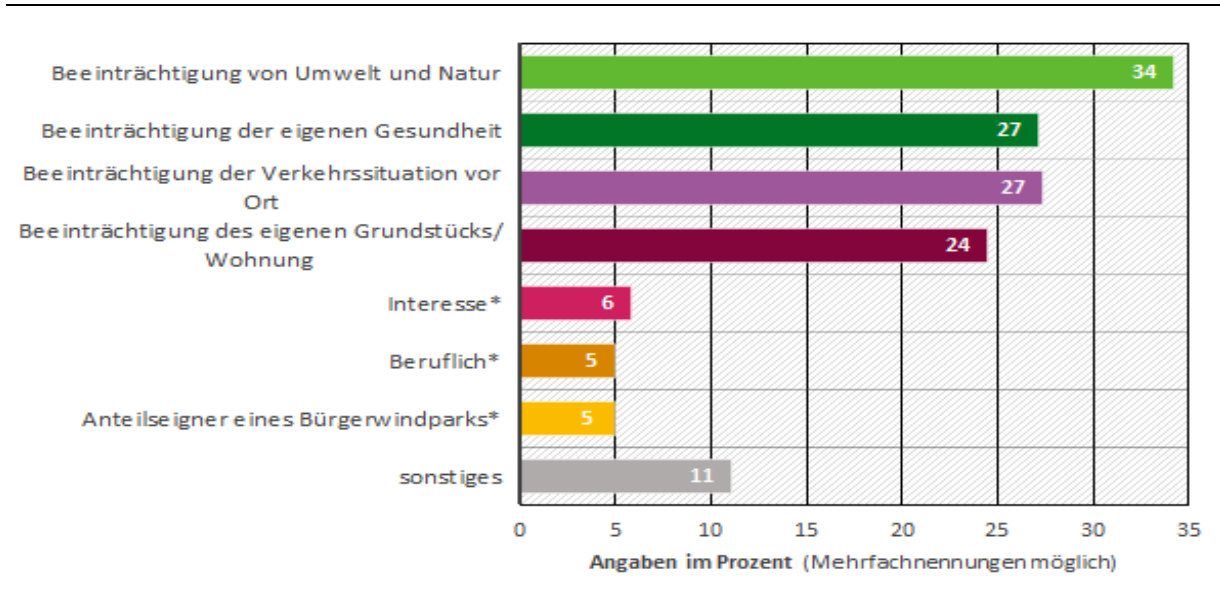
Angaben mit * waren in den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten nicht enthalten und wurden den Freitextangaben zu "sonstiges" entnommen. Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

¹⁵ So auch als Ergebnis des Deutschen Freiwilligensurveys 2019 BMFSFJ (2022) und Albrecht (et. al. 2013).

¹⁶ Diese Personen kamen in der überwiegenden Mehrheit aus dem Landkreis Nordfriesland.

Als Gründe für ihre Beteiligung wurde von den 380 Personen am häufigsten die Beeinträchtigung von Umwelt und Natur (ca. 34 %) genannt (siehe Abbildung 10). Etwas seltener wurden als Beteiligungsgründe die Beeinträchtigung der eigenen Gesundheit (ca. 27 %), die Beeinträchtigung der Verkehrssituation vor Ort (ca. 27 %) und die Beeinträchtigung des eigenen Grundstücks bzw. der eigenen Wohnung (ca. 24 %) angegeben. Unter den nicht vorgegebenen Antworten gaben die Befragten am häufigsten ihr persönliches Interesse (ca. 6 %), eine Beteiligung an einem Zulassungsverfahren im Rahmen der eigenen Arbeit (ca. 5 %), beispielsweise in einer Zulassungsbehörde, und die Beteiligung als Anteilseigner*in eines Bürgerwindparks (ca. 5 %) als Begründung für ihre Beteiligung an.

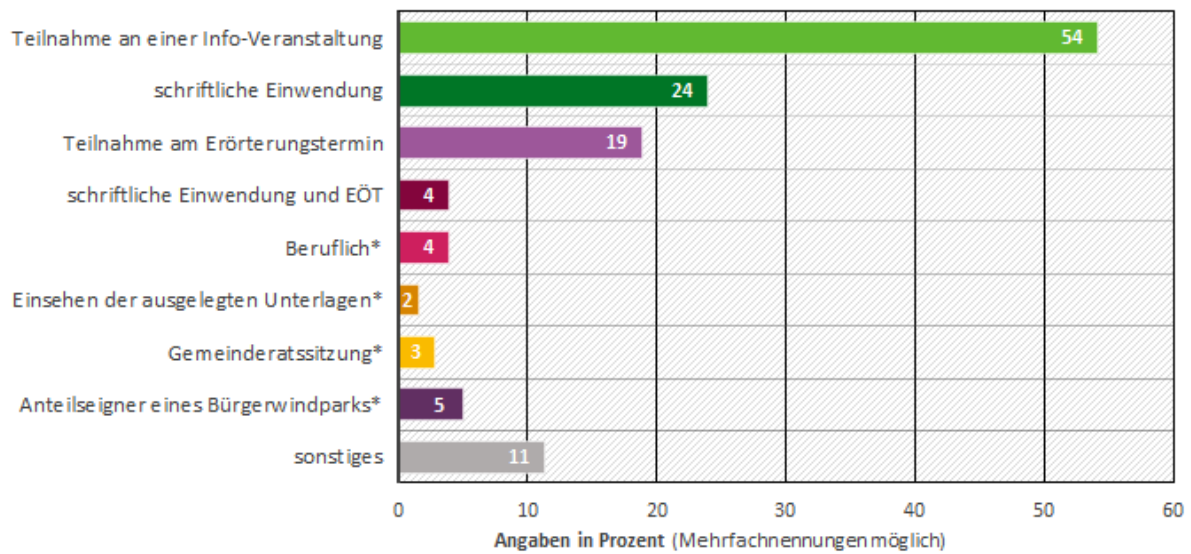
Abbildung 10: Genannte Begründungen für die Beteiligung an Zulassungsverfahren (N=380)



Angaben mit * waren in den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten nicht enthalten und wurden den Freitextangaben zu "sonstiges" entnommen. Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Auf die Frage, in welcher Form sie sich beteiligt haben, antworteten etwa 54 % der 380 Personen, die sich bereits an einem Zulassungsverfahren beteiligt hatten, dass sie an einer Informationsveranstaltung teilgenommen haben (siehe Abbildung 11). Knapp 24 % (91 Personen) gaben an, sich mit einer schriftlichen Einwendung beteiligt zu haben und knapp 19 % (72 Personen) hatten an einem Erörterungstermin teilgenommen. Nur etwa 4 % (15 Personen) gaben an, sowohl eine schriftliche Einwendung eingebracht als auch an einem Erörterungstermin teilgenommen zu haben. Obwohl nicht in den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten enthalten, gaben ca. 2 % der 380 Befragten an, sich bereits einmal ausgelegte Unterlagen eingesehen zu haben. Da diese Antwortmöglichkeit nicht vorgegeben war, sind keine Rückschlüsse diesbezüglich auf Personen möglich, die anderen Antworten angegeben haben. Das heißt, dass beispielsweise von den Personen, die eine schriftliche Einwendung eingebracht haben, nicht ermittelt werden kann, ob diese auch die ausgelegten Unterlagen eingesehen haben oder nicht. Ebenfalls im Rahmen der Freitextangabe gaben erneut etwa 5 % dieser Untergruppe an, sich als Anteilseigner*innen eines Bürgerwindparks beteiligt zu haben und etwa 3 % nahmen an einer Gemeinderatssitzung teil.

Abbildung 11: Beteiligungsformen, an denen die Befragten sich bereits beteiligt hatten (N=380)



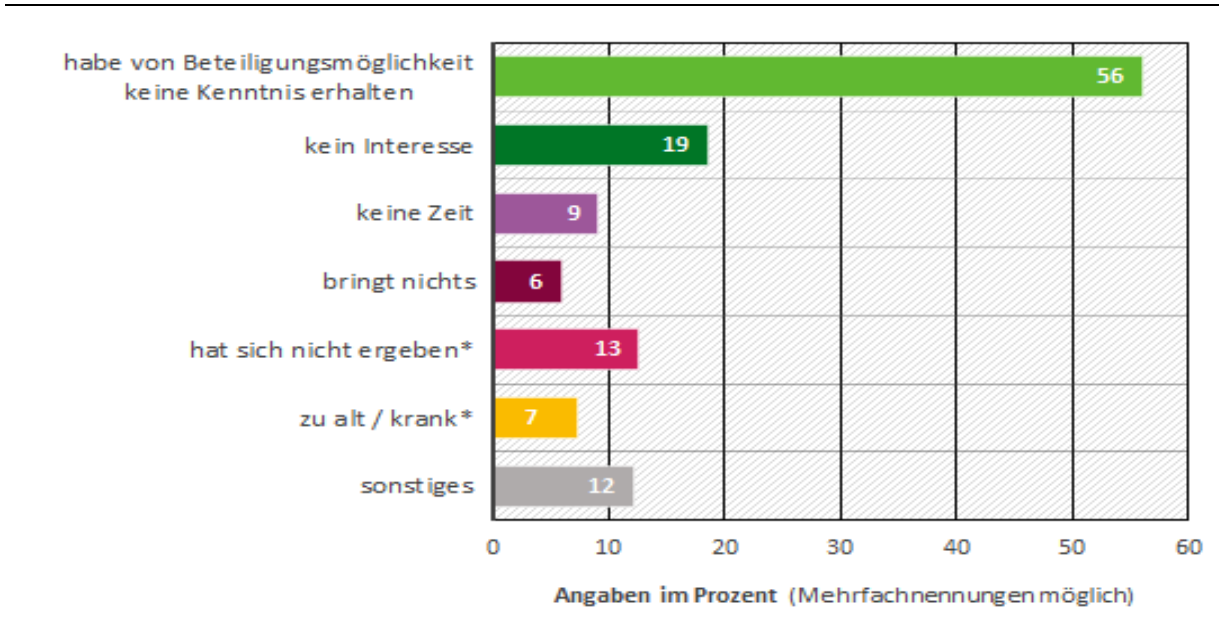
Angaben mit * waren in den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten nicht enthalten und wurden den Freitextangaben zu "sonstiges" entnommen. Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Von den 72 Personen, die bereits an einem Erörterungstermin teilgenommen haben, gaben 59 (ca. 82 %) an, dass ihre Anliegen diskutiert wurden, während 12 Personen (ca. 17 %) nicht dieser Meinung waren.

82 % der 380 Personen, die sich schon einmal an einem Zulassungsverfahren beteiligt haben, gaben an, sich erneut beteiligen zu wollen. 15 % wollen sich hingegen nicht noch einmal an einem Zulassungsverfahren beteiligen. Diese Antwort begründeten die meisten mit ihrem Alter oder Krankheiten (ca. 6 % der 380), mit schlechten Erfahrungen aus ihrer Beteiligung und daraus resultierender Enttäuschung (ca. 5 % der 380) oder mit genereller Skepsis gegenüber der Politik oder den Behörden (ca. 2 % der 380).

Unter den 1.767 Personen, die sich bisher noch nicht an einem Zulassungsverfahren beteiligt haben, gaben etwa 56 % an, keine Kenntnis über etwaige Beteiligungsmöglichkeiten gehabt zu haben (siehe Abbildung 12). Knapp 19 % haben kein Interesse sich zu beteiligen und 9 % gaben an, keine Zeit dafür zu haben. Ca. 6 % nahmen nicht teil, weil sie davon ausgingen, dass es „nichts bringt“. Nicht in den Antwortmöglichkeiten enthalten, aber dennoch häufig vorgebracht wurden die Begründungen, dass sich eine Beteiligung bisher nicht ergeben hat (ca. 13 %) und dass die befragte Person sich zu alt oder zu krank für eine Beteiligung fühlt (ca. 7 %). Zudem wurde unter sonstiges unter anderem angegeben, dass es bisher keine Beteiligungsmöglichkeit in der Nähe der Befragten gab und dass die Befragten sich bisher nicht betroffen gefühlt haben.

Abbildung 12: Gründe, warum sich Befragte bisher nicht an Zulassungsverfahren beteiligt haben (N=1.767)



Angaben mit * waren in den vorgehenden Antwortmöglichkeiten nicht enthalten und wurden den Freitextangaben zu "sonstiges" entnommen. Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Auf die Frage, wie man Öffentlichkeitsbeteiligung gestalten sollte, damit sich die Befragten beteiligen würden, wünschten sich 24 % der 1.767 Personen mehr, früher und/oder proaktiv über Vorhaben informiert zu werden. Hierzu schlugen Befragte insbesondere persönliche Einladungen per Post, Flyer oder E-Mails vor (ca. 6 %). Darüber hinaus wurden auch direkte Befragungen oder Plakate in den betroffenen Gegenden oder eine Information in Zeitungen, im Fernsehen bzw. online vorgeschlagen. Hierzu ist anzumerken, dass bereits üblicherweise Informationen über Vorhaben in Lokalzeitungen und im Internet bereitgestellt werden.¹⁷ Fast 10 % der Personen, die sich bisher nicht an einem Zulassungsverfahren beteiligt haben, gaben an, sich beteiligen zu wollen, sollten sie sich betroffen fühlen oder sollte ein Vorhaben in ihrer Nähe geplant sein. Knapp 5 % zeigten sich skeptisch gegenüber der Politik oder den Behörden oder wollten sich erst beteiligen, wenn Bürger*innen ernst genommen werden beziehungsweise Beteiligung mehr erreichen kann.

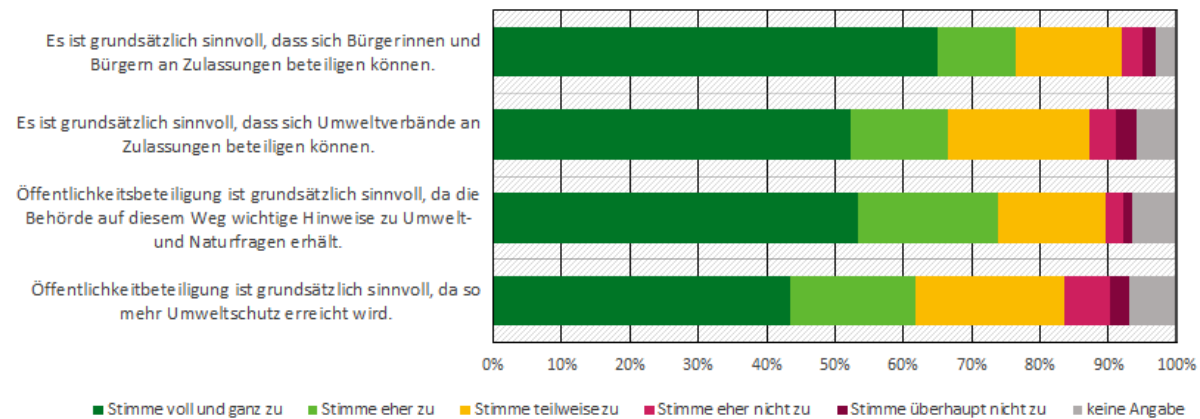
3.2.3 Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Alle Befragten wurden zusätzlich gebeten, ihre Zustimmung zu vier Aussagen einzuschätzen. Der Aussage „Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass sich Bürger*innen an Zulassungen beteiligen können“ stimmten knapp 77 %¹⁸ voll und ganz oder eher zu (siehe Abbildung 13). Etwa 16 % stimmten der Aussage teilweise zu und knapp 4 % stimmten eher nicht oder gar nicht zu.

¹⁷ Beispielsweise auf <https://www.uvp-verbund.de/portal/>

¹⁸ Aufgrund von Rundungen stimmen die addierten Zahlen nicht immer mit den Werten in den Abbildungen überein.

Abbildung 13: Zustimmung der befragten Bürger*innen zu generellen Aussagen zu Öffentlichkeitsbeteiligung (N=2.147)



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Die Aussage „*Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass sich Umweltverbände an Zulassungen beteiligen können*“ erhielt 66 % vollständige oder überwiegende Zustimmung. Teilweise Zustimmung sprachen ca. 21 % der Befragten aus und etwa 7 % stimmten eher nicht oder gar nicht mit der Aussage überein.

Etwa 74 % der Befragten stimmten vollständig oder eher zu, dass „*Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich sinnvoll ist, da die Behörde auf diesem Weg wichtige Hinweise zu Umwelt- und Naturfragen erhält*“. Etwa 16 % stimmten der Aussagen teilweise zu und ca. 4 % stimmten ihr nicht oder eher nicht zu.

Zuletzt wurde gefragt, ob die Befragten denken, dass „*Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich sinnvoll ist, da so mehr Umweltschutz erreicht wird*“. Hiermit stimmten etwa 62 % vollkommen oder überwiegend und 22 % teilweise überein. Eher nicht oder nicht zustimmend äußerten sich etwa 10 % der Befragten. Diese Aussage erhielt damit zwar noch überwiegend Zustimmung aber vergleichsweise die geringste Zustimmung von allen vier Aussagen.

3.2.4 Erkenntnisse aus der Bürger*innenbefragung

Die Erkenntnisse, die aus der telefonischen Befragung der Bürger*innen zu ziehen sind, müssen vor dem Hintergrund gewertet werden, dass Öffentlichkeitsbeteiligung als Thema an sich in den Befragungen zunächst häufig erklärungsbedürftig war (die Interviewenden wurden entsprechend vorbereitet, siehe Hinweise zum methodischen Vorgehen). Die Gesamtheit der Teilnehmenden mit über 2.000 ist als statistisch relevant und repräsentativ zu würdigen. Es zeigt sich, dass sich von 2.147 Teilnehmenden 380 Personen, also 18 % oder knapp jede fünfte Person, schon einmal an einem Zulassungsverfahren beteiligt haben. Die Forschenden werten dies in der Gesamtschau als unerwartet hoch. Mit Abstand die meisten davon beteiligten sich an Straßenvorhaben und an Genehmigungsverfahren für Windenergieanlagen, wobei hier auch einige Anteilseigner*innen an Bürgerwindparks enthalten sind. Umweltbelange stellen laut den Angaben der Bürger*innen den wichtigsten Beteiligungsgrund neben Beeinträchtigungen des unmittelbaren Wohnumfelds, der eigenen Gesundheit oder der Verkehrssituation vor Ort dar. Darüber hinaus hat die Befragung zeigen können, dass die Art der Beteiligung sehr unterschiedlich ist, wobei die Teilnahme an Informationsveranstaltungen zu den jeweiligen Zulassungsverfahren, gefolgt von schriftlichen Einwendungen und der Teilnahme am Erörterungstermin überwiegt. Hervorzuheben sind hier die überwiegend positiven Erfahrungen

in Bezug auf den Erörterungstermin, der als Ort der Diskussion entsprechend gewürdigt wurde. So gab auch eine überwiegende der Mehrzahl (82 %) der Befragten, die sich bereits beteiligt hatten, an, sich erneut beteiligen zu wollen. Auch mit den Angaben der bisher nicht an Zulassungsverfahren beteiligten Personen wurde deutlich, dass nicht etwa Desinteresse, sondern fehlende Informationen den Hauptgrund für die ausgebliebene Beteiligung darstellt.

Diese positive Grundeinstellung spiegelt sich auch in den generellen Einschätzungen der befragten Bürger*innen zu Öffentlichkeitsbeteiligung wider. Jeweils mehr als 70 % stimmten den Aussagen zu, dass die Beteiligung von Bürger*innen an Zulassungsverfahren grundsätzlich sinnvoll ist und dass Öffentlichkeitsbeteiligung den Behörden wichtige Hinweise zu Umwelt- und Naturfragen liefert. Etwas weniger, aber immer noch über 60 % Zustimmung erhielten die Aussagen, dass es grundsätzlich sinnvoll ist, wenn sich Umweltverbände an Zulassungsverfahren beteiligen können und dass durch Öffentlichkeitsbeteiligung mehr Umweltschutz erreicht wird.

Die Ergebnisse der Bürger*innenbefragung liefern für das Wirkungsmodell damit insbesondere Erkenntnisse für die Ansatzpunkte („Stellschrauben“) Akteur*innen (1), Prozess (3) und die Wirkpfade von Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug auf den Output also der Umweltqualität des behördlichen Entscheids (4). Zur Stellschraube Akteur*innen wird deutlich, dass eine mögliche Beeinträchtigung von Natur und Umwelt ein wichtiges Interesse und auch eine Motivation der Bürger*innen zur Beteiligung darstellt. Ein überwiegendes Misstrauen gegenüber dem Prozess oder den beteiligten Akteuren konnte hingegen nicht festgestellt werden. In Bezug auf den Prozess deuten die Ergebnisse zudem darauf hin, dass insbesondere die Information der Bürger*innen über geplante Vorhaben nicht ausreicht, was sich negativ auf die Beteiligung auswirkt. Hier wünschten sich viele Befragte eine persönliche Information, etwa über Briefe oder Flyer im Briefkasten.

Die Beteiligung selbst wird hingegen überwiegend positiv beurteilt, was sowohl aus den Einschätzungen zum Erörterungstermin als auch den Antworten auf die Frage, ob die bereits beteiligten Bürger*innen sich erneut beteiligen würden, deutlich wird. Darüber hinaus stimmen die grundsätzlichen Einschätzungen der Bürger*innen mit den Annahmen überein, dass Öffentlichkeitsbeteiligung die Steigerung der ökologischen Qualität der Entscheidung z. B. durch zusätzliche Informationen, erhöhen kann. Die Annahmen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde liegen – exemplarisch kann hier auf den 9. Erwägungsgrund der Aarhus-Konvention verwiesen werden¹⁹ – werden damit von der Bürger*innenbefragung bestätigt.

Die Befragung zielte auf die Einschätzung und Meinung der Bürger*innen ab. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass diese Einschätzungen der Bürger*innen aufgrund der teilweise fehlenden Beteiligungserfahrungen eher ein gesellschaftliches Stimmungsbild und weniger empirische Belege für die tatsächliche Praxis darstellen. Trotzdem überrascht die positive Einstellung gegenüber der Öffentlichkeitsbeteiligung etwas. Vor dem Hintergrund einer unterstellten Politikverdrossenheit der Bevölkerung, einer sinkenden Zustimmung zu staatlichen Entscheidungsprozessen wird das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung als das gesehen, was es sein sollte: als eine Teilhabe an exekutiven Entscheidungen, als eine

¹⁹ Erwägungsgrund 9: „in der Erkenntnis, daß im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewußtsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen;“.

Möglichkeit, entscheidungsrelevante Aspekte in das Verfahren einzubringen und somit einen Beitrag zu Natur- und Umweltschutz zu leisten.

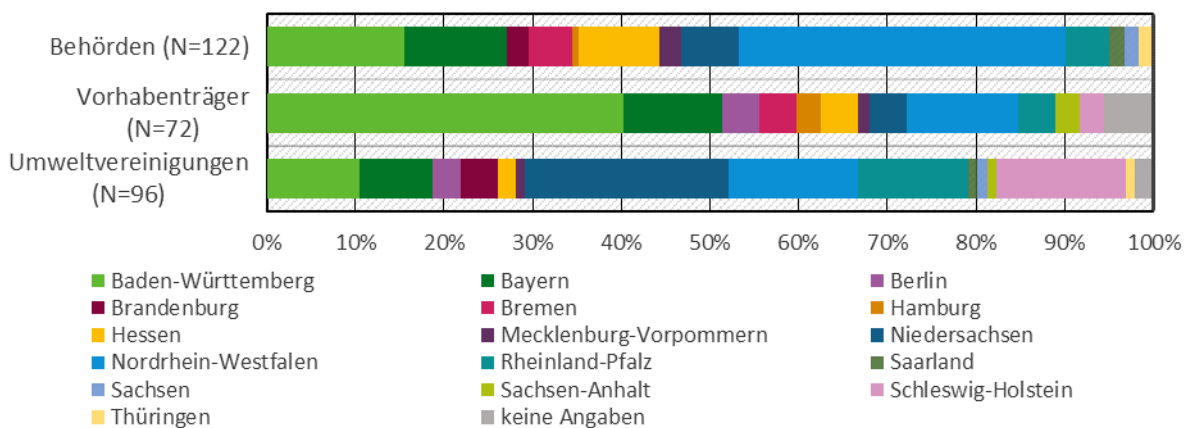
3.3 Online-Befragung der Akteursgruppen Vorhabenträger, Umweltvereinigungen und Behörden

In der Online-Befragung der Akteursgruppen der Vorhabenträger, Umweltvereinigungen und Behörden konnten ebenfalls viele Teilnehmer*innen gewonnen werden. Bei den kontaktierten 247 Umweltvereinigungen konnte mit 96 Rückmeldungen eine sehr gute Rücklaufquote erzielt werden. 72 Rückmeldungen erhielten die Forschenden von den Vorhabenträgern und insgesamt 122 Rückmeldungen der Behördenmitarbeiter*innen. Unter diesen Rückmeldungen wurden bereits alle aussortiert, die weniger als eine forschungsrelevante Frage (über die grundsätzlichen Angaben hinaus) beantwortet hatten. Dennoch haben insbesondere Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträger vergleichsweise häufig Fragen mit „keine Angabe“ beantwortet. Diese Antworten werden im Folgenden für eine möglichst hohe Transparenz der Befragungsergebnisse immer angegeben und auch in den Grafiken abgebildet.

3.3.1 Grundsätzliche Angaben der Teilnehmer*innen

Zunächst wurden die Teilnehmer*innen an der Online-Umfrage um grundsätzliche Angaben zu ihrer Arbeit und ihrer Institution gebeten. Die Frage nach dem Bundesland ihrer Institution beantworteten die verschiedenen Akteursgruppen sehr unterschiedlich. Unter den Behördenmitarbeiter*innen war Nordrhein-Westfalen überproportional vertreten (siehe Abbildung 14). Insbesondere die Stadtstaaten (Berlin, Hamburg,) aber auch Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein waren dagegen mit 0 % bis unter 1 % eher unterrepräsentiert. Von den 72 Teilnehmer*innen aus der Akteursgruppe der Vorhabenträger erhielten die Forscher*innen die meisten Antworten aus Baden-Württemberg (40 %), NRW (13 %) und Bayern (11 %). Hier waren insbesondere ostdeutsche Bundesländer wie Brandenburg (0 %), Sachsen (0 %), Thüringen (0 %), sowie das Saarland (0 %) nicht ausreichend repräsentiert. Unter den Vertreter*innen der Umweltvereinigungen war die Verteilung etwas ausgeglichener. Hier konnten nur aus den Stadtstaaten Hamburg und Berlin keine Rückmeldungen erzielt werden. Aus Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz konnten hingegen über 10 % erreicht werden.

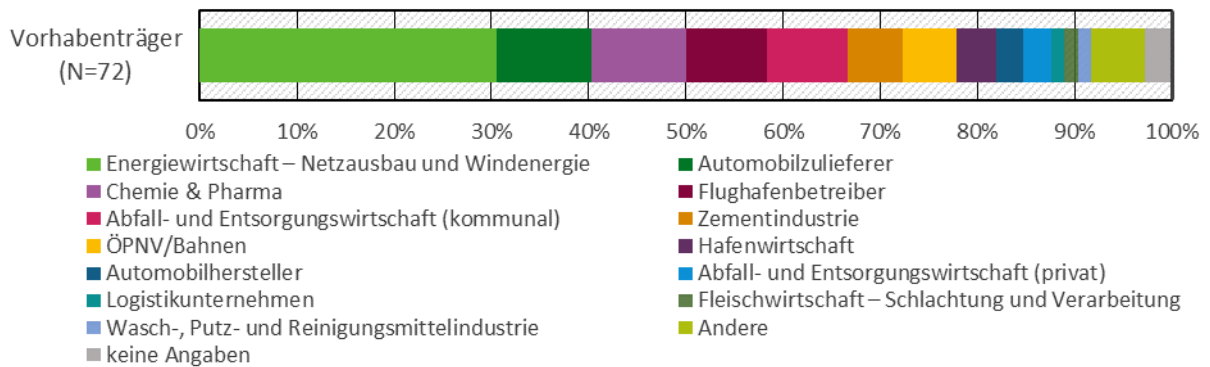
Abbildung 14: Bundesland der befragten Akteursgruppen



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Die Vertreter*innen der Vorhabenträger wurden darüber hinaus noch gefragt, in welcher Branche ihr Unternehmen aktiv ist. Hier gaben 31 % Energiewirtschaft und jeweils 10 % Automobilzulieferer und Chemie & Pharma an (siehe Abbildung 15). Jeweils 8 % verorteten sich als Flughafenbetreiber oder in der kommunalen Abfall- und Entsorgungswirtschaft. Viele weitere Branchen waren in geringeren Zahlen vertreten, so dass die teilnehmenden Vorhabenträger der tatsächlichen Diversität von Vorhabenträgern in Deutschland zufriedenstellend abbilden.

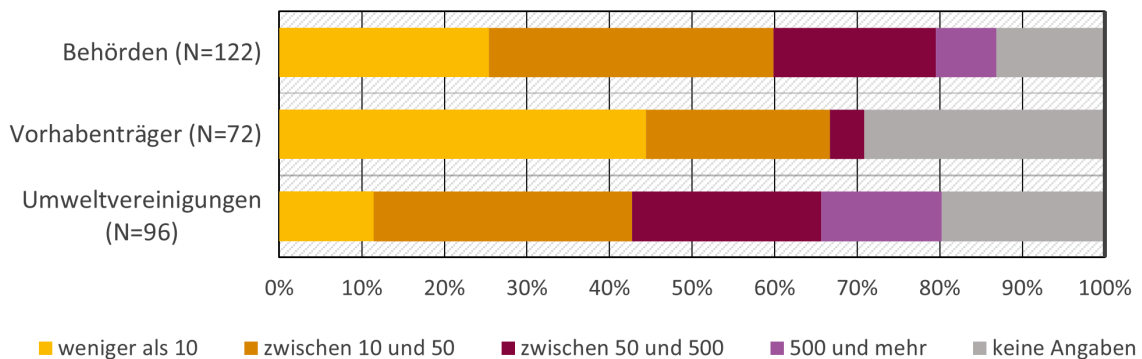
Abbildung 15: Branche der befragten Vorhabenträger



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Weiterhin wurde nach der Anzahl der Genehmigungen bzw. Planfeststellungen gefragt, die jeweils von den Teilnehmenden aller Akteursgruppen (geschätzt) in den letzten 10 Jahren bearbeitet wurden. Unter den Behördenmitarbeiter*innen sowie unter den Vertreter*innen von Umweltvereinigungen ist die Streuung der Antworten sehr breit: Zwischen 10 und 50 Verfahren war bei diesen Akteursgruppen jeweils die häufigste Antwort (Behörden ca. 34 %, Umweltvereinigungen ca. 31 %). Jeweils über 20 % (Behörden ca. 20 %, Umweltvereinigungen ca. 23 %) gaben an, zwischen 50 und 500 Verfahren bearbeitet zu haben und von Behördenmitarbeiter*innen gaben 7 % sowie von den Umweltvereinigungen 15 % an, mehr als 500 Verfahren an. Damit ist die Erfahrungsbasis der Befragten aus diesen Akteursgruppen als sehr hoch einzuschätzen. Die Erfahrungen der Vertreter*innen von Vorhabenträgern ist etwas geringer einzuschätzen. Hier gaben die meisten Teilnehmer*innen weniger als zehn Verfahren (ca. 44 %) und noch ca. 22 % zwischen 10 und 50 Verfahren an. Etwa 4 % der Vertreter*innen der Vorhabenträger haben zwischen 50 und 500 Verfahren begleitet.

Abbildung 16: Anzahl der Genehmigungen bzw. Planfeststellungen, die von den jeweils Befragten in den letzten 10 Jahren bearbeitet bzw. erstellt wurden

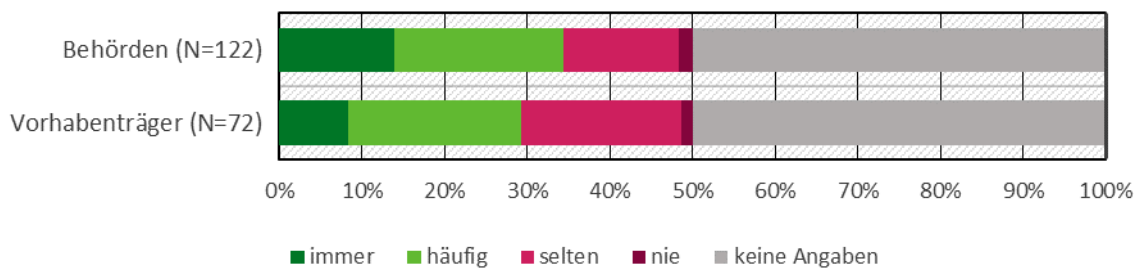


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

3.3.2 Der Umweltbezug der Öffentlichkeitsbeteiligung

Zunächst wurde von den Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträgern die Einschätzung abgefragt, ob grundsätzlich die Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise mit Umweltbezug liefert. Etwa 14 % der Behördenmitarbeiter*innen und etwa 8 % der Vorhabenträger sind der Auffassung, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung immer und jeweils 21 %, dass sie häufig entsprechende Hinweise liefert. Jeweils weniger als 2 % sind der Auffassung, dass dies nie der Fall ist und 14 % beziehungsweise 20 % der Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträger selten. Auffällig ist hier, dass in beiden Akteursgruppen 50 % der Teilnehmer*innen keine Angaben dazu machten.

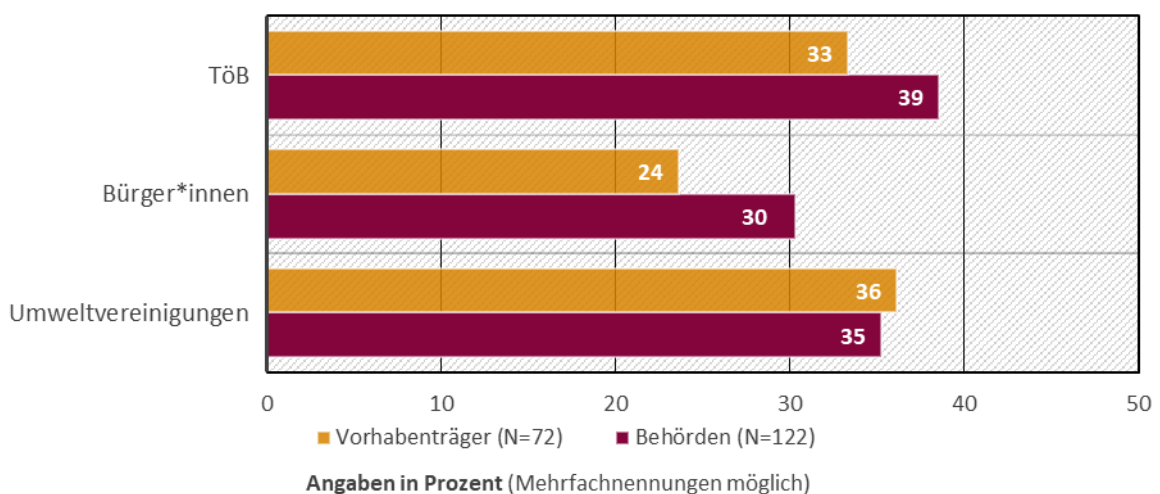
Abbildung 17: Liefert die Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise mit Umweltbezug?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Dazu, von wem diese umweltbezogenen Hinweise in der Regel kommen, machten 37 % der Behördenmitarbeiter*innen und 52 % der Vertreter*innen von Vorhabenträgern keine Angaben. Bei dieser Frage waren Mehrfachantworten möglich, so dass sich dennoch folgendes Bild ergibt: Die meisten Antworten der Vorhabenträger erhielten die Umweltvereinigungen (siehe Abbildung 18), wohingegen die Behördenmitarbeiter*innen am häufigsten umweltbezogene Hinweise von den Trägern öffentlicher Belange (TöB) wahrnehmen. Obwohl in beiden befragten Akteursgruppen die wenigsten Personen angaben, dass umweltbezogene Hinweise in der Regel von Bürger*innen kommen, erhielten diese von beiden Gruppen weit über 20 %. Es ist daher festzustellen, dass alle drei möglichen Gruppen aus Sicht der Umfrage-Teilnehmer*innen umweltrelevante Hinweise liefern.

Abbildung 18: Wenn Hinweise mit Umweltbezug eingehen, von wem kommen diese in der Regel?

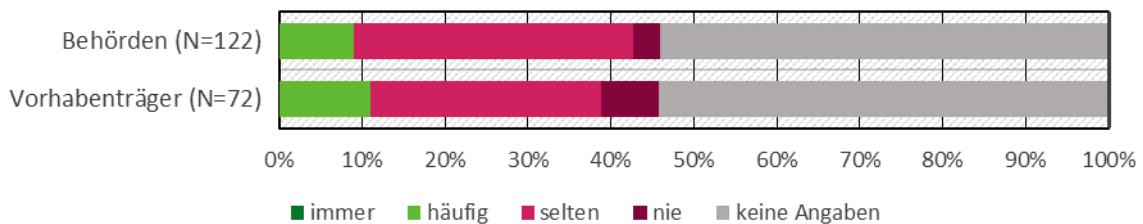


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

3.3.3 Relevanz der umweltbezogenen Hinweise

Des Weiteren wurde gefragt, ob diese Hinweise zu einer Planungsänderung führen. Hierbei ist die leicht unterschiedliche Formulierung der Frage für die drei Akteursgruppen zu beachten. Vorhabenträger und Behörden wurden danach gefragt, ob die eingegangenen umweltbezogenen Hinweise dazu führten, dass die Planung geändert wurde, wohingegen Umweltvereinigungen gefragt wurden, wie oft ihre eigenen Hinweise zu einer Änderung der Planung führten. Die Antworten unterscheiden sich dementsprechend, da sich die ersten beiden Akteursgruppen darauf beziehen, wie oft Änderungen in der Gesamtheit aller Planungen mit umweltrelevanten Einwendungen stattfanden und während die Umweltvereinigungen sich auf die von ihnen erreichten Änderungen in allen Planungen, in denen sie Hinweise geliefert haben, beziehen. Mehr als die Hälfte der Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträger (jeweils 54 %) machte dazu keine Angabe (siehe Abbildung 19). Auch ansonsten unterscheiden sich die Antworten der beiden Akteursgruppen kaum. Kein Antwortsatz der beiden Akteursgruppen gab an, dass die Planung „immer“ geändert wurde. Unerwartet hoch ist hier, dass 9 % aus den Behörden bzw. 12 % der Vorhabenträger „häufig“ eine Planungsänderung als Konsequenz aus den Hinweisen annahmen. Der Großteil der erhaltenen Antworten aus beiden Akteursgruppen (34 % aus den Behörden und 28 % der Vorhabenträger) nimmt jedoch nur selten infolge von umweltrelevanten Hinweisen Änderungen an Planungen wahr. 3 % der Behördenmitarbeiter*innen und 7 % der Vertreter*innen von Vorhabenträgern gaben an, dass die Planung nie geändert wurde aufgrund der entsprechenden umweltbezogenen Hinweise.

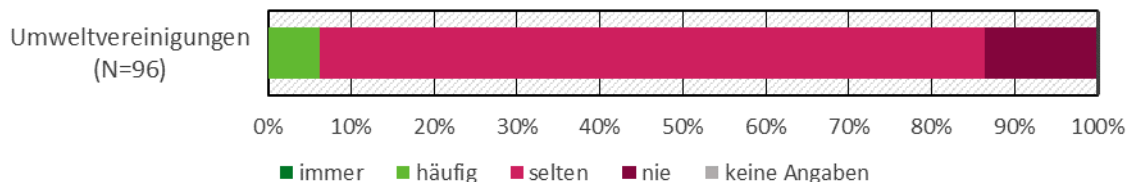
Abbildung 19: Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung geändert wurde?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Antworten aus den Umweltvereinigungen. „Immer“ hat auch aus dieser Akteursgruppe keine Person auf die Frage nach Planungsänderungen durch umweltrelevante Hinweise geantwortet und die große Mehrheit (ca. 80 %) nimmt selten Änderungen wahr (siehe Abbildung 20). Bemerkenswert ist hier außerdem, dass alle Vertreter*innen der Umweltvereinigungen im Gegensatz zu denen der anderen Akteursgruppen Angaben zu dieser Frage gemacht haben.

Abbildung 20: Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung geändert wurde?

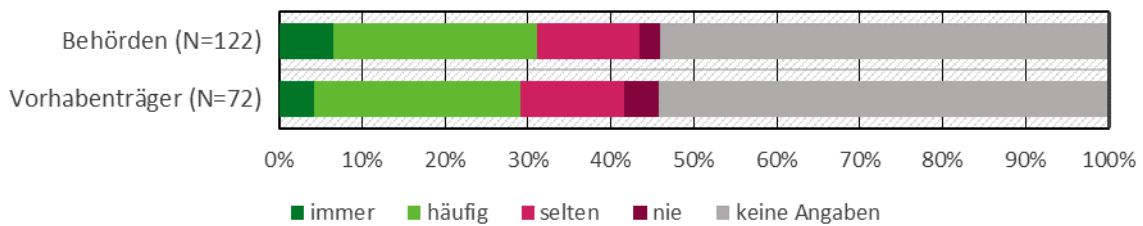


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Eine Verschiebung ergibt sich bei der nächsten Frage, die nach Auflagen fragte, die aufgrund entsprechender umweltbezogener Hinweise ergangen sind. Die Verteilung der Antworten der

Vorhabenträger und Behörden fallen in diesem Fall erneut fast identisch aus. Etwa 7 % (Behörden) beziehungsweise 4 % (Vorhabenträger) sind der Auffassung, dass durch die umweltrelevanten Hinweise Auflagen festgesetzt werden, jeweils 25 %, dass Auflagen als Resultat der Hinweise häufig erfolgen und jeweils etwas mehr als 12 % antworteten "selten" (siehe Abbildung 21). Etwa 54 % aus beiden Akteursgruppen beantworteten auch diese Frage nicht. Es kann festgehalten werden, dass etwa ein Drittel der Teilnehmer*innen beider Akteursgruppen der Auffassung sind, dass Auflagen immer oder häufig das Mittel für die Behörden sind, um die Erkenntnisse, die durch die umweltrelevanten Hinweise bekannt wurden, in ihrer Entscheidung zu berücksichtigen.

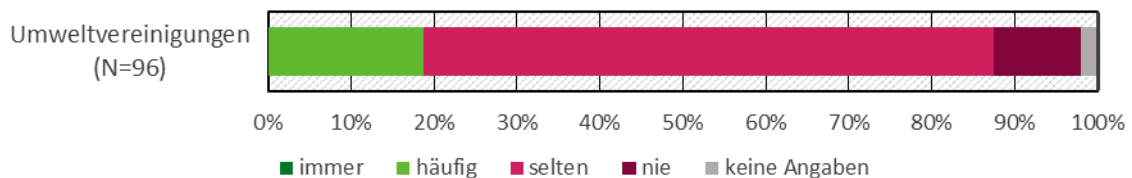
Abbildung 21: Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Die Antworten aus den Umweltvereinigungen verändern sich gegenüber der vorherigen Frage kaum. Auch entsprechende Auflagen infolge ihrer umweltrelevanten Hinweise sehen die meisten Vertreter*innen von Umweltvereinigungen nur selten (ca. 69 %)(siehe Abbildung 22). Etwa 19 % der Teilnehmer*innen waren aber der Auffassung, dass ihre Hinweise häufig Auflagen zur Folge hatten und etwa 10 % gaben "nie" an.

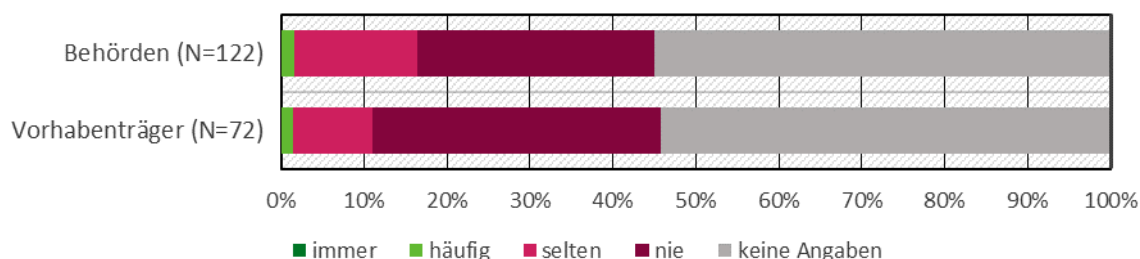
Abbildung 22: Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Nicht unerwartet fallen die Antworten auf die Frage aus, wie häufig aufgrund der Hinweise mit Umweltbezug die Planungen aufgegeben wurden. Die überwiegende Mehrheit aus den Behörden und von den Vorhabenträgern gab an, dass dies „nie“ (ca. 29 % bzw. 35 %) oder selten (ca. 15 % bzw. 10 %) der Fall ist (siehe Abbildung 23). Weniger als 2 % aus beiden Akteursgruppen gaben an, dass sei häufiger der Fall und keine Person gab an, dass es immer der Fall sei.

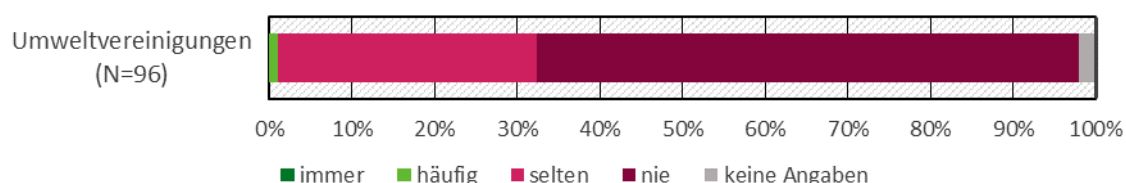
Abbildung 23: Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung aufgegeben wurde?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Ähnliche Tendenzen finden sich hierzu auch bei den Antworten aus den Umweltvereinigungen. Hier gaben etwa 66 % an mit ihren Hinweisen nie eine Aufgabe der Planungen zu bewirken und etwa 31 % selten (siehe Abbildung 24).

Abbildung 24: Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung aufgegeben wurde?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

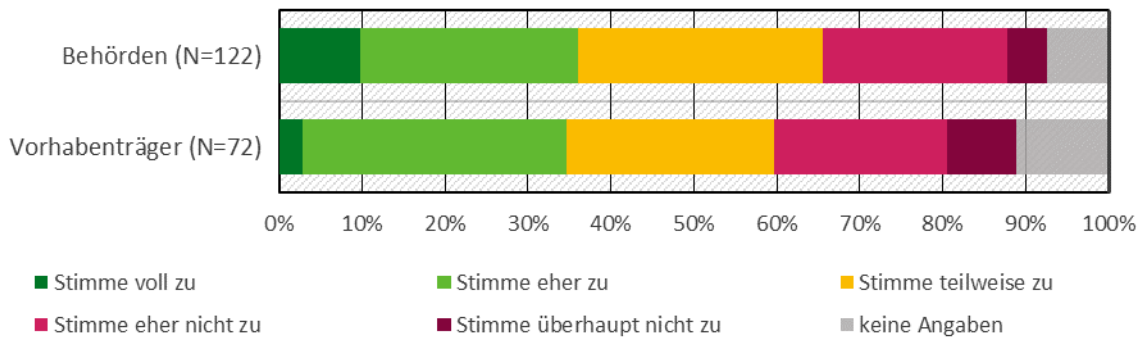
Insgesamt kann festgestellt werden, dass grundsätzliche Einigkeit unter den Akteursgruppen herrscht, dass Einwendungen mit Umweltbezug meist Auflagen und seltener eine Änderung der Planungen zur Folge haben. Dass Planungen aufgrund der eingebrachten Hinweise aufgegeben werden, ist nach Einschätzung der Umfrage-Teilnehmer*innen nie oder nur sehr selten zu beobachten.

3.3.4 Aufwand

Die folgenden Fragen zielten stärker auf eine subjektive Einschätzung der Teilnehmer*innen ab. Sie wurde gefragt, ob sie verschiedenen Annahmen zustimmen und die Zustimmung sollte gewichtet werden.

Gefragt wurden die Behördenmitarbeiter*innen und Vertreter*innen von Vorhabenträgern, ob der Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen stand. Hier machten nur 7 % (Behörden) beziehungsweise 11 % (Vorhabenträger) keine Angaben (siehe Abbildung 25). Knapp 10 % der Behördenmitarbeiter*innen und etwa 3 % der Vorhabenträger stimmten voll zu und etwa 26 % beziehungsweise 32 % stimmten eher zu. Damit zeichnen über ein Drittel der Teilnehmer*innen dieser Akteursgruppen ein positives Bild. Aus den Behörden stimmten 30 % und von den Vorhabenträgern 25 % zumindest teilweise zu und 22 % beziehungsweise 21 % stimmten eher nicht zu. "Stimme überhaupt nicht zu" gaben etwa 5 % der Behördenmitarbeiter*innen und etwa 8 % der Vertreter*innen der Vorhabenträger an. Der hohe Anteil an teilweiser Zustimmung kann bedeuten, dass die Aufwände sehr wohl gesehen und kritisch hinterfragt werden.

Abbildung 25: Für meine Prüfungen und Entscheidungen bzw. Planungen stand mein Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen wie Austausch, Information, Dialog und Verbesserung der Entscheidung.

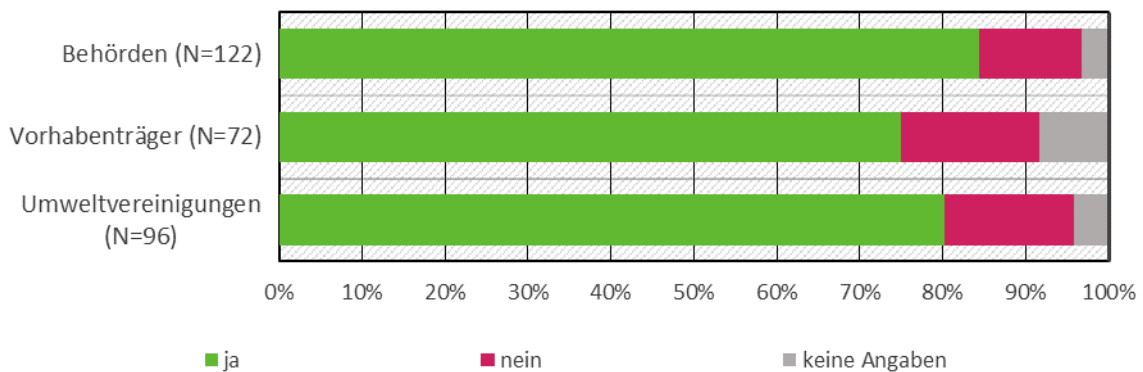


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

3.3.5 Der Erörterungstermin

In einer weiteren Frage wandten sich die Forschenden dem Erörterungstermin zu, der ein wesentliches Verfahrenselement der Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt. Diese Frage wurden allen drei Akteursgruppen mit der gleichen Formulierung gestellt und aus allen drei Gruppen gaben über 75 % der Teilnehmer*innen an, dass der Erörterungstermin ihrer Meinung nach seiner Funktion im Verfahren gerecht wird (siehe Abbildung 26). Die wenigsten Verneinungen dieser Frage gab es aus der Gruppe der Behördenmitarbeiter*innen (ca. 12 %), während die Vorhabenträger und Vertreter*innen aus Umweltvereinigungen die Frage zu 17 % beziehungsweise 16 % verneinten.

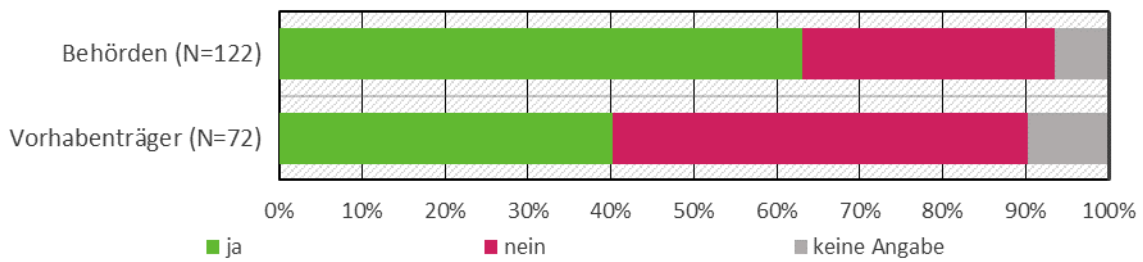
Abbildung 26: Der Erörterungstermin hat die Aufgabe, die Planung vorzustellen und ist der Ort für die inhaltliche Diskussion über die Einwendungen und Stellungnahmen: Halten Sie den Erörterungstermin dafür als grundsätzlich geeignet?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Weiterhin wollte die Forschenden wissen, ob die im Erörterungstermin gewonnen Erkenntnisse für die weitere Bearbeitung des Verfahrens hilfreich sind. Hier zeigen sich deutliche Abweichungen zwischen den Einschätzungen aus den Behörden, die zu etwa 63 % zustimmten, und denen der Vorhabenträger, die nur zu etwa 40 % mit „ja“ antworteten (siehe Abbildung 27). Aufgrund der hohen Zustimmung aus den Behörden kann unterstellt werden, dass dieser Aspekt des Erörterungstermines von hoher Relevanz für das weitere Verfahren ist.

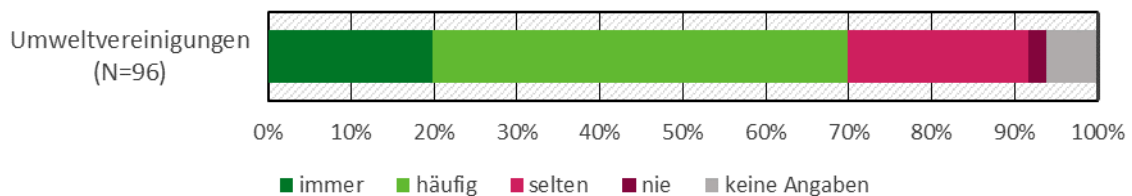
Abbildung 27: Sind die Erkenntnisse, die Sie im Erörterungstermin gewinnen, für Ihre weitere Prüfung hilfreich?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

An die Umweltvereinigungen ging in diesem Zusammenhang die Frage, inwieweit sie das Gefühl haben, dass sie ihre Argumente darlegen und mit dem Vorhabenträger und der Genehmigungsbehörde diskutieren können. Während 50 % aus dieser Akteursgruppe angaben, dass sie dies häufig können und 20 %, dass dies immer der Fall ist, gaben auch 22 % an, dass dies nur selten geschieht (siehe Abbildung 28). Etwa 2 % waren sogar der Meinung, dass sie ihre Argumente im Erörterungstermin nie darlegen und diskutieren können.

Abbildung 28: Schätzen Sie bitte ein: Im Erörterungstermin können Sie Ihre Argumente darlegen und mit Vorhabenträger und Behörde diskutieren.



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

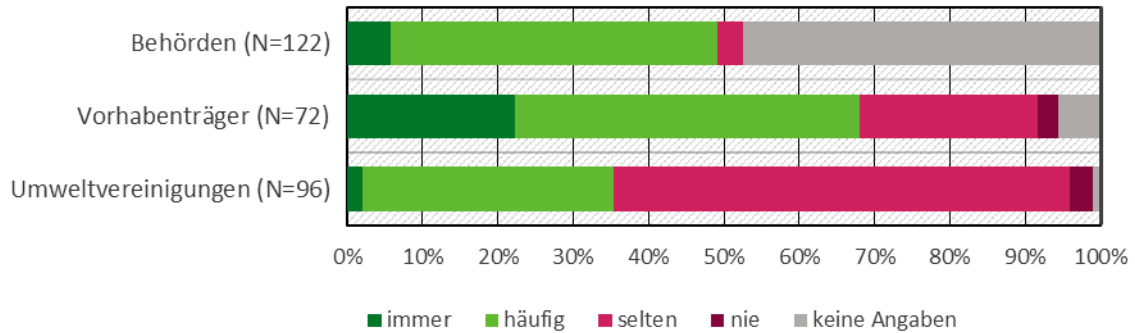
Damit ist der Erörterungstermin in seiner Struktur und seinen Aufgaben als gefestigtes und positiv bewertetes Element im Verfahren zu sehen. Die Vorstellung, es handele sich um ein überflüssiges Format, in dem lediglich bereits bekannte Argumente ausgetauscht oder nur zu Profilierungszwecken teilgenommen wird, kann damit nicht bestätigt werden.

3.3.6 Informelle Maßnahmen

Die informellen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung – darunter wurde hier auch die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gefasst – haben möglicherweise einen Einfluss auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wie hier die Praxis aussieht, wollten die Forschenden erfahren, indem sie zunächst nach der Häufigkeit der informellen Maßnahmen gefragt haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Teilnehmer*innen ein unterschiedliches Verständnis von informellen Maßnahmen haben können, auch wenn die Forschenden dem durch Beispiele, wie frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung oder runde Tische, entgegenzuwirken versuchten. Die meisten Behördenmitarbeiter*innen (ca. 43 %) und Vorhabenträger (ca. 46 %) antworteten hierzu, dass informelle Maßnahmen häufig stattfinden (siehe Abbildung 29). Bei den Umweltvereinigungen war die häufigste Antwort mit etwa 60 % „selten“, wobei auch etwa 33 % „häufig“ angaben. Die Antwort „immer“ wurde nur von etwa 6 % der Behördenmitarbeiter*innen und von etwa 2 % der Vertreter*innen von Umweltvereinigungen gewählt. Dagegen gaben über 22 % der Vorhabenträger an, immer informelle Maßnahmen

durchzuführen. Auffällig ist, dass zu dieser Frage nur die Behördenmitarbeiter*innen sehr oft (ca. 48 %) keine Angaben gemacht haben.

Abbildung 29: Wie häufig finden zusätzliche informelle Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung statt (z. B. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, runde Tische, Begleitkreise,...)?

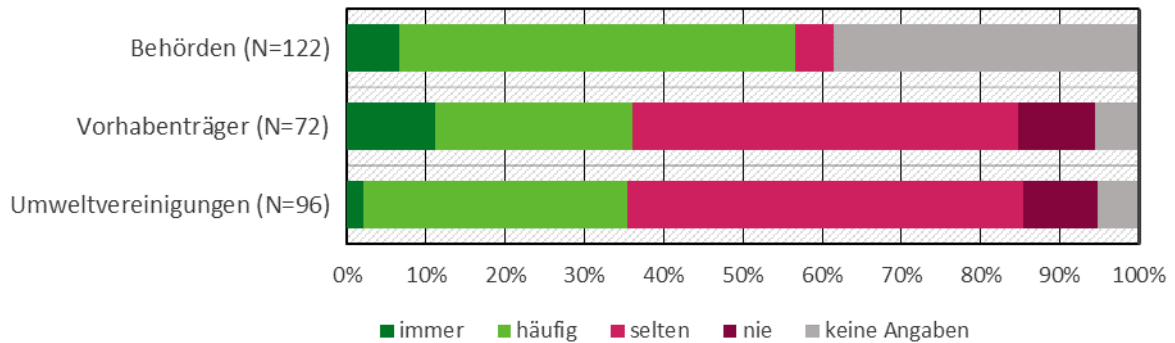


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Zu den abweichenden Einschätzungen der Umweltvereinigungen kann angemerkt werden, dass die informellen Maßnahmen, wenn sie vom Vorhabenträger oder auch von der Behörde initiiert werden, nicht zwangsläufig immer die Einbeziehung der Umweltvereinigungen umfasst. Es kann auch Verfahren geben, in denen Kommunalpolitiker*innen oder andere Vereine informell beteiligt wurden oder Verfahren, die bei den Behörden im Fragebogen angegeben wurden, bei denen aber keine Umweltvereinigungen sich überhaupt am Verfahren beteiligt oder Interessen gezeigt hat. Auf der Basis dieser Ergebnisse lässt sich zumindest festhalten, dass informelle Maßnahmen ein regelmäßig stattfindendes Element der Öffentlichkeitsbeteiligung zu sein scheinen.

Zusätzlich wollten die Forschenden wissen, ob durch die informellen Maßnahmen auch eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen erreicht wird. Hier stimmen insbesondere die Antworten der Vorhabenträger und Umweltvereinigungen überein, die zu jeweils etwa 49 % und 50 % selten eine stärkere Berücksichtigung von Umweltbelangen durch informelle Maßnahmen beobachten. Dagegen gaben die meisten Behördenmitarbeiter*innen (50 %) an, häufig derartige Beobachtungen zu machen. Ein geringer Anteil aus allen drei Akteursgruppen gibt an, dass informelle Maßnahmen immer zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen führen. Dieser Anteil ist etwas kleiner als bei der Frage zuvor, fällt aber erneut bei den Vorhabenträger am größten (ca. 11 %) und bei den Umweltvereinigungen am kleinsten (ca. 2 %) aus. Nur von Vertreter*innen von Vorhabenträgern und Umweltvereinigungen wurde auf diese Frage mit "nie" (ca. 10 % bzw. 9 %) geantwortet.

Abbildung 30: Führen solche zusätzlichen informellen Maßnahmen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Planung?



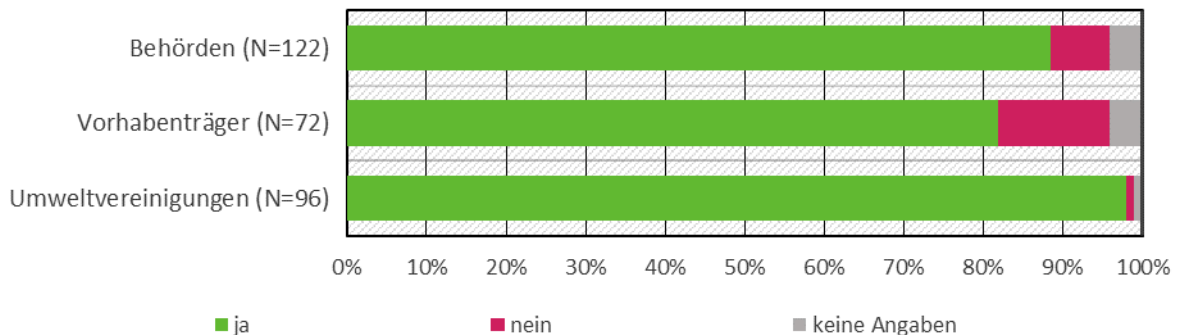
Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Damit sind von diesen jeweils über 80 % und von den Behördenmitarbeiter*innen mindestens mehr als 60 % überzeugt, dass informelle Maßnahmen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen beitragen können.

3.3.7 Fazit der Teilnehmenden

Abschließend zu diesem Frageblock wurde gefragt, ob die Teilnehmer*innen die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll halten. Sehr deutlich bejahten dies aus allen Akteursgruppen mindestens 80 % der Teilnehmer*innen, wobei die höchste Zustimmung von den Umweltvereinigungen (ca. 98 %) kam.

Abbildung 31: Halten Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll?



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

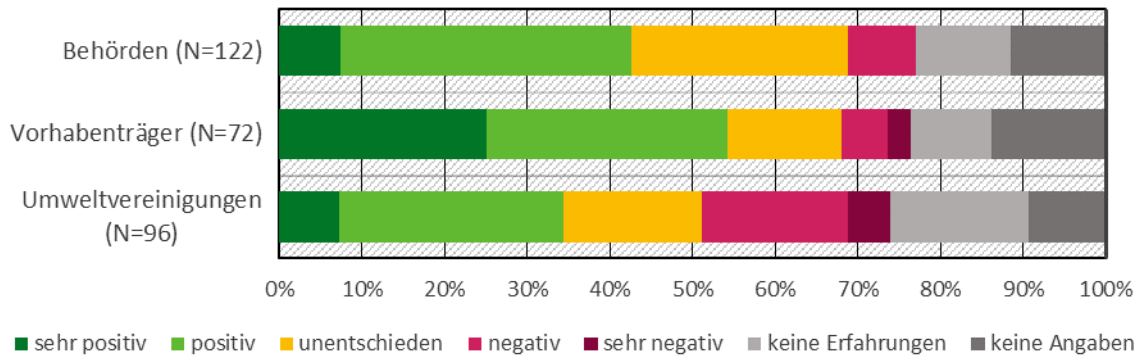
3.3.8 Das Planungssicherungsgesetz

Die Chance, die diese breite Befragung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bot, wurde genutzt und die Forschenden konnten ihren Fragebogen erweitern, um erste Erkenntnisse aus der Praxis zum PlanSiG abzufragen.

Zunächst wurde gefragt, wie die Möglichkeiten des PlanSiG (also Verfahrensschritte zu Pandemiezeiten online/virtuell zu ersetzen) bewertet wurden. Eine grundsätzliche Zustimmung zu diesen Möglichkeiten für die Pandemie ergab sich aus den Antworten: Immerhin etwa 34 % der Vertreter*innen von Umweltvereinigungen bewerteten diese Möglichkeit positiv oder sehr positiv, die Zustimmung der Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträger fiel sogar noch

etwas größer (ca. 43 % bzw. 54 %) aus. Der Anteil der Antworten mit “unentschieden” fiel unter den Behördenmitarbeiter*innen mit etwa 26 % am höchsten aus, wohingegen aus den Umweltvereinigungen die meisten negativen Bewertungen (ca. 18 % negativ und ca. 5 % sehr negativ) kamen. Es kann unterstellt werden, dass die Antworten nicht mangels Praxiserfahrung abgegeben wurden, da diese Antwortoption zusätzlich gegeben war und auch zwischen 12 % und 17 % der Teilnehmer*innen aus den jeweiligen Akteursgruppen diese Antwort abgaben.

Abbildung 32: Wie bewerten Sie insgesamt die Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen?

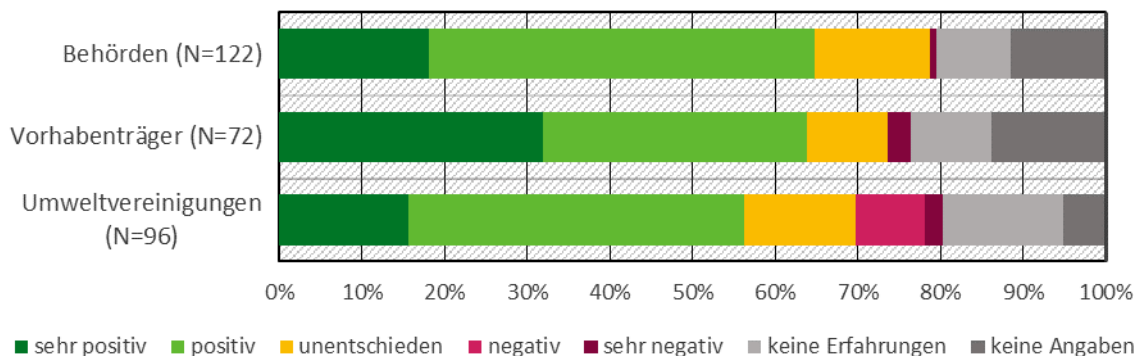


Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Die Forschenden baten im Anschluss darum, diese Bewertungen zu konkretisieren anhand der verschiedenen Verfahrenserleichterungen des PlanSiG. Es wurde daher jeweils nach einer Bewertung der Möglichkeiten des PlanSiG in Bezug auf die Bekanntmachung, die Auslegung, die Online-Konsultation und die Video- bzw. Telefonkonferenz gefragt.

Für die Bekanntmachung fielen die Bewertungen deutlich positiver als für die gesamten Möglichkeiten des PlanSiG aus. Diese bewerteten 65 % und 64 % der Behördenmitarbeiter*innen und Vorhabenträger und auch 56 % der Vertreter*innen von Umweltvereinigungen positiv oder sehr positiv. Lediglich etwa 1 % bis 3 % aus den verschiedenen Akteursgruppen bewerteten die Online-Bekanntmachung sehr negativ und etwa 10 % bis 14 % sind unentschieden. 9 % bis 15 % der Teilnehmer*innen aus den verschiedenen Akteursgruppen hatten noch keine Erfahrungen hierzu gemacht.

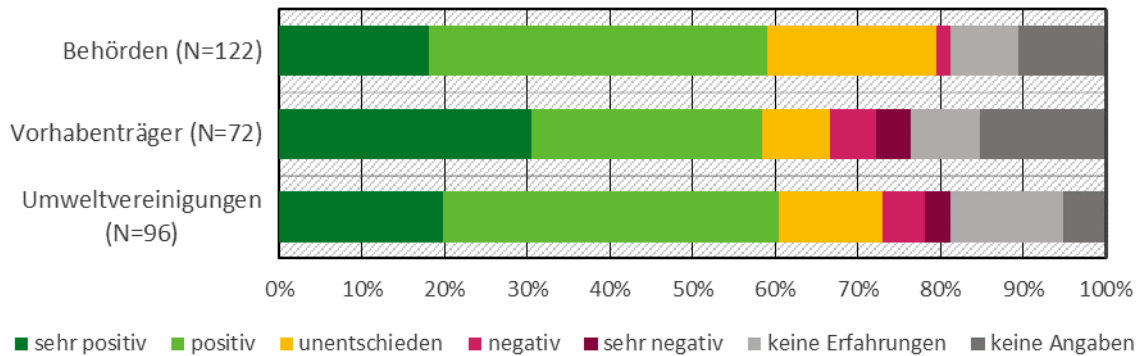
Abbildung 33: Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Bekanntmachung.



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Hinsichtlich der Auslegung verhalten sich die Antworten sehr ähnlich: Positive oder sehr positive Bewertungen erreichten in den Akteursgruppen zwischen 58 % und 60 %. Entgegen der Bekanntmachung erhält dabei die Online-Auslegung von den Umweltvereinigungen die größte Zustimmung. Mit etwa 10 % negativen und sehr negativen Bewertungen fällt spiegelbildlich die negative Bewertung bei den Vorhabenträgern am höchsten aus, während die meisten Unentschiedenen erneut in den Behörden zu finden sind (ca. 21 %). Insgesamt fallen die Antworten der verschiedenen Akteursgruppen dennoch vergleichsweise ähnlich aus.

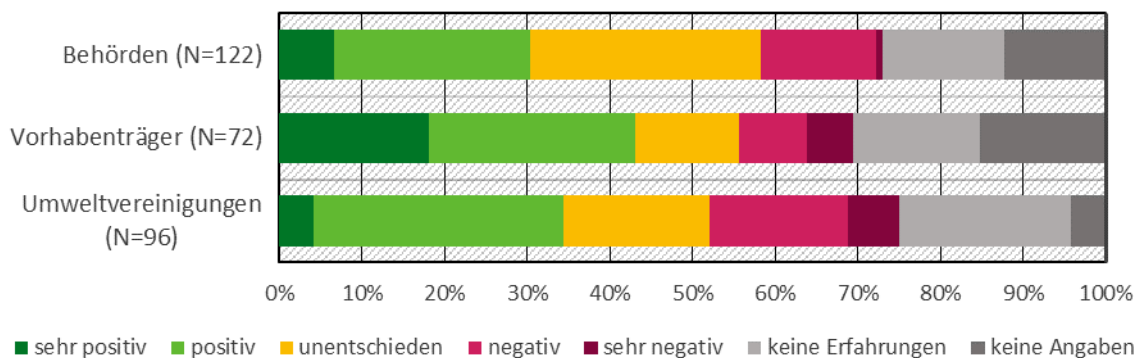
Abbildung 34: Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Auslegung.



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Eine Verschiebung der Bewertung lässt sich dann feststellen, wenn es um Online-Konsultation und Video- bzw. Telefonkonferenz geht, wenn also der Erörterungstermin durch virtuelle Alternativen ersetzt wird. In Bezug auf die Online-Konsultation steigt insbesondere unter den Vertreter*innen von Umweltvereinigungen der Anteil derjenigen, die mit diesem Instrument bisher keine Erfahrungen sammeln konnten (ca. 21 %, sowie 15 % unter den Behörden und 16 % bei den Vorhabenträgern). Die positiven Bewertungen sinken zudem auf etwa 30 % bei den Behördenmitarbeiter*innen, 43 % bei Vorhabenträgern und 34 % bei den Vertreter*innen aus Umweltvereinigungen. Gleichzeitig steigt der Anteil negativer Bewertungen, wobei die Umweltvereinigungen hier die höchsten Werte mit insgesamt 23 % negativen und sehr negativen Antworten erreichen.

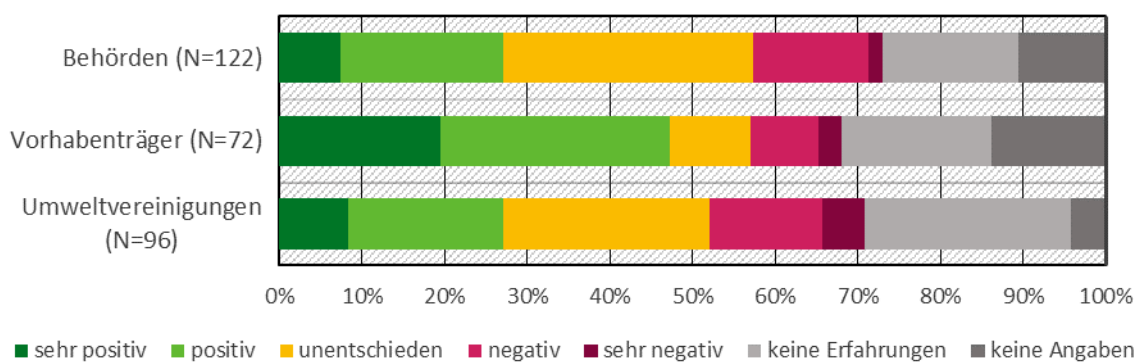
Abbildung 35: Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Online-Konsultation.



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Etwas schlechter, aber fast vergleichbar, schneidet die Video- oder Telefonkonferenz bei der Bewertung ab. Nur noch die Vorhabenträger sind mehrheitlich (wenn Antworten ohne Angaben und Erfahrungen nicht berücksichtigt werden) von diesem Instrument überzeugt (etwa 47 % positive und sehr positive Bewertungen). Die Zustimmung aus Behörden und Umweltverbänden sinkt hier auf jeweils etwa 27 %. Gleichzeitig steigen in diesen Akteursgruppen die Anteile der Unentschiedenen auf etwa 30 % und 25 %. Die negativen Bewertungen sinken bei den Umweltvereinigungen hingegen wieder leicht (ca. 19 %) ab und erreichen ein ähnliches Niveau, wie die Bewertungen aus den Behörden (ca. 15 %). Ähnlich wie bei der Online-Konsultation haben zur Video- und Telefonkonferenz vergleichsweise viele Teilnehmer*innen (zwischen 16 % und 25 %) noch keine Erfahrungen sammeln können.

Abbildung 36: Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung des PlanSiG in Bezug auf die Video- oder Telefonkonferenz.



Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut/UfU.

Bei der Verteilung der Antworten fällt auf, dass die Verfahrenserleichterungen, die das PlanSiG bietet, deutlich positiv von allen Akteursgruppen bewertet werden, soweit es Auslegung und Bekanntmachung betrifft. Insgesamt scheint es eine große Zustimmung zu online-basierten Alternativen zu geben. Die Zustimmung sinkt dann bei der Bewertung der Alternativen zum Erörterungstermin. Auffallend bei den Antworten ist insgesamt, dass ein nicht unerheblicher Teil unentschieden ist hinsichtlich einer Bewertung bzw. keine Erfahrung bisher mit den Verfahrenserleichterungen des PlanSiG gesammelt haben. Eine vorsichtige Einschätzung ist, dass die Alternativen in Pandemiezeiten als Möglichkeit, die Verfahren nicht unterbrechen zu müssen, durchaus als Erleichterung aufgenommen, aber von den Möglichkeiten nicht umfassend Gebrauch gemacht wurden. Insbesondere die hohe Wertigkeit, die dem Erörterungstermin beigemessen wird, spiegelt sich in den geringeren Zustimmungswerten zu den Möglichkeiten, diese virtuell zu ersetzen. Die mit dem Erörterungstermin verbundenen Aufgaben scheinen weniger beziehungsweise schwieriger virtuell erreicht werden zu können.

3.3.9 Erkenntnisse aus der Befragung der weiteren Akteure

Die Erkenntnisse aus der Befragung der Behördenmitarbeiter*innen und Vertreter*innen von Vorhabenträgern und Umweltvereinigungen ergänzen die Erkenntnisse aus der Bürger*innenbefragung. Zunächst ist zu betonen, dass die hier befragten Akteure diejenigen Personen sind, die fundiert zur Öffentlichkeitsbeteiligung Stellung nehmen können. Differenzieren muss man auch hier zwischen den Angaben, die sich auf tatsächliche Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug zur Umweltrelevanz beziehen (Also generiert die Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidungsrelevante Informationen mit Bezug zur Umwelt?) und

den Angaben, die sich auf die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Bezug zur Transparenz, Kommunikation auf Augenhöhe und Austausch- und Diskussionsmöglichkeit beziehen.

98 % der Vorhabenträger und Behördenmitarbeiter*innen, die diese Frage beantwortet haben, gaben jeweils an, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung selten, häufig oder immer Hinweise mit Umweltbezug liefert. Im Umkehrschluss lässt sich festhalten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nur in den allerseltensten Fällen keinen Umweltbezug offenbart. Diese Hinweise kommen demnach sowohl von Trägern öffentlicher Belange als auch von Bürger*innen und Umweltvereinigungen. Die drei befragten Akteursgruppen sind sich zudem einig darin, dass diese Hinweise am wahrscheinlichsten zu weiteren Auflagen und Ersatzmaßnahmen, so gut wie nie aber zu einer Aufgabe, eher selten zu einer Änderung der Planung führen. Dieses Bild deckt sich auch mit dem Screening (s. Kapitel 4). So lässt sich festhalten, dass das Wirkungsmodell an dieser Stelle bestätigt wird.

Von Seiten der Vorhabenträger und Behörden wurde der Aufwand für die Öffentlichkeitsarbeit tendenziell in einem angemessenen Verhältnis zu dessen Nutzen gesehen, wobei hier auch eine nicht unbedeutende Personenanzahl eher nicht oder nicht zustimmte.

Interessant sind zudem die Erkenntnisse zum Erörterungstermin. Obwohl dieser zunehmend in die Kritik geraten ist, in vielen Fällen seine Durchführung ins Ermessen gestellt wurde, zeigt sich hier ein komplett anderes Bild: Der Erörterungstermin und seine Funktionalität als Diskussionsraum wird von allen Akteursgruppen mit sehr überwiegender Mehrheit positiv gesehen. Etwas geringer aber immer noch hoch fiel die Zustimmung dazu aus, ob die Erkenntnisse aus dem Erörterungstermin hilfreich für die weitere Arbeit der Vorhabenträger und Behördenmitarbeiter*innen sind. Insbesondere die Behörden sehen den Erörterungstermin als wichtig an, 63 % werten die dort generierten Hinweise als hilfreich für die weitere Arbeit, immerhin noch knapp 40 % der Vorhabenträger. Daraus lässt sich schließen, dass der Verfahrensschritt Erörterungstermin – bezogen auf die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung – von elementarer Bedeutung ist und so erklärt sich auch, dass viele Behörden trotz der Möglichkeit, vom Erörterungstermin abzusehen, diesen durchführen.

Neben dem Erörterungstermin war auch die informelle Beteiligung Thema in der Befragung. Hier wird deutlich, dass informelle Beteiligung ein regelmäßiger Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Außerdem gaben die befragten Akteursgruppen größtenteils an, dass diese selten bis häufig zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen führen. Insgesamt wird die Öffentlichkeitsbeteiligung von allen drei Akteursgruppen als grundsätzlich sinnvoll eingeschätzt.

Zum PlanSiG wird aus den Ergebnissen der Befragung deutlich, dass die Möglichkeit der Online-Bekanntmachung und Online-Auslegung von den Befragten deutlich positiver bewertet werden also die Online-Konsultation und die Video- bzw. Telefonkonferenz. Damit wird insbesondere die digitale Informationsverbreitung als positiv bewertet, wohingegen sich die Online-Diskussionsformate in der Praxis scheinbar weniger bewährt haben. Insgesamt werden die Möglichkeiten des PlanSiG aber als überwiegend positiv eingeschätzt.

In Bezug auf das Wirkungsmodell liefert die Befragung der Umweltvereinigungen, Behörden und Vorhabenträger Einblicke zu den Stellschrauben Prozess (3) und Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die ökologische Qualität des Entscheids (4). Für den Prozess schätzen die Befragten, dass informelle Beteiligungsformate regelmäßig stattfinden und tendenziell auch eine positive Wirkung auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen haben. Diese Eindrücke sind vor dem Hintergrund des von den Bürger*innen angegebenen Informationsmangels allerdings differenziert zu bewerten. Unterstellt werden kann, dass die informellen Formate, die die Akteure vor Augen hatten bei der Beantwortung der Fragen, eher

nicht informelle Angebote waren, die sich an einen breiten Kreis richteten, sondern vielmehr dem Austausch zwischen Umweltvereinigungen und anderen kommunalen Gremien dienten. Diese Vermutung lässt sich durch das Screening (s. Kapitel 4) bestätigen, dass nachvollziehbare Hinweise auf informelle Formate eher nicht zu finden waren.

Der Erörterungstermin als Prozesselement wird hingegen grundsätzlich positiv eingeschätzt und scheint daher in der Umsetzung eine Diskussion über die eingebrachten (umweltrelevanten) Einwände zu ermöglichen. Im Hinblick auf den Output kann basierend auf den Ergebnissen der Online-Befragung die Annahme, dass Öffentlichkeitsbeteiligung die Repräsentation ökologischer Interessen in Entscheidungsprozessen stärken und so zu einer höheren ökologischen Qualität des Entscheids beitragen kann, bestätigt werden. Hierzu sind insbesondere die Angaben aus den verschiedenen Akteursgruppen zu den umweltbezogenen Hinweisen und deren Relevanz für die weitere Prüfung aussagekräftig.

4 Screening von Zulassungsverfahren

Das Screening ermittelt 100 beispielhafte Fälle von behördlichen Zulassungen, aus denen dann wiederum die Vertiefungsfälle ausgewählt wurden (siehe Kapitel 5). Ziel war es, vor allem quantitative Erkenntnisse über die Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren und ihre Umweltwirkungen zu gewinnen. Dafür sollten die 100 Entscheidungen inhaltlich ein möglichst breites und auch repräsentatives Feld abdecken.

4.1 Methodisches Vorgehen

Die Fallauswahl sollte möglichst umfassend erfolgen, andererseits musste sie sowohl bei der Recherche als auch bei der Analyse handhabbar bleiben. Bei der Recherche der Entscheidungen waren verschiedene Punkte zu beachten, um das Ziel einer möglichst umfassenden empirischen Grundlage zu erreichen. Zunächst wurde der Untersuchungsrahmen eingegrenzt (Untersuchungszeitraum), um sicherzustellen, dass die ausgewählten Fälle auch verwertbar sind, das heißt nur abgeschlossene Verfahren wurden ausgewählt, bei denen auch keine Klage mehr anhängig war. Weitere Kriterien dienten vor allem dazu, das Gesamtbild nicht zu verzerren (regionale und zeitliche Verteilung, Verteilung zwischen Verfahrensarten und -kategorien). Um ein möglichst realitätsnahes Bild zu erreichen, musste außerdem auf das Verhältnis zwischen beklagten und nicht beklagten Entscheidungen geachtet werden.

Die Literaturübersicht hatte bereits gezeigt, dass im Fokus des wissenschaftlichen Interesses überwiegend die Verfahren stehen, die auch von einer generellen medialen Aufmerksamkeit begleitet werden. Auf diese „Großvorhaben“ wie im Titel des Forschungsvorhabens angedeutet – dies sind in der Regel größere planfeststellungsbedürftige Infrastrukturvorhaben – sollte hier nicht das Augenmerk gerichtet, sondern vielmehr auch die Bandbreite der BImSchG-Verfahren abgebildet werden. Gemeinsam mit dem Auftraggeber wurde entschieden, Verfahren zu identifizieren, die den Großteil der alltäglichen Praxis in Deutschland darstellten.

Diese Verteilung wurde grundsätzlich mit den 100 für das Screening ausgewählten Vorhaben erreicht. Innerhalb einzelner Kategorien konnte die gleichmäßige Verteilung teilweise nicht umgesetzt werden (manche Verfahrenskategorien können zeitlich, regional oder bei den nicht beklagten Fällen weniger ausgewogen sein als andere).

Aus praktischen Gründen konnten solche Fälle in der Recherche nicht berücksichtigt werden, bei denen die Planung komplett aufgegeben wurde oder eine ablehnende Behördenentscheidung erging. Diese konnten nicht mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden, denn ein solcher Bescheid wird in aller Regel nicht veröffentlicht. Gibt der Vorhabenträger die Planung auf, ist eine systematische Suche nach Dokumenten ebenfalls kaum möglich. Entsprechend konnte dieser Punkt auch im Screening nicht berücksichtigt werden. Die Möglichkeit, dass (unter anderem) die Öffentlichkeitsbeteiligung auch zu einer Planungsaufgabe oder Neuplanung geführt haben könnte, kann demzufolge in den gefundenen Ergebnissen nicht auftauchen, da sie aus Praktikabilitätsgründen und aufgrund des hohen Aufwandes keinen Eingang in das Screening fanden. Sie sollte aber bei der Analyse der Ergebnisse mitgedacht werden.

Die weiteren Auswahlkriterien werden hier erläutert und begründet, um das Untersuchungsdesign zu verdeutlichen und die Einordnung der Ergebnisse zu ermöglichen.

Untersuchungszeitraum

Die Fallauswahl wurde auf den Zeitraum von 01.01.2005 bis zum 30.06.2019, der den Beginn des Forschungsvorhabens markiert, eingegrenzt. Vorhaben, die vor 2005 abgeschlossen wurden,

sind nicht berücksichtigt worden, um den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Abgeschlossene Fälle (inklusive möglicher Rechtsbehelfe)

Es durften keine Entscheidungen in das Screening gelangen, die später als 30.06.2019 im gerichtlichen Verfahren aufgehoben wurden. Bei den beklagten Fällen war es aufgrund der gerichtlichen Entscheidung relativ leicht, dies sicherzustellen. Nur in Einzelfällen bleibt eine Restunsicherheit, etwa wenn keine Information verfügbar war, ob ein mögliches Rechtsmittel eingelegt wurde. Teilweise gab es auch Informationen über eine eingereichte Klage, ohne dass ein Urteil gefunden werden konnte. Diese Fälle wurden mehrmals recherchiert.

Bei den Entscheidungen, die im Screening als „nicht beklagt“ geführt werden, ist die Situation unsicherer. Im Rahmen der Recherche wurde sowohl in juristischen Datenbanken (juris, beck-online) als auch auf der Seite der jeweiligen Behörde und in allgemeinen Suchmaschinen (Google) nach möglichen Klagen gesucht. Zudem wurde mehrmals ein Abgleich mit der beim UfU vorhandenen umfassenden Klage-Datenbank vollzogen. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass eine Klage eingereicht, bei der Recherche aber nicht gefunden wurde. Das kann zum Beispiel an einer fehlenden Veröffentlichung liegen (insbesondere, falls die Klage zurückgenommen wurde oder sich anderweitig erledigt hat) oder an einer anderen Bezeichnung (etwa Abkürzung von Namen bei juris oder andere Beschreibung des Vorhabens in Tageszeitungen).

Beklagt/nicht beklagt

Das Forschungsvorhaben soll gerade die nicht beklagten Entscheidungen berücksichtigen, die in Deutschland weit in der Überzahl sind.²⁰ Dominant vertreten in der öffentlichen Wahrnehmung und auch bei der Recherche sind aber vor allem beklagte Vorhaben. Dieses Ungleichgewicht konnte auch in der Recherche nicht vollständig aufgelöst werden. Für das Screening wurden (bei sonst gleichmäßiger Verteilung) vorrangig nicht beklagte Entscheidungen ausgewählt.

Regionale Verteilung

Die ausgewählten Fälle sollten sich möglichst breit über das Bundesgebiet verteilen, insbesondere eine angemessene Nord-Süd- sowie Ost-West-Verteilung widerspiegeln. Der Fokus in der Recherche lag auf Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Sachsen. Dies entspricht der Verteilung Nord-Süd und Ost-West und berücksichtigt die vermutlich vergleichsweise großen Verfahrenszahlen in den großen und bevölkerungsstarken Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg. Außerdem konnten hier aufgrund persönlicher Kontakte zusätzliche Fälle von anerkannten Umweltvereinigungen erbeten werden. Um die regionale Verteilung noch zu verbreitern, wurden übrige Fälle, die einzeln recherchiert wurden, wo möglich aus weiteren Bundesländern gewählt. Damit sind zusätzlich vertreten, wenn auch teilweise nur mit einem Vorhaben, die Länder Hessen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt.

Verteilung zwischen BImSchG-Verfahren und Planfeststellungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in BImSchG-Verfahren ist bisher kaum Gegenstand empirischer Untersuchungen. Entsprechend wurde darauf geachtet, angemessen viele BImSchG-Verfahren in die Untersuchung aufzunehmen. Insgesamt waren diese in der Recherche schwieriger zu finden. Die weit überwiegende Zahl von BImSchG-Verfahren gegenüber Planfeststellungsverfahren (laut der Zahlen beim Statistischen Bundesamt) konnte so nicht abgebildet werden. Zum einen

²⁰ 96 % der Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung werden nicht beklagt, siehe Führ et.al. .

müssen hier bereits nicht erfolgreiche Verfahren und solche ohne Öffentlichkeitsbeteiligung abgezogen werden. Zum anderen gelten die erwähnten Schwierigkeiten bei der Recherche dieser Vorhaben.

- ▶ Für die BImSchG-Verfahren wurde darauf geachtet, dass die Recherche sich auf solche mit erfolgter Öffentlichkeitsbeteiligung konzentriert. Teilweise war dies über eine Suche nach durchgeführten Erörterungsterminen möglich.
- ▶ Auch innerhalb der Planfeststellungsverfahren wurde darauf geachtet, nicht zu viele Plangenehmigungen aufzunehmen.
- ▶ Verteilung nach Verfahrenskategorie.

Tabelle 6: Verfahrenskategorien mit der angestrebten Anzahl an untersuchten Vorhaben

Kategorie	Anzahl
Straßenbauvorhaben	14
Schienenwegevorbaben	10
Wasserstraßenvorhaben, Gewässerausbau	13
Abfalldeponien	4
Bergbau	5
Windenergieanlage	16
Tierhaltungsanlagen	8
Leitungsanlage	6
Sonstige Anlagen nach BImSchG	12
Sonstige Planfeststellungsverfahren	12

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Recherche

Für die Recherche waren juristische Datenbanken allein, insbesondere juris, ungeeignet. Diese enthalten nur beklagte Fälle, was der gewünschten Verteilung nicht entspricht. Die Suche auf den Seiten der Regierungspräsidien/Bezirksregierungen gestaltete sich ebenfalls schwierig. Eine systematische Suche ist hier teilweise nicht möglich, sondern muss über Schlagworte in der allgemeinen Suchfunktion durchgeführt werden. Die UVP-Portale der Länder konnten zwar einige Fälle liefern, sie werden allerdings erst seit 2018 regelmäßig aktualisiert und enthalten daher so gut wie keine älteren Verfahren. Bei Verfahren ab 2018 kommt erschwerend hinzu, dass sie oftmals nicht abgeschlossen sind bis zum Ende des hier relevanten Untersuchungszeitraums oder dass Klagen anhängig sind, deren Ausgang trotz mehrmaliger Recherche nicht ermittelt werden konnte. Zudem zeigte sich, dass vor allem BImSchG-Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung systematisch kaum auffindbar sind. Dies gilt umso mehr, wenn es sich nicht um beklagte Entscheidungen handeln soll.

Aus dieser Recherche ergab sich dennoch eine Liste von Fällen, die vor allem über die Seiten der Regierungspräsidien/Bezirksregierungen gefunden wurden. Teilweise gab es aber auch nur Pressemitteilungen, die auf die Entscheidung hinwiesen, aber keinen Zugang zu dem Bescheid selbst. Hinzu kamen Fälle von UVP-Portalen. Eine reine Google-Recherche mit allgemeinen

Schlagworten hatte kaum zusätzlichen Nutzen. Zum Beispiel führte die Nutzung der Suchbegriffe „(Öffentlichkeitsbeteiligung | „Beteiligung* der Öffentlichkeit“) AND (Verfahren | Projekt | Vorhaben) AND (BImSchG | FStrG | KrWG | AbfG | WaStrG | WHG | EnWG)“ hauptsächlich zu Verweisen auf allgemeine Informationsseiten und die Seiten der Verwaltung, über die jeweils eine weitere Recherche erfolgen musste.

Die über die Behördenseiten gefundenen Fälle waren fast ausschließlich auf Infrastrukturvorhaben beschränkt. Zum einen besteht an diesen vielfach ein größeres öffentliches Interesse, so dass mehr Informationen darüber zu finden sind. Zum anderen lassen sie sich auch auf spezialisierten Seiten suchen, wie zum Beispiel für Wasserstraßen²¹. Demgegenüber werden BImSchG-Genehmigungen für Anlagen nach der Richtlinie 2010/85/EU über Industrieemissionen öffentlich bekanntgemacht (§ 10 Abs. 8a BImSchG).²² Eine systematische Recherche ist hier aber nicht möglich. Es scheitert bereits an einem automatischen Ausschluss derjenigen Verfahren, in denen keine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte. Durch die Eingrenzung auf die Verfahrenskategorie und ein Bundesland konnten hier in Einzelfällen weitere Verfahren gefunden werden.

4.2 Der Vorher-Nachher-Vergleich beim Screening

Das Screening diente dazu, einen Überblick über die ausgewählten Entscheidungen und die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesen Verfahren zu gewinnen. Dies erfolgte, indem der Entscheid auf konkrete Hinweise zu umweltbezogenen Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht wurde und, falls auch der Antrag zu dem jeweiligen Verfahren vorhanden war, dieser mit der Entscheidung verglichen und die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf diese Veränderung untersucht wurde. Von einer Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde dabei nur dann ausgegangen, wenn aus den Unterlagen eine Planungsänderung, zusätzliche Auflage o.ä. infolge einer Einwendung hervorging. Auf dieser Ebene der Untersuchung konnte nicht festgestellt werden, ob die durch die Einwendung aufgebrachte Thematik nicht bereits schon seitens der Behörde als entscheidungsrelevant identifiziert wurde. Für diese Einordnung waren beispielsweise Formulierungen, wie “[z]udem wurde die Maßnahmenbeschreibung aufgrund der eingereichten Einwendungen dahingehend geändert, dass [...]” (Wind 7), ausschlaggebend. Als umweltbezogene Wirkungen wurden diese Änderungen dann gewertet, wenn anzunehmen ist, dass sie eine Verbesserung oder Verschlechterung für die Schutzgüter Menschen, kulturelles Erbe, Wasser, Boden, Landschaft, Luft oder Tiere & Pflanzen mit sich bringen. Hierzu wurden etwa der Verzicht auf Pflanzenschutzmittel oder eine verringerte Flächeninanspruchnahme durch das Vorhaben gezählt. Die Sicherstellung von Zufahrtsmöglichkeiten während der Bauarbeiten oder ähnliches wurden hingegen nicht berücksichtigt. Neben den umweltbezogenen Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden auch die Anzahl der Einwendungen insgesamt und die Anzahl der umweltbezogenen Einwendungen durch Bürger*innen, Umweltverbände und Bürgerinitiativen erfasst. Außerdem wurden informelle Beteiligungsformen, die in den Unterlagen und Entscheiden erwähnt wurden in die Auswertung aufgenommen und ob ein Erörterungstermin zu dem jeweiligen Vorhaben stattfand oder nicht.

Die Auswertung der Fälle erfolgte in einer Excel-Tabelle mithilfe folgender Kategorien:

²¹ https://www.gdws.wsv.bund.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Planfeststellungsverfahren/Planfeststellungsverfahren_Formular.html?nn=1214568.

²² S. z. B. beim Regierungspräsidium Darmstadt: <https://rp-darmstadt.hessen.de/presse/%C3%B6ffentliche-bekanntmachungen/umweltinformationen-%C3%BCber-anlagen-nach-der-industrieemissions>, für die Bezirksregierung Köln: https://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/verfahren/52_53_industrieanlagen_genehmigungen/index.html.

- ▶ Titel des Vorhabens
- ▶ Aktenzeichen
- ▶ Verfahrenstyp (PFV oder BImSchG)
- ▶ Verfahrenskategorie (Gesetzesgrundlage)
- ▶ Datum Antragstellung
- ▶ Datum Entscheidung
- ▶ Bundesland
- ▶ Vorhabenträger? öffentlich/privat
- ▶ Einwendungen insgesamt? Ja/nein
- ▶ Umweltrelevante Einwendungen von Bürgern? Ja/nein
- ▶ Einwendungen von Umweltverbänden? Ja/nein
- ▶ Einwendungen von BIs? Ja/nein
 - Einwendungen (gesamt und je nach Akteur) wurden jeweils mit Anzahl angegeben, wenn möglich
- ▶ EÖT? Ja/nein
- ▶ Datum EÖT
- ▶ informelle Beteiligung? Ja/nein.
 - Wenn ja, genauere Hinweise auffindbar?
- ▶ Einwendungen -> Umweltauswirkungen (positiv, keine, negativ)
- ▶ Welches Schutzgut betreffen die Änderungen? (Menschen, kulturelles Erbe, Wasser, Boden, Landschaft, Luft, Tiere & Pflanzen)
- ▶ Änderungskategorie durch Einwendungen (keine, Einstellung des Vorhabens, Standortänderung, Änderung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen/ sonstige Auflagen, Änderung planerische und technische Ausgestaltung des Vorhabens)
- ▶ genaue Änderung durch Einwendungen (Kurze Beschreibung der konkreten Änderung)
- ▶ Textnachweis
- ▶ Planänderung?
- ▶ Rechtsmittel nach Beschluss/Genehmigung
- ▶ Angaben zu Kosten im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▶ Bemerkungen (falls Auffälligkeiten gefunden wurden)
- ▶ Eignung als Vertiefungsfall?

4.3 Erkenntnisse aus dem Screening

Zur Einordnung der Erkenntnisse des Screenings ist zu beachten, dass diese sich darauf beschränken müssen, was dem Entscheid und den weiteren Unterlagen des jeweiligen Verfahrens zu entnehmen war. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle für die Forschungsfragen relevanten Hinweise auch dokumentiert sind. Die Unterlagen und auch die Bescheide bzw. Planfeststellungen weichen insofern teilweise deutlich in ihrer Ausführlichkeit untereinander ab, insbesondere in Bezug auf Hinweise zur informellen/formellen Öffentlichkeitsbeteiligung und die Darstellung von Einwendungen. So wurde nicht immer ausgeführt, von wem diese stammten und wie mit den erhaltenen Hinweisen umgegangen wurde. In der vertieften Untersuchung der 15 ausgewählten Screeningfälle konnten diese Lücken geschlossen werden. Teilweise war eine nachträgliche Korrektur der Ergebnisse des Screenings nötig, da sich im Rahmen der Interviews herausstellte, dass eine informelle Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hatte. Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen lassen sich aber dennoch folgende Erkenntnisse gewinnen.

4.3.1 Einwendungen mit Umweltrelevanz

Umweltrelevante Einwendungen wurden in der Mehrzahl der untersuchten Fälle eingebracht. Unter den Verfahren ohne umweltrelevante Einwendungen waren sowohl Planfeststellungsverfahren als auch Verfahren nach dem BImSchG. Soweit erkennbar werden die umweltrelevanten Einwendungen von Umweltverbänden und häufig auch von Bürger*innen vorgebracht. Je nach Verfahrenskategorie können allerdings auf Seiten der Bürger*innen eigene Interessen in den Vordergrund treten (bei großen Infrastrukturvorhaben richtet sich ein großer Teil der Einwendungen von Bürger*innen gegen das Vorhaben an sich und die genaue Planung (Straßen- oder Trassenführung) mit einem Fokus auf der Inanspruchnahme des eigenen Grundstücks oder die Nähe dazu. Es gibt aber auch allgemeine Einwendungen mit Umweltbezug (zum Beispiel zur Sinnhaftigkeit einer bestimmten Planung in Zeiten des Klimawandels). Soweit es konkrete Einwendungen mit Umweltbezug gibt, gibt es sowohl solche mit individuellem Interesse des Einwendenden (insbesondere Lärm oder Luftverschmutzung) als auch altruistische, die allgemein den Natur- oder Tierschutz betreffen.

Setzt man dieses Ergebnis mit den Erkenntnissen aus der Befragung in Bezug, zeigt sich ein klares Bild: die Öffentlichkeitsbeteiligung generiert Einwendungen mit Umweltrelevanz.

4.3.2 Beteiligung und Behandlung von Umweltverbänden und Bürger*innen

Insgesamt konnte keine bevorzugte Behandlung von Umweltverbänden erkannt werden, aber auch keine systematische Benachteiligung. Die Frage nach der Behandlung von Umweltverbänden beschränkt sich dabei nicht auf die Behandlung von deren Einwendungen, sondern ist auch durch vorherige Hinweise erkennbar oder durch eine Einbindung von Umweltvereinigungen in weitere Maßnahmen durch die Behörde²³.

Sofern die Behörde entsprechende Hinweise aufgreift, ist dies in den ausgewerteten Unterlagen nicht unbedingt als Beteiligung der Umweltverbände oder der Bürger*innen oder der TöB erkennbar bzw. benannt. Teilweise werden Einwendungen nach Thema gesammelt dargestellt und inhaltlich behandelt, teilweise sortiert nach Einwender*in (auch in diesem Fall erfolgt nicht

²³ PFV_WaStrG 3 (Kolkssicherung Wehr Wieblingen): Zusage, dass LNV, BUND und NABU in Ausführungsplanung eingebunden werden.

immer eine Unterscheidung zwischen Bürger*innen und Verbänden).²⁴ Sofern die Herkunft der Einwendung nachvollziehbar ist, werden Einwendungen von Verbänden nicht erkennbar anders behandelt. Tendenziell werden ausführliche und sachliche Einwendungen entsprechend ausführlich behandelt.

An dieser Stelle bietet es sich an, ebenfalls auf die Ergebnisse der Befragung hinzuweisen. Auch hier decken sich die Ergebnisse, siehe dazu Abbildung 18. Dass die Umweltvereinigungen diejenigen sind, die umweltrelevante Hinweise liefern, wurde im Vorfeld der Erhebung unterstellt und hat sich hier auch bestätigt. Dass es aber auch die Bürger*innen sind, die insgesamt zu umweltrelevanten Hinweisen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung beitragen, ist in dieser Deutlichkeit neu. Die Befragung ergab auch, dass viele umweltrelevante Hinweise von den TöBs vorgebracht werden. Dazu können in den Vertiefungsfällen noch Hinweise gesammelt werden. Insgesamt stand diese Akteursgruppe bei der Frage der Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Forschungsvorhaben jedoch nicht im Vordergrund und verdient sicherlich an anderer Stelle eine entsprechende Vertiefung.

4.3.3 Auseinandersetzung mit den Einwendungen

Die Form und Tiefe, mit der sich die jeweilige Behörde mit Einwendungen auseinandersetzt, unterscheidet sich sehr stark. Hinzu kommt, dass in den Entscheidungen in der Regel nur auf solche Einwendungen ausführlich eingegangen wird, die die Behörde letztlich ablehnt. Wenn Einwendungen nachgegangen wird bzw. die Behörde diesen ein Entscheidungsgewicht beimisst, wird dies in der Regel nicht gesondert ausgewiesen. Sofern (informell) Anregungen aufgenommen werden erfolgt dies ebenfalls nicht unbedingt ausdrücklich. Insgesamt ist der Wille einer Behörde möglicherweise begrenzt, ausführlich darzulegen, dass sie einen bestimmten Punkt erst infolge einer Einwendung erkannte.²⁵

Weiterhin konnte kein per se unterschiedlicher Maßstab zwischen BImSchG-Genehmigungen und Planfeststellungsverfahren erkannt werden. Inhaltlich komplexe Fragen und entsprechend umfangreiche Einwendungen wurden in BImSchG-Genehmigungsverfahren nicht erkennbar anders behandelt als in Planfeststellungsverfahren.

4.3.4 Erörterungstermine

In einem Großteil der untersuchten Fälle fanden Erörterungstermine statt. In anderen Fällen wurden Erörterungstermine abgesagt. Es wurde deutlich, dass dies nicht nur dann der Fall war, wenn es keine Einwendungen gab. Vielmehr wurden Erörterungstermine teilweise trotz bestehender Einwendungen abgesagt und teilweise, ohne diese gesondert zu erläutern. In einem Fall gab es eine einzige Einwendung, die entsprechend aufgenommen wurde (intensivierte Baustellenüberwachung).²⁶ In einem anderen Fall wurde eine unklare Anzahl an Einwendungen aufgegriffen.²⁷ In zwei weiteren Fällen haben die Einwender*innen dem angekündigten Verzicht auf einen Erörterungstermin nicht widersprochen, wobei in einem der Fälle zuvor ein

²⁴ Entsprechend kann auch die Anzahl der Einwendungen nicht immer sicher bestimmt werden. Soweit die Entscheidung eine genaue Anzahl angab oder sie sich ermitteln lassen konnte, wurde diese übernommen. Eine reine Darstellung nach Inhalt lässt aber keine Rückschlüsse auf die Anzahl der Einwender*innen zu.

²⁵ Beispielhaft im Fall PFV_WHG 8 (WBV Schwartau Anbindung an den Talraum): „Die Einwendungen wurden zur Kenntnis genommen und sind im Erörterungstermin weitestgehend in Abstimmung mit Herrn Behrends (NABU SH) ausgeräumt worden.“

²⁶ BImSchG_Sons 3 (DLR Errichtung und Betrieb Testposition P8.3 (Testen von Triebwerken und Turbopumpen)).

²⁷ PFV_Str 5 (Straßenquerung als Brückenbauwerk K 40,1 (Schäferweg)): „Im Hinblick auf sein Vorhaben und die im Vorfeld dazu im Anhörungsverfahren abgegebenen Einwendungen und Stellungnahmen hat der Vorhabenträger verschiedene Zusagen gemacht, die hiermit bestätigt und damit verbindlich zum Gegenstand dieser Plangenehmigung werden.“

Einwohnerggespräch durchgeführt worden war, an dem auch Einwender*innen teilgenommen hatten.

Das Screening lässt sich an dieser Stelle in Bezug zur Befragung setzen. Bis auf die Tatsache, dass die Durchführung des Erörterungstermines den Regelfall darstellt, können aus dem Vorher-Nachher-Vergleich des Screenings keine inhaltlichen Erkenntnisse über die Wirkung des Erörterungstermines gewonnen werden.

4.3.5 Informelle Formate

Konkrete Hinweise in den Unterlagen, dass informelle Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat, war in den gescreenteten Entscheidungen die Ausnahme. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass entsprechende Formate entweder beim Screening nicht gefunden wurde (zum Beispiel aufgrund versteckter Formulierungen) oder sie stattfanden, obwohl entsprechende Hinweise in der Entscheidung nicht zu finden waren (zum Beispiel Informationsveranstaltungen)²⁸. Teilweise finden Runde Tische und Informationsveranstaltungen auch im Nachgang zu einer Entscheidung statt.²⁹ Solche Beteiligungen konnten aber nicht über das systematische Screening aufgenommen werden. Sofern sie zufällig auf andere Weise während der Recherche bekannt wurden, erfolgte eine entsprechende Kennzeichnung.

4.3.6 Umweltwirkung

Das Screening ergibt unterschiedliche Ergebnisse zur potenziellen Umweltwirkung. Eine negative Umweltwirkung konnte in keiner der untersuchten Entscheidungen festgestellt werden (auch wenn es in einem Fall eine widerstreitende Wirkung gab³⁰). Positive Umweltwirkungen können sich regelmäßig aus unterschiedlichen (meist eher kleineren) Anpassungen im Verfahrensablauf ergeben. Insgesamt kam es in rund 1/3 der Fälle dazu. Dazu zählen zum Beispiel:

- ▶ Forderung nach zusätzlichen Untersuchungen,
- ▶ Überarbeitung von Unterlagen,
- ▶ Monitoring von Maßnahmen,
- ▶ Informationskonzepte,
- ▶ Überprüfung von Tiervorkommen vor Beginn der Maßnahme.

Vereinzelt lassen sich auch Änderungen an den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen oder weitere Auflagen finden. Grundlegende Änderungen sind die Ausnahme und erfolgen tendenziell dort, wo es keine klaren gesetzlichen Regelungen gibt.

Zwei Punkte müssen dabei beachtet werden: Innerhalb des Screenings ist es schwierig, eine für die Umwelt potenziell bzw. voraussichtlich positiv wirkende Entscheidung nachweisbar auf die

²⁸ S. zum Beispiel PFV_Strom 3 (Höchstspannungsfreileitung Wahle-Mecklar Teilabschnitt A (zwischen Wahle und Lamspringe)): Der Vorhabenträger schreibt auf seiner eigenen Internetseite „Während der gesamten Umsetzung des Projekts haben der Bodenschutz sowie der Dialog und die Zusammenarbeit mit allen Anwohnern oberste Priorität. [...] die bereits während der Planungsphase begonnene erfolgreiche Zusammenarbeit mit allen berührten Anwohnern wird fortgesetzt“. In der Entscheidung selbst ist das nicht erkennbar.

²⁹ PFV_WaStrG 4 (Dammsanierung Müritz-Elde-Wasserstraße und Störwasserstraße).

³⁰ PFV_Str 4 (K 7743 Ortsumgehung Markdorf). Einerseits wurde auf Hinweis eines Umweltverbandes angeordnet, dass zum Schutz der Fische der zu verlegende Abschnitt eines Baches vorher abzufischen war. Andererseits wurden Wirtschaftswege überarbeitet, was zu einer „zusätzlichen Beeinträchtigung der Schutzgüter Boden sowie Tiere und Pflanzen“ führte.

Öffentlichkeitsbeteiligung zurückzuführen. Oft ist der Bescheid diesbezüglich nicht eindeutig und „verweist“ zum Beispiel für Einwendungen auf bestimmte Nebenbestimmungen. Ohne weitere Recherche ist dann nicht erkennbar, ob diese Nebenbestimmungen ohnehin vorgesehen waren oder ob sie im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgenommen beziehungsweise inwieweit sie verändert wurden. Teilweise bringen Umweltverbände und Behörden auch die gleichen Hinweise.³¹ Und, eine positive Umweltwirkung kann auch darin bestehen, dass ein Vorhaben komplett aufgegeben wird. Ein solcher Fall wäre aufgrund der oben beschriebenen Beschränkungen in der Recherche aber gar nicht Teil des Screenings geworden.

Wie stark bzw. wie deutlich die (potenzielle) Umweltwirkung auf die Beteiligung zurückzuführen sein muss, wird noch bei der vertieften Betrachtung diskutiert. Auch die Rolle der TöB kann hier nicht näher beleuchtet werden. Es zeigt sich aber, dass sich Umweltwirkung verstärken können, wenn die Öffentlichkeit und die TöB ähnliche Einwendungen bzw. Stellungnahmen abgeben. Auch nehmen TöB erkennbar die Aufgabe wahr, auf mögliche negative Umweltwirkungen hinzuweisen.

Die Forschenden unterstellen eine positive Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung sofern das Argument, dass zu einer Veränderung geführt hat, von einer Einwendung stammt. Es ist damit im Rahmen dieser Untersuchung unerheblich, ob die Behörde „von selbst“ darauf gekommen wäre, da dieser Punkt nicht auf Basis objektiv auswertbarer Unterlagen überprüfbar ist. Nicht unmittelbar die Planung verändernde Maßnahmen wie z. B. eine Umweltbegleitung oder ein Baustellenmonitoring wurden ebenfalls als positive Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligung gewertet, da auch sie helfen, den Umweltzustand dauerhaft positiv zu beeinflussen und auch aus dem Kontext des UVPG (§ 28 und § 45) bekannt sind. In den Vertiefungsfällen wurde diese Differenzierung zwischen Planänderungen und sonstigen Änderungen in der Untersuchung der Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgegriffen.

³¹ Z. B. PFV_Str 5 (Straßenquerung als Brückenbauwerk K 40,1 (Schäferweg)): „Berücksichtigung bzw. Umsetzung der von der unteren Naturschutzbehörde des Kreises Herford und dem Landesbüro der Naturschutzverbände geforderten Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen zugunsten der im Schotterbett der DB-Strecke Löhne - Rheine potentiell vorkommenden Waldeidechse“.

5 Vertiefte Untersuchung von 15 Fallbeispielen

Die Untersuchung der Vertiefungsfälle hatte das Ziel, die bisherigen Erkenntnisse und Annahmen intensiver zu untersuchen. Dabei ermöglichte die vertiefte Untersuchung einzelner Verfahren ein genaueres Bild von den Abläufen und Wirkungsweisen der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie den kausalen Zusammenhängen in Bezug auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei wurden auch erste Hinweise für die Kosten-Nutzen-Analyse gesammelt. Gesucht wurde bspw. nach Hinweisen, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung dazu geführt hat, dass weitere (kostenverursachende) Auflagen festgelegt wurden. Im Gegenzug wurden Hinweise identifiziert, welcher Nutzen sich durch die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Umwelt (Flächeninanspruchnahme oder Verringerung von Immissionen als Beispiele) und für den Vorhabenträger ergeben haben. Nutzen für den Vorhabenträger können sein: ein verringertes Klagerisiko, das frühzeitige Identifizieren von materiellen Rechtsfragen, die zu bewältigen sind und ähnliches.

5.1 Methodik der vertiefenden Falluntersuchung

Die 15 Vertiefungsfälle sind aus der Gesamtheit der 100 Fälle des Screenings ausgewählt worden. Für diese Auswahl wurden sowohl Ausschlusskriterien als auch Richtlinien definiert. Die Ausschlusskriterien fokussierten auf die wesentlichen Aspekte, die hier im Vordergrund stehen. Die Richtlinien sollten einer möglichst ausgewogenen Betrachtung dienen und die Vielfältigkeit der zu untersuchenden Verfahren sicherstellen.

Als Ausschlusskriterien wurden festgelegt:

- ▶ Verfahren dürfen nicht älter als 10 Jahre sein.

Dieses Kriterium dient dazu, rein tatsächliche Hindernisse für die Realisierung der Interviews zu verhindern wie Personalwechsel oder das Ausscheiden aus dem beruflichen Leben der anzufragenden Personen. Auch das Erinnerungsvermögen der zu Interviewenden konnte so berücksichtigt werden.

- ▶ Einwendungen mit Umweltbezug von Umweltvereinigungen und/oder von Bürger*innen liegen vor.

Dieses Kriterium schließt die Verfahren ohne umweltrelevante Einwendungen aus, die für die Vertiefungsfälle als nicht relevant eingestuft werden.

- ▶ Erörterungstermin fand statt.³²

Die Untersuchung der Relevanz des Erörterungstermines für mögliche Umweltwirkungen wird so ermöglicht.

Innerhalb der dann ausgewählten Fälle wurden folgende Richtlinien beachtet:

- ▶ Gleichmäßige Verteilung von Genehmigungen und Planfeststellungen;
- ▶ Gleichmäßige Verteilung zwischen den verschiedenen Sektoren;
- ▶ Regionale Verteilung;

³² In einem Fall erfolgte aufgrund der geringen Zahl der Einwendungen nur eine schriftliche Antwort.

- ▶ Verteilung zwischen den Verfahren, bei denen auf Basis des Screenings eine Änderung mit Umweltrelevanz stattgefunden hat bzw. keine Änderung mit Umweltrelevanz identifiziert wurde.
- ▶ Falls dann Hinweise auf stattgefundene informelle Formate bzw. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits auf Screening-Ebene identifiziert werden konnten, sind diese bevorzugt ausgewählt worden, um auch die Wirkungsweisen informeller Öffentlichkeitsbeteiligung betrachten zu können.
- ▶ Möglichst geringe Anzahl von Verfahren, gegen die Rechtsmittel eingelegt wurden, da die Umweltwirkung von (Umweltverbands-)Klagen kein Fokus der Untersuchung darstellt und bereits vielfältig untersucht wurde (siehe z.B. Habigt et al. 2021).

Für eine Übersicht über die Vertiefungsfälle wurden Steckbriefe erarbeitet (Anlage D). In ihnen wurden die Verfahrensschritte zusammengefasst, Einwendungen und sich aus den Einwendungen ergebenden Planänderungen oder Auflagen. Die Steckbriefe enthalten alle Details, die sich anhand aller bisher verfügbaren Unterlagen ermitteln lassen und dienen den Forschenden als Basis für die Interviews. Sämtliche vorliegende Verfahrensunterlagen wurden auf die Frage untersucht, ob und in welchem Verfahrensschritt von der Öffentlichkeit Änderungen erreicht wurden und welche Änderungen erreicht wurden. Offene Fragen, die sich aus den Unterlagen für die Interviews ergaben, wurden notiert und ergänzend zu den Fragen des Interviewleitfadens (siehe unten) in den Interviews gestellt.

Die Interviews dienen mithin der Überprüfung der Ergebnisse der Forschenden aus der Auswertung der Unterlagen, der Ermittlung der Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Akteure sowie der Verfügbarkeit von Daten als Grundlage der Kosten-Nutzen-Analyse. Zusätzlich wurde analysiert, ob sich hemmende und fördernde Faktoren der (Umweltwirkungen der) Öffentlichkeitsbeteiligung konkreter erfassen lassen, als es die Literatur-Übersicht ermöglichte. Nach Abschluss der Interviews wurden die Steckbriefe überarbeitet.

Die Behörden, Vorhabenträger und Umweltvereinigungen oder Bürgerinitiativen, soweit möglich auch Bürger*innen, sind kontaktiert worden mit der Bitte, sich zu beteiligen. Ein Empfehlungsschreiben des UBA mit der Bitte um Teilnahme wurde angefügt. In den Fällen, in denen noch das Protokoll des Erörterungstermins fehlt, wurde dies ebenfalls angefragt. Anzumerken ist, dass die Protokolle des Erörterungstermins (Online-Recherche für das Screening) in der Regel nicht veröffentlicht sind. Auch die Nachfrage bei Behörden oder dem Vorhabenträger führte nicht immer dazu, dass die Protokolle herausgegeben wurden, oft unter Verweis auf den Datenschutz und auf den Aufwand, die Protokolle zu anonymisieren. Auf eine Anfrage auf Herausgabe nach dem Umweltinformationsgesetz (UIG) wurde abgesehen.

Die Interviews wurden mithilfe eines Interviewleitfadens semi-strukturiert durchgeführt. Der Interviewleitfaden enthält vier Themenblöcke:

- ▶ Verifizierung der bisherigen Ergebnisse
Wichtig war es insbesondere Erkenntnisse hinsichtlich möglicherweise schwer in den Dokumenten zu identifizierenden Fakten, wie eingelegt Rechtsmittel, informelle Beteiligungsformate, genaue Anzahl der eingegangenen Einwendungen, etc. zu gewinnen.
- ▶ Konkretisierung der Umweltwirkungen
Wichtig war es insb. bei Änderungen den genauen Zeitpunkt im Verfahren herauszufinden sowie allgemein den Umgang mit den Einwendungen.
- ▶ Konkretisierung Kosten/Nutzen

- Persönliche Eindrücke zur Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung
Abfrage zur Zufriedenheit bezüglich des Vorhabens, aber auch zur Öffentlichkeitsbeteiligung allgemein.

Die Interviews wurden zu eigenen Zwecken aufgezeichnet, um im Nachgang einzelne Antworten besser nachvollziehen zu können. Anschließend wurden die Aufzeichnungen gelöscht. Die Namen der Interviewpartner*innen sowie Namen von Verbänden etc. wurden anonymisiert. Über eine Datenschutzerklärung wurden die Interviewpartner*innen über das Vorgehen, sowie über die weitere Verwendung ihrer Daten, aufgeklärt und willigten ein.

Zur internen Auswertung der Interviews wurde ein Tabellendokument erstellt. Dieses enthält die zusammengefassten Antworten der Interviewpartner*innen und ermöglicht, die Antworten je nach Fall, sowie nach Interviewgruppe (Vorhabenträger, Verbände...) zu sortieren. Dabei wurde der Teil der Interviewfragen, welche sich allgemein auf den Fall bezogen und wo in der Regel einheitliche Antworten zu erwarten waren, zusammengefasst. Es wurde aber auch die Möglichkeit gegeben, unterschiedliche Einschätzung der Verfahrensbeteiligten kenntlich zu machen. Die Tabelle enthält Antwortoptionen. Ein gemeinsames Verständnis der Antwortoptionen wurde seitens der Interviewführenden entwickelt.

5.2 Auswahl und Beschreibung der Fälle

Anhand der genannten Ausschlusskriterien und Richtlinien wurden folgende 15 Vorhaben als Vertiefungsfälle ausgewählt:

1. ABS Berlin-Rostock (511ppa/049-2300#001-3413)
2. B 66 Bielefeld - Leopoldshöhe/Asemissen (25.4.34-01-2/10)
3. Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn (591ppw/063-2015#021)
4. Errichtung und Betrieb zweier erdgasbetriebener Heißwasserkessel (54.1a4-8823)
5. Straßenverbindung Bad Elster (C32-0522/839/15)
6. Erweiterung Lagerung Abfälle Leipzig (36.00-36.11.02/GE-LS-0781-16/8a-04/14)³³
7. Wesentliche Änderung der bestehenden Masthähnchenanlage Straßkirchen (43- 1711/1)
8. Gasleitung Schwandorf – Forchheim (21.1- 3321.0 – 2- 28)
9. Höchstspannungsfreileitung Wahle-Mecklar Teilabschnitt A (zwischen Wahle und Lamspringe) (P213-05020-10 WM A)
10. Kolksicherung Wehr Wieblingen (R23-143.3-Ne/018-07)
11. Müllheizkraftwerk Offenbach (IV/F 42.1-100g 12.03-EVO-HMV OF-13)
12. Naturnahe Entwicklung Berkel und Berkelquelle (54.09.01.05-007)
13. Süderweiterung Kiessandtagebau Mühlberg Werk II (m 30-1.2-1-4)
14. Windenergieanlagen bei Diepholz (63 DH 03648/2015/71)
15. Windenergieanlage Salzbergen (65-640.45/2090/2018/120)

Im Laufe der Interviewphase wurden drei ursprünglich ausgesuchte Fälle durch andere Verfahren mit vergleichbaren Merkmalen ersetzt (siehe Kapitel 5.3). In allen ausgewählten Verfahren wurden umweltrelevante Einwendungen mit Umweltbezug eingebracht. Insgesamt wurden mit der Auswahl neun Planfeststellungsverfahren und sechs Verfahren nach dem BImSchG berücksichtigt. Die Anzahl der berücksichtigten Verfahrenstypen beträgt elf, wobei jeweils zwei Verfahren zum Bau von Windenergieanlagen, zum (Um)bau von Straßen und von Schienenwegen sowie zwei Verfahren nach dem Energiewirtschaftsgesetz vertieft untersucht

³³ Ein Interview mit dem Vorhabenträger wurde zugesichert, aber verschob sich terminlich so häufig, dass von einer Realisierung im Rahmen der Bearbeitung nicht ausgegangen werden konnte.

wurden. Die 15 Verfahren wurden zudem in acht verschiedenen Bundesländern durchgeführt. In den Steckbriefen findet sich jeweils eine Beschreibung der Fälle (siehe Anlage).

5.3 Interviews

Im Rahmen der Organisation der Interviews gab es teilweise Schwierigkeiten, Ansprechpartner*innen überhaupt zu identifizieren und solche zu finden, die sich bereit erklärten, Interviews zu führen. Gewisse Problemkonstellationen traten regelmäßig auf, sie werden im Folgenden kurz umrissen, um als „lessons learnt“ für die Konzeption ähnlicher Untersuchungen zu dienen.

Herausfordernd gestaltete sich insbesondere die Identifikation von Privatpersonen als Einwender*innen, da deren Namen und Kontakte aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben nicht ermittelbar waren. In einigen Fällen konnten über andere Wege diese Einwender*innen ausfindig gemacht werden (Zeitungsberichte, Telefonbucheinträge etc.), dies war allerdings sehr zeitintensiv. Die Rücklaufquote zu den Anfragen war sehr unterschiedlich. Oftmals gab es auch bei mehreren Nachfragen keine Antwort. Zum Teil wurde eine Beantwortung aus Zeitmangelgründen abgelehnt, viele thematisierten dabei die Mehrbelastung aufgrund der Pandemiesituation. Da die Fälle alle mindestens zwei Jahre alt waren³⁴, z.T. auch deutlich mehr, hatte sich zwischenzeitlich oft die Personalsituation geändert. Teilweise wollten sich Personen nicht (weiter) zu dem Vorhaben äußern, das war insbesondere der Fall, wo das Vorhaben sehr konfliktträchtig vor Ort war.

Bei drei Fällen war es jedoch nicht möglich, beteiligte Personen für ein Interview ausfindig zu machen. In zwei Fällen gab es keine Einwendungen von Bürgerinitiativen oder Verbänden, sondern lediglich von Privatpersonen oder Konkurrenten. Wie schon beschrieben, war eine Nennung der Namen der Einwender*innen nicht möglich. Im ursprünglichen Tierhaltungsfall bekamen die Forschenden zudem den Hinweis, dass keine*r der Einwender*innen vor Ort ansässig war, es handelte sich um standardisierte Einwendungen gegen Tierhaltungsanlagen. Auch eine Rückfrage bei der Plattform, welche einen Einwendungsvordruck anbot, blieb erfolglos. Auch hier spielte der Datenschutz eine Rolle. Dieser Fall konnte durch einen anderen Tierhaltungsfall in Bayern ersetzt werden (Fall Erweiterung der Masthähnchenanlage). Hier gab es zwar auch Einwender*innen, die einen Einwendungsvordruck benutzten, aber auch Einwendungen von Personen vor Ort, die über eine Zeitungsrecherche ausfindig gemacht werden konnten, sowie Einwendungen durch einen ortsansässigen Umweltverband. In einem weiteren zunächst ausgewählten Fall war zum Zeitpunkt der Anfrage noch eine Klage anhängig, so dass keine der beteiligten Personen zu einem Interview bereit war. Dieser Fall wurde durch den Fall „Straßenverbindung Bad Elster“ ersetzt. Den dritten Fall zu ersetzen, gestaltete sich schwierig, da in dieser Verfahrenskategorie (BlmSchG-„sonstiges“) es oftmals gar keine Einwendungen gab und wenn, diese fast immer zurückgewiesen wurden. Da aufgrund der Verteilung ein Fall mit Änderungen gewählt werden musste gestaltete sich die Suche sehr zeitaufwendig. Auch eine Nachfrage bei Umweltverbänden führte nicht sofort zum Erfolg.

Die Interviews wurden zwischen Oktober 2021 und September 2022 per Videokonferenzsystem oder telefonisch geführt. Die Dauer der Interviews betrug jeweils zwischen 30 bis 90 Minuten. Zu jedem Vertiefungsfall fanden zwischen zwei und fünf Interviews mit meist einem und teilweise bis zu fünf Interviewten statt. Dabei konnte bis auf einen Fall sichergestellt werden, dass jeweils entweder ein*e Mitarbeiter*in der Zulassungsbehörde oder des Vorhabenträgers

³⁴ Für das Screening war festgelegt, dass die Fälle vor dem 30.06.2019 abgeschlossen sein mussten, siehe dazu 4.2.

und ein*e Bürger*in bzw. Verband, welcher Bürger*innen bei den Einwendungen unterstützt oder Vertreter*in eines Umwelt- bzw. Naturschutzverbands interviewt wurden.

5.4 Erkenntnisse aus den Vertiefungsfällen

Tabelle 7: Kurzbeschreibung der Vertiefungsfälle

Vertiefungsfall	Name	Verfahrenstyp	Verfahrenskategorie	Bundesland	UVP	Einwendungen	Umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen	Umweltrelevante Einwendungen von Umweltverbänden	Umweltrelevante Einwendungen von Bürgerinitiativen	Umweltrelevante Einwendungen von EÖT	Informelle Beteiligung ³⁵	Umweltwirkung	Rechtsmittel
Fall 1	ABS Berlin Rostock	PFV	AEG	BB	Ja *	Ja (11) *	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Positiv *	Nein *
Fall 2	B66 Bielefeld	PFV	FStrG	NW	Ja	Ja (140)	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja (Informationsveranstaltung, Einzelgespräche) *	Positiv	Ja (1) *
Fall 3	Breisacher Bahn	PFV	AEG	BW	Ja	Ja (124)	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja (Info-Veranstaltung) *	Positiv	Ja (1) *
Fall 4	Heißwasserkessel	BlmSchG	Sonstiges	BW	Nein	Ja (3)	Ja	Nein	Ja *	Ja	Ja (Gesprächsangebot) *	Unterschiedl. Einschätzung Kausalität, positiv	Nein
Fall 5	Straßenverbindung Bad Elster	PFV	FStrG	SN	Ja	Ja (11)	Ja	Nein *	Nein	Ja	Ja (Vor-Ort-Termine) *	Keine	Ja (2) *
Fall 6	Lagerung Abfälle Leipzig	BlmSchG	Sonstiges	SN	Nein	Ja (1)	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein	Positiv	Nein

³⁵ durch Behörde oder Vorhabenträger.

Vertiefungsfall	Name	Verfahrenstyp	Verfahrenskategorie	Bundesland	UVP	Einwendungen	Umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen	Umweltrelevante Einwendungen von Umweltverbänden	Umweltrelevante Einwendungen von Bürgerinitiativen	Umweltrelevante Einwendungen von EÖT	Informelle Beteiligung ³⁵	Umweltwirkung	Rechtsmittel
Fall 7	Erweiterung Masthähnchenstall	BlmSchG	TH	BY	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein (Informveranstaltung privat organisiert)	Unterschiedl. Einschätzung Kausalität, positiv *	Nein
Fall 8	Gasleitung Schwandorf - Forchheim	PFV	EnWG	BY	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja, Gespräche, Vor-Ort Termine	Teilweise positiv, teilweise unterschiedl. Bewertung der Änderung *	Ja (1) *
Fall 9	Höchstspannungsleitung und -erdkabel	PFV	EnWG	NI	Ja	Ja (urspr. 598, 1. Änderung 119, 2. Änderung 26)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja (Informveranstaltung VHT, Vor-Ort Termine) *	Teilweise positiv, teilweise unterschiedl. Bewertung der Änderung *	Ja (1)
Fall 10	Kolksicherung Wieblingen	PFV	WStrG	BW	Ja	Ja (1)	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja (mit anderen Verfahren zusammen) *	Positiv	Nein
Fall 11	Müllheizkraftwerk Offenbach	BlmSchG	ABF	HE	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja (Informveranstaltung) *	Positiv *	Nein
Fall 12	Berkelquelle	PFV	WHG	NW	Ja	Ja (8)	Ja	Ja *	Ja	Ja	Ja (Informveranstaltung) *	Positiv, teilweise unterschiedliche Bewertung	Nein

Vertiefungsfall	Name	Verfahrenstyp	Verfahrenskategorie	Bundesland	UVP	Einwendungen	Umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen	Umweltrelevante Einwendungen von Umweltverbänden	Umweltrelevante Einwendungen von Bürgerinitiativen	Umweltrelevante Einwendungen von EÖT	Informelle Beteiligung ³⁵	Umweltwirkung	Rechtsmittel
Fall 13	Süderweiterung Kiessandtagebau	PFV	BBergG	BB	Ja	Ja (178)	Ja	Ja	Ja *	Ja	Ja (runde Tische) *	Positiv	Nein
Fall 14	Windenergieanlagen Diepholz	BImSchG	WEA	NI	Ja	Ja (16)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja (Treffen, Telefonate, etc.) *	Positiv *	Ja (3) *
Fall 15	Windenergieanlagen Salzbergen	BImSchG	WEA	NI	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Keine *	Nein *

* Sternchen: Änderungen im Vergleich zum Screening. Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Im Verlauf der Untersuchung der 15 Vertiefungsfälle konnten die Erkenntnisse aus dem Screening bezüglich der grundsätzlichen Angaben überprüft und diese entsprechend überarbeitet werden. In 13 von den ursprünglich ausgewählten 15 Fällen sind dadurch Änderungen, beispielsweise bezüglich der Angaben zu informeller Beteiligung, Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung oder Anzahl der eingelegten Rechtsmittel, ergeben. Das Screening konnte die Informationen, die gleichzeitig auch Pflichtangaben des Genehmigungsbescheids/Planfeststellungsbeschlusses sind, zuverlässig ermitteln, wie etwa die Verfahrensart, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung und ob es private Einwendungen gab. Informationen außerhalb des formellen Beteiligungsverfahrens – etwa zur informellen Beteiligung oder zu Rechtsmitteln, oder überhaupt Hintergrundinformationen zum Verfahren – etwa zur Kausalität der Öffentlichkeitsbeteiligung für eine Umweltwirkung - lassen sich so nicht sicher gewinnen. Dies war auch nicht die Aufgabe des Screenings. Ziel war es, eine Grundgesamtheit von 100 Fällen zu generieren, auf dessen Basis überblickshaft die Eckdaten der Verfahren nachvollziehbar dargestellt werden konnten.

In elf Fällen konnten im Rahmen der vertieften Untersuchung informelle Beteiligungsformate identifiziert werden, die durch das Screening nicht offensichtlich geworden waren. Dazu gehörten insbesondere Informationsveranstaltungen aber auch Vor-Ort-Termine oder Telefonate zwischen den Beteiligten. In zwei Fällen wich die zuvor identifizierte Anzahl an Einwendungen von der tatsächlichen ab, da im entsprechenden Planfeststellungsbeschluss nicht alle Einwendungen aufgelistet worden waren. In zwei Fällen mussten die Angaben zu umweltrelevanten Einwendungen von Seiten der Umweltverbände angepasst werden, da diese in einem Fall in den Dokumenten nicht ersichtlich gewesen waren und im anderen Fall die vorhandene Einwendung eines Umweltverbands sich als nicht umweltrelevant herausstellte, da lediglich eine grundsätzliche Zustimmung zum Vorhaben ausgedrückt wurde. Eine Änderung bezüglich der Einschätzung der Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung ergab sich in sechs Fällen. In zwei Fällen wurde bekannt, dass sich auch Bürgerinitiativen an dem Verfahren beteiligt hatten. In zwei Fällen wurden durch die Interviews zusätzliche Informationen zu den Umweltauswirkungen der Änderung bekannt, nicht alle Interviewten teilten die Auffassung, dass die Änderungen positiv für die Umwelt zu bewerten war. Eine unterschiedliche Einschätzung der Beteiligten wurde vermerkt. In zwei weiteren Fällen wurden Umweltwirkungen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung aufgefunden, die erst nach Veröffentlichung des jeweiligen Planfeststellungsbeschlusses erwirkt wurden, einmal durch einen Widerspruch und einmal im Rahmen eines Planergänzungsverfahrens. Dass nachträgliche Ereignisse im Screening kaum erfasst werden konnten, wird auch mit Blick auf die eingelegten Rechtsmittel deutlich. Hier konnten in sieben Fällen die Angaben überarbeitet werden, da entweder ausgeschlossen werden konnte, dass es in den jeweiligen Fällen eine Klage gab in denen dies zuvor unklar war oder doch eingelegte Rechtsmittel in einem Fall identifiziert werden konnten zu denen vorher keine Hinweise gefunden worden waren.

Entsprechen der genannten Änderungen sind die Merkmale der 15 Vertiefungsfälle wie folgt zusammenzufassen: In allen Fällen wurden umweltrelevanten Einwendungen von der Öffentlichkeit eingebracht. In sieben Fällen haben sich auf diese Weise sowohl Bürger*innen als auch Umweltverbände beteiligt. In vier Fällen haben nur Bürger*innen umweltrelevante Einwendungen vorgebracht und in drei Fällen nur Umweltvereinigungen. Bürgerinitiativen waren in fünf Fällen mit entsprechenden Einwänden beteiligt. Ein Erörterungstermin wurde in 14 der 15 Fälle durchgeführt. In der überwiegenden Anzahl der Fälle (elf) fand im Laufe des Verfahrens eine Art von informeller Beteiligung statt. Nur in zwei Fällen konnte gar keine Umweltwirkung festgestellt werden. In acht Fällen stellt sich die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung als positiv dar, während es in fünf weiteren Fällen unterschiedliche Einschätzungen gibt, aber tendenziell eine positive Wirkung festzustellen ist. Gegen sechs der 15

Verfahren wurde ein Rechtsmittel eingelegt, wobei diese sowohl umweltrelevanten als auch andere Verfahrensaspekte behandelten.

5.4.1 Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Vertiefungsfällen

Die Öffentlichkeitsbeteiligung konnte in 13 der 15 Vertiefungsfälle Änderungen erreichen, von denen begründet angenommen werden kann, dass diese positive Umweltwirkungen erzielten. Im Hinblick auf diese Einschätzung ist hinzuzufügen, dass diese Änderungen nicht immer ausschließlich oder eindeutig auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgeführt werden. In der folgenden Zusammenfassung der erzielten Änderungen sowie der Art und Weise, wie diese erreicht werden konnten, werden nur die Änderungen aufgeführt, die auf Basis der Ergebnisse der vorgenommenen Untersuchungen von der Öffentlichkeit zumindest durch eine anteilige Rolle erreicht worden sind. Mögliche begünstigende Faktoren für diese Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung werden in Kapitel 5.4.3 ausführlich dargestellt.

Umweltrelevante Änderungen der jeweiligen Planungen wurden in acht Fällen unmittelbar aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen. Diese Änderungen können unterschieden werden in eine Rücknahme bestimmter Antragsbestandteile, indem aus dem Antrag etwa das Schreddern gefährlichen Altholzes der Kategorie 4 aus dem Antrag zur Erweiterung der Lagerung von Abfällen bei Leipzig entfernt wurde, Änderungen der konkreten Planung, beispielsweise einer leicht veränderten Linienführung der Gasleitung zwischen Schwandorf und Forchheim, und einer Ergänzung der Planung, etwa durch ein Planungsergänzungsverfahren zur Verbesserung des Lärmschutzes des Vorhabens ABS Berlin-Rostock. Einschränkend ist hierbei hinzuzufügen, dass einigen Planänderungen im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung ambivalente Umweltwirkungen zugeschrieben werden können, wobei dies nicht immer nur den Interessen der Öffentlichkeit zugeschrieben werden kann. So wurde etwa bei der Renaturierung der Berkelquelle der Erhalt der vorhandenen Teichfläche durch die Öffentlichkeit erwirkt, diese hätte nach Einschätzung verschiedener beteiligter Personen mit neutraler bis positiver Umweltwirkung umgesetzt werden können, wurde aber so geplant und umgesetzt, dass letztendlich eine tendenziell negative Umweltwirkung konstatiert wurde. Ähnlich ambivalent wurde die leicht veränderte Linienführung der Gasleitung zwischen Schwandorf und Forchheim bewertet, da so zwar weniger Fläche in Anspruch genommen wurde, die Leitung nun aber durch ein FFH-Gebiet führt. Auch bezüglich der Frage, ob eine Erdverkabelung einer Höchstspannungsleitung als bessere Umweltoption zu bewerten ist, gab es unterschiedliche Auffassungen.

Die meisten umweltrelevanten Änderungen fanden durch Veränderung oder Ergänzung der Nebenbestimmungen oder im Landschaftspflegerischen Begleitplan, insb. im Bereich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, statt. Hier gab es in neun Fällen Veränderung durch die Öffentlichkeitsbeteiligung. Zusätzliche Auflagen, unter anderem zu Abschaltzeiten, konnten beispielsweise für die Windenergieanlagen bei Diepholz im Rahmen eines Vergleichs erzielt werden. Leichte Änderungen der genauen Ausführung der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme wurden im Fall Kolkssicherung Wieblingen erreicht.

In sechs Fällen wurden aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung weitere Untersuchungen durchgeführt. So wurde beispielsweise im Fall Kiessandabbau ein Gutachten zu den Auswirkungen des Tagebaus auf die verfügbare Grundwassermenge und -qualität der Hausbrunnen angefertigt.

In einem Fall (Erweiterung Masthähnchenanlage) war die Öffentlichkeitsbeteiligung dafür (mit-) verantwortlich, dass eine weitere Genehmigung eingeholt wurde.

5.4.2 Zustandekommen der Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Vertiefungsfällen

Die meisten umweltrelevanten Änderungen wurden von der Öffentlichkeit entweder nach den Einwendungen oder nach dem Erörterungstermin erreicht. Da es teilweise pro Fall mehrere umweltrelevante Änderungen gab, werden hier manche Fälle mehrfach aufgezählt. In sechs Fällen war schon aufgrund der Einwendungen deutlich geworden, dass Änderungen notwendig sind und diese wurden dementsprechend teilweise auch bereits vor dem Erörterungstermin eingearbeitet, wie im Verfahren zur Breisacher Bahn. In sieben Fällen wurde der Erörterungstermin als entscheidender Moment für bestimmte Änderungen gesehen, oftmals bezog sich das auf untergeordnete Punkte wie weitere Gutachten. Im Fall Windenergieanlagen bei Diepholz wurden die Einwendungen erst durch eine positiv beschiedene Klage berücksichtigt. Im Fall ABS Berlin Rostock bedurfte es ein Planergänzungsverfahren für eine Verbesserung des Lärmschutzes. In drei Fällen war der Änderungszeitpunkt außerhalb des „formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsfenster“, in drei Fällen gab es Änderungen bereits vor Einreichung der Pläne, in zwei ergab es sich zu einem unbestimmten Zeitpunkt aus dem informellen Austausch zwischen Vorhabenträgern und Betroffenen.

Von wem die Änderungen erreicht wurde ist in den untersuchten Fällen unterschiedlich. In manchen Fällen gab es mehrere Änderungen, die auf verschiedene Akteure zurückzuführen sind, so dass diese Fälle auch mehrfach in der Zählung auftauchen. So beispielsweise beim Ausbau der B 66 Bielefeld– die schallschutzbezogenen Änderungen wurden von Bürger*innen vorgetragen, die Änderungen im Bereich der Ausgleich und Ersatzmaßnahme von einem Umweltverband. In fünf Fällen wurde (ein Teil) der Änderungen von den Bürger*innen erreicht, in sechs Fällen von den Bürger*innen zusammen mit einem Umweltverband oder einer Bürgerinitiative. In zwei Fällen haben nicht-staatliche TöBs³⁶ die Bürger*innen bei der Argumentation unterstützt. In sechs Fällen lässt sich (ein Teil) der Änderungen allein auf die Argumente der Umweltverbänden/Bürgerinitiativen zurückführen.

5.4.3 Beeinflussende Faktoren

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse in Bezug auf die jeweils die Umweltwirkung beeinflussenden Faktoren ist nicht einfach. Oft haben mehrere Faktoren mit unterschiedlichen Anteilen dazu geführt, dass es umweltrelevante Änderungen gab oder dass diese nicht zustande kamen. Einige Grundannahmen lassen sich jedoch feststellen.

So gab es mehrere Fälle, in denen rechtliche Argumente vorgebracht wurden, die zu Änderungen führten. So ist im Fall der Erweiterung der Masthähnchenanlage die Änderung des Antrags von konventioneller Haltung auf Privathofhaltung darauf zurückzuführen, dass der ursprüngliche Antrag so nicht hätte genehmigt werden können, da die Voraussetzungen der Privilegierung nicht erfüllt gewesen wären. Diese Frage ist jedoch nicht eindeutig gesetzlich festgelegt, die Bürger*innen und der Umweltverband hatten dazu eine ausführliche rechtliche Begründung und neuste Urteile vorgelegt. In zwei weiteren Fällen war dies ebenfalls ein Faktor für die Änderung.

Das Finden von Sachfehlern oder Lücken in den Unterlagen ist ein weiterer häufiger Grund für Änderungen. Beispielsweise gab es in den Vertiefungsfällen auch fehlende Berechnung zum Schallschutz für einige Häuser (Breisacher Bahn) oder ein fehlendes Bewusstsein, dass eine Grundwassernutzung durch Hausbrunnen stattfand (B 66 Bielefeld), und daher die Grundwasserauswirkungen besonders beachtet werden mussten.

³⁶ Welche auch keine Umweltverbände darstellen, es geht hier um Verbände im Bereich der Landwirtschaft.

In drei Fällen haben Vor-Ort Termine dazu geführt, dass es Änderungen gab, so zum Beispiel in der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme im Fall der Kolksicherung in Wieblingen. Auch andere Formen des informellen Austauschs ermöglichten, dass die Forderungen aus der Öffentlichkeit besser verstanden wurden und so beispielsweise im Fall der Süderweiterung des Kiessandtagebaus Maßnahmen zum Bodenschutz aufgenommen wurden.

Besondere Rechtskenntnisse lagen meistens vor, wenn die Einwendungen von Hauptamtlichen betreut wurde, wie beispielsweise im Fall B 66 bei Bielefeld, oder wenn ein sehr hohes Engagement von Bürger*innen vorlag, wie im Fall der Erweiterung der Masthähnchenanlage. Auch besondere Sachkenntnisse erforderte oftmals, dass ein hohes privates Engagement von Bürger*innen oder Ehrenamtlichen bei Umweltverbänden gezeigt wurde, die beispielsweise in die Neu-Kartierung im Fall der Windenergieanlagen bei Diepholz gesteckt wurden. Ein weiterer Faktor war die Unterstützung der Bürger*innen durch nicht-staatliche TöBs³⁷ bei der Einwendungserstellung, die zudem teilweise eigene Informationsveranstaltungen koordinierten und ihre Interessensgruppe in Verhandlungen vertraten. Im Fall der Gasleitung Schwandorf-Forchheim und der Höchstspannungsleitung und Erdverkabelung wurden Betroffene bei ihren Einwendungen unterstützt und konnten so erreichen, dass flächenschonendere Lösungen gefunden wurden.

In zwei Fällen wurden die gleichen Argumente sowohl aus der Öffentlichkeit als auch von staatlichen TöBs vorgetragen, so hatte im Fall ABS Berlin-Rostock die Stadt die gleichen Forderungen wie private Einwender*innen. Im Fall der Erweiterung der Masthähnchenanlage teilte die Naturschutzbehörde die Ausführungen des Umweltverbandes zum Insektenschutz und bat, ursprünglich vorgesehene Maßnahmen zur Begrenzung der Beleuchtung wieder als Nebenbestimmungen aufzunehmen.

Der Versuch, mehr Akzeptanz für das Vorhaben zu schaffen, war ein weiterer Faktor, insbesondere in den Verfahren, wo die flächenmäßige Inanspruchnahme einzelner Grundstücke verringert werden konnte (Höchstspannungsleitung und -erdkabel, sowie Gasleitung Schwandorf Forchheim). Aber Akzeptanzschaffung wurde auch manchmal als Begründung genannt, warum zusätzliche Gutachten angefertigt wurden. Im Fall des Müllheizkraftwerks Offenbach wurde beispielsweise eine Analyse der Partikel auf dem Grundstück eines Einwenders durchgeführt, obwohl es unwahrscheinlich war, dass diese vom Müllheizkraftwerk stammten. Im Fall der Erweiterung der Masthähnchenanlage wurde aufgrund der „Stimmung vor Ort“ vom Vorhabenträgers eine (seiner Ansicht nach rechtlich nicht nötige) Immissionsprognose beigelegt.

³⁷ Siehe vorherige Fußnote.

6 Kosten-Nutzen-Analyse

6.1 Methodisches Vorgehen

Die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) schafft einen Rahmen für den Vergleich der Kosten und Nutzen einer Umweltregelung bzw. einer Umweltmaßnahme. Die Ausgestaltung der Analyse kann von einer rein qualitativen Analyse bis zu einer vollständig quantitativen (und monetarisierten) Analyse reichen, wobei die Monetarisierung von Umweltauswirkungen aufgrund von Datenlücken oft schwerfällt, was einen vollständigen Vergleich der Kosten und Nutzen verhindern kann (u.a. Dehnhardt et al. 2008, Tröltzsch et al. 2012, Porsch et al. 2011; Bünger & Matthey 2018).

Prinzipiell wird die KNA angewendet, um zu bestimmen, ob eine Maßnahme aus der Perspektive der ökonomischen Effizienz lohnend ist. Das bedeutet normalerweise: der Schwerpunkt liegt auf der monetären Bewertung der Auswirkungen vorgeschlagener Maßnahmen, um die effizienteste Maßnahme identifizieren zu können (BMF 2011, Bundeskanzleramt 2014).

Die zugrunde liegenden Prinzipien werden allgemein auch zur Bestimmung von Kosten-Nutzen-Verhältnissen von Regelungen angewendet, indem alle Wirkungen eines Vorhabens nach ökonomischen Opportunitätskosten bewertet werden. Man kann so die Kosten und den Nutzen von Umweltmaßnahmen bestimmen, die für die Gesellschaft bei der Nutzung von Umweltgütern entstehen. Folglich kann eine KNA feststellen, ob ein bestimmtes Vorhaben in dem Sinne „begründet“ ist, dass der Nutzen für die Gesellschaft die Kosten des Vorhabens mindestens aufwiegt.

Die Qualität der KNA ist immer von der Qualität der zugrunde liegenden Daten abhängig. Da die Analyse einem iterativen Prinzip folgt, kann in manchen Fällen bereits in der Primärphase durch Identifizierung und Vergleich der Hauptauswirkungen festgestellt werden, ob die Regelung ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist oder die Kosten den Nutzen in unangemessener Weise übersteigen.

Ziel in diesem Projekt war es, beispielhaft Verfahren hinsichtlich der Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu untersuchen und dies auch hinsichtlich der Betrachtung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses. Die KNA fokussiert auf die Kosten und den Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung, z.B. in dem Bezug auf mögliche Kosteneinsparungen genommen wird; denkbar durch die Verhinderung von Fehlplanungen, durch die rechtzeitige Kenntnis von Umweltbelangen und dem Erkennen kostengünstiger Lösungen, aber auch durch zeitliche Beschleunigung von Prozessen. Eine Monetarisierung dieser Kosten und die Gegenüberstellung des Nutzens wird dabei vor allem aus Sicht des Vorhabenträgers diskutiert. Weitere Akteursgruppen (Behörden, Umweltvereinigungen und Bürger*innen) sind ebenfalls Gegenstand der Analyse.

Gesamtwirtschaftliche Perspektive

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist ein monetäres Verfahren, mit dem auch die gesamtwirtschaftliche Perspektive eingenommen werden kann. Grundsätzlich wird zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Verfahren unterschieden. Einzelwirtschaftliche Verfahren haben nur geringe Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft. Im Gegensatz dazu haben gesamtwirtschaftliche Verfahren einen Einfluss auf die Gesamtwirtschaft. Die Anwendung der jeweiligen monetären bzw. nicht-monetären Verfahren richtet sich nach der Art der Maßnahme, dem Ziel der Maßnahme und den Auswirkungen der Maßnahme (BMF 2011).

Im Rahmen dieses Vorhabens wurde keine gesamtwirtschaftliche Betrachtung vorgenommen. Für Umweltregelungen und Regelungsbereiche mit gesamtwirtschaftlicher Relevanz, insbesondere bei sektorübergreifenden Regelungen oder bei Regelungen, die in Verbindung mit größeren Investitionsflüssen stehen, ist der Einsatz eines gesamtwirtschaftlichen Analyseinstrumentariums sinnvoll. Dies ist bei den betrachteten Vorhaben nicht der Fall, da sie zum einen ausschließlich regional relevant sind und zum anderen nur Kosten einfließen, die der Öffentlichkeitsbeteiligung zuzuschreiben sind. Daher wurden keine direkten oder indirekten Produktions- und Beschäftigungseffekte, die durch Investitionen oder Produktionsaktivitäten in bestimmten Sektoren ausgelöst werden, berechnet.

Die Datenerhebung erfolgte im Rahmen der Vertiefungsfälle durch Experteninterviews. Daten zu Kosten und Nutzen, die aus der Online-Recherche des Screenings gewonnen wurden, erwiesen sich als nicht aussagekräftig. Für die Erstellung der Leitfragen wurde die vorhandene Literatur ausgewertet, um insbesondere auf der Nutzenseite Hinweise zu Quantifizierungsaspekten aufzunehmen (u.a. BMF 2011; Öko-Institut et al. 2022).

Die Auswertung der Literatur zeigt: Zum überwiegenden Teil werden nur qualitative Kosten-Nutzen-Aspekte diskutiert. Deutlich wurde auch, dass auf der Kostenseite Personal- und Sachkosten für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung auftreten. Die Quantifizierung dieser Kostenpositionen ist durch eine Zeiterfassung des Personals monetarisierbar. Hier wurde im Zuge der Interviews erfragt, ob diesbezüglich Daten zur Bewertung vorliegen.

Der Öffentlichkeitsbeteiligung werden in der Literatur sowie der empirischen Wirkungsforschung (s. Anlage 0) wichtige (teils interagierende) Ziele und Funktionen zugeschrieben. Diese umfassen unter anderem:

- ▶ bessere Berücksichtigung von Umweltinteressen durch Informationsgewinn (ökologische Effektivität);
- ▶ Kosteneinsparungen z.B. durch Vermeidung von Fehlplanungen oder das Erkennen kostengünstiger Lösungen (Effizienz);
- ▶ Berücksichtigung der Anliegen Beteiligter und Dritter, Konfliktminderung (Rechtsschutz; soziale Akzeptanz),
- ▶ Vermeidung von Klagen (u.a. höhere Effektivität des eingesetzten Personals, da Arbeitsstunden für die Bearbeitung von Klagen entfallen), sowie
- ▶ bessere öffentliche Kontrolle (Transparenz & Kontrolle).

Im Zuge der vertieften Untersuchung von Fallbeispielen (s. Kapitel 5 wurden Interviews mithilfe eines Interviewleitfadens semi-strukturiert durchgeführt. Zur Methodikbeschreibung und Ablauf der Interviews sei an dieser Stelle auf Kapitel 5.1 verwiesen. Der Interviewleitfaden enthält u.a. einen Themenblock zu Kosten-Nutzen-Aspekten (s. Box sowie Anlage A).

Leitfragen zu Kosten und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Haben Sie im Vorfeld mit Zustimmung oder Ablehnung gerechnet bzw. an die Umweltverbände: wie war Ihre Einstellung zum Vorhaben?

Hat sich diese Einschätzung im Laufe der Öffentlichkeitsbeteiligung verändert – inwiefern und an welchem Punkt des Verfahrens?

Gab es (mehr/weniger) Klagen als Sie erwartet haben? Waren diese Klagen erfolgreich und wenn ja: warum?

Welche Kosten/Aufwendungen sind Ihnen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden? (z.B. reguläre Kosten für Raummiete für Info-Veranstaltungen, Moderation, Kosten Erörterungstermin, Gutachter für öffentliche Anhörung etc.) und bezogen auf zusätzliche Anforderungen, die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erst hervorgingen (z.B. weitere Gutachten, Planänderung etc.). Gibt es dazu konkrete Zahlen?

Konnten geplante Kosten durch die Öffentlichkeitsbeteiligung minimiert werden? Beispiele: Erkennen einer möglichen Fehlplanung durch die rechtzeitige Kenntnis von Umweltbelangen, Umsetzung von kostengünstigeren technischen Lösungen, aber auch durch zeitliche Beschleunigung (Verringerung von Arbeitsstunden für Bearbeitung der Einwendungen, weniger Personaleinsatz in der Verwaltung,) Gibt es dazu konkrete Zahlen? (z.B. Anzahl Arbeitsstunden, Anzahl Personal, Stellenhöhen etc.)

Welcher Umweltnutzen ist durch die Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden (z.B. vermiedene Schadstoffeinträge in Wasser/Boden, weitere Reduktion von Treibhausgasen, verminderte Flächeninanspruchnahme etc.)?

Wie hoch waren Ihre Gesamtkosten/Aufwände des Verfahrens? Speziell für Vorhabenträger: Wie hoch waren die Gesamtkosten im Vergleich zur Vorhabenrealisierung (inklusive Verfahrenskosten, Gebühren, Personal, mögliche Klagen, etc.)? Wer hat die Kosten getragen?

Ziel der Interviews war es, Aussagen zu den Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung zu eruieren. Dabei setzen wir die Kosten der Beteiligung ins Verhältnis zu:

- ▶ den Einsparungen (Klagekosten, alternative teurere Lösungen, Zinskosten),
- ▶ den Gesamtausgaben,
- ▶ der eingesparten Zeit (frühere Fertigstellung),
- ▶ (ggf. monetarisierten) vermiedenen Umwelteffekten. Bei den zu betrachtenden Schutzgütern orientieren wir uns an § 2 Abs. 1 UVPG (Mensch, Tier, Pflanzen, biologische Vielfalt, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft).

Im Folgenden werden die ausgewählten Fallbeispiele vorgestellt (s. Kapitel 6.2). Die Ergebnisse der Befragungen werden in Kapitel 6.3 präsentiert. Dabei wird jeder Fall einzeln beschrieben und hinsichtlich der Kosten und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert.

Datenqualität: Quantitative vs. qualitative Bewertung

Die Ergebnisse der Interviews zeigen: der Umweltnutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich monetär kaum beziffern. Dies liegt zum einen an fehlenden Informationen und zum anderen an Abgrenzungsschwierigkeiten, welche Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung in welcher Höhe zugerechnet werden können. Auch ein Vergleich mit den Gesamtkosten des Vorhabens war nicht möglich, da für kein Vorhaben Gesamtkosten des Verfahrens (auch nach wiederholtem Nachfragen) vorlagen bzw. nicht mitgeteilt worden. Entsprechend können die vorliegenden Kosten nicht in Bezug zu den Gesamtkosten des Vorhabens gesetzt werden. Eine quantitative Bewertung

der Kosten und des Nutzens war daher nicht möglich. Die Monetarisierung des Umweltnutzen auf Grundlage der UBA-Methodenkonvention³⁸ konnte somit nicht erfolgen.

Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse wurden für die Analyse des Nutzens qualitative Bewertungskategorien definiert, die eine Beschreibung und Vergleichbarkeit der fünf Vorhaben ermöglichen. So konnten auch übergreifende Erkenntnisse (s. Kapitel 6.4) abgeleitet werden. Folgende Nutzenkategorien wurden diskutiert: a) Was konnte durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden? b) Rechtmäßigkeit der Planung c) Einfluss auf die Verfahrensdauer d) Klagerisiko e) Akzeptanz f) Kooperation g) Umweltschutzaspekte h) Verhinderung von Fehlplanung i) Was wäre ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erreicht worden j) Monitoring. In Kapitel 6.3 wird auf die Bewertungskategorien näher eingegangen.

Deutlich wird: Um eine vollständige Erhebung aller finanzieller Aufwendungen im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung sicher zu stellen, müssen derartige Umweltvorhaben von Anfang an begleitet werden. Leitfäden und Vorlagen zur Datenerhebung würden aus wissenschaftlicher Sicht sehr zum Erkenntnisgewinn beitragen. Dies könnte die Relevanz der Öffentlichkeitsbeteiligung weiter stärken.

6.2 Auswahl und Beschreibung der Fälle

Im Zuge der Auswahl von 15 Vertiefungsfällen (s. Kapitel 5.2) wurden fünf Fälle für die KNA identifiziert. Dies lag überwiegend daran, dass für diese Vorhaben von den interviewten Personen (mindestens drei, maximal fünf Personen pro Vorhaben) Kostendaten zur Verfügung gestellt und Nutzen adressiert werden konnte. Es wurden alle Akteursgruppen angesprochen: Vorhabenträger, Behörden, Einwender*innen, Umweltvereinigungen und Bürger*innen.

Bei den Vertiefungsfällen handelt es sich um:

- ▶ B 66 Bielefeld - Leopoldshöhe/Asemissen (25.4.34-01-2/10) – Fall 2
- ▶ Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn (591ppw/063-2015#021) – Fall 3
- ▶ Kolksicherung Wehr Wieblingen (R23-143.3-Ne/018-07) – Fall 10
- ▶ Naturnahe Entwicklung Berkel und Berkelquelle (54.09.01.05-007) – Fall 12
- ▶ Windenergieanlagen bei Diepholz (63 DH 03648/2015/71) – Fall 14

Beim Vorhaben (1) 25.4.34-01-2/10 handelt es sich um den Neubau der B 66 im Abschnitt Bielefeld –Leopoldshöhe/Asemissen von Bau-km 0+000 bis Bau-km 2+120. Die neue Trasse verläuft dabei entweder auf der alten Trassenführung oder parallel zu der bereits bestehenden Straße. Durch das Straßenneubauvorhaben sind die Umweltschutzgüter Wasser, Boden (Versiegelung), Lärm (während der Bauzeit und später Verkehrslärm), Artenschutz, Klima betroffen. Insbesondere wurde erwartet, dass mit der neuen Verbindungsstraße Flächen durch Überbauung versiegelt werden, Biototypen betroffen sind aber auch Lärm und Treibhausgasemissionen (u.a. durch Baufahrzeuge) zu erwarten sind. Das Vorhaben wurde im Zeitraum 2010 bis 2015 durchgeführt. Es gab eine Klage, bei der sich jedoch außergerichtlich (Planänderungsgenehmigung) geeinigt wurde. Es gab Einwendungen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitere Details sind den Steckbriefen in Anlage D zu entnehmen.

³⁸ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/methodenkonvention-30-zur-ermittlung-von-0>, zuletzt abgerufen am 20.10.2022.

Beim Vorhaben (2) 591ppw/063-2015#021 handelt es sich um die Elektrifizierung einer Bahnstrecke im Bereich des Zweckverbands Regio-Nahverkehr Freiburg, d.h. in der Stadt Freiburg und den beiden angrenzenden Landkreisen Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald. Für die dicht besiedelte Region stellt der öffentliche Nahverkehr eine hochwertige Alternative zum Individualverkehr dar. Denn: die Verkehrsbelastung auf den Straßen wird reduziert und damit einhergehend wird zur Senkung von Treibhausgas- und Feinstaubemissionen beigetragen. Gegenstand des Vorhabens ist:

- ▶ die Elektrifizierung der Strecke;
- ▶ die Erhöhung der zulässigen Geschwindigkeit in einigen Abschnitten von 80 km/h auf 100 km/h bzw. 120 km/h und entsprechende Anpassungsmaßnahmen;
- ▶ der Umbau der Gleisanlagen im Bahnhof Gottenheim;
- ▶ Umbauten in Bahnhöfen und Haltepunkten, insbesondere zur Herstellung der Barrierefreiheit;
- ▶ der Neubau eines Haltepunkts Freiburg-Landwasser, welcher den zurückzubauenden Haltepunkt Freiburg-West ersetzt;
- ▶ die Auflassung von Bahnübergängen.

Das Vorhaben wurde im Zeitraum 2015 bis 2018 durchgeführt. Es gab keine Klage, jedoch wurden Einwendungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Elektrosmog, Lärm durch Erhöhung der Zugtaktung) sowie umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen und Umweltverbänden (z.B. Änderung der Schallschutzmaßnahmen) vorgebracht. Mit dem Vorhaben werden die Umweltschutzgüter Lärm und Flächeninanspruchnahme adressiert. Weitere Details sind den Steckbriefen in Anlage D zu entnehmen.

Beim Vorhaben (3) R23-143.3-Ne/018-07 handelt es sich um die Sicherung eines Kolks im Altneckar unterhalb der Wehranlage Wieblingen. Das Vorhaben umfasst im Wesentlichen:

- ▶ die Verbauung des Kolkes unterhalb des Wehres Wieblingen zur Befestigung der Gewässersohle,
- ▶ die Errichtung einer Zufahrtsrampe am linksseitigen Neckarufer zwischen Vangerowstraße und Kraftwerkskanal,
- ▶ die Anlage eines Flachuferbereichs mit Tiefenwasserbereichen als landschaftspflegerische Maßnahme.

Der Planfeststellungsbereich erstreckt sich von Neckar-km 22,220 A bis 22,380 A für die Maßnahmen zur Kolksicherung sowie von Neckar-km 20,900 A bis 21,300 A für die landschaftspflegerische Maßnahmen. Das Vorhaben wurde im Zeitraum 2015 bis 2018 durchgeführt. Es gab Einwendungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. zum Schutz des Fischbestandes) sowie umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen und Umweltverbänden (z.B. Nistkästen für Sperlinge und Hohlbrüter). Mit dem Vorhaben werden die Umweltschutzgüter Vogelschutz, Wasser, Fischbestände adressiert. Weitere Details sind den Steckbriefen in Anlage D zu entnehmen.

Beim Vorhaben (4) 54.09.01.05-007 handelt es sich um die Renaturierung der Berkelquelle. Die Berkel ist im Bereich ihrer Quelle in Billerbeck durch die Anlage eines Teiches anthropogen überprägt. Die Auswirkungen des anthropogenen Einflusses zeigen sich in strukturellen

Defiziten der Berkel und in Veränderungen der Wasserqualität. Die natürliche Interaktion mit dem Grundwasser bedingt im Fall des Berkelquellbereichs eine hohe Nährstoffzufuhr. Die Nährstoffsituation und hohe Temperaturen führen im Sommer zu jährlichen Algenblüten mit Geruchsentwicklung. Das Vorhaben wurde im Zeitraum 2018 bis 2019 durchgeführt. Es gab Einwendungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Verringerung des Nährstoffeintrags durch die Landwirtschaft) sowie umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen und Umweltverbänden (z.B. Kritik am Wiedereinbau des Teichschlamms). Mit dem Vorhaben werden die Umweltschutzgüter Wasser und Boden adressiert. Weitere Details sind den Steckbriefen in Anlage D zu entnehmen.

Beim Vorhaben (5) 63 DH 03648/2015/71 handelt es sich um den Bau von Windenergieanlagen in Diepholz. Dabei wurden sieben Anlagen mit einer Nennleistung von 4,5 MW, einer Nabenhöhe von 161 m, einem Rotordurchmesser von 158 m und einer Gesamthöhe von 240 m errichtet und in Betrieb genommen. Das Vorhaben wurde im Zeitraum 2015 bis 2019 durchgeführt. Es gab Einwendungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. Kritik an Beseitigung von Gehölzen) sowie umweltrelevante Einwendungen von Bürger*innen und Umweltverbänden (z.B. Beeinträchtigung Wespenbussard oder Rotmilan). Mit dem Vorhaben werden die Umweltschutzgüter Fauna, Wasser, Flächeninanspruchnahme adressiert. Weitere Details sind den Steckbriefen in Anlage D zu entnehmen.

6.3 Ergebnisse der Interviews

Die Auswertung zeigt, welchen Einfluss Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Kosten und den Nutzen der jeweiligen Vorhaben hatte. Die Bewertung des Nutzens erfolgt anhand von zehn Bewertungskategorien. Diese umfassen die folgenden Aspekte (s. Tabelle 8):

Tabelle 8: Bewertungskategorien zum Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nutzenbewertungskategorien	Inhalt
Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Umweltnutzen	Was konnte durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden?
Rechtmäßigkeit der Planung	Waren die notwendigen Unterlagen vollständig? Hat die Behörde aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung alle Informationen zusammentragen können, um ihre Entscheidung rechtssicher zu fällen?
Verfahrensdauer	Hatte die Öffentlichkeitsbeteiligung Einfluss auf die Verfahrensdauer (positiv, negativ)? Konnte Zeit und damit auch Kosten eingespart werden?
Klagerisiko	Wurde durch die Öffentlichkeitsbeteiligung das Klagerisiko reduziert? (ja, nein, konnte vermieden werden)
Akzeptanz	Hatte die Öffentlichkeitsbeteiligung Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahme oder auf die Wahrnehmung von Umweltbelangen?
Kooperation	Führte die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer verstärkten Kooperation relevanter Akteure?
Verbesserung der Umweltschutzgüter	Führte die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Verbesserung der jeweiligen Umweltschutzgüter?

Nutzenbewertungskategorien	Inhalt
Verhinderung von Fehlplanung	Konnten durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Fehlplanungen vermieden werden?
Was wäre ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erreicht worden?	Welchen Zusatznutzen hat die Öffentlichkeitsbeteiligung für die Umwelt erreicht?
Monitoring	Wurden Monitoringkonzepte durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht, verstärkt etc.?

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Die Auswertung der Interviews erfolgt entlang dieser Nutzenkategorien. Daneben werden – sofern möglich – Kostendaten aufgeführt. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um die gesamten Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung, da nur wenige Kostendaten eruiert werden konnten. Es ist ebenfalls unsicher, ob die Kosten vollständig der Öffentlichkeitsbeteiligung zuzuschreiben sind.

6.3.1 B 66 Bielefeld – Leopoldshöhe/Asemissen (25.4.34-01-2/10)

Es wurde bereits im Vorfeld des Vorhabens mit Einwendungen gerechnet. Die befragten Personen gaben an, dass die Menge an tatsächlichen Einwendungen, den Erwartungen entsprach. Diese Einschätzung hat sich auch im Laufe der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht geändert. Es konnte eine Klage abgewendet werden, jedoch nicht aufgrund von Kompromissen hinsichtlich der betreffenden Umweltbelange, sondern aufgrund von Einzelbelangen eines Landwirts. Zum Prozess der Klageverhinderung liegen keine Kostendaten vor. Im Zuge der Einwendungen wurden Gutachten beauftragt und erstellt, u.a. zu Kosten der Landschaftspflege sowie zur Anpassung der Lärm- und Wassertechnik. Die geschätzten Sachkosten für die Gutachten liegen insgesamt zwischen 100.000 und 120.000 Euro. Des Weiteren sind Personalkosten im Zuge der Durchführung von Informationsveranstaltungen oder der Teilnahme an Erörterungsterminen entstanden. Eine monetäre Abschätzung war ohne Informationen zur Einstufung der Beschäftigten nicht möglich.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat dazu beigetragen, die Umweltschutzgüter Lärm, Wasser, Boden und Fauna zu stärken. Durch die Einwendungen konnten Zusagen zum verbesserten Lärmschutz, die Streichung des Entsiegelungsbonus, eine zusätzliche Grundwasseruntersuchung zum Grundwasserschutz und eine Verringerung der Beleuchtung erreicht werden. Durch die Maßnahmen konnte der Verkehrslärm reduziert, sowie die Umweltschutzgüter Wasser und Boden verbessert werden. Eine weitere Verbesserung durch die Kompensationsmaßnahmen: Es wurde ein Regenrückhaltebecken angelegt und gestaltet. Dies dient zur Aufnahme der Niederschlagswässer und verhindert damit eine kurzfristige Überlastung angrenzender Flächen an der B66, die u.a. negativen Einfluss auf Biotop haben könnte. Zu weiteren Kompensationsmaßnahmen im Zuge der Einwendungen gehören verstärkte Gehölzschutzpflanzungen (Schutz von Biotoptypen), eine Begrenzung und Rekultivierung der Baustreifen, die Anbringung von acht Fledermauskästen sowie gehölzspezifische Sperrriegel für Fledermäuse (Vogelschutz). Daneben wurden Alleebäumen auf Straßenbegleitgrün angepflanzt, ein ca. 100 m langer Abschnitt des Sussieksbaches neugestaltet und ökologisch aufgewertet sowie ein Gewässerrandstreifen angelegt und umliegenden Flächen extensiviert.

Es liegen keine Informationen vor, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Rechtmäßigkeit der Planung beigetragen hat.

Die Verfahrensdauer mit Öffentlichkeitsbeteiligung wird von den Befragten als angemessen beschrieben. Es wird vermutet, dass es durch die Öffentlichkeitsbeteiligung zu keiner

Verlängerung der geplanten Verfahrensdauer gekommen ist. Im Gegenteil: Vorherige Erfahrungen aus ähnlichen Vorhaben wurden eingebracht, was insbesondere die Qualität und Rechtmäßigkeit der Unterlagen gewährleistete.

Das Klagerisiko wurde als gering eingeschätzt.

Da die Straße bereits besteht, wurden keine Veränderungen bei der Akzeptanz wahrgenommen.

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung haben sich keine neuen Kooperationen gezeigt. Nach Aussage der Interviewpersonen hätten jedoch bestehende Netzwerke Bestand gehabt.

Es kann anhand der Aussagen der Befragten nur vermutet werden, dass durch Erfahrungen mit vorherigen Vorhaben mit Öffentlichkeitsbeteiligung Sorgfalt im Umgang mit den Unterlagen gewährt war, sodass Fehlplanungen von vornherein vermieden werden konnten.

Ohne Öffentlichkeitsbeteiligung hätte es keine weitergehenden Kompensations- und Ausgleichsmaßnahmen wie z.B. weitere Gehölzanzpflanzungen an Straßenrändern, Lärmschutzwände, Schutz der Fledermausfauna durch zusätzliche Nistkästen gegeben. Damit ist ein zusätzlicher Umweltnutzen entstanden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat dazu beigetragen, dass der Rechtmäßigkeit des Verfahrens sowie dem Vorhandensein ordnungsgemäßer und notwendiger Unterlagen Genüge getan wurde. Dadurch, dass es sich um den Neubau eines überwiegend bestehenden Straßenabschnittes handelte, war das planungsrechtliche Risiko gering. Ähnliche Einwendungen waren bereits vom alten Straßenabschnitt bekannt. Der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung wird als positiv eingestuft. Es wird angenommen, dass der Lernprozess vergangener Verfahren zu einer Zeiteinsparung geführt hat, wovon die Verfahrensdauer profitieren konnte.

6.3.2 Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn (591ppw/063-2015#021)

Bereits im Vorfeld des Vorhabens wurde mit sehr geringem Widerstand gerechnet. Diese Einschätzung hat sich auch im Verlauf des Vorhabens nicht geändert. Es gab keine Klagen. Es wurden Baukosten in Höhe von 8,8 Millionen Euro genannt. Diese Kosten wären jedoch in jedem Fall entstanden und können damit nicht der Öffentlichkeitsbeteiligung zugerechnet werden. Die Befragten schätzen, dass ca. ein Prozent der Bau- und Planungskosten für Öffentlichkeitsbeteiligung (Information, Diskussion, Personal) aufgewendet werden. Dieser Aufwand für Abstimmungsprozesse während der Bau- und Planungsphase ist nur geschätzt. Es liegen keine Aufzeichnungen dazu vor. Mehrkosten durch Schallschutzmaßnahmen oder Erschütterungsschutzmaßnahmen gemäß Planfeststellungsverfahren konnten nicht der Öffentlichkeitsbeteiligung zugewiesen werden. Weitere Kosteninformationen sind nicht vorhanden.

Das öffentliche Interesse am Bau der Bahn durch Elektrifizierung ist hoch. Damit einher gehen sinkende Schadstoffemissionen u.a. durch vermiedenen LKW-Transportverkehr und Betriebskosten der Bahn. Weiterhin sind die Geschwindigkeitserhöhung, die Kapazitätserhöhung, die Fahrzeioptimierung und die Verbesserung der Barrierefreiheit im öffentlichen Interesse und damit von hohem Nutzen. Die Alternative zur Bahn: Dieselfahrzeuge. Diese sind, sofern überhaupt möglich, mit erheblichen Mehrkosten für die Beteiligten, öffentlichen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen verbunden.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat dazu geführt, dass Unterlagen vervollständig wurden. Dies hat zu einer Verbesserung der Planungen der Umweltschutzbelange, z.B. im Naturschutzgebiet geführt. Insgesamt konnte damit die Rechtmäßigkeit der Planung verbessert werden.

Es liegen keine Angaben vor, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer geführt hat. Die Öffentlichkeitsbeteiligung war von Beginn an eingeplant. Daher ist aufgrund der vorliegenden Einwendungen und der damit einhergehenden Abstimmungsprozesse davon auszugehen, dass der frühzeitige Einbezug den Prozess positiv beeinflusst hat. Es sind keine langwierigen Klageprozesse erfolgt. Die Abstimmungen und Maßnahmenfestlegungen verliefen zeitnah. Die Befragten gehen davon aus, dass durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Klagen vermieden werden konnten. Dies wird darauf zurückgeführt, dass Abstimmungsprozesse und Beteiligungsoptionen (teilweise) sehr gut angenommen wurden. Dies zeigte sich an der Teilnahme an Erörterungsterminen oder der intensiven Nutzung der zur Verfügung gestellten Informationsapp.

Das Vorhaben hat für die Region verkehrsanbindungsseitig große Bedeutung. Entsprechend wurde die Akzeptanz der Maßnahme schon vor Beginn relativ hoch eingeschätzt. Es wird vermutet, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung die Akzeptanz der Maßnahme zusätzlich positiv beeinflusst hat.

Die Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren wurde von Seiten des Vorhabenträgers als konstruktiv beschrieben. Dies bezieht sowohl Bürger*innen als auch Umweltverbände oder Behörden mit ein. Da keine größeren Konflikte genannt wurden, ist von einer problemlosen Zusammenarbeit auszugehen. Es ist nicht bekannt, ob neue Kooperationen entstanden sind.

Mit Blick auf den Schutz der Umweltgüter wurde festgestellt: Durch aktiven Schallschutz konnte der Lärm für Anwohner*innen reduziert werden. Des Weiteren wurden durch Umplanungen Flächeninanspruchnahmen reduziert. Die Verlegung von Maststandorten führte zu einer reduzierten Verschattung von Photovoltaikanlagen. Dadurch wird der Einsatz erneuerbarer Energien (wenn auch in kleinem Maße) unterstützt. Weitere Informationsmaßnahmen zum Umwelt- und Naturschutz haben dazu beigetragen Biodiversität (u.a. Vogelschutz und Schutz der Fischbestände, Grundwasserschutz) zu sichern. Durch die ökologische Baubegleitung konnte Schaden frühzeitig vermieden werden.

Es ist davon auszugehen, dass durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Informationen zusammengetragen werden konnten, um Entscheidungen rechtssicher zu fällen und mögliche Fehlplanung vermieden werden konnte.

Der ökologische Zusatznutzen wurde von den Befragten bestätigt. Es wird vermutet, dass ohne die Öffentlichkeitsbeteiligung kein aktiver Schallschutz installiert worden wäre. Des Weiteren ist die Wahrnehmung von Naturschutzinteressen (Grundwasserschutz, Vogelschutz und Schutz der Fischbestände) durch Verbesserung der Unterlagen stärker in den Fokus gerückt. Die Einhaltung von Naturschutzauflagen wäre ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in der vorhandenen Tiefe erfolgt. Es wird weiterhin vermutet, dass durch das Aufgreifen der Einwendungen Klagen vermieden werden konnten. Entsprechend konnte die Durchführung des Vorhabens, welches auch zur Reduktion von Luftschadstoffemissionen beiträgt, im geplanten Zeitraum erfolgen.

Ein Baulärmmonitoring wurde im Verlauf der Maßnahme wegen unverhältnismäßig hohem Aufwand abgelehnt. Stattdessen wurden regelmäßige Prognosen für die tatsächliche Baulärmbelastung durchgeführt.

Insgesamt wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung als positiv bewertet.

6.3.3 Kolsicherung Wehr Wieblingen (R23-143.3-Ne/018-07)

Im Vorfeld des Vorhabens war die Erwartung bezüglich Zustimmung oder Ablehnung ambivalent. Es wurde mit beidem gerechnet. Der Nachklang der Öffentlichkeitsbeteiligung war

überraschend: Enttäuschung. Die Befragten geben an, dass ihre "Erwartungen, dass es im Sinne der Natur gut läuft" enttäuscht wurden. Klagen wurden nicht eingereicht.

Hinsichtlich der Aufwendungen wurde beschrieben, dass „das ständige Nachfragen“ aufwendig war. Schätzungsweise waren 3-5 Ehrenamtliche an den Aktivitäten bis zum Planfeststellungsbeschlussbeteiligt, eine hauptamtliche Person war bei der Begehung dabei. Es gab einen weiteren Ersatzerörterungstermin, da versehentlich die Naturschutzbehörden zum ersten Termin nicht eingeladen worden sind. Diese Zusatzkosten können der Öffentlichkeitsbeteiligung aus diesem Grund jedoch nicht angerechnet werden. Weitere Detailinformationen zu monetären Aufwendungen liegen nicht vor.

Der Umweltnutzen der Beteiligung schließt die Sicherung der Schilfbestände (Schutz wassernaher Pflanzen) sowie die Sicherung von Fortpflanzungsstätten für Höhlenbrüter (Vogelschutzmaßnahmen) ein. Diese wären ohne die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erhalten geblieben. Es ist davon auszugehen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung positiv für die Umwelt- und Naturschutzbelange des Vorhabens war.

Es gibt keine Hinweise auf Unvollständigkeit der Unterlagen bzw. Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der Planung.

Zur Verfahrensdauer wurde festgestellt, dass das Verfahren sehr lange dauerte. Die zeitliche Verzögerung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Fachbeitrag Wasserrahmenrichtlinie neu ausgeschrieben werden musste. Dadurch wurde die Dauer des Verfahrens ca. um ein Jahr verlängert. Die Befragten geben dazu an, dass dies jedoch nicht der Öffentlichkeitsbeteiligung angelastet werden kann, da es sich um eine rechtliche Verpflichtung handelt.

Das Klagerisiko wurde als gering eingestuft.

Nach Aussage der Befragten sei die Akzeptanz für das Vorhaben grundsätzlich vorhanden, sank jedoch im Zuge der intransparenten Kommunikation und stockenden Informationsflüsse. Die Akzeptanz des Vorhabenträgers wurde „in Gefahr“ gesehen. Damit einher geht der Aspekt der Kooperation. Dieser wurde als „schwierig“ beschrieben. Dennoch betonen die Befragten den Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung und sehen diese als „wesentlich“ an.

Des Weiteren hat die Öffentlichkeitsbeteiligung gezeigt, dass gute "Beziehungen" zu den örtlichen Gemeinderäten/Bezirksbeiräten wichtig sind, um Sachargumenten an der richtigen Stelle zu platzieren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat ebenfalls aufgezeigt, dass neben der Notwendigkeit von Fachwissen, die gegenseitige Unterstützung von Gruppen stark dazu beiträgt, dass Umwelt- und Naturschutzbelange im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Beachtung finden.

Im Hinblick auf ein Monitoring wurde vereinbart, dass drei Jahre nach Abschluss der Maßnahme zu bilanzieren ist, inwieweit die Maßnahmen umgesetzt und erfolgreich waren. Der Bericht ist der Planfeststellungsbehörde vorzulegen.

Insgesamt wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung als positiv bewertet.

6.3.4 Naturnahe Entwicklung Berkel und Berkelquelle (54.09.01.05-007)

Im Vorfeld des Vorhabens wurde mit geringem Widerstand gerechnet. Dies liegt u.a. daran, dass sich für den Verbleib des Teiches zur Renaturierung des Quellbereichs ausgesprochen wurde. Diese Einschätzung hat sich auf im Verlauf des Verfahrens nicht geändert. Es gab keine Klagen. Als Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden ca. 1.000 Arbeitsstunden von Bürger*innen sowie 40 Stunden des Naturschutzzentrums genannt. Eine Person war für vier Monate mit 30 Prozent für das Vorhaben zuständig. Dafür wurden Kosten in Höhe von 6.500 Euro geschätzt

(eigene Berechnung gem. BMF 2021³⁹). Die Verfahrenskosten (Sachausgaben) beliefen sich auf 662.000 Euro. Diese können nicht eindeutig allein der Öffentlichkeitsbeteiligung zugerechnet werden. Es handelt sich daher um einen Richtwert.

Ohne Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere durch das Engagement der Bürger*innen, hätte es keinen Erhalt der Teichfläche gegeben. Des Weiteren hat die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lagerung der Teichsedimente an einem ökologisch weniger problematischen Standort und der Erstellung eines Leitbildes und Informationskonzepts geführt. Ein Wiedereinbau der ausgebaggerten Teichschlämme konnten jedoch nicht durchgesetzt werden.

Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde die Qualität der Unterlagen verbessert. Damit wurde die Rechtmäßigkeit der Planung unterstützt. Trotzdem gab es anhaltende Kritik an der Umsetzung der Auflagen des Planfeststellungsbeschlusses.

Es konnten keine Auswirkungen auf die Verfahrensdauer festgestellt werden. Ein Klagerisiko bestand nicht.

Die Akzeptanz für das Verfahren war zu Beginn niedrig, da der Teich entfernt werden sollte. Durch die Petition konnte aber der Erhalt des Teiches erreicht werden, so dass hier zwischenzeitlich die Akzeptanz anstieg. Allerdings berichten die Befragten, dass die Planung und Ausführung der Teichrenaturierung für die Bürger*innen und Politiker*innen nicht zufriedenstellend war, da der Teich in die Quelle eingebunden wurde. Es wurde bemängelt, dass sich durch dieses Vorgehen kein separates Ökosystem bilden konnte.

Im Hinblick auf Kooperation und Zusammenarbeit wird berichtet, dass insbesondere das Naturschutzzentrum regelmäßig informiert und beteiligt wurde. Entsprechende Einwendungen wurden dann auch im Planfeststellungsbeschluss aufgenommen, kamen aber nicht oder nur mangelhaft in die Umsetzung.

Aus Sicht der Umweltschutzgüter wurde festgestellt: Die Wasserqualität konnte verbessert werden. Im Ausgangszustand war der Bereich der Quelle anthropogen überprägt. Die Auswirkungen des anthropogenen Einflusses zeigten sich in strukturellen Defiziten der Berkel und in Veränderungen der Wasserqualität. Die natürliche Interaktion mit dem Grundwasser bedingte im Fall des Berkelquellbereichs eine hohe Nährstoffzufuhr. Die Nährstoffsituation und hohe Temperaturen führten im Sommer zu jährlichen Algenblüten mit Geruchsentwicklung. Dies konnte durch das Vorhaben positiv verändert werden.

Den Befragten war nicht bekannt, ob Fehlplanungen verhindert wurden. Es kann jedoch vermutet werden, dass zusätzlich Informationen zusammengetragen werden konnten, um Entscheidungen rechtssicher zu fällen. Dies intendiert auch, dass Fehlplanungen vermieden wurden, die die Verfahrensdauer negativ beeinflusst hätten.

Der Zusatznutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung zeigt sich deutlich: Ohne sie wäre der Teich entfernt worden.

Ein Monitoring ist nicht geplant.

Insgesamt wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung als positiv bewertet.

³⁹ Bundesministerium der Finanzen (BMI) 2021): Personal- und Sachkosten in der Bundesverwaltung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kostenberechnungen. 2. Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Dokument 2021/024268. Download v. 12.05.2022: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundshaushalt/personal_kostensaetze-2020-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

6.3.5 Windenergieanlagen bei Diepholz (63 DH 03648/2015/71)

Im Vorfeld des Vorhabens wurde mit nur wenig Ablehnung gerechnet. Die Erfahrungen des Vorhabenträgers aus vorherigen Vorhaben zeigten, dass es im Durchschnitt fünf Einwendungen gab. Diese Einschätzung hat sich im Verlauf dieses Vorhabens jedoch geändert, da Einwendungen eingereicht wurden, die sich intensiv mit dem geplanten Vorhaben auseinandersetzten und zu einer erneuten faunistischen Kartierung führten. Einwendungen und Widersprüche gab es von den Umweltverbänden sowie Bürger*innen. Es wurde eine Klage eingereicht, die jedoch durch einen Vergleich beendet wurde. Hier berichtet der Vorhabenträger, dass „durch Vergleiche die Zeitdauer des Verfahrens verkürzt werden sollte, anstatt auf Gerichtsentscheidungen zu warten“. In die Entscheidung des Vorhabenträgers floss auch die Überlegung ein, dass mit einer anhängigen Klage möglicherweise kein Investor für das Projekt gefunden werden kann. Die Verfahrenskosten wurden auf 100.000 Euro geschätzt. Neben den Verfahrenskosten entstanden Kosten durch die Erstellung von weiteren Gutachten, Kosten für die Kartierung und deren Auswertung sowie Kosten für das Monitoring. Diese belaufen sich auf ca. 500.000 Euro. Dem gegenüber wären – nach Aussagen des Vorhabenträgers - „die Klagekosten deutlich höher gewesen“. Detailinformationen zu den Gesamtkosten des Vorhabens liegen jedoch nicht vor.

Mit Hilfe der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden Änderungsbescheide hinsichtlich des Schutzes des Landschaftsbildes erwirkt. Zusätzlich wurden seltene Vogelarten geschützt (insbesondere Rotmilan und Mäusebussard). Des Weiteren wurde im Zuge der Kompensation ein Gewässer renaturiert sowie Flächen für Brutvögel besonders geschützt, die nicht befahren, gedüngt oder als Ablage für Gerätschaften genutzt werden dürfen. Die Einwendungen der Umweltverbände und Bürger*innen hat dazu beigetragen, dass die Umweltschutzgüter Fläche und Fauna adressiert wurden. Gleichzeitig wird durch den Bau und Betrieb der Windkraftanlagen zum Ausbau der erneuerbaren Energien und damit zum Klimaschutz beigetragen.

Die Unterlagen waren vollständig. Die verschiedenen Gutachten ergaben allerdings abweichende Ergebnisse, so dass ein neues Gutachten in Auftrag gegeben wurde, um die Ergebnisse zu verifizieren und abzusichern.

Im Hinblick auf den Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensdauer merkt der Vorhabenträger an, dass ein komplettes Klageverfahren das Verfahren um zwei bis drei Jahre verlängert hätte. Durch den Vergleichsabschluss konnten diese langjährigen Verzögerungen vermieden werden. Das Klagerisiko wird als hoch eingeschätzt, auch wenn letztlich eine Klage eingereicht wurde, die jedoch im Zuge eines Vergleiches zurückgenommen wurde.

Das Vorhaben wurde von den beteiligten Akteursgruppen grundsätzlich im Sinne des Ausbaus erneuerbarer Energien akzeptiert. Es gab keinerlei Einwendungen, die das Vorhaben grundsätzlich ablehnten. Letztlich wurden sieben Windkraftanlagen mit einer Nennleistung von 4,5 MW in Diepholz errichtet und in Betrieb genommen werden. Damit werden ca. 13 Mio. kWh Strom erzeugt, wodurch ca. 10.000 t CO₂ (eigene Berechnung auf Basis UBA 2021⁴⁰) pro Jahr eingespart werden. Dies beläuft sich gemäß UBA (2019⁴¹) auf vermiedene Umweltkosten zwischen 1,8 und 6,4 Mio. Euro. Dies bezieht sich jedoch auf das Gesamtvorhaben. Der Anteil der Öffentlichkeitsbeteiligung an den vermiedenen Umweltkosten kann nicht quantifiziert werden.

⁴⁰ Nettovermeidungsfaktor 769, 96 g/kWh CO₂-äq. auf Basis UBA (2021): Emissionsbilanz erneuerbarer Energieträger. Bestimmung der vermiedenen Emissionen im Jahr 2020. Im Internet: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2021-12-13_climate-change_71-2021_emissionsbilanz_erneuerbarer_energien_2020.pdf, Download v. 02.03.2022.

⁴¹ UBA (2019): Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten Kostensätze Stand 02/2019. Im Internet: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/methodenkonvention-30-zur-ermittlung-von-0>, Download v. 02.03.2022.

Die Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren hat sich positiv entwickelt. Dies bezieht sich besonders auf die Interaktion des Vorhabenträgers mit den Umweltverbänden. Der Vorhabenträger berichtet, dass insbesondere frühzeitige Informationen sehr hilfreich im Zuge der Vorhabenplanung und Genehmigung waren. Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat daher dazu geführt, dass der Vorhabenträger aus der Öffentlichkeitsbeteiligung lernen konnte und diese Erkenntnisse auch „in weiteren Vorhaben nutzen wird“. Der Vergleich und die beschlossenen Kompensationsmaßnahmen stärken die (weitere) Zusammenarbeit zwischen dem Naturschutzverband und dem Vorhabenträger. Es wurde auch erreicht, dass künftig Anträge bei anderen WEA-Projekten bei Einreichung direkt an den Naturschutzverband weiterleitet werden. Der Vorhabenträger kann dadurch Zeit und Kosten einsparen, denn: die Suche nach Investoren für ein Projekt wird erschwert, wenn Klagen laufen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat dazu beigetragen, dass Naturschutzauflagen für geschützte Vogelarten erkannt und erhöht wurden.

Es gibt Hinweise darauf, dass Fehlplanungen vermieden wurden, da die Qualität der Unterlagen verbessert wurde, in dem weitere Informationen zusammengetragen werden konnten, um Entscheidungen rechtssicher zu fällen.

Der Vorhabenträger berichtet, dass durch die Öffentlichkeitsbeteiligung das Vertrauen und die „Glaubwürdigkeit“ in das Genehmigungsverfahren gestiegen ist. Es wird insbesondere hervorgehoben, dass zukünftig weiter „eine gute Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträger und Umweltverbänden“ erwartet wird und auch bestehen kann.

Es wurde ein Monitoring für Zugvögel und Fledermäuse vereinbart.

Insgesamt wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung als positiv bewertet.

6.4 Erkenntnisse aus der Kosten-Nutzen-Analyse

Zur Einordnung der Erkenntnisse der KNA ist zu beachten, dass diese sich auf die fünf ausgewählten Vorhaben beschränken. Diese sind inhaltlich und in Bezug auf ihre Umweltschutzgüter unterschiedlich, was bei der Vergleichbarkeit und Interpretation zu beachten ist. Alle für diese Untersuchung relevanten Informationen enthaltenen Meinung und Zusammenhänge der Befragten. Unter Berücksichtigung von Informationstiefe und Subjektivität lassen sich aber dennoch eine Reihe von Erkenntnissen gewinnen.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse der fünf betrachteten Verfahren entlang der Bewertungskategorien zusammen. Die Bewertungsskala wird in der Tabelle aufgeführt.

Tabelle 9: Kurzüberblick zum Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB)

Bewertungskategorien	B66	Breisacher Bahn	Kolksicherung Wehr Wieblingen	Berkelquelle	Windenergieanlagen
Einfluss auf den Umweltnutzen (hoch, mittel, niedrig)	hoch	mittel	hoch	hoch	hoch
Rechtmäßigkeit der Planung (sichergestellt, keine Angabe)	keine Angabe	sichergestellt	keine Angabe	sichergestellt	sichergestellt

Bewertungskategorien	B66	Breisacher Bahn	Kolksicherung Wehr Wieblingen	Berkelquelle	Windenergieanlagen
Verfahrensdauer (verlängert, wie geplant, verkürzt)	wie geplant	wie geplant	etwas verlängert	wie geplant	verkürzt
Klagerisiko (hoch, mittel, niedrig)	niedrig	niedrig	niedrig	niedrig	hoch
Akzeptanz (gestiegen, unverändert, gesunken)	unverändert	gestiegen	gesunken (aufgrund Missachtung der ÖB)	gestiegen	gestiegen
Kooperation	keine weiteren Kooperationen entstanden	keine Aussage	problematisch, daher Prozessverschleppung	besonders mit Naturschutzverbänden	verbessert
Verbesserung der Umweltschutzgüter (ja, nein, keine Angabe)	ja	ja	ja	ja	ja
Verhinderung von Fehlplanung (ja, nein, keine Angabe)	keine Angabe	ja	keine Angabe	vermutlich ja	ja
Zusatznutzen (hoch, mittel, niedrig)	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch
Monitoring (ja, nein, keine Angabe)	keine Angabe	nein	ja	nein	ja
Nutzen Gesamt (positiv, neutral, negativ)	positiv	positiv	positiv	positiv	positiv

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Bei allen fünf der betrachteten Vertiefungsfälle wird der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung positiv bewertet.

Durch die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde in drei von fünf Fällen zusätzlich Informationen zusammengetragen, um Entscheidungen rechtssicher zu fällen.

Der Einfluss auf die Verfahrensdauer war hingegen geringer. In nur einem Fall wurde die Verfahrensdauer durch die Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt.

Das Klagerisiko wurde in vier Fällen als ohnehin gering eingeschätzt. In einem Fall war das Klagerisiko hoch, konnte jedoch durch die Beteiligung minimiert werden.

Der Einfluss der Beteiligung auf die Akzeptanz des Verfahrens wird in drei Fällen als positiv beschrieben. In einem Fall hat die Öffentlichkeitsbeteiligung keinen Einfluss auf die Akzeptanz des Verfahrens gehabt. In einem weiteren Fall ist sie gesunken, was an der subjektiven Wahrnehmung des Umfangs der konkreten Beteiligung lag. Hier besteht Uneinigkeit bei den Akteursgruppen. Die Umweltverbände waren der Ansicht, dass mehr Beteiligung die Akzeptanz an das Verfahren deutlich positiv beeinflusst hätte. Die Behörden waren der Ansicht, dass die Beteiligung ordentlich durchgeführt wurde.

Der Einfluss von Öffentlichkeitsbeteiligung auf Zusammenarbeit, Kooperation und Entstehung neuer Netzwerke wird in den betrachteten Vorhaben überwiegend positiv wahrgenommen. In zwei Fällen gab es eine Verbesserung der Kooperation, in einem Fall sind zwar keine neuen Kooperationen entstanden, es konnte jedoch auf bestehende Netzwerke zurückgegriffen werden.

In drei von fünf Fällen konnten Fehlplanungen verhindert werden. Damit einher gehen vermutlich reduzierte Kosten und Zeitersparnis.

Alle Vorhaben sehen durch die Beteiligung eine deutliche Verbesserung der jeweiligen Umweltschutzgüter, wie Boden, Wasser, Fauna. Dies unterstreicht die ökologische Bedeutung von Beteiligung, auch wenn die Vorhaben scheinbar nur „kleine Veränderungen“ hervorbringen. Da aber bewusst „durchschnittliche“ Vorhabenplanungen ausgewählt wurden, spiegeln die erreichten Umweltwirkungen das wider, was in diesen Vorhaben aus Umweltsicht erreicht werden kann. Dieser Mehrwert aus Umweltsicht wäre ohne Öffentlichkeitsbeteiligung nicht entstanden.

Aus methodischer Sicht ist noch zu erwähnen: Wenn man Kosten und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung besser verstehen möchte, braucht es bereits zu Beginn des jeweiligen (oder eines) Vorhabens Sensibilität und Bereitschaft zur Datenerfassung. Vorgefertigte Datenblätter und Hinweise zur Datenerfassung für eine KNA wären hilfreich, um künftige wissenschaftliche Analysen zu unterstützen. Dies betrifft die Erfassung von Verfahrenskosten, weiteren Sachkosten, Personalkosten, Zeiterfassung etc. Dies könnte in der Verantwortung des Vorhabenträgers oder der Behörde liegen, der letztlich auch davon profitieren kann. Denn: Die Erfahrungen im Projekt zeigen, dass beteiligte Akteure auskunftsbereit und interessiert sind, auch um das eigene Vorgehen zu reflektieren bzw. für künftige Vorhaben anzupassen. Die notwendigen Informationen bereitzustellen, bedarf jedoch Hintergrundwissen zur methodischen Vorgehensweise und Erläuterungen zur Einordnung und Bedeutung der Ergebnisse. Nur so können die notwendigen Informationen erfasst und für weitere Evaluationen zur Verfügung gestellt werden („lessons learnt“).

7 „Lessons learnt“ aus der methodischen Vorgehensweise

Im folgenden Kasten sind die Lehren des Projekts aus der methodischen Vorgehensweise zusammengefasst.

Grenzen der Methodik

- ▶ Interviews: Der Aufwand, Interviewpartner*innen zu identifizieren, war groß. Ebenso verhielt es sich mit dem Aufwand, diese für ein Interview zu gewinnen. Gerade seitens der Behörden und auch der Umweltvereinigungen kam der Hinweis, dass man bereits häufiger im Rahmen von Forschungsvorhaben angesprochen würde, explizit um Auskunft in Interviews zu geben. Insgesamt also die Anzahl von Personen, die dezidiert über die hier aufgeworfenen Fragen Auskunft geben können, nicht groß ist. Die Herausforderungen durch die Pandemie, krankheitsbedingte Abwesenheiten und Home Office-Situationen, waren dabei nur zusätzliche weitere negative Begleiterscheinungen, die die Durchführung der Interviews erschwerten. Der Aufwand ist entsprechend zu berücksichtigen und alternative Erhebungsmethoden sind in Erwägung zu ziehen.
- ▶ Dokumentation: Die Zulassungsentscheidungen weisen eine unterschiedliche Tiefe der Dokumentation und Befassung mit den Einwender*innen und deren Einwendungen auf. Eine explizite Dokumentationsverpflichtung könnte an dieser Stelle für mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu sorgen, dies auch in Richtung der Einwender*innen, die ein berechtigtes Interesse haben, wie mit ihren Einwendungen umgegangen wurde. Dass teilweise die Herausgabe des Protokolls des Erörterungstermines verwehrt wurde, ist an dieser Stelle ebenfalls anzumerken.
- ▶ Archivierung: Sehr unbefriedigend ist aus wissenschaftlicher Sicht die Möglichkeit, Unterlagen aus abgeschlossenen Verfahren frei recherchierbar aufzufinden. Dies geht auch über das Protokoll des Erörterungstermines hinaus. Eine Archivierung, hier ist insbesondere auf das UVP-Portal hinzuweisen, hätte den zusätzlichen Effekt, dass für künftige vergleichbare Vorhaben (sei es örtlich vergleichbar oder aufgrund des Anlagentypes) sicherlich auf Erkenntnisse zurückgegriffen werden kann, zum Beispiel für Kartierungen, Beschreibung potenzieller Auswirkungen, Monitoringkonzepte und ähnliches. Vorhandenes Wissen wird, so die Einschätzung der Forscher*innen, wenig bis gar nicht genutzt.
- ▶ Erfassung von Kosten-Nutzen: Im Nachgang eines Verfahrens Informationen zusammenzutragen ist problematisch, wenn diese Informationen erst gar nicht erfasst werden. Daher wird empfohlen, bereits zu Beginn eines Vorhabens die Sensibilität und Bereitschaft zur Datenerfassung zu stärken. Vorgefertigte Datenblätter und Hinweise zur Datenerfassung (u.a. für eine Kosten-Nutzen-Analyse) wären hilfreich, nicht nur um künftige wissenschaftliche Analysen zu unterstützen, sondern auch um Prozesse für alle Interessierten transparent zu machen.

8 Fazit: Die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Erkenntnisse aus den empirischen Komponenten den – Befragung von Bürger*innen und anderen Akteursgruppen, Screening von Zulassungen und Vertiefungsanalyse von Zulassungsentscheidungen und der Kosten-Nutzen-Analyse – wurden bereits in Kapitel 2 ins Wirkungsmodell eingearbeitet. An dieser Stelle erfolgt eine finale Bewertung der Empirie: Bestätigen sich die aus der Literatur abgeleiteten Annahmen zur Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung? Oder weichen die aufgezeigten Wirkungszusammenhänge von den Annahmen ab? Zeigen die Ergebnisse, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung Umweltwirkung erzeugt?

Der Abgleich erfolgt anhand des in Kapitel 2 erarbeiteten Wirkungsmodells für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Dieses unterstellt, dass der Beteiligungsprozess zu unterschiedlichen, aufeinander aufbauenden Wirkungen führt: „Outputs“ im Sinne von Verwaltungsentscheidungen; daraus resultierende „Outcomes“ bei den Bürger*innen, Verbänden, den Vorhabenträgern und bei der Behörde selbst; sowie „Impacts“ auf der (Makro-) Ebene von Umwelt und Gesellschaft.

Um das Wirkungsmodell empirisch zu überprüfen, wurden die die unterschiedlichen Prozessschritte und Wirkkategorien durch Indikatoren messbar gemacht (siehe dazu Kapitel 2, Tabelle 5 bzw. nochmals unten als Tabelle 10). Die Indikatoren helfen, das Wirkungsmodell nachvollziehen zu können. Nicht alle möglichen Indikatoren konnten im Rahmen der Empirie überprüft werden. Teilweise wurden sie auch noch stärker ausdifferenziert.

Tabelle 10: Prozess- und Wirkungsindikatoren

Prozess-Schritte bzw. Wirkungen	Mögliche Indikatoren
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verfahrensart und -typ ▶ Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung ▶ Anteil von Teilnehmenden mit Umweltorientierung (Verbände) ▶ Art der Bereitstellung (und ggf. Verständlichkeit) von Unterlagen ▶ Anteil von Einwendungen mit Umweltbezug ▶ Kommunikationsintensität des Prozesses ▶ Durchgeführte Behördenaktivitäten (Anzahl/ Länge von Erörterungsterminen) in Relation zur Größe des Vorhabens ▶ Anzahl von Einwendungen
Output	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anzahl und Eingriffstiefe der behördlichen Anforderungen an Planänderungen ▶ Anzahl der Nachprüfungsanträge der Behörde (sofern durch Öffentlichkeitsbeteiligung verursacht) bzw. erweiterter Prüfaufträge an Vorhabenträger / zusätzliche Gutachten ▶ ggf. Beteiligung der Vorhabenträger an der Deckung der Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Umsetzung von (umweltbezogenen) behördlichen Entscheiden durch Vorhabenträger ▶ Umfang von zivilgesellschaftlichem Protest bzw. Anzahl gerichtlicher Klagen gegen a) die Genehmigung oder b) die Planfeststellung ▶ Wissen zu Umweltzusammenhängen im Kontext des Vorhabens
Impact	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Hinweise auf Änderungen im Umweltzustand als Folge von Planänderungen ▶ Hinweise auf Kosteneinsparung bspw. durch vermiedene Fehlplanungen, kostengünstigere Lösungen, zeitliche Beschleunigung, vermiedene Klagekosten, vermiedene Zinskosten etc.

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

8.1 Prozess

Unter den Prozessaspekten werden auch die Ergebnisse aufgelistet, die teilweise auch für die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf Output-Ebene relevant sind.

8.1.1 Einfluss des Verfahrenstypes auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Die systematische Literatur-Übersicht hat festgestellt, dass BImSchG-Verfahren bzw. deren Öffentlichkeitsbeteiligung kaum Gegenstand empirischer Untersuchungen sind. Daher wurde im Screening darauf geachtet, nicht nur Planfeststellungsverfahren, sondern auch BImSchG-Verfahren aufzunehmen, auch wenn die Recherche nach den BImSchG-Verfahren sich ungleich aufwändiger gestaltete.

Beim Screening zeigte sich, dass die Häufigkeit von Einwendungen und Erörterungsterminen bei beiden Verfahrenstypen sehr vergleichbar ist. Von den 66 Planfeststellungsverfahren konnten im Screening 60 Fälle mit Einwendungen identifiziert werden, davon fanden in 54 Fällen Erörterungstermine statt. Bei den 24 BImSchG-Verfahren wurden in 22 Fällen Einwendungen abgegeben und in 18 Fällen wurden Erörterungstermine durchgeführt.

Diese Angaben sind valide aus dem Screening zu ermitteln. Wie bereits ausgeführt, gab das Screening z.B. nicht immer genaue Angaben, wie viele Einwendungen insgesamt eingereicht wurden oder von wem die Einwendungen stammten. Wie hoch die Einwendungen „mit Umweltbezug“ dabei sind, lässt sich aufgrund der Vorher-Nachher-Betrachtung des Screenings nicht zweifelsfrei ermitteln. Die gesichteten Unterlagen sind, wie bereits ausgeführt, von unterschiedlicher Tiefe und Qualität und nicht immer war einwandfrei der inhaltliche Kontext der Einwendung zu identifizieren. Auch die Frage, ob informelle Formate stattgefunden hatten, war nicht zweifelsfrei im Screening zu ermitteln und die Interviews der Vertiefungsfälle haben gezeigt, dass diese Angaben ergänzt oder sogar geändert werden mussten.

Das Ergebnis aus dem Screening ist dennoch aufschlussreich. Zumindest was die Bereitschaft der Öffentlichkeit betrifft, sich zu beteiligen, lässt sich kein Unterschied feststellen zwischen gebundenen und Ermessensentscheidungen. Auch die Bereitschaft der Behörden, den Erörterungstermin stattfinden zu lassen, variiert nicht auffällig zwischen den Verfahrenstypen und es scheint auch unerheblich zu sein, wie viele und von welcher Substanz die Einwendungen sind. Aus dem Screening zeigt sich dann noch, dass eine größere Anzahl von Einwendungen mehr Aktivitäten seitens der Behörde oder des Vorhabenträgers auslöst, diese variieren im Bereich von Informationsveranstaltungen. Etwas verallgemeinernd könnte man festhalten, dass die Behörden in den meisten Fällen, in denen die Öffentlichkeit „Gesprächs- und Diskussionsbedarf“ durch ihre Einwendungen angezeigt hat, entsprechend reagiert.

Auf der Prozess-Ebene lässt sich also kein Beleg dafür finden, dass der Verfahrenstyp Einfluss hat auf die Bereitschaft, sich zu beteiligen. Daraus lassen sich noch keine Rückschlüsse auf die Umweltwirkung des Verfahrenstypes schließen. Zumindest lässt sich festhalten, dass gebundene Entscheidung nicht per se eine Aktivierung der Bürger*innen und Verbände verhindern.

8.1.2 Einfluss der informellen (frühen) Beteiligung auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Das Wirkungsmodell geht davon aus, dass die informelle Beteiligung einen gewissen Einfluss hat. Aufgrund der noch nicht final erfolgten Planung durch den Vorhabenträger können Bürger*innen und Umweltverbände stärker gestaltend Einfluss nehmen. Das Screening

ermittelte dazu keine validen Daten. Für die ausgewählten Fälle für die vertiefende Betrachtung zeigt sich dann jedoch, dass auch informelle Formate stattgefunden hatten, dies in dem Genehmigungsbescheid oder Planfeststellungsbeschluss aber nicht erkennbar war. Dass informelle Beteiligung aber häufig stattfindet, zeigen die Ergebnisse der Befragung (siehe Abbildung 29). Bei den Vorhabenträgern und Umweltvereinigungen waren rund 1/3 der Auffassung, dass informelle Beteiligung zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Planung führt, bei den Behörden sogar rund 55%. Bei den Vertiefungsfällen bestätigt sich dieses Ergebnis: In drei Fällen war der Änderungszeitpunkt außerhalb des „formellen Öffentlichkeitsbeteiligungsfenster“, in drei Fällen gab es Änderungen bereits vor Einreichung der Pläne, in zwei ergab es sich zu einem unbestimmten Zeitpunkt aus dem informellen Austausch zwischen Vorhabenträgern und Betroffenen.

Es lässt sich festhalten, dass die Befragung und auch die Vertiefungsfälle die Annahme aus dem Wirkungsmodell bestätigen. Informelle Beteiligung findet regelmäßig statt, entwickelt Einfluss und damit auch eine Umweltwirkung, denn zu diesem Zeitpunkt im Prozess – also entweder vor Antragstellung oder begleitend – kann unmittelbar auf die vorgebrachten Argumente eingegangen und diese berücksichtigt werden.

8.1.3 Einfluss der Bereitstellung der Informationen und deren Qualität auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Für den Prozess ebenfalls von Interesse ist die Frage, welchen Einfluss die Bereitstellung der Informationen auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung haben kann. Bei der Befragung der Bürger*innen zeigte sich, dass 56% der Befragten als Grund dafür, dass sie sich bisher noch nicht beteiligt hatten, angaben, von den Beteiligungsmöglichkeiten keine Kenntnis erhalten zu haben. Auf die Frage, wie man Öffentlichkeitsbeteiligung gestalten sollte, damit sich die Befragten beteiligen würden, wünschten sich 24 % der 1.767 Personen mehr, früher und/oder proaktiv über Vorhaben informiert zu werden. Hierzu schlugen die Befragten insbesondere persönliche Einladungen per Post, Flyer oder E-Mails vor (ca. 6 %). Darüber hinaus wurden auch direkte Befragungen oder Plakate in den betroffenen Gegenden oder eine Information in Zeitungen, im Fernsehen bzw. online vorgeschlagen. Hierzu ist anzumerken, dass bereits üblicherweise Informationen über Vorhaben in Lokalzeitungen und im Internet bereitgestellt werden. Diese Antworten deuten an, dass der Informationszugang wesentlich ist, die Wahrnehmung der Bürger*innen aber nicht der bestehenden Lage entspricht bzw. sie trotzdem nicht erreicht werden.

Die Vertiefungsfälle zeigen, dass die Bereitstellung der Informationen und deren Qualität einen entscheidenden Einfluss auf die Umweltwirkung haben. Bei guter Qualität der Unterlagen des Vorhabenträgers und der Bereitschaft, die Unterlagen der Öffentlichkeit zu erläutern, konnten Konflikte vor Ort sehr gut und schnell gelöst werden, so dass gar keine (Fall 8) bzw. nur wenige Einwendungen (Fall 15, Fall 11) des vor Ort tätigen Verbandes eingereicht wurden. Im ersteren Fall belief sich dadurch die Verfahrensdauer trotz eines größeren Vorhabens auf nur 1 Jahr. Dass dort auch eine Ansprechperson des Vorhabensträgers vor Ort war, wurde ebenfalls positiv – im umgekehrten Fall mit wechselnden Ansprechpersonen vor Ort als negativ (Fall 9) - hervorgehoben. Auch Ortsbegehungen (auch als Vor-Ort-EÖT, Fall 5, 10) bzw. regelmäßige Austauschrunden (Fall 10, 13) wurden genannt, um Fragen befriedigend zwischen den Akteuren zu klären.

Die Bereitstellung der Informationen, deren Qualität und Verständlichkeit ist für eine Beteiligung von Bürger*innen, auch für die Umweltverbände ausschlaggebend, wenngleich es für diese als etablierte Ansprechpersonen etwas abgeschwächer gilt.

8.1.4 Einfluss von Anzahl und Inhalt der Einwendungen auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Angaben aus der telefonischen Befragung zur Wahrnehmung der Beteiligungsrechte sind etwas unerwartet. Von den befragten Bürger*innen gaben knapp 18% an, sich bereits beteiligt zu haben und das Ergebnis liegt damit deutlich über den erwarteten Rückmeldungen. Bestätigt wird dies durch die Befragung der Akteure Vorhabenträger und Behörden, dass es eben nicht nur die Umweltvereinigungen und TöB sind, die *umweltrelevante* (und damit nicht nur Hinweise, die z.B. die Inanspruchnahme des Eigentums betreffen) Hinweise liefern, sondern eben auch die Bürger*innen (vgl. Abbildung 18). Deren Antwortverhalten zu den Gründen ihrer Beteiligung zeigt auch, dass die möglichen Umweltauswirkungen des Vorhabens zentral für ihre Beteiligung sind (vgl. Abbildung 10).

Dass die Anzahl der Einwendungen relevant ist, konnte nicht ermittelt werden bzw. es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass dem so ist. Auch wenige Einwendungen bewirkten, dass ein Erörterungstermin durchgeführt wurde oder dass der Vorhabenträger und die Behörde auf die Einwender zugehen. Lediglich feststellbar ist, dass größere Formate wie Informationsveranstaltungen auf eine größere Zahl Einwendungen auch von Bürger*innen zurückgeführt werden kann.

8.1.5 Einfluss von Zeitpunkt und Durchführung des EÖT auf die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Festgehalten wurde bereits, dass die Durchführung des EÖT der Regelfall ist – unabhängig davon, ob seine Durchführung im Ermessen der Behörde steht oder nicht. Sobald Einwendungen eingereicht werden, findet in der Regel auch ein Erörterungstermin statt. Dieses Indiz, dass zumindest von Behördenseite dem EÖT eine positive Bedeutung für das Verfahren selbst zugebilligt wird, verdeutlicht und verstärkt sich durch die weiteren empirischen Ergebnisse.

Die Vertiefungsfälle zeigen, dass bei den Verfahren die Umweltwirkung in 6 Fällen nach den Einwendungen und in 7 Fällen nach dem EÖT eintrat. Die grundsätzliche Geeignetheit des EÖT als Ort für die inhaltliche Diskussion und Vorstellung der Planung wird in der Akteursbefragung sehr positiv von allen Befragten so gesehen. Die Zustimmung zu dieser Aussage schwankt zwischen knapp 75% (Vorhabenträger) zu knapp 85% (Behörden). Dass die dort geführte Diskussion auch hilfreich ist für den Verfahrensgang konnte ebenfalls ermittelt werden, über 60% der Behördenantworten ergaben dies und auch die Vorhabenträger konnten dieser Aussage mit knapp 40% zustimmen. Auch die Zustimmungswerte zur inhaltlichen Ausgestaltung und Diskussionstiefe des Erörterungstermines lagen bei den Umweltvereinigungen mit insgesamt 70% sehr hoch (vgl. insgesamt Abbildung 26-Abbildung 28).

Der Erörterungstermin spielt damit eine zentrale Rolle bei dem Verfahrensablauf und ihm kann – ebenso wie den informellen Beteiligungsmöglichkeiten und den Einwendungen – eine deutliche Kausalität für die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung zugesprochen werden. Unterfüttert werden kann dieses Ergebnis mit dem Fragen zur Einschätzung der Akteure zum PlanSiG. Die Verfahrenserleichterung in Pandemiezeiten wurden zwar grundsätzlich sehr positiv bewertet – für die Verfahrensalternativen, die den Erörterungstermin ersetzen können, reduziert sich diese Zustimmung jedoch.

Zusammenfassend lässt sich für die Vertiefungsfälle zur Frage, wann im Verfahren die Umweltwirkung eintrat folgendes festhalten:

- ▶ Fall 7 und 10 (teilweise), Fall 12: vor Einreichung der Pläne
- ▶ Fall 2, 3, 7, 8, 9, 13: nach den Einwendungen

- ▶ Fall 2, 6, 10, 12 und 11, 13, 14 (teilweise): Erörterungstermin
- ▶ Fall 14: durch eine Klage
- ▶ Fall 1: Planergänzung
- ▶ Fall 8 informelle Beteiligung

Die in der Literatur vorherrschende Auffassung, dass der EÖT „zu spät“ im Verfahren stattfindet, lässt sich durch die vorliegende Untersuchung nicht bestätigen. Die erfolgreichen informellen und frühzeitigen Beteiligungsmöglichkeiten sind aber zu berücksichtigen. Sowohl zu einem frühen Stadium als auch nach Antragstellung kann die Öffentlichkeitsbeteiligung Umweltwirkung entfalten. Als Fazit lässt sich festhalten, dass alle Verfahrensschritte Wirkung entfalten für die Umwelt und so lautet die Empfehlung an dieser Stelle, dass dieser „Dreiklang“ der Verfahrensschritte – informelle/frühe Öffentlichkeitsbeteiligung/Einwendungen/Erörterungstermin Bestand haben muss.

8.1.6 Einfluss von vorauslaufender Planung bzw. Vorgeschichte auf das konkrete Verfahren

Die Interviews in den Vertiefungsfällen zeigten, dass die vorauslaufende Planung bei einigen Vorhaben Relevanz entfaltet. Entweder weil bestimmte Aspekte „vorbestimmt“ waren (z.B. Festlegung einer Trasse) bzw. nicht prüfungsrelevant für die Behörde waren (z.B. Klimaschutzaspekte) oder das Vorhaben vor Ort bereits konfliktär bewertet wurde.

Folgende Beispiele können hier dazu genannt werden:

- ▶ Fall 2: Bundesverkehrswegeplan, Linienführung (Gesetzeslage);
- ▶ Fall 7: Genehmigung des ersten Stalls hat für große Kontroversen vor Ort gesorgt, daher wurde bei der Erweiterung des Stalls/Neubaus eines zweiten Stalles von vornherein umfassendere und zusätzliche Unterlagen angefertigt (Konflikt);
- ▶ Fall 8: Bestehende Leitung, neben der eine neue gebaut wurde, beim Bau in den 70ern gab es Konflikte über die Auswirkungen auf den Boden (Konflikt);
- ▶ Fall 12: Bereits vor Verfahrensbeginn gab es eine Petition für den Erhalt der Teichfläche, der zu einer Änderung der Planung führte (Nährstoffeintrag durch Landwirtschaft hat negativen Einfluss auf das Projekt, dem kann aber in dessen Rahmen nicht begegnet werden (Gesetzeslage);
- ▶ Fall 13: Bergbau wird als konstante örtliche Belastung wahrgenommen, schlechte Erfahrungen aufgrund langer Renaturierungsdauer (Konflikt);
- ▶ Fall 14: Bereits problematisches Verfahren zum Flächennutzungsplan (Gesetzeslage, Konflikt)

Als Fazit lässt sich hier dazu festhalten, dass der Einfluss der vorauslaufenden Planung bzw. ein bereits bestehender Konflikt sich niederschlägt im Verfahren und entsprechende Relevanz entfaltet. Eine Empfehlung ist daher, dass der Aspekt immer berücksichtigt werden sollte, indem auf den Konflikt bzw. auf die vorauslaufende Planung zumindest informativ eingegangen werden sollte.

8.2 Output

Auf die bereits unter den Prozessfaktoren aufgeführten Ergebnisse kann hier teilweise erneut verwiesen werden, zudem sind weitere Erkenntnisse von Bedeutung.

8.2.1 Inwieweit werden umweltbezogene Einwendungen und Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit in den Zulassungsentscheiden durch die Behörden berücksichtigt?

Die telefonische Befragung zeigte, dass von den Bürger*innen etwa 74 % der Befragten vollständig oder eher zustimmten, dass „Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich sinnvoll ist, da die Behörde auf diesem Weg wichtige Hinweise zu Umwelt- und Naturfragen erhält“. Die Akteursbefragung konnte ermitteln, dass die Behörden mit ca. 35% und die Vorhabenträger mit ca. 30% der Auffassung sind, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung ganz generell (losgelöst von den spezifischen Fragen zu informellen Beteiligungsmöglichkeiten, Einwendungen und Erörterungstermin) Hinweise mit Umweltbezug liefert. Auch die Interviews aus den Vertiefungsfällen bestätigen das Bild, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur Umweltaspekte zum Gegenstand hat, sondern auch – durch die Verfahrenskaskade informell/frühzeitig; Einwendungen; Erörterungstermin – entsprechend von den Behörden und auch dem Vorhabenträger aufgenommen und diskutiert, also berücksichtigt werden.

8.2.2 Wie häufig werden umweltbezogene Einwendungen und Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit in den Zulassungsentscheiden durch die Behörden berücksichtigt?

Die telefonische Befragung zeigte, dass von den Bürger*innen etwa 62 % der Befragten vollständig oder eher zustimmten, dass „*Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich sinnvoll ist, da so mehr Umweltschutz erreicht wird*“.

Die Befragung der Akteure zeigte, dass genau bei diesen Fragen ein erheblicher Anteil der Behördenvertreter*innen und Vorhabenträger (nicht bei den Umweltvereinigungen) keine Angaben machten. Warum dies so war, lässt sich nur vermuten, da die Teilnehmenden nicht gefragt wurden bzw. konnten, warum sie keine Angaben machten. Dies kann einmal daran liegen, dass für die Beantwortung, obwohl nur Schätzungen abgefragt wurden, eine Unsicherheit vorherrschte, die sich auf den Inhalt („Ich muss mir alle Fälle noch mal genau vor Augen führen“) oder auch möglicherweise als „Überprüfung“ der eigenen Arbeit bzw. der eigenen Antragsunterlagen (miss-)verstanden werden konnte.

Zumindest ist es so, dass sich an dieser Stelle die auffälligste Unterschiedlichkeit in den Einschätzungen zwischen der Rückmeldung der Bürger*innen (hohe Zustimmung, dass der Umweltzustand sich durch die Öffentlichkeitsbeteiligung verbessert) und der Rückmeldung der Akteure sowie der Erkenntnisse aus den Vertiefungsfällen abzeichnet. Planungsänderung aufgrund der umweltbezogenen Hinweise aus der Öffentlichkeitsbeteiligung gaben jeweils ca. 10% der Vorhabenträger und der Behörden in der Akteursbefragung als „häufig“ an; 6% der Umweltvereinigungen gaben dies an (vgl. Abbildung 19 und Abbildung 20). Vergleicht man dies mit den Erkenntnissen aus dem Screening, ist festzustellen, dass die Rückmeldung der Akteure ein „realistischeres“ Bild zeichnen. Der Rückmeldung der Bürger*innen kann so eingeordnet werden, dass dies stärker ein Stimmungsbild widerspiegelt, während die Akteure natürlich auf eigene Erfahrungen zurückgreifen können. Die genannte Unterschiedlichkeit ist nachvollziehbar. Die Rückmeldungen zu möglichen Auflagen der Genehmigung bzw. Planfeststellung zeigt, dass bei den Auflagen der größte (= häufigste) Wirkungsgrad erzielt werden kann. In rund ein Drittel der Rückmeldungen seitens Behörden und Vorhabenträger wurden Änderungen durch die

Öffentlichkeitsbeteiligung bejaht, bei den Umweltvereinigungen waren es knapp 20% (vgl. Abbildung 21 und Abbildung 22). Das spiegelt sich mit den Erkenntnissen aus dem Screening, dort konnte in rund 1/3 der Fälle ebenfalls eine Umweltwirkung festgestellt werden.

Bei den Vertiefungsfällen, die ausgewählt wurden, weil sie aufgrund des Screenings eine Umweltwirkung zeigten, konnten insgesamt 13 einzelne Umweltwirkungen identifiziert werden. Es ging primär um die Frage, welcher Art diese Umweltwirkungen waren und an welcher Stelle im Verfahren sich die Umweltwirkung zeigte. Es hier ist zu vermerken, dass die Wirkung sich oftmals auf kleinere Modifikationen bezieht, wie z.B.:

- ▶ Fall 1: Planergänzung;
- ▶ Fall 3, 6, 7, 8, 9, 2, 13: Planänderung;
 - 6, 7, 8, 13 = kleinere Planänderung;
 - 3 und 7 = mittelgroße Planänderung;
 - 9 und 12 = größere Planänderung;
- ▶ Fall 11: weitere Untersuchungen und jährliche Treffen mit TöB;
- ▶ Fall 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14: Auflagen oder Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

Insgesamt konnte ein überzeugend stimmiges Ergebnis ermittelt werden. Die Annahmen aus der Literatur und dementsprechend auch das, was der Gesetzgeber mit der Öffentlichkeitsbeteiligung intendiert wird durch die Befragungen bestätigt. Dies von Seiten der Akteure, die inhaltlich mit den entsprechenden Verfahren befasst sind und auch die Zustimmung und Erwartungshaltung der Bürger*innen ist deutlich positiv. Diese Einschätzungen konnten durch die weitere Empirie überprüft werden und Screening und auch die Vertiefungsfälle bestätigen, dass es in einer relevanten Anzahl (ca. 1/3) zu einer Umweltwirkung kommt, häufig sind dies kleinere Modifikationen.

8.3 Outcome und Impact

Zu potenziellen Änderungen im Verhalten oder in Wissen, Einstellungen, Kompetenzen etc. (**Outcome**) von Bürger*innen, Umweltvereinigungen, Vorhabenträgern und Behörden selbst in Folge des behördlichen Entscheids konnten nur wenige Details in den Vertiefungsfällen ermittelt werden.

Was Wirkung auf Umwelt und Gesellschaft (einschließlich Wirtschaft) und damit den **Impact** betrifft, so wurde bereits oben (Kapitel 2.4.3) zusammengefasst, dass sich ein indirekter Hinweis auf die These der ökologischen Wirksamkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Rückmeldung ergibt, dass 98 % der Umweltvereinigungen in unserer Online-Befragung Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll halten. Auch Behörden-Mitarbeiter*innen und Vorhabenträger-Vertreter*innen bejahten mit jeweils mindestens 80 % diese Behauptung. Das von uns durchgeführte Screening von 100 Zulassungen ergab, dass Öffentlichkeitsbeteiligung oft zur Forderung nach zusätzlichen Untersuchungen, zur Überarbeitung von Unterlagen, einem Monitoring von Maßnahmen, der Entwicklung von Informationskonzepten und zur Überprüfung von Tiervorkommen vor Beginn der Maßnahme führte. Diese Maßnahmen sind geeignet, einen positiven Umweltnutzen im Rahmen der Vorhabenrealisierung zu bewirken. Die interviewgestützte Vertiefungsanalyse von 15 Zulassungen ergab, dass in 13 der Fälle die Öffentlichkeitsbeteiligung zu Änderungen führte, von denen begründet angenommen werden kann, dass diese positive Umweltwirkungen erzielten.

Dabei fanden die meisten umweltrelevanten Änderungen durch Veränderung oder Ergänzung der Nebenbestimmungen oder im Landschaftspflegerischen Begleitplan, insb. im Bereich der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, statt. Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Analyse zeigte sich, dass in den fünf betrachteten Verfahren durch die Öffentlichkeitsbeteiligung jeweils mindestens ein mittlerer (1) bzw. hoher (4) positiver Einfluss auf den Umweltnutzen des Vorhabens erzielt wurde. In der Vertiefungsanalyse (Kapitel 5.4.3) derselben Fälle konnte gezeigt werden, dass der Versuch von Vorhabenträgern, Akzeptanz zu schaffen, mehrfach zu umweltrelevanten Änderungen führte, die diese Umweltverbesserungen kausal begründen können.

Was Wirkungen auf die (Volks-)Wirtschaft betrifft, so zeigte die Kosten-Nutzen-Analyse von fünf Zulassungsentscheidungen, dass in dem einen Fall, in dem das Klagerisiko als hoch eingeschätzt wurde, dieses Risiko durch die Öffentlichkeitsbeteiligung gesenkt werden konnte. Es kann davon ausgegangen werden, dass dadurch auch Kosten vermieden wurden und die Verfahrensdauer verkürzt wurde. Ebenso konnten durch die Öffentlichkeitsbeteiligung in drei von fünf Fällen Fehlplanungen verhindert werden, was ebenfalls vermutlich mit geringen Kosten und Zeitersparnis einhergeht. Grundsätzlich zeigte sich ein eher geringer Einfluss von Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensdauer, der in einem Fall sogar positiv war.

9 Quellen

- Albrecht, R.; Grüttner, A.; Lenk, T.; Lück, O.; Rottmann, O. (2013): Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten – Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen. Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. Online verfügbar unter https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/user_upload/KOZE/Downloads/Optionen_moderner_Bu%CC%88rgerbeteiligungen_bei_Infrastrukturprojekten_.pdf
- Alcántara, S.; Bach, N.; Kuhn, R.; Ullrich, P. (2016): *Demokratiethorie und Partizipationspraxis, Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Amy, D. J. (1987): *The politics of environmental mediation*: Columbia University Press.
- Astbury, B.; Leeuw, F. L. (2010): Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. In: *American Journal of Evaluation* 31 (3), S. 363–381.
- Barth, R.; Wolff, F. (Hg.) (2009): *Corporate Social Responsibility in Europe: Rhetoric and Realities*. Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar.
- Beierle, T. C.; Cayford, J. (2002): *Democracy in Practice, Public Participation in Environmental Decisions: Resources for the Future*.
- Berkes, F.; Folke, C. (2002): Back to the Future, Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In: Gunderson, L. H. und Holling, C. S. (Hg.): *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington D.C: Island Press, S. 122–137.
- Bertelsmann Stiftung (2013): *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung, Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*. Gütersloh, 2013.
- Bimesdörfer, K.; Richwien, M.; Schrögel, P.; Zahrnt, D. (2016): *Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung – Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung*. Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/fileadmin/user_upload/slider/Werkzeugkasten_Dialog_und_Beteiligung_Modifikation_03-2016.pdf
- BMU (2019): *Umweltbewusstsein in Deutschland 2018, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hg.). Berlin & Bonn, 2019.
- BMU; BfN (2018): *Naturbewusstsein 2017, Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt*. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und Bundesamt für Naturschutz (Hg.). Berlin & Bonn, 2018.
- Bock, S.; Reimann, B.; Abt, J.; Lettow, M.; Vorwerk, U. (2017): *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben (UBA-Texte, 37/2017)*. Umweltbundesamt (Hg.). Dessau-Roßlau, 2017.
- Brettschneider, F. (2011): Kommunikation und Meinungsbildung bei Großprojekten. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (44-45), S. 40–47.
- Brettschneider, F. (2013): Großprojekte zwischen Protest und Akzeptanz, Legitimation durch Kommunikation. In: Brettschneider, F. und Schuster, W. (Hg.): *Stuttgart 21*: Springer, S. 319–328.
- Brettschneider, F. (2016): Erfolgsbedingungen für Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Großprojekten. In: Glaab, M. (Hg.): *Politik mit Bürgern-Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*. Wiesbaden: Springer, S. 219–238.

- Brody, S. D. (2003): Measuring the effects of stakeholder participation on the quality of local plans based on the principles of collaborative ecosystem management. In: *Journal of planning education and research* 22 (4), S. 407–419.
- Bundesregierung (2004): Unterrichtung durch die Bundesregierung - Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode. Drucksache 15/2311.
- Bund-Länder-Kooperationsausschuss (2022): Bericht des Bund-Länder-Kooperationsausschusses zum Stand des Ausbaus der erneuerbaren Energien sowie zu Flächen, Planungen und Genehmigungen für die Windenergienutzung an Land an die Bundesregierung gemäß § 98 EEG, Berichtsjahr 2022. Berlin.
- Busmann, W.; Klöti, U.; Knoepfel, P. (Hg.) (1997): Einführung in die Politikevaluation: Helbing und Lichtenhahn.
- Caspari, A.; Barbu, R. (2009): Wirkungsevaluierungen: Zum Stand der internationalen Diskussion und dessen Relevanz für Evaluierungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In: *BMZ Evaluation Working Papers*, S. 1–44.
- Chen, H. T. (1990): *Theory-driven evaluations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Chen, H. T. (2015): *Practical program evaluation, Theory-driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Claus, f., Hampe, J.; Hinzke, L.; Lühr, K.; Paust, A.; Versteil, a. (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter www.bertelsmann-stiftung.de/buergerbeteiligung-groesse_planungsvorhaben
- Cooke, B. (2001): The Social Psychological Limits of Participation? In: Cooke, B. und Kothari, U. (Hg.): *Participation. The new tyranny?*: Zed books.
- Dahl, R. A. (1994): A democratic dilemma, System effectiveness versus citizen participation. In: *Political Science Quarterly* 109 (1), S. 23–34.
- DeGEval (2016): Standards für Evaluation, Erste Revision auf Basis der Fassung 2002, verabschiedet durch die Mitgliederversammlung der DeGEval e.V. am 21. September 2016 (Langfassung). Mainz, 2016.
- Diduck, A.; Sinclair, A. J. (2002): Public involvement in environmental assessment, The case of the nonparticipant. In: *Environmental Management* 29 (4), S. 578–588.
- Dollinger, W. (1986): Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren von Großprojekten, Ein Beitrag zur Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen: RF Wilfer.
- Donaldson, S. I. (2007): *Program theory-driven evaluation science: Strategies and applications*. New York: Taylor & Francis.
- Döring, N.; Bortz, J.; Pöschl, S. (Hg.) (2016): *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften* 5., vollst. überarb., aktualisierte u. erw. Aufl. Berlin: Springer.
- Edelenbos, J.; van Buuren, A.; van Schie, N. (2011): Co-producing knowledge, Joint knowledge production between experts, bureaucrats and stakeholders in Dutch water management projects. In: *Environmental Science & Policy* 14 (6), S. 675–684.
- Eggert, R.; Schrögel, P. (2015): Bürgerbeteiligung in der Praxis: Erfolgsfaktoren und Beispiele. In: Sommer, J. (Hg.) (2015): *Kursbuch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Verlag der deutschen Umweltstiftung, S.355-369.
- Emerson, K.; Nabatchi, T.; Balogh, S. (2011): An integrative framework for collaborative governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (1), S. 1–29.

- Engartner, T. (2010): Stuttgart 21: Zurück in die Zukunft. In: Blätter für deutsche und internationale Politik (11), S. 9–12.
- EuropeAid (2015): Logframe matrix of the project, Annex to Procedures and Practical Guidance (PRAG). Brussels, 2015. Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/annexes.do?annexName=E3d&lang=en>.
- FA Wind (2019): Hemmnisse beim Ausbau der Windenergie in Deutschland - Ergebnisse einer Branchenumfrage zu Klagen gegen Windenergieanlagen sowie zu Genehmigungshemmnissen durch Drehfunkfeuer und militärische Belange der Luftraumnutzung. Berlin, Fachagentur zur Förderung eines natur- und umweltverträglichen Ausbaus der Windenergie an Land e.V.
- Fazey, I.; Evely, A. C.; Reed, M. S.; Stringer, L. C.; Kruijssen, J.; White, P. C. L.; Newsham, A.; Jin, L.; Cortazzi, M.; Phillipson, J. (2013): Knowledge exchange, A review and research agenda for environmental management. In: *Envir. Conserv.* 40 (1), S. 19–36.
- Fisahn, A. (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung: Mohr Siebeck.
- Fischer, F. (2000): Citizens, experts, and the environment, The politics of local knowledge: Duke University Press.
- Flynn, B. (2009): Planning cells and citizen juries in environmental policy, Deliberation and its limits. In: Coenen F.H.J.M. (Hg.): *Public participation and better environmental decisions*. Dordrecht: Springer, S. 57–71.
- Führ, M.; Bizer, K.; Dopfer, J.; Schlagbauer, S.; Bedke, N.; Belzer, f.; Harteisen, M.; Kleihauer, S. (2009): Evaluation des UVPG des Bundes – Auswirkungen des UVPG auf den Vollzug des Umweltrechts und die Durchführung von Zulassungsverfahren für Industrieanlagen und Infrastrukturmaßnahmen (UBA-Texte, 03/2009). Umweltbundesamt (Hg.). Dessau-Roßlau, 2014.
- Führ, M.; Schenten, J.; Schreiber, M.; Schulze, F. (2014): Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) (UBA-Texte, 14/2014). Umweltbundesamt (Hg.). Dessau-Roßlau, 2014.
- Fung, A. (2006): Varieties of participation in complex governance. In: *Public Administration Review* 66, S. 66–75.
- Fung, A.; Wright, E. O. (2001): Deepening democracy, Innovations in empowered participatory governance. In: *Politics & Society* 29 (1), S. 5–41.
- Funtowicz, S. O.; Ravetz, J. R. (1993): Science for the post-normal age. In: *Futures* 25 (7), S. 739–755.
- Geissel, B. (2009): Participatory governance, Hope or danger for democracy? A case study of Local Agenda 21. In: *Local Government Studies* 35 (4), S. 401–414.
- Giel, S. (2013): Theoriebasierte Evaluation, Konzepte und methodische Umsetzungen (Internationale Hochschulschriften, 584). Münster, New York, München, Berlin: Waxmann.
- Gobert, J. (2016): Widerstand gegen Großprojekte – Rahmenbedingungen, Akteure und Konfliktverläufe. Wiesbaden: Springer.
- Grunwald, A. (2010): Technikfolgenabschätzung, Eine Einführung 2., grundlegend überarbeitete und wesentlich erweiterte Auflage. Berlin: Edition Sigma.
- Heikkila, T.; Gerlak, A. K. (2013): Building a conceptual approach to collective learning, Lessons for public policy scholars. In: *Policy Studies Journal* 41 (3), S. 484–512.
- Holzinger, K. (2000): Limits of co-operation, A German case of environmental mediation. In: *European Environment* 10 (6), S. 293–305.
- Hughes, R. (1998): Environmental impact assessment and stakeholder involvement: IIED London (UK).

- Hughes, R. (1998): Environmental impact assessment and stakeholder involvement: IIED London (UK).
- Hurlbert, M.; Gupta, J. (2015): The split ladder of participation, A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. In: *Environmental Science & Policy* 50, S. 100–113.
- Irvin, R. A.; Stansbury, J. (2004): Citizen participation in decision making, Is it worth the effort? In: *Public Administration Review* 64 (1), S. 55–65.
- Jager, N.W.; Newig, J.; Challies, E.; Kochskämpfer, E. (2020): 'Pathways to Implementation: Evidence on How Participation in Environmental Governance Impacts on Environmental Outcomes.' *Journal of Public Administration Research and Theory* 30 (3): 383-99.
- Johnston, E. W.; Hicks, D.; Nan, N.; Auer, J. C. (2010): Managing the inclusion process in collaborative governance. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (4), S. 699–721.
- Kamlage, J. (2013): Dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung in lokalen Konfliktfällen. Wirkungen des Tunneldialogs in Schwäbisch Gmünd. In: *pnd online* 2-3/2013, S.1-12.
- Koontz, T. M. (1999): Citizen participation, Conflicting interests in state and national agency policy making. In: *The Social Science Journal* 36 (3), S. 441–458.
- Larson, K. L.; Lach, D. (2008): Participants and non-participants of place-based groups, An assessment of attitudes and implications for public participation in water resource management. In: *Journal of environmental management* 88 (4), S. 817–830.
- Layzer, J. A. (2002): Citizen participation and government choice in local environmental controversies. In: *Policy Studies Journal* 30 (2), S. 193–207.
- Layzer, J. A. (2008): *Natural experiments, Ecosystem-based management and the environment*: MIT Press.
- Leach, W. D.; Sabatier, P. A. (2005): To trust an adversary, Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. In: *American political science review* 99 (4), S. 491–503.
- Leeuw, f. L. (2003): Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be Solved. In: *American Journal of Evaluation* 24 (1), S. 5–20. DOI: 10.1177/109821400302400102.
- Macnaghten, P.; Jacobs, M. (1997): Public identification with sustainable development, Investigating cultural barriers to participation. In: *Global Environmental Change* 7 (1), S. 5–24.
- Masser, K.; Hamann, I.; Ziekow, J. (2017): Evaluation Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg – Analyse des Ressourcenaufwandes Zwischenbilanz nach 1. Jahr Datenerhebung. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer. Online verfügbar unter http://www.foev-speyer.de/files/de/fbpdf/_vti_cnf/InGFA/Abschlussberichte/Zwischenbericht_EvaluationVwV%C3%96ffentlichkeitsbeteiligungBWZwischenbericht2016.pdf
- Mayne, J. (2015): Useful Theory of Change Models. In: *Canadian Journal of Program Evaluation* 30 (2).
- Mayring, P. (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse*. Wiesbaden: Springer.
- Muster, V.; Griebhammer, R.; Wolff, f.; Thorun, C.; Schrader, U.; Reisch, L. (2019): Nachhaltigen Konsum weiterdenken: Evaluation und Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumenten, Ex-post Evaluation ausgewählter Maßnahmen. Umweltbundesamt (Hg.). Berlin, 2019.
- Newig, J.; Adzersen, A.; Challies, E.; Fritsch, O.; Jager, N. W. (2013): Comparative analysis of public environmental decision-making processes: a variable-based analytical scheme. *INFU Discussion Paper No. 37 / 13*. Vol. 37/13 (Lüneburg).
- Newig, J.; Challies, E.; Jager, N. W.; Kochskaemper, E.; Adzersen, A. (2018): The Environmental Performance of Participatory and Collaborative Governance, A Framework of Causal Mechanisms. In: *Policy Studies Journal* 46 (2), S. 269–297.

- Newig, J.; Fritsch, O. (2009): Environmental governance: participatory, multi-level - and effective? In: *Environmental Policy and Governance* 19 (3), S. 197–214.
- Newig, J.; Fritsch, O. (2011): Anspruch und Wirklichkeit: befördert Partizipation umweltpolitisch "gute" Entscheidungen? In: Trattning, R. (Hg.): *Demokratie und Umweltkrise: brauchen wir mehr Mitbestimmung?* München: Oekom, S. 206–211.
- Newig, J.; Pahl-Wostl, C.; Sigel, K. (2005): The role of public participation in managing uncertainty in the implementation of the Water Framework Directive. In: *European Environment* 15 (6), S. 333–343.
- Nowotny, H.; Scott, P.; Gibbons, M.; Scott, P. B. (2001): *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Reino Unido Polity Press.
- O'Faircheallaigh, C. (2010): Public participation and environmental impact assessment, Purposes, implications, and lessons for public policy making. In: *Environmental Impact Assessment Review* 30 (1), S. 19–27.
- Partidario, M. R.; Sheate, W. R. (2013): Knowledge brokerage-potential for increased capacities and shared power in impact assessment. In: *Environmental Impact Assessment Review* 39, S. 26–36.
- Pawson, R.; Tilley, N. (1997): *Realistic evaluation*: Sage.
- Pawson, R.; Tilley, N. (2005): *Realistic Evaluation*. In: Mathison, S. (Hg.): *Encyclopedia of evaluation*: Sage, S. 362–367.
- Pellizzoni, L. (2003): Uncertainty and participatory democracy. In: *Environmental Values* 12 (2), S. 195–224.
- Pünder, H. (2005): Kooperation statt Konfrontation - Möglichkeiten und Grenzen der Mediation bei Planfeststellungsverfahren, DV 2005, 1-32. In: *Die Verwaltung* 38, S. 1–34.
- Purdy, J. M. (2012): A framework for assessing power in collaborative governance processes. In: *Public Administration Review* 72 (3), S. 409–417.
- Redelfs, Manfred (2021): *Die Gegner der Energiewende*, Greenpeace Recherche vom Februar 2021. Verfügbar unter https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/paper_windkraft_final.pdf
- Rehhausen, A.; Günther, M.; Odparlik, L.; Geißler, G.; Köppel, J. (2018): *Internationale Trends der UVP- und SUP-Forschung und -Praxis, Abschlussbericht (UBA-Texte, 82/2018)*. Umweltbundesamt (Hg.). Dessau-Roßlau, 2018.
- Renn, O. (2006): Participatory processes for designing environmental policies. In: *Forest transitions Wind power planning, landscapes and publics* 23 (1), S. 34–43.
- Renn, O. (2010): The contribution of different types of knowledge towards understanding, sharing and communication risk concepts. In: *Catalan Journal of Communication & Cultural Studies* 2 (2), S. 177–195.
- Renn, O. (2011): Bürgerbeteiligung – aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Hilpert, J. (Hg.): *Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Beteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz*. Stuttgart (Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung, 19), S. 19–41.
- Rhodus, R. (2012): *Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen*. Freiburg im Breisgau: Inaugural-Dissertation.
- Rockloff, S. F.; Moore, S. A. (2006): Assessing representation at different scales of decision making, Rethinking local is better. In: *Policy Studies Journal* 34 (4), S. 649–670.
- Roßnagel, A.; Birzle-Harder, B.; Ewen, C.; Götz, K.; Hentschel, A.; Horelt, M.-A.; Hüge, A.; Stieß, I. (2016): *Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, Vorschläge zur Verbesserung der Planungs- und Genehmigungsverfahren (Interdisciplinary Research on Climate Change Mitigation and Adaption)*. Kassel: Kassel University Press.

- Roth, R.; Rucht, D. (Hg.) (2008): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945: Ein Handbuch. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.
- Rowe, G.; Frewer, L. J. (2005): A typology of public engagement mechanisms. In: *Science, Technology, & Human Values* 30 (2), S. 251–290.
- Sabatier, P. A.; Leach, W. D.; Lubell, M.; Pelkey, N. W. (2005): Theoretical frameworks explaining partnership success. In: *Swimming upstream: Collaborative approaches to watershed management*, S. 173–200.
- Schenk, A.; Hunziker, M.; Kienast, F. (2007): Factors influencing the acceptance of nature conservation measures—A qualitative study in Switzerland. In: *Journal of environmental management* 83 (1), S. 66–79.
- Schlacke, S. (2008): Überindividueller Rechtsschutz. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmalz, I. M. (2018): Akzeptanz von Großprojekten, Eine Betrachtung von Konflikten, Kosten- und Nutzenaspekten und Kommunikation: Springer-Verlag.
- Schumacher, K.; Nissen, C.; Eisenmann, L.; Paar, A.; Di Nucci, M. R.; Tews, K.; Beermann, A.-C.; Thamlin, N.; Rau, D.; Ziesing, H.-J. (2019): Evaluierung der Nationalen Klimaschutzinitiative, Status 31.12. 2017, Gesamtbericht NKI-Evaluierung. Bericht zum Vorhaben Evaluation, Begleitung und Anpassung bestehender Förderprogramme sowie Weiterentwicklung der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) - Kennzeichen: 03KE0002. Öko-Institut e.V.; ifeu; Forschungszentrum für Umweltpolitik, FU Berlin; Prognos und Dr. Hans-Joachim Ziesing (Hg.). Berlin, 2019.
- Schweizer-Ries, P. (2008): Projektabschlussbericht "Akzeptanz erneuerbarer Energien und sozialwissenschaftliche Fragen". Projektlaufzeit: 01.07.2005 - 30.09.2008. Magdeburg, 2008.
- Selle, K. (2013): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. In: *pnd online* 2-3/2013, S.1-19.
- Simonson, J.; Kelle, N.; Kausmann, C.; Tesch-Römer, C. (Hg.) (2022): Freiwilliges Engagement in Deutschland, Der Deutsche Freiwilligensurvey 2019, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Springer.
- Smith, G. (2003): *Deliberative democracy and the environment*: Routledge.
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2007): *Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven*. Berlin: SRU.
- Stahl, E.; Deerbeerg, G.; Krause, S.; Maga, D.; Pflaum, H.; Rettweiler, M.; Schlüter, S.; Seifert, U. (2012): Abschlussbericht zum Projekt Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen - Fallbeispiel: Straßentunnelfilter. Online verfügbar unter <https://www.umsicht.fraunhofer.de/content/dam/umsicht/de/dokumente/pressemitteilungen/2012/121107-abschlussdokument-tunneldialog.pdf>
- Starke, P. (2015): Prozessanalyse. In: Wenzelburger, G. und Zohlnhöfer, R. (Hg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer VS (Springer VS Handbuch), S. 453–482.
- Susskind, L.; Levy, P.; Thomas-Larmer, J. (2000): *Negotiating Environmental Agreements, How To Avoid Escalating Confrontation Needless Costs And Unnecessary Litigation*: Island Press.
- Thewes, C.; Saalbach, C.; Kohler, U. (2014): Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten, Der Beteiligungs-Bias als methodisches Instrument zur Bewertung von Beteiligungsverfahren. Potsdam, 2014.
- Turner, M.; Weninger, Q. (2005): Meetings with costly participation, An empirical analysis. In: *The review of economic studies* 72 (1), S. 247–268.
- Ulibarri, N. (2015): Tracing process to performance of collaborative governance, A comparative case study of federal hydropower licensing. In: *Policy Studies Journal* 43 (2), S. 283–308.

- van Asselt, M. B. A.; Rotmans, J. (2002): Uncertainty in integrated assessment modelling. In: *Climatic Change* 54 (1-2), S. 75–105.
- Van der Horst, Dan (2007): NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies. In: *Energy Policy* 35 (5), S. 2705–2714.
- Vetter, A.; Remer-Bollow, U. (2017): *Bürger und Beteiligung in der Demokratie, Eine Einführung*: Springer-Verlag.
- Webler, T. (1995): „Right“ Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: Renn, O.; Webler T. und Wiedemann P. (Hg.): *Fairness and competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse (An International Series in Risk Analysis)*. 10. Aufl. Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V (Technology, risk, and society, vol. 10), S. 35–86.
- Weiss, C. H. (1997): Theory-based evaluation: Past, present, and future. In: *New Directions for Evaluation*; (76), S. 41–55.
- Wende, W. (2001): *Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluss auf Zulassungsverfahren – Eine empirische Studie zur Wirksamkeit, Qualität und Dauer der UVP in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Wende, W. (2013): Emotional? Rational? UVP!, *Umweltprüfung als Grundlage fuer Konfliktbewaeltigung*. In: *UVP-Report* 27 (1+ 2).
- Whelan, J.; Lyons, K. (2005): Community engagement or community action, Choosing not to play the game. In: *Environmental Politics* 14 (5), S. 596–610.
- Wiklund, H. (2011): Why high participatory ideals fail in practice, A bottom-up approach to public nonparticipation in EIA. In: *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 13 (02), S. 159–178.
- Wolf, L.; Adrian, V. (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: *Planung und Kommunikation*, S. 181–188.
- Wolff, F.; Jacob, K.; Guske, A. L.; Heyen, D. A.; Hüsing, T. (2016): *Kohärenzprüfung umweltpolitischer Ziele und Instrumente, Endbericht (UBA-Texte, 76/2016)*. Umweltbundesamt. Dessau, 2016.
- Wolff, f.; Kampffmeyer, N.; Schumacher, K. (2019): *Handreichung für Evaluationen in der Umweltpolitik (Öko-Institut Working Paper, x/2019)*. Öko-Institut (Hg.), 2019.
- Würtenberger, T. (1996): *Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Ziekow, J.; Bauer, C.; Hamann, I.; Porth, J.; Scharpf, L.; Vallée, T. (Hg.) (2019): *Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahn des Bundes*. Baden-Baden: Nomos.
- Zschiesche, M. (2015): *Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, Status quo und Perspektiven*: BWV Verlag.

Anlage: Ergebnisse der systematischen Literaturanalyse

Für die systematische Literatur-Übersicht konnten 18 Studien identifiziert werden (siehe Tabelle 11). Da sich diese Studien bezüglich ihrer Inhalte und Methoden stark unterscheiden, werden diese hier kurz umrissen, um die Einordnung der Ergebnisse zu erleichtern. Auf die SCAPE-Datenbank, die die Grundlage für die Analyse der ausländischen Studien bildet, wird hier nicht weiter eingegangen, da sie an anderer Stelle bereits ausführlich erläutert wurde (siehe Newig et al. 2013 oder Jager et al. 2020). Im Anschluss werden die Ergebnisse der systematischen Literaturrecherche getrennt nach den Ergebnissen der Überblicksstudien, der Ergebnisse aus den Einzel- und Mehrfallstudien und den Ergebnissen aus der Untersuchung der ausländischen Studien dargestellt.

Tabelle 11: Übersicht der untersuchten Studien zu umweltrelevanter Öffentlichkeitsbeteiligung

Autor*innen und Jahr	Titel	Gegenstand	Methodik	Verfahren
Albrecht et al. 2013	Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten	Einstellungen zu sowie Bewertung und Nutzung von formellen und informellen Beteiligungsformen im Rahmen von Infrastrukturvorhaben	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Befragung von 400 Kommunen, 150 Unternehmen des Infrastrukturbereichs und 1500 Haushalten ▶ Auswertung einschlägiger Studien und bereits durchgeführter Beteiligungen in diesem Kontext 	Infrastrukturvorhaben (PFV)
Bimesdörfer et al. 2016	Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung - Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung	Katalog goldener Regeln für Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Diskussion mit Akteuren und Vertretern der Praxis auf dem Industriekongress 2011 	Industrieanlagen (Verfahren nach BImSchG)
Bock et al. 2017	Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben	Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Auswahl von 20 Verfahren (formales Planungs- und Zulassungsverfahren, gute Beteiligungspraxis, streitbares Thema, etc.) und Untersuchung auf Basis von Veröffentlichungen ▶ 5 Vertiefungsfallstudien (Beispiele für 	Vorhaben aus den Bereichen Verkehr, Schiene, Energie, Wasser etc. (ROV, PFV und Verfahren nach BImSchG)

Autor*innen und Jahr	Titel	Gegenstand	Methodik	Verfahren
			gute Beteiligung) mit 2 Fachgesprächen mit Behörden, Wissenschaft, Bürgerschaft etc.	
Bundesregierung 2004	Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz	Untersuchung des Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetzes	keine Angabe	Straßenbauvorhaben (PFV)
Claus et al. 2013	Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung	Prozessuntersuchung von Verkehrsinfrastruktur, Industrieanlagen und Kraftwerken in Bezug auf Beteiligung	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Recherche und Studium der gesetzlichen Grundlage ▶ Analyse von Fallbeispielen ▶ Befragung von 20 erfahrenen Prozessbeteiligten ▶ 2 Workshops mit Experten, Akteuren aus Politik und Verwaltung, Vertreter von Verbänden, Rechtsexperten sowie Bürgerschaft 	Straßenbauvorhaben (PFV), Industrieanlagen und Kraftwerke (nach BImSchG)
Eggert & Schrögel 2015	Bürgerbeteiligung in der Praxis: Erfolgsfaktoren und Beispiele	Bürgerbeteiligungshandbuch	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 3 Fallbeispiele (k.w.A.) 	Vorhaben aus den Bereichen Schienenwege und Flughäfen (PFV) und ein weiteres Verfahren
Führ et al. 2009	Evaluation des UVPG des Bundes	Evaluation des UVPG	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Institutionenanalyse ▶ Vollerhebung aller UVPs in 6 Regionen und des bundesweiten Datenbestands (lückenhaft) ▶ Untersuchung von 105 	PFV und Verfahren nach BImSchG

Autor*innen und Jahr	Titel	Gegenstand	Methodik	Verfahren
			Fallstudien aus BImSchG, Verkehr, Bau etc.) mit verschiedenen Befragungs- und Erhebungsinstrumenten (Grunddatenblatt, fragebogengestützte Interviews mit Behördenmitarbeitern, Unterlagen-Erstellern und Umweltverbandsvertretern)	
Führ et al. 2014	Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)	Evaluation der Verbandsklagemöglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gesamtsc hau aller identifizierten Rechtsbehelfsverf ahren ▶ Befragun g der Verbände mit standardisiertem Fragebogen (56 Rückmeldungen) ▶ halbstand ardisierte Interviews mit Verbänden, Rechtsbeiständen, Behörden und Vorhabenträgern (13 Verfahren, 37 Interviews) 	PFV, Verfahren nach BImSchG, Normenkontrolle von Bebauungsplänen, Wasserrechtliche Gestattungen, Luftreinhalteplanung
Gobert 2016	Widerstand gegen Großprojekte – Rahmenbedingungen, Akteure und Konfliktverläufe	Widerstand gegen Großprojekte	keine Angabe	PFV
Kamlage 2013	Dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung in lokalen Konfliktfällen. Wirkungen des Tunneldialogs in Schwäbisch Gmünd	Wirkungsanalyse des Tunneldialogs in Schwäbisch Gmünd	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Wirkungs analyse basierend auf Ergebnissen der Begleitforschung des Kulturwissenschaftlichen Institut Essen zum Tunneldialog 	Straßenbauvorhaben (PFV)

Autor*innen und Jahr	Titel	Gegenstand	Methodik	Verfahren
			(Teilnehmendenbefragung vor und nach dem Verfahren, teilnehmende Beobachtung, Analyse der Konfliktgeschichte, der zentralen Akteure und deren Positionen)	
Masser et al. 2017	Evaluation Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg	Evaluation der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung von <i>Baden-Württemberg</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Onlinebefragung (k.w.A) ▶ Interviews (k.w.A) ▶ Erfassung des Aufwands für Öffentlichkeitsbeteiligung ermittelt 	besonders umweltbedeutungsvolle Vorhaben (PFV, Verfahren nach BImSchG und nach LVwVfG alle weiteren Vorhaben mit nicht unwesentlichen Auswirkungen)
Rhodium 2012	Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen	Evaluation partizipativer Prozesse bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 25 problemzentrierte Experteninterviews zu 4 Fallstudien die aufgrund von Vorgesprächen, ihrer hohen Akzeptanz/Ablehnung und ihrer Lage in 4 verschiedenen Bundesländern ausgesucht wurden ▶ kommunikative Validierung durch Diskussionsforum und Fachgespräch 	Verfahren im Bereich Ausbau von Gewässern (PFV)
Schmalz 2018	Akzeptanz von Großprojekten	Akzeptanz von Großprojekten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Auswahl von 60 „Großprojekten“ 	PFV und Verfahren

Autor*innen und Jahr	Titel	Gegenstand	Methodik	Verfahren
			<ul style="list-style-type: none"> ▶ standardisierte Onlineumfrage unter Projektakteuren (Projektträger, Politik, Behörden, Verbände, Bürgerinitiativen, Medien etc.) ▶ teilstandardisierte Leitfadengespräche mit Projektakteuren zum Verständnis einzelner Aspekte 	nach BImSchG
Stahl et al. 2012	Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen	Partizipative Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen am Fallbeispiel: Straßentunnelfilter	<ul style="list-style-type: none"> ▶ detaillierter Fragenkatalog von Bürger*innen/Bürger*innen in Schwäbisch Gmünd gemeinsam mit Vertretern aus Wirtschaft und Politik ▶ Untersuchung der Fragen durch Experten mit anschließender Diskussion mit der Bürgerschaft und Ergebnisdokumentation 	Straßenbauvorhaben (PFV)
Wende 2001	Praxis der Umweltverträglichkeitsprüfung und ihr Einfluß auf Zulassungsverfahren	Untersuchung der UVP	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 145 UVP aus allen Bereichen aller Bundesländer, statistische Auswertung mit Hypothesentests 	UVP-pflichtige Vorhaben
Wilke 2008	Die planerische Umsetzung des naturschutzrechtlichen Vermeidungsgebotes	Untersuchung der Umsetzung des Vermeidungsgebotes und der Einflüsse von Rahmenbedingungen und	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Volluntersuchung von 67 PFV, Fachgespräch mit 32 	Straßen, Schienenwege und Wasserstraßen (PFV)

Autor*innen und Jahr	Titel	Gegenstand	Methodik	Verfahren
		verschiedenen Akteursgruppen	Expert*innen zu den Ergebnissen	
Ziekow et al. 2019	Optimierung der Anhörungsverfahren im Planfeststellungsverfahren für Betriebsanlagen der Eisenbahn des Bundes	Optimierung der Anhörungsverfahren im PFV von Betriebsanlagen der Eisenbahn des Bundes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ rechtswissenschaftliche Analyse ▶ leitfadengestützte Experteninterviews (Anhörungsbehörden, Projektplaner der Deutschen Bahn, Außenstellen des EBA) 	Schienenwege (PFV)
Zschiesche 2015	Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren	Vergleich der Ziele und Funktionen von Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland mit empirischen Daten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Analyse der Gesetzeslage und Untersuchung von Öffentlichkeitsbeteiligung in PFV und im Bereich des Immissionsschutzes basierend auf sekundäranalytischen Quellen, zugänglichen statistischen Daten und eigener empirischer Forschung 	PFV und Verfahren nach BImSchG

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

In der ermittelten Literatur wurden primär Möglichkeiten zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht und dies zumeist mit einem bestimmten Fokus, wie zum Beispiel auf Akzeptanz (Gobert 2016; Kamlage 2013; Schmalz 2018), oder bestimmte rechtliche Instrumente, etwa die Umweltverträglichkeitsprüfung (Wende 2001; Führ et al. 2009). Bei den Einzelfallstudien lässt sich eine Tendenz zu Best-Practice-Beispielen bzw. Modellvorhaben (z. B. Bock et al. 2017 mit der Stadtbahn Mannheim Nord) und zur Untersuchung besonders konfliktträchtiger Vorhaben (z. B. Gobert 2016 mit der dritten Start- und Landebahn des Münchner Flughafens; siehe auch Kapitel 4.4.2) feststellen. Die Mehrzahl der Studien (13 von 18) untersuchen eine größere Anzahl von Vorhaben (Überblicksstudien) und sieben der identifizierten Studien betrachten ausschließlich Einzelfälle umweltrelevanter Vorhaben (Einzelfallstudien). Zwei der 18 Studien (Bock et al. 2017; Gobert 2016) sind beiden Studienarten, also Überblicks- und Einzelfallstudien, zuzuordnen, da hier sowohl Daten von einer größeren Anzahl von Vorhaben erhoben und ausgewertet als auch Einzelfälle explizit vorgestellt und diskutiert wurden.

Die in den Studien untersuchten Verfahrensarten umfassen entsprechend der Auswahlkriterien (siehe Kapitel 4.2) Planfeststellungsverfahren für Vorhaben nach dem UVPG sowie Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen nach dem BImSchG. Dabei untersuchen acht Überblicksstudien beide Verfahrensarten, neun Überblicksstudien ausschließlich Planfeststellungsverfahren und eine Studie ausschließlich Verfahren nach dem BImSchG. Die Einzelfallstudien befassten sich ausschließlich mit Planfeststellungsverfahren. Ein Teil der untersuchten Studien widmet sich dabei einer Reihe von verschiedenen Verfahrenstypen (z. B. Bock et al. 2017), während sich andere Studien auf einen Verfahrenstypus konzentrieren (z. B. untersuchen Ziekow et al. 2019 nur Betriebsanlagen der Eisenbahn des Bundes). In einigen Überblicksstudien werden allerdings die unterschiedlichen Verfahrenstypen nicht näher beschrieben (z. B. Führ et al. 2009), so dass ein Gesamtüberblick hinsichtlich dieser nicht gegeben werden kann.

Das methodische Vorgehen in den Studien ist stark von Interviews, Umfragen und der Auswertung von Gesprächen (12 von 18) geprägt, die zumeist ergänzt werden, beispielsweise durch rechtswissenschaftliche Analysen (z. B. Ziekow et al. 2019) oder andere quantitative (z. B. Masser et al. 2017) bzw. qualitative Methoden (z. B. Claus et al. 2013; Führ et al. 2009; Führ et al. 2014). Führ et al. (2009), Wilke (2008) und Zschiesche (2015) haben eigenhändig Planungsunterlagen gesichtet und ausgewertet bzw. greifen auf derartige Auswertungen zurück. Hier wird allerdings nur teilweise deutlich, in welchem Umfang die Auswertungen vorgenommen wurden. Statistische Auswertungen wurden von Wende (2001), Wilke (2008) und Zschiesche (2015) und teilweise auch von Führ et al. (2009 & 2014) durchgeführt.

Die Studien, die Eingang in die systematische Literatur-Übersicht gefunden haben, sind im Hinblick auf ihren Umfang und Differenzierungsgrad in den untersuchten Fragestellungen, Untersuchungseinheiten, die Verfahrensarten und -typen sowie das methodische Vorgehen sehr divers. Vor allem in Bezug auf die geringe Berücksichtigung von Verfahren nach dem BImSchG, die zumeist fehlende Unterscheidung nach Verfahrenstypen und die vorwiegend auf Expert*innenmeinungen beruhende Methodik schränkt die Aussagekraft der gefundenen Literatur in Bezug auf die Forschungsfrage ein. Zudem muss verzeichnet werden, dass in einem Teil der untersuchten Studien aufgrund relevanter Rechtsänderungen in den letzten Jahren (z. B. die Novelle des UmwRG 2017) mittlerweile veraltete Sachstände untersucht wurden und deren Aussagen daher heute nicht mehr vollständig gültig sind. Die Ergebnisse sind entsprechend immer auf ihre Aktualität hin zu hinterfragen. Falls nötig, wird im Folgenden darauf hingewiesen.

Überblicksstudien

Von den untersuchten Überblicksstudien setzten sich letztlich lediglich drei Studien gezielter mit der Frage nach den Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung auseinander. Dies sind die Untersuchungen von Wende (2001), Wilke (2008) und Führ et al. (2009), welche unter anderem die Berücksichtigung umweltrelevanter Stellungnahmen der Öffentlichkeit in UVP-pflichtigen und teilweise auch in nicht UVP-pflichtigen Verfahren behandeln. Die anderen Publikationen ergänzen die Ergebnisse dieser Untersuchung daher in Bezug auf generellere Umstände, die die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung beeinflussen können. Hierzu gehören Umstände, die beeinflussen, ob und wie Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt stattfindet. Die Ergebnisse zu den Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus den Überblicksstudien werden in Anlehnung an das Wirkungsmodell unterteilt in Ergebnisse zum Einfluss des *Prozesskontextes* und des *Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses* auf die Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung sowie in Ergebnisse zu Art und Umfang der (*Umwelt-)*Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung in Zulassungsverfahren.

Prozesskontext der umweltrelevanten Öffentlichkeitsbeteiligung

Gesetzeslage

Mit vereinzelt von Zschesche zusammengetragenen Daten (Zschesche 2015, S. 190 ff.) kann ein leichter Rückgang der Durchführung von Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland in immissionsschutzrechtlichen Verfahren bis 2010 aufgrund von Gesetzesänderungen gemutmaßt werden. Ähnliche Daten zu Planfeststellungsverfahren fehlen. Zu dem Einfluss der Gesetzeslage auf die Art und Weise der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung und der tatsächlichen Beteiligung wurde insbesondere der positive Einfluss der neueren Gesetzgebung deutlich. Hierzu gehört die Abschaffung der Präkklusion und das Inkrafttreten des UmwRG. Diesen wird eine positive Wirkung auf die Beteiligung von Umwelt- und Naturschutzverbänden an Verfahren nach dem BImSchG (Zschesche 2015, S. 200 f.), auf die Berücksichtigung von Einwendungen und Stellungnahmen der Öffentlichkeit (Führ et al. 2014, S. 84, 98), auf die Qualität dieser (Führ et al. 2014, S. 89) und auf die Kommunikation zwischen Behördenangestellten und Öffentlichkeit (Führ et al. 2014, S. 73, 90) attestiert. Vergleichbare Daten zum Einfluss der Gesetzeslage auf die Bürger*innen und die Berücksichtigung ihrer Einwände fehlen bisher.

*Einstellungen und Ressourcen der Vorhabenträger und Behördenmitarbeiter*innen*

Aus der untersuchten Literatur wird die bestimmende Rolle der Rechtssicherheitsorientierung der Behördenangestellten in ihrer Arbeit deutlich (Claus et al. 2013, S. 38; Führ et al. 2014, S. 86 f.; Gobert 2016, S. 13), die auch einen Einfluss auf diese zu haben scheint (Zschesche 2015, S. 235, 291). Angestellte in den Behörden und Unternehmen sind zudem tendenziell der Meinung, dass formelle Öffentlichkeitsbeteiligung ausreicht und rechtzeitig stattfindet (Albrecht et al. 2013, S. 37). Sie scheinen außerdem zeitintensive Arbeiten, etwa nicht nur auf Information ausgerichtete informelle Beteiligung (Albrecht et al. 2013, S. 46 f.) oder die Berücksichtigung von grundlegenden Einwänden (Führ et al. 2009, S. 90), tendenziell zu vermeiden. Wurde aber bereits informelle Öffentlichkeitsbeteiligung von Kommunen und Unternehmen durchgeführt, wird diese auch mehrheitlich positiv bewertet (Albrecht et al. 2013, S. 51). Bock et al. machen deutlich, dass Behördenangestellten Kompetenzen für informelle Beteiligungsformen fehlen (Bock et al. 2017, S. 122). Darüber hinaus zeigen Führ et al., dass die umweltrechtlichen Kompetenzen und die personellen sowie sachlichen Ressourcen der Behördenangestellten eher nicht genügen, um eine ausreichende Berücksichtigung von Umweltbelangen zu gewährleisten (Führ et al. 2009, S. 194; Führ et al. 2014). Zu den finanziellen Ressourcen der Genehmigungsbehörden und Vorhabenträger für Öffentlichkeitsbeteiligung fehlen empirische Untersuchungen.

Einstellungen und Ressourcen der Öffentlichkeit und Umweltverbände

Aus einer Befragung von Bürger*innen geht hervor, dass diese sich vor allem beteiligen, wenn sie eine mögliche negative Beeinträchtigung der eigenen Lebensqualität durch ein Vorhaben befürchten, aber auch die Gefährdung der Umwelt wurde als Beteiligungsgrund genannt (Albrecht et al. 2013, S. 36). Umwelt- und Naturschutzverbände beteiligen sich eigenen Angaben zufolge aus vielen verschiedenen den Umwelt- oder Naturschutz betreffenden Gründen (Führ et al. 2014, S. 61). In der Literatur finden sich zudem Angaben, dass bei Bürger*innen vor allem Bildung, finanzielle Absicherung und Zeit eine Beteiligung begünstigen (Bock et al. 2017, S. 114; Gobert 2016, S. 9). Bei den Umwelt- und Naturschutzverbänden wird angegeben, dass sich große, westdeutsche Verbände eher an den aus ihrer Sicht relevanten Verfahren beteiligen können, wobei auch diese sich zumindest in der Vergangenheit aufgrund beschränkter Ressourcen vornehmlich auf Planfeststellungsverfahren konzentriert zu haben scheinen (Zschesche 2015, S. 199, 227, 273). Ein relativ hoher Aufwand und relativ geringe Einflussmöglichkeiten werden dabei sowohl für die Beteiligung von Bürger*innen als auch für

die der Umwelt- und Naturschutzverbände als Hindernisse identifiziert (Zschiesche 2015, S. 239, 268).

Weiterer Prozesskontext

Neben der Gesetzeslage und den Einstellungen und Ressourcen weist die untersuchte Literatur sehr begrenzt auf weitere kontextuelle Bedingungen hin, die Einfluss auf die Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung haben können. Die Relevanz von gesellschaftlichen Machtverhältnissen zeigt sich beispielsweise in der Beobachtung Rhodius', dadurch dass verhandlungsoffene Prozesse entlang gesellschaftlicher Hierarchien ausgetragen werden, was ihrer Auffassung nach tendenziell zu Lasten von Umweltbelangen geht (Rhodius 2012, S. 249). Die von Führ et al. befragten Umwelt- und Naturschutzverbände beobachten aber auch eine wachsende Sensibilisierung der Gesellschaft für Umweltthemen und dementsprechende Auswirkungen auf das Handeln von Behördenmitarbeitenden (Führ et al. 2014, S. 97). Weitere empirische Befunde zum weiteren Prozesskontext konnten nicht gefunden werden.

Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess

Bekanntmachung des Vorhabens und Auslegung der Unterlagen

Sowohl in Bezug auf den Zugang zu Informationen als auch deren Qualität gibt es gemäß der untersuchten Studien Belege, dass in verschiedenen Verfahren die Öffentlichkeit bisher nicht ausreichend über Umweltauswirkungen von Vorhaben informiert wurde (Führ et al. 2014, S. 92; auch Claus et al. 2013). Insbesondere werden Umweltauswirkungen noch nicht ausreichend vorhabenspezifisch und raumkonkret ermittelt, beschrieben und bewertet (Führ et al. 2009, S. 163). Dies kann umweltbezogene Beteiligung der Bürger*innen sowie der Umwelt- und Naturschutzverbände beeinträchtigen. Allerdings fehlen Untersuchungen zu den tatsächlichen Wirkungen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und aktuellere Studien, die den verbesserten Informationszugang über Internetportale berücksichtigen. Die zunehmende Umstellung auf digitale Dokumente mit der gesetzlich vorgeschriebenen elektronischen Veröffentlichung im Internet, die durch §10 Abs. 3 Satz 2 und 4 UIG, § 27a VwVfG und seit 2017 auch durch §20 UVPG festgeschrieben wurde, kann die hier vorgestellten Zustände maßgeblich beeinflusst haben.

Einwendungen und Durchführung des Erörterungstermins

Die Untersuchung empirischer Studien ergab nur einzelne und keine aktuellen Hinweise zu umweltrelevanten Einwendungen, woraus sich keine generalisierbaren Schlüsse ziehen lassen. Stichhaltig scheint lediglich, dass die Anzahl von Einwendungen bei konfliktbehafteten Großprojekten besonders hoch ist und seitens der Umwelt- und Naturschutzverbände vor allem bei umweltrelevanten Planfeststellungsverfahren Stellungnahmen abgegeben werden (Zschiesche 2015, S. 237, 265 f.). Aus der Untersuchung von Wilke (2008, S. 159ff.) geht etwa hervor, dass unter 67 untersuchten Planfeststellungsverfahren zu Verkehrswegeplanungen aus den Jahren 2000 bis 2004 bei über 77 % in insgesamt 143 Einwendungen umweltrelevante Hinweise von Umweltvereinigungen eingegangen sind. Ähnliche Ergebnisse zu umweltrelevanten Einwendungen von Bürger*innen fehlen. Die Inhalte der Einwände scheinen auch einen Einfluss auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu haben (Bundesregierung 2004). Zum Erörterungstermin wird angegeben, dass er zwar als Diskussionsforum für die Öffentlichkeitsbeteiligung als wichtiges Instrument für die Berücksichtigung der Belange der Öffentlichkeit bewertet wird, jedoch vermutet wird, dass er teilweise für Bürger*innen zu ungünstigen Tages- und Wochenzeiten angesetzt wird und insgesamt zu spät im Verfahrensprozess angesiedelt ist (Zschiesche 2015, S. 259 f.). Für eine Beurteilung des Einflusses auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung fehlen

aktuelle Untersuchungen zu dem Anteil von umweltrelevanten Einwendungen und Stellungnahmen sowie dem Umgang mit diesen in Erörterungsterminen.

Frühe und informelle Beteiligung

Die untersuchten Studien weisen darauf hin, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit zu spät im Prozessverlauf angesiedelt ist und dadurch die Berücksichtigung von Einwendungen und Stellungnahmen behindert wird (Albrecht et al. 2013; Führ et al. 2009; Gobert 2016; Masser et al. 2017; Zschiesche 2015; auch Bimesdörfer et al. 2016). Daraus schließen eine Reihe von Autor*innen wie folgt: Eine ausreichende Berücksichtigung vieler Einwendungen und Stellungnahmen kann durch eine ergebnisoffene und daher insbesondere frühe Beteiligung gefördert werden (Albrecht et al. 2013; Bock et al. 2017; Claus et al. 2013). Allerdings fehlen bisher Untersuchungen dazu, welchen Einfluss informelle Beteiligung tatsächlich hat bzw. inwieweit sie die Berücksichtigung von (umweltrelevanten) Einwendungen und Stellungnahmen beeinflusst.

Wirkungen umweltrelevanter Öffentlichkeitsbeteiligung

Umweltstandard des Zulassungsentscheids (Outputs)

Die Untersuchung der Studien zeigt einen eher geringen Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Berücksichtigung von Umweltaspekten in den Entscheiden (Führ et al. 2009, Wende 2001, S. 170 f., Wilke 2008). Dabei hat die Behördenbeteiligung laut Führ et al. Und Wilke einen größeren Einfluss auf den Umweltstandard des Planungsentscheids als die Öffentlichkeits- bzw. die Verbandsbeteiligung (Führ et al. 2009, S. 193, Wilke 2008, S. 176). Die Ergebnisse von Führ et al. legen dennoch nahe, dass die umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung eine verbesserte Berücksichtigung von Umweltbelangen bewirkt (Führ et al. 2009, S. 90). Bestimmte Verfahrensaspekte scheinen aber die Berücksichtigung der Einwände der Öffentlichkeit zu beeinflussen, die Daten hierzu sind allerdings sehr fragmentiert. Dabei kann Öffentlichkeitsbeteiligung scheinbar eher die Ausgestaltung von Vorhaben sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und weniger die Standortfrage beeinflussen (Führ et al. 2009, S. 89). Mögliche Änderungen in Folge der Beteiligung von Umwelt- und Naturschutzverbänden sind Kompensationsmaßnahmen, Auflagenverschärfung (etwa zu Lärmschutz, Staubentwicklung oder Gewässerschutz), verringerte Flächenausweisung oder auch Nachforderungen von Gutachten (Führ et al. 2014, S. 66, 81). Forderungen der Umweltvereinigungen zur Vermeidung baubedingter Beeinträchtigungen werden zudem häufiger entsprochen als solchen zur Vermeidung von betriebs- und anlagenbedingten Beeinträchtigungen (Wilke 2008, S. 176). Meist scheinen dabei die Vorhabenträger den umweltbezogenen Forderungen zu entsprechen und seltener greifen die Genehmigungsbehörden durch entsprechende Auflagen ein (Wilke 2008, S. 161). Hierbei ist anzumerken, dass die Ergebnisse hauptsächlich auf Daten von vor 2009 basieren.

Wirkungen der umweltrelevanten Öffentlichkeitsbeteiligung (Outcomes)

In der gegenwärtigen Literatur zu umweltbezogener Öffentlichkeitsbeteiligung fehlen empirische Untersuchungen bezüglich umweltbezogener Wirkungen, so dass hier keine Trenddeutungen möglich sind. Als soziale Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich anhand der untersuchten Studien bedingt eine gesteigerte Akzeptanz infolge dieser feststellen (Masser et al. 2017, S. 14), wobei hierzu auch gegenteilige Beobachtungen gemacht wurden (Holzwarth 2013, zitiert nach Masser et al. 2017, S. 71; Rhodius 2012). Ein Wissensgewinn bei allen Akteuren durch die umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung scheint dahingegen relativ unstrittig (Claus et al. 2013, S. 31, Führ et al. 2014, S. 89 f.). Insbesondere das erhöhte Wissen führt gemäß einer Reihe von Autorinnen und Autoren zu einer Verbesserung der

Planungsqualität insgesamt (Bock et al. 2017, S. 113 f.; siehe auch Rhodius 2012, S. 246; Zschiesche 2015, S. 247, 256 f.).

Folgen der umweltrelevanten Öffentlichkeitsbeteiligung (Impacts)

Empirische Untersuchungen zu ökologischen Folgen von umweltbezogener Öffentlichkeitsbeteiligung wurden in der untersuchten Literatur, abgesehen von Befragungen der Umwelt- und Naturschutzverbände, nicht durchgeführt. Hinsichtlich gesellschaftlicher Folgen umweltbezogener Öffentlichkeitsbeteiligung sind in den hier untersuchten Studien die Informations- und Kontrollwirkungen sowie die Effektivitätssteigerungen der Planungs- und Zulassungsverfahren zumindest teilweise belegt, allerdings werden diese von den jeweiligen Autorinnen und Autoren nicht als solche benannt. Dennoch kommt Zschiesche zu dem Schluss, dass die gesellschaftlichen Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung seit den 1990er Jahren durch diverse Einschränkungen verringert wurden (Zschiesche 2015, S. 267 ff.). Zu den ökonomischen Folgen kann festgehalten werden, dass ein höherer Personalaufwand für Öffentlichkeitsbeteiligung tendenziell mit einer höheren Qualität der Beteiligung einhergeht und der verzögernde Effekt von Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Verfahrensdauer wahrscheinlich eher gering ist (Wende 2001, S.173; Ziekow et al. 2019, S. 129, 147 f.). Dabei weicht die Wahrnehmung in den Behörden und Unternehmen von Verzögerungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung (Albrecht et al. 2013, S. 37) von den gemessenen Zahlen ab. Fehlende oder mangelhafte Beteiligung wird zudem mit hohen zusätzlichen Verfahrenskosten in Verbindung gebracht (Schmalz 2018, S. 287 ff.).

Einzel- und Mehrfallstudien

In Ergänzung zu den Überblickstudien wurde die Literatur zu umweltbezogener Öffentlichkeitsbeteiligung mit konkreten Praxisfällen analysiert. Dabei konnten sieben Studien identifiziert werden, die Einzelfälle von Planfeststellungsverfahren bzw. Genehmigungsverfahren nach BImSchG untersuchten. In diesen Studien wurden insgesamt 10 Fälle untersucht, wobei einige Fälle von mehreren Studien untersucht wurden (siehe Tabelle 12). Im Folgendem werden zunächst *allgemeine Beobachtungen* zu den Fallstudien angestellt und im Anschluss die *Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Fallstudien* aufgeführt.

Tabelle 12: Liste der untersuchten Fälle in den Einzel- und Mehrfallstudien

Nr.	Autor*innen mit Jahr	Quellentitel	Fallstudie/n
1	Bimesdörfer et al. 2016	Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung - Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung	Flughafenerweiterung Frankfurt am Main, Shell Connect-Pipeline, Stadtbahn Mannheim Nord
2	Bock et al. 2017	Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben	Flughafenerweiterung Frankfurt am Main, Innerstädtische Straßenbahn in Mainz – Mainzelbahn, Rheintalbahn, Shell Connect-Pipeline, Stadtbahn Mannheim Nord
3	Eggert & Schrögel 2015	Bürgerbeteiligung in der Praxis: Erfolgsfaktoren und Beispiele	Flughafenerweiterung Frankfurt am Main, Stadtbahn Mannheim Nord

Nr.	Autor*innen mit Jahr	Quellentitel	Fallstudie/n
4	Gobert 2016	Widerstand gegen Großprojekte – Rahmenbedingungen, Akteure und Konfliktverläufe	Dritte Start- und Landebahn des Münchner Flughafens, Thüringer Strombrücke/Südwestkuppelleitung
5	Kamlage 2013	Dialogorientierte Verfahren der Bürgerbeteiligung in lokalen Konfliktfällen. Wirkungen des Tunneldialogs in Schwäbisch Gmünd	Straßentunnelfilter Schwäbisch Gmünd (Tunneldialog)
6	Rhodium 2012	Mehr Legitimität? Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen	Kulturwehr Breisach, Polder Ingelheim
7	Stahl et al. 2012	Anwendung von Methoden und Prozessen zur partizipativen Bürgerbeteiligung bei ökologisch relevanten Investitionsentscheidungen	Straßentunnelfilter Schwäbisch Gmünd (Tunneldialog)

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Werden die Fallstudien nach Regionen aufgeschlüsselt, so lässt sich deutlich ein regionaler Schwerpunkt auf den alten Bundesländern feststellen (alte Bundesländer N 9, neue Bundesländer N 1). Die Aufschlüsselung nach den Verfahrensarten zeigt ebenfalls einen deutlichen Schwerpunkt auf Planfeststellungsverfahren, da unter den Praxisfällen kein Verfahren nach dem BImSchG vertreten ist. Bei der näheren Betrachtung der Fallstudien wird deutlich, dass es sich bei den Praxisfällen vornehmlich um Modellvorhaben und besonders konfliktträchtige Vorhaben handelt, die häufig mit frühen und informellen Beteiligungselementen durchgeführt wurden (N 6 von 10, z. B. Flughafenerweiterung Frankfurt am Main) (Bimesdörfer et al. 2017; Bock et al. 2017; Eggert & Schrögel 2015). Vor dem Hintergrund der generell eher seltenen Durchführung informeller Beteiligung lässt die Betrachtung solcher besonderen Vorhaben nur geringfügige Schlüsse über gewöhnliche umweltrelevante Planungen zu. Außerdem ist festzustellen, dass die einzelnen Fallstudien hinsichtlich ihrer Betrachtungstiefe sehr divers sind. Jedoch lassen sich auch unabhängig von der Betrachtungstiefe der Auswertungen bei den zehn Fallstudien nur geringe Umweltbezüge feststellen, weil etwa Umweltwirkungen nicht im Fokus der Untersuchung stand (wie z. B. bei Rhodium 2012) oder die Fallstudien nur überblickshaft untersucht und dargestellt wurden (wie z. B. bei Bock et al. 2017). Ebenso gibt es in den Untersuchungen von umweltrelevanten Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen keine Unterscheidung der Wirkungen der Beteiligung von Bürger*innen im Vergleich zu den Wirkungen der Beteiligung von Umwelt- und Naturschutzverbänden oder eine Erhebung, wie viele umweltrelevante Einwendungen im Prozess eingingen und Erfolg erzielten bzw. welche Qualität diese hatten.

Bei der Untersuchung der Einzelfälle lag das Augenmerk daher insbesondere darauf, ob der durch die Öffentlichkeit vorgetragene Umweltbelang durchgesetzt wurde und ob dieser zu einer Umweltwirkung geführt hat (siehe Tabelle 12). In den zehn Praxisfällen gingen dabei von der Öffentlichkeitsbeteiligung 5 x positive Umweltwirkungen (Minderung), 4 x negative Umweltwirkungen (keine Minderung bzw. Verschlechterung) und 1 x neutrale Umweltwirkungen (keine Minderung bzw. keine Verschlechterung) aus. Folglich lässt sich bei den zehn untersuchten Fallstudien feststellen, dass Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedlich

auf die Umwelt wirkt. Bei den fünf Fallstudien, die im Sinne der Umwelt positiv ausfallen, wird lediglich zu einem Praxisfall der Hintergrund des Ergebnisses erläutert: Im Fall der Flughafenerweiterung Frankfurt am Main führte insbesondere eine intensive Informationsverbreitung zu den einzelnen Konfliktpunkten einhergehend mit einer gemeinsamen Faktenklärung und zielorientierter Fachaufklärung, die im Rahmen des informellen Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt (RDF) durchgeführt wurde, das Ergebnis herbei (Bimesdörfer et al. 2016; Bock et al. 2017; Eggert & Schrögel 2015). Ob und inwiefern diese Maßnahmen jedoch Einfluss auf den für die Umwelt positiven Beschluss hatten, wurde in den Studien nicht näher diskutiert. In zwei Praxisfällen, von den vier im Sinne der Umwelt negativ ausfallenden Fallstudien, werden Hintergründe der Ergebnisse beschrieben: Im Fall Kulturwehr Breisach haben sich kommunale und forstwirtschaftliche Interessen gegen Interessen des Naturschutzes durchgesetzt, wohingegen im Fall Polder Ingelheim landwirtschaftliche Interessen gegen Interessen des Naturschutzes dominierten (Rhodius 2012). Die im Sinne der Umwelt neutral ausfallende Fallstudie wurde mit folgendem Ergebnishintergrund beschrieben: Im Fall Straßentunnelfilter Schwäbisch Gmünd (Tunneldialog) wurden mittels einer aufwendigen wissenschaftlichen Studie⁴², welche die Umweltbelange und Kosteneinsparungen gegenüberstellte, die Forderungen in Bezug auf das Vorhaben zum Erliegen gebracht (Kamlage 2013; Stahl et al. 2012). Insgesamt werden in sechs von den zehn Fallstudien keine Hintergrundinformationen zum erzielten Ergebnis, also warum sich ein Umweltbelang durchgesetzt hat, gegeben. Dies begrenzt die Einordnung der Ergebnisse erheblich. Dennoch fällt bei näherer Betrachtung auf, dass alle vier Verfahren mit negativem Ergebnis im Sinne der Umwelt ohne informelle Beteiligung durchgeführt wurden, wobei alle sechs Verfahren mit positivem oder neutralem Ergebnis im Sinne der Umwelt durch informelle Beteiligung ergänzt wurden. Diese Korrelation kann allerdings nicht als Kausalität gedeutet werden und ist aufgrund der geringen Fallzahl und der geringen Betrachtungstiefe der Studien in Bezug auf die Umweltwirkungen lediglich als Indiz zu werten.

Tabelle 13: Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung in Fallstudien

Nr.	Titel	Vorhaben Umweltbelang	Umweltbelang durchgesetzt; Hintergrund Zulassungsentscheid; Umweltwirkung
1	Rheintalbahn	Ausbau und teilweise Neubau der Bahnstrecke zwischen Karlsruhe und Basel Naturschutz, Lärm	ja; ohne Angabe positiv; Minderung
2	Kulturwehr Breisach	Bau des Hochwasserrückhalteraums Kulturwehr Breisach verbunden mit ökologischen Flutungen Naturschutz	nein; kommunale und forstwirtschaftliche Interessen (inkl. 1 BI) haben sich durchgesetzt (Naturschutz vs. Stadt/Forstwirtschaft) negativ; keine Minderung bzw. sogar Verschlechterung

⁴² Im Auftrag des BMBF.

Nr.	Titel	Vorhaben Umweltbelang	Umweltbelang durchgesetzt; Hintergrund Zulassungsentscheid; Umweltwirkung
3	Polder Ingelheim	Bau der Rückhaltefläche Polder Ingelheim verbunden mit ökologischen Flutungen Naturschutz	nein; landwirtschaftliche Interessen haben sich durchgesetzt (Naturschutz vs. Landwirtschaft) negativ; keine Minderung bzw. sogar Verschlechterung
4	Flughafenerweiterung Frankfurt am Main	Erweiterung um eine neue Landebahn, einen dritten Terminal und weitere Infrastruktureinrichtungen Naturschutz, Lärm	ja; Informationsverbreitung zu den einzelnen Konfliktpunkten positiv; Minderung
5	Straßentunnelfilter Schwäbisch Gmünd (Tunneldialog)	Bau eines Abluftkamins zur Entlüftung eines Straßentunnels Luftverschmutzung	ja; wissenschaftl. Studie (Umweltbelang vs. Kosteneinsparung) neutral; keine Minderung
6	Dritte Start- und Landebahn des Münchner Flughafens	Erweiterung um eine dritte Start- und Landebahn Naturschutz, Lärm, Abgase	nein; ohne Angabe negativ; keine Minderung, mglw. Verschlechterung
7	Shell Connect-Pipeline	Bau einer Rohrleitung Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz	ja; ohne Angabe positiv; Minderung
8	Stadtbahn Mannheim Nord	Bau einer neuen Straßenbahnverbindung Natur- und Landschaftsschutz, Lärm	ja; ohne Angabe positiv; Minderung
9	Innerstädtische Straßenbahn in Mainz – Mainzelbahn	Ausbau der Mainzer Straßenbahn zum Stadtteil Lerchenberg Natur- und Landschaftsschutz, Lärm	ja; ohne Angabe positiv; Minderung
10	Thüringer Strombrücke/ Südwestkuppelleitung	Bau einer Höchstspannungsleitung von Halle nach Schweinfurt Umwelt- und Landschaftsschutz, Elektrosmog	nein; ohne Angabe negativ; keine Minderung, mglw. Verschlechterung

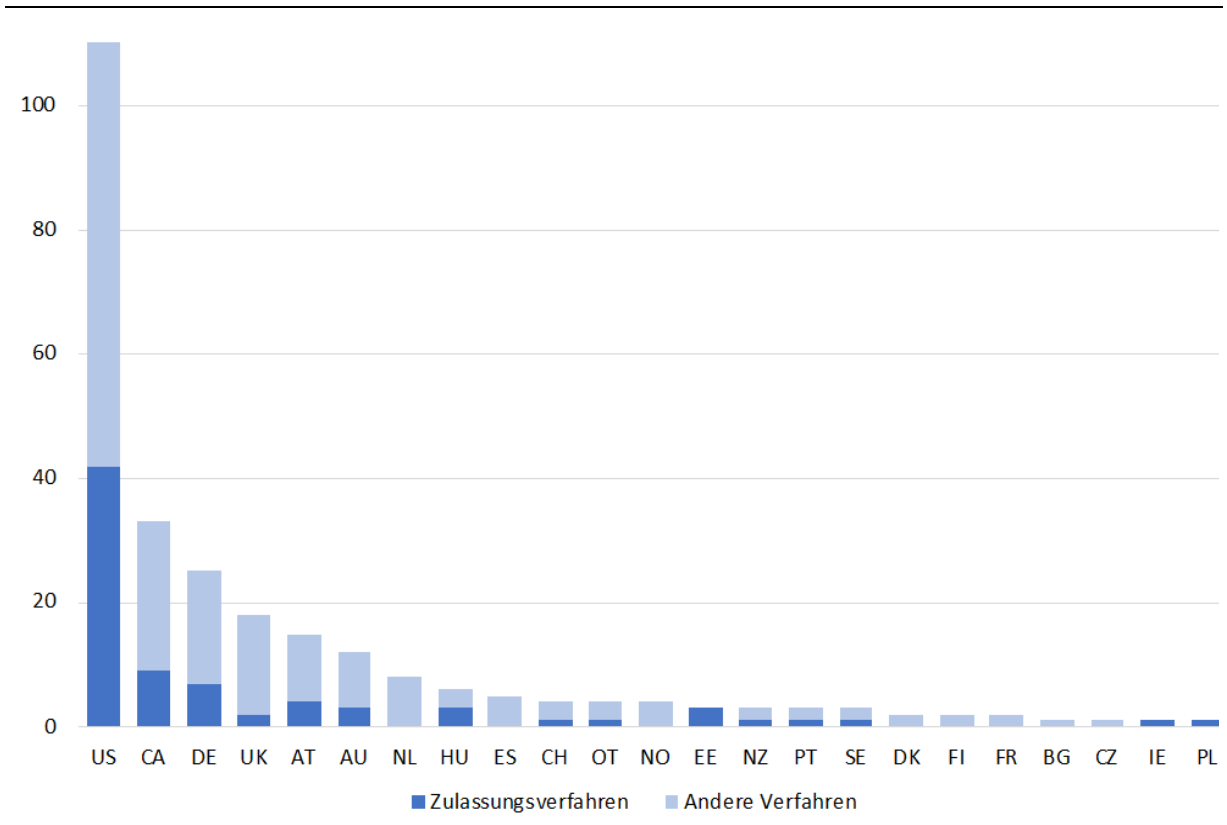
Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Ausländische Fallstudien

Zur Einordnung der Ergebnisse dieses Projekts in einen größeren internationalen Kontext wurden aus einer Metaanalyse 70 Fallstudien ausländischer Zulassungsverfahren in Bezug auf die umweltbezogenen Wirkungen von Beteiligung untersucht.

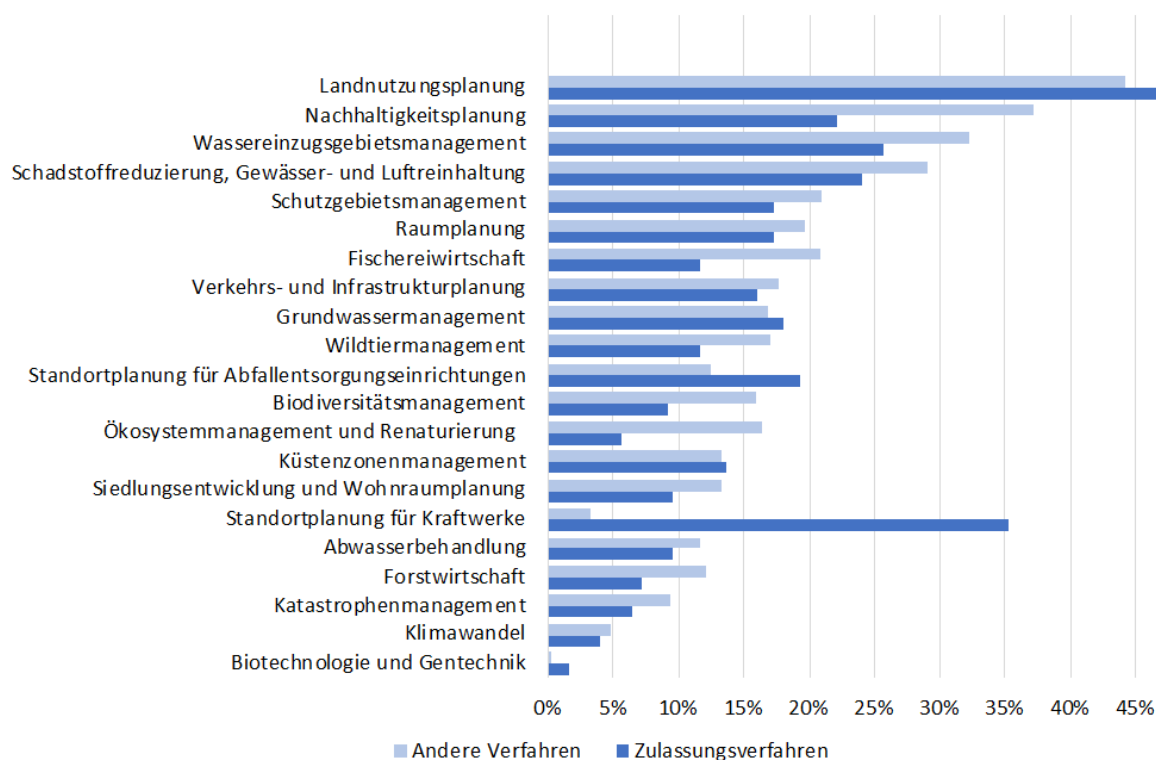
Die Daten für diese Analyse stammen aus der SCAPE-Datenbank, die im Rahmen des von Prof. Newig geleiteten Projekts „EDGE“ entwickelt wurde (Newig et al. 2013; Jager et al. 2020). Die SCAPE-Datenbank umfasst 306 kodierte Fallstudien umweltbezogener Entscheidungsprozesse aus einer Vielzahl unterschiedlicher westlicher Demokratien, wobei der Schwerpunkt identifizierter Entscheidungsverfahren liegt in Nordamerika liegt. Zu jedem Fall wurden eine oder mehrere publizierte Fallstudien zusammengefasst und von jeweils drei Personen in Bezug auf mehr als 300 Merkmale unabhängig voneinander kodiert. Die Datenbank enthält Mittelwerte der drei Kodierungen (zu einer genauen Beschreibung der verwendeten Case-Survey-Metaanalyse siehe Jager et al. 2020). Die Datenbank enthält Fallstudien sehr unterschiedlicher Prozessformen und -formate, die von reinen Verwaltungsentscheidungen ohne jede Partizipation über Standard-Anhörungsverfahren bis hin zu intensiven informellen Beteiligungsprozessen wie Runde Tische oder Planungszellen, bei denen die beteiligte Öffentlichkeit bzw. Stakeholdergruppen weitgehende Mitsprache erhalten. In 287 von 306 Verfahren wurde eine Entscheidung getroffen, in 19 Fällen kam es nicht dazu.

Abbildung 37: Anzahl untersuchter Entscheidungsverfahren pro Land (Internet-Kürzel) in der SCAPE-Datenbank.



Quelle: SCAPE-Datenbank, Newig et al 2013

Abbildung 38: Handlungsfelder den Fallstudien in der SCAPE-Datenbank.



Quelle: SCAPE-Datenbank, Newig et al 2013.

Dargestellt sind prozentuale Anteile an Zulassungs- bzw. sonstigen Verfahren (Mehrfachnennungen möglich). Zum Beispiel sind etwa 35 % aller Zulassungsverfahren Standortplanungen für Kraftwerke, während diese in anderen Verfahren lediglich zu etwa 4 % vertreten sind.

Um eine Vergleichbarkeit mit den in diesem Projekt untersuchten Zulassungsverfahren zu gewährleisten, wurden aus den 306 insgesamt kodierten Fallstudien die 73 ausländischen Zulassungsverfahren ausgewählt (siehe Tabelle 14 für einen Überblick). Zur besseren Einordnung vergleichen wir die Ergebnisse für die ausländischen Zulassungsverfahren mit den Ergebnissen a) der Gesamtzahl ausländischer Verfahren und b) der Gesamtzahl der kodierten Verfahren aus Deutschland.

Tabelle 14: Übersicht über die untersuchten Fallzahlen

	Deutschland	Ausland	Gesamt
Zulassungsverfahren	7	73 (70)	80
Andere Verfahren	18	208	226
Gesamt	25 (24)	281 (254)	306

Zahlen in Klammern geben an, wie viele Fälle zu einer Entscheidung geführt haben. Für die farbig hinterlegten Teilmengen wurden statistische Analysen durchgeführt (Tabelle 15 und Tabelle 16). Quelle: SCAPE-Datenbank, Newig et al 2013.

Betrachten wir als Vergleichsmaßstab zunächst die größte Fallgruppe der **gesamten ausländischen Fallstudien** (hellblau hinterlegt). Anhand von Tabelle 16 lässt sich erkennen, dass neben den beiden behördenbezogenen Kontrollvariablen etliche partizipationsbezogene Variablen signifikante Effekte in Bezug auf Umwelt-Outputs zeigen. Insbesondere der Grad an Mitentscheidungsmöglichkeiten für Beteiligte hat einen hohen positiven Einfluss auf die Stärke

von Outputs in Bezug auf Natur- und Ressourcenschutz. Auffällig ist, dass die Beteiligung umweltbezogener Interessen nur einen Einfluss auf die Stärke von Outputs in Bezug auf Gesundheitsschutz hat, sich aber kein derartiger Einfluss in Bezug auf Natur- und Ressourcenschutz finden lässt. Umgekehrt zeigen die Beteiligung der Zivilgesellschaft sowie die Kommunikationsintensität des Entscheidungsprozesses nur auf Umwelt- und Ressourcenschutz eine positive Wirkung, nicht aber auf Gesundheitsschutz. Dies ließe sich mit gebotener Vorsicht so interpretieren, dass es in Gesundheitsfragen stärker auf die Durchsetzung von Interessen geht, wohingegen bei Natur- und Ressourcenschutz stärker der Diskurs eine Wirkung zeigt.

Bei den kodierten Fallstudien aus **Deutschland** sind ebenfalls Effekte von Partizipation zu erkennen, die sich jedoch etwas anders auf die partizipationsbezogenen Variablen verteilen (Tabelle 16). Zunächst gilt es zu berücksichtigen, dass die Analyse bei lediglich 24 Fällen eine begrenzte Aussagekraft besitzt. Weiterhin befinden sich unter den Fallstudien aus Deutschland im Vergleich zum Gesamtdatensatz weit überdurchschnittlich viele lokale Raumplanungs-, Verkehrs- und Infrastrukturplanungsvorhaben (49 bzw. 59 % gegenüber 14 bzw. 15 % bei ausländischen Fällen). Diese sind meist durch Standard-Prozessformen gekennzeichnet und nur in wenigen Fällen mit intensiven und deliberativen Beteiligungsverfahren (z. B. Beiräte oder Bürgerkomitees) verbunden. 62 % der deutschen Fallstudien sind zudem durch eine sogenannte „NIMBY“-Problematik gekennzeichnet – im Vergleich zu lediglich 21 % bei den ausländischen Fallstudien. Umweltschutz spielt als Verfahrensziel bei den deutschen Verfahren meist keine zentrale Rolle (siehe Tabelle 15), entsprechend wenig anspruchsvoll fallen die Umwelt-Outputs aus. Stattdessen überwiegen in wirtschaftlicher Hinsicht positive Auswirkungen. Wegen der geringen Fallzahl von nur 7 Zulassungsverfahren in Deutschland ist zu dieser Fallgruppe keine aussagekräftige statistische Analyse möglich.

Von Interesse sind im Rahmen dieses Forschungsvorhabens vor allem die 70 **ausländischen Zulassungsverfahren**, in denen eine Entscheidung erzielt wurde. Abbildung 38 gibt einen Überblick über die thematischen Schwerpunkte (Handlungsfelder) in den Zulassungsverfahren gegenüber sonstigen Verfahren. Wie Tabelle 16 zeigt, finden sich keinerlei signifikante Zusammenhänge zwischen Prozess- und Output-Variablen. Dies drückt sich auch in den im Vergleich zu „Ausland gesamt“ und „Deutschland gesamt“ äußerst niedrigen Modellgüte-Parametern aus. Aus Tabelle 15 geht hervor, dass die ausländischen Zulassungsverfahren mit Mittel deutlich weniger „partizipativ“ waren als der Rest der Verfahren, v.a. in Bezug auf Kommunikationsintensität und Abgabe von Gestaltungsspielräumen an die Beteiligten. Sie zeichnen sich durch Standardformen der Beteiligung (v.a. Anhörungen), während informelle, stärker deliberative Beteiligungsformen wie Arbeitsgruppen oder Workshops im Vergleich zu anderen Entscheidungsverfahren praktisch keine Rolle spielen; häufig finden gar keine Beteiligungsverfahren statt. Auch verfolgen die Behörden in den Zulassungsverfahren im Mittel erheblich weniger anspruchsvolle Umweltziele als in anderen Verfahren. Es überrascht daher nicht, dass auch die Outputs (Pläne, Beschlüsse) einen niedrigeren Umweltstandard aufweisen als diejenigen der anderen Verfahren. Allerdings zielen Zulassungsverfahren typischerweise nicht (primär) auf Umweltverbesserungen, sondern auf die Realisierung eines bestimmten Projekts.

Festzuhalten ist, dass sich bei den untersuchten ausländischen Zulassungsverfahren aus der SCAPE-Datenbank keine signifikanten Zusammenhänge zwischen Partizipation und umweltbezogenen Outputs feststellen lassen. Im Unterschied dazu sind bei den Vergleichsgruppen etliche (weit überwiegend) positive signifikante Zusammenhänge ersichtlich. Aus den Analysen der SCAPE-Datenbank lassen sich Partizipation, im Großen und Ganzen, positive Wirkungen auf Umweltoutputs zuschreiben, nicht jedoch für den Fall der Zulassungsverfahren.

Tabelle 15: Arithmetische Mittelwerte untersuchter prozess- und output-bezogener Variablen für die jeweiligen Teilmengen der SCAPE-Datenbank.

Variablen (verwendete Skala)	Deutschland ges.	Ausland ges.	Zulassungsverf. Ausland
Anzahl Fälle	25 (24)	281 (254)	73 (70)
Umweltziel der Behörde (KV) (-4...4)	0,81	1,32	0,63
Verfahrensgrund Umwelt (KV) (-4...4)	0,00	0,70	-0,03
Kommunikationsintensität (-1...1)	-0,08	0,01	-0,46
Mitentscheidungsmöglichkeiten (-1...1)	-0,38	0,03	-0,46
Beteiligung Umweltinteressen (Natur) (0...4)	1,44	1,51	1,28
Beteiligung Umweltinteressen (Gesundh.) (0...4)	1,25	0,87	0,95
Beteiligung Nutzungsinteressen (0...4)	1,39	1,35	1,55
Beteiligung Privatwirtschaft (0...4)	0,98	1,03	1,00
Beteiligung Zivilgesellschaft (0...4)	1,28	1,06	0,93
Beteiligung breite Öffentlichkeit (0...4)	1,16	1,07	1,02
Umwelt-Output (Natur) (-4...4)	0,13	0,92	-0,21
Umwelt-Output (Gesundh.) (-4...4)	0,10	0,64	-0,11
Wirtschaftliche Auswirkungen (-4...4)	0,98	0,47	0,44
Soziale Auswirkungen (-4...4)	0,02	0,42	-0,11

KV: Kontrollvariablen, die sich auf die zuständige Behörde beziehen, jedoch keinen Indikator für Partizipation bilden. Quelle SCAPE-Datenbank, Newig et al 2013.

Tabelle 16: Regressionsmodelle zur Erklärung der Stärke von Umweltoutputs durch prozessbezogene Variablen

Erklärende Faktoren	Deutschland gesamt N = 24		Ausland gesamt N = 254		Zulassungsverf. Ausland N = 70	
	Natur	Gesundheit	Natur	Gesundheit	Natur	Gesundheit
Umweltziel der Behörde (KV)	+++		++	+++		
Verfahrensgrund Umwelt (KV)			+++	++		
Kommunikationsintensität	+++	++	+			
Mitentscheidungsmöglichkeiten		+	+++	+		
Beteiligung Umweltinteressen	-			+++		
Beteiligung Nutzungsinteressen			-			
Beteiligung Privatwirtschaft						
Beteiligung Zivilgesellschaft			++			

	Deutschland gesamt N = 24		Ausland gesamt N = 254		Zulassungsverf. Ausland N = 70	
Beteiligung breite Öffentlichkeit			+	+		
Modellgüte (adjusted r ²)	0,74	0,37	0,43	0,28	0,04	0,05

„Natur“ und „Gesundheit“ stehen für die zu erklärende Stärke von Umweltoutputs, jeweils in Bezug auf Umwelt- und Ressourcenschutz („Natur“) bzw. gesundheitsbezogener Umweltschutz („Gesundheit“). Dargestellt wird vereinfacht die Stärke des Einflusses der erklärenden Faktoren auf die jeweiligen Umweltoutputs (schwach positiver Einfluss: +, stark positiver Einfluss: +++, schwach negativer Einfluss: –). KV: Kontrollvariablen, die sich auf die zuständige Behörde beziehen, jedoch keinen Indikator für Partizipation bilden. Quelle: SCAPE-Datenbank, Newig et al 2013.

Erläuterung: Alle dargestellten Symbole setzen einen statistischen Einfluss auf mindestens 95 % Signifikanzniveau voraus; leere Felder bezeichnen statistisch nicht signifikante Einflüsse. +: Regressionskoeffizient (standardisierter Beta-Wert) $\geq 0,1$ und $< 0,2$; ++: Beta-Wert $\geq 0,2$ und $< 0,3$; +++: Beta-Wert $\geq 0,3$. –: Beta-Wert $\leq -0,1$ und $> 0,2$.

Forschungsstand

Basierend auf diesen Überlegungen ergibt sich für die Einflussfaktoren auf die Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausmaß und Art der Wirkungen der Beteiligung folgender Forschungsstand (Tabelle 17). Dabei sind bereits ausführlicher untersuchte Faktoren bzw. Wirkungen fett gedruckt, teilweise untersuchte Aspekte einfach schwarz gedruckt und die bisher kaum bzw. nicht untersuchten Aspekte in grauer Schrift abgebildet.

Tabelle 17: Forschungsstand Einflussfaktoren und Wirkungen umweltbezogener Öffentlichkeitsbeteiligung

Untersuchungseinheit	Mögliche Einflussfaktoren bzw. Wirkungen
Prozesskontext	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gesetzeslage ▶ Ressourcen der Zulassungsbehörden & Vorhabenträger ▶ Einstellungen der Zulassungsbehörden & Vorhabenträger ▶ Ressourcen der Bürger*innen & Umweltverbände ▶ Einstellungen der Bürger*innen & Umweltverbände ▶ Ebene des Prozesses (lokal, regional, national) ▶ Vorgeschichte ▶ Umweltthema ▶ Komplexität und Unsicherheit ▶ Berichterstattung der Medien
Prozess	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verfahrensart und –typ ▶ Bereitstellung und Verständlichkeit der Unterlagen ▶ Beteiligungsform und -umfang & Besonderheiten ▶ Zeitpunkt/Ergebnisoffenheit der Öffentlichkeitsbeteiligung
Outputs	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Anzahl der durch Öffentlichkeitsbeteiligung verursachten Nachprüfungsanträge der Behörde bzw. erweiterter Prüfaufträge an Vorhabenträger/zusätzliche Gutachten

Untersuchungseinheit	Mögliche Einflussfaktoren bzw. Wirkungen
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Berücksichtigung von umweltrelevanten Einwendungen (auch in Abhängigkeit von in Sinne der Umwelt positiven oder negativen Einwänden, tangiertem Thema, früher und informeller Beteiligung, Erörterungstermin, Größe des Verfahrens, Verfahrensart- und typ, Einstellung/Kompetenz der Behördenmitarbeitenden etc.) ▶ Eingriffstiefe der behördlichen Anforderungen an Planänderungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung
Outcomes	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Umsetzung umweltrelevanter Planänderungen durch Vorhabenträger (ökologische Wirkungen) ▶ Wissen/Umweltbewusstsein der beteiligten Akteure ▶ Akzeptanz von Vorhaben ▶ Qualität der Planung
Impacts	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Änderungen im Umweltzustand als Folge von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben (ökologische Folgen) ▶ gesellschaftliche Wirkungen ▶ Zeit- und Kosteneinsparungen (ökonomische Folgen)

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Weiterer Forschungsbedarf

In diesem Abschnitt wird aus dem im vorherigen Kapitel erfasstem Forschungsstand der weitere Forschungsbedarf für die Bearbeitung der Forschungsfrage ermittelt. Dafür wird zunächst zusammengefasst, inwieweit die bisherigen Forschungsergebnisse die Forschungsfrage beantworten können und dann der weitere Forschungsbedarf daraus abgeleitet.

Inwiefern kann die Öffentlichkeitsbeteiligung dazu beitragen, dass Umweltbelange (verstärkt) in Zulassungsverfahren berücksichtigt werden? Dieser Frage ging diese Untersuchung nach. Nach der Sichtung der Literatur zu umweltrelevanten Zulassungsverfahren wurden 17 empirische Studien ermittelt, von denen sich letztlich lediglich zwei Studien gezielter mit dieser Forschungsfrage auseinandersetzten. Dies sind die Untersuchungen von Wende (2001) und Führ et al. (2009), welche unter anderem die Berücksichtigung umweltrelevanter Stellungnahmen der Öffentlichkeit in UVP-pflichtigen und teilweise auch in nicht UVP-pflichtigen Verfahren behandeln. Die Ergebnisse dieser Studien auch in Ergänzung anderer Untersuchungen (etwa Zschiesche 2015) reichen für die Beantwortung der Forschungsfrage allerdings nicht aus. Dies ist allein aufgrund der nicht unerheblichen Rechtsänderungen, die seit 2001 bzw. 2009 allein auf Bundesebene vorgenommen wurden, anzunehmen. Würden die Untersuchungen von Wende und Führ gegenwärtig nochmal durchgeführt, ist anzunehmen, dass die Ergebnisse deshalb allein aufgrund geänderter Rahmenbedingungen abweichen würden. Andererseits wird im Hinblick auf die Ergebnisse der Untersuchung der Einzelfallstudien auch die Untersuchung negativer Umweltwirkungen durch Öffentlichkeitsbeteiligung relevant. Daher ist eine genauere Untersuchung von Anzahl und Belang der vorgebrachten Einwendungen und Stellungnahmen in verschiedenen Verfahren und die Berücksichtigung dieser in den Entscheiden für die Beantwortung der Forschungsfrage notwendig.

Zusätzlich sollten die verschiedenen Einflussfaktoren für die Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt werden. Ihre Relevanz wurde in den untersuchten Studien deutlich. Für die weitere Untersuchung ist dabei zu beachten, dass prozessbezogene

Faktoren leichter zu erfassen sind als der Prozesskontext. Sie können außerdem leichter angepasst werden, um beispielsweise die Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung zu verstärken oder zu schwächen. Insofern ist eine genauere Untersuchung des Prozesses, also insbesondere Verfahrensart- und typ sowie Beteiligungsart und -umfang, einem Fokus auf den Prozesskontext vorzuziehen. Für die Beantwortung der hier verfolgten Forschungsfrage ergeben sich somit eine Reihe von (Unter-)Forschungsfragen für den weiteren Forschungsbedarf:

Prozess

- ▶ Welchen Einfluss hat die Verfahrensart bzw. der Verfahrenstyp auf die Umweltwirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Welchen Einfluss hat informelle (frühe) Beteiligung auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Welchen Einfluss haben die Bereitstellung der Informationen und deren Qualität auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeit?
- ▶ Welchen Einfluss haben Anzahl und Inhalt der Einwendungen und Stellungnahmen auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung?
- ▶ Welchen Einfluss haben der Zeitpunkt und die Durchführung des Erörterungstermins auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeit?
- ▶ (Welchen Einfluss hat der Prozesskontext – Gesetzeslage, Einstellungen und Ressourcen der beteiligten Akteure und der weitere Prozesskontext – auf die Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung?)
- ▶ Wirkungen
- ▶ Inwieweit werden umweltbezogene Einwendungen und Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit (auch in Abhängigkeit prozessbezogener Faktoren) in den Zulassungsentscheiden durch die Behörden berücksichtigt? (Outputs)
- ▶ Wie häufig werden umweltbezogene Einwendungen und Stellungnahmen seitens der Öffentlichkeit in den Zulassungsentscheiden durch die Behörden berücksichtigt? (Outputs)
- ▶ In welchem Verhältnis stehen positive zu negativen Umweltwirkungen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung? (Outputs)
- ▶ Inwieweit werden die umweltrelevanten Auflagen und Änderungen, die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung erzielt wurden, tatsächlich umgesetzt? (Outcomes)
- ▶ Welche Folgen haben die durch die Öffentlichkeit bewirkten Änderungen in der Umsetzung der Vorhaben für die Umwelt? (Impacts)

A Anlage: Fragebogen für die telefonische Befragung der Bürger*innen

Abbildung 39: Fragebogen für die telefonische Befragung der Bürger*innen

1. Haben Sie sich selbst schon mal an einer Zulassung beteiligt? (Ja/Nein)
 - a. Bei Ja: Bei welcher Zulassung (Straße, Schiene, ÖPNV, Flughafen, Windkraft, Stromtrasse, Bergbau, Industrieanlage, Müllbeseitigung, Freitext)
 - b. Bei Ja: Wie haben Sie sich beteiligt? (schriftliche Einwendung; Teilnahme am Erörterungstermin, Teilnahme an einer Info-Veranstaltung, eine weitere Option als Freitext)
 - i. Bei Erörterungstermin Ja: Wurden Ihre Anliegen diskutiert? (Ja/Nein), Begründung: Freitext
 - c. Aus welchen Gründen haben Sie sich beteiligt?
Beeinträchtigungen von Umwelt und Natur (z.B. Klima, Wasser, Boden, Luft, Artenschutz,...)
Beeinträchtigungen des eigenen Grundstücks/Wohnung (Wertverlust, Lebensqualität,...)
Beeinträchtigungen der Verkehrssituation vor Ort (Zunahme von LKW-Verkehr, Verkehrsanbindung,...)
Beeinträchtigungen der eigenen Gesundheit (Lärm, Gerüche, Abgase, Erschütterungen, Strahlung,...)
Freitext falls vorherige Aufzählungen nicht zutreffend sind:
 - d. Bei Ja: Würden Sie sich wieder beteiligen? (Ja/Nein), Begründung: Freitext
 - e. Bei Nein (zur Hauptfrage): Warum nicht? Mehrfachnennung (habe von Beteiligungsmöglichkeit keine Kenntnis erhalten, keine Zeit, kein Interesse, bringt nichts, eine weitere Option als Freitext)
 - f. Bei Nein (Zur Hauptfrage): Was müsste anders sein, damit Sie sich beteiligen? Freitext

Inwiefern stimmen Sie den folgenden Aussagen zu....

2. Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass sich Bürgerinnen und Bürgern an Zulassungen beteiligen können (Stimme voll und ganz zu/Stimme eher zu/Stimme teilweise zu/Stimme eher nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu)
3. Es ist grundsätzlich sinnvoll, dass sich Umweltverbände an Zulassungen beteiligen können (Stimme voll und ganz zu/Stimme eher zu/Stimme teilweise zu/Stimme eher nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu)
4. Öffentlichkeitsbeteiligung ist grundsätzlich sinnvoll, da die Behörde auf diesem Weg wichtige Hinweise zu Umwelt- und Naturfragen erhält. (Stimme voll und ganz zu/Stimme eher zu/Stimme teilweise zu/Stimme eher nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu)
5. Öffentlichkeitsbeteiligung ist grundsätzlich sinnvoll, da so mehr Umweltschutz erreicht wird. (Stimme voll und ganz zu/Stimme eher zu/Stimme teilweise zu/Stimme eher nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu)
6. Haben Sie noch weitere Anmerkungen zum Thema? Freitext

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

B Anlage: Online-Fragebogen für die Akteursbefragung

Abbildung 40: Online-Fragebogen für Vorhabenträger

Fragebogen Evaluation ÖB an Vorhabenträger

1. Anzahl der Genehmigungen (Zahl/Schätzung) bzw. Planfeststellungen (Zahl/Schätzung), die hier Gegenstand sind.
2. Liefert die Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise mit Umweltbezug? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
3. Wenn Hinweise mit Umweltbezug eingehen, von wem kommen diese in der Regel? (Umweltvereinigung/Bürger*innen/TöB - Mehrfachnennung möglich)
4. Haben diese Hinweise dazu geführt, dass Ihre Planung geändert wurde (z.B. Reduzierung des beantragten Umfangs, Verlegung der Trasse?) (Immer/Häufig/Selten/Nie)
5. Haben diese Hinweise dazu geführt, dass die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
6. Haben diese Hinweise dazu geführt, dass Sie Ihre Planung aufgegeben haben? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
7. Stimmen Sie folgender Aussage zu? Für meine Planungen (Genehmigung/Planfeststellung) stand mein Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen wie Austausch, Information, Dialog und Realisierung (Stimme voll und ganz zu/Stimme eher zu/Stimme teilweise zu/Stimme eher nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu).

Haben diese Hinweise dazu geführt, dass...

	immer	häufig	selten	nie
...Ihre Planung geändert wurde (z.B. Reduzierung des beantragten Umfangs, Verlegung der Trasse)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...Sie Ihre Planung aufgegeben haben?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Erörterungstermin:

8. Der Erörterungstermin hat die Aufgabe, dass Sie Ihre Planung vorstellen und ist der Ort für die inhaltliche Diskussion über die Einwendungen und Stellungnahmen:
Halten Sie den EÖT dafür als grundsätzlich geeignet? (Ja/Nein). Begründung: Freitext
9. Schätzen Sie bitte ein: Sind die Erkenntnisse, die Sie im EÖT gewinnen, für Ihre weitere Planung hilfreich? (Ja/Nein)

Informelle Beteiligung:

10. Wie häufig finden zusätzliche informelle Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung statt – z.B. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, runde Tische, Begleitkreise,...) (Immer/Häufig/Selten/Nie)
11. Führen solche zusätzlichen informellen Maßnahmen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in Ihrer Planung? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
12. Schätzen Sie bitte ein: Halten Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll? (Ja/Nein)
13. Haben Sie noch weitere Anmerkungen zum Thema? Freitext

Das „Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie“ (PlanSiG), bietet die Möglichkeiten, verschiedene Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen. Dies vor dem Hintergrund, dass persönliche Kontakte in Pandemiezeiten reduziert bzw. vermieden werden sollen. Dazu zählen neben der Bekanntmachung und Auslegung auch die Möglichkeit, den Erörterungstermin durch eine Online-Konsultation oder eine Video- oder Telefonkonferenz zu ersetzen.

Wir fragen Sie heute nach einer ersten Einschätzung zu den Instrumenten, die das PlanSiG ermöglicht. Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, auch diese Fragen zu beantworten.

1. Wie bewerten Sie insgesamt die Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen?

Skala 1 – 5 – bitte ankreuzen:

- 1 (sehr negativ)
- 2 (negativ)
- 3 (unentschieden, egal)
- 4 (positiv)
- 5 (sehr positiv).

2. Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung (Skala 1 – 5, bitte ankreuzen)

Instrument	Anwendbarkeit – bei Behörden/ Nutzbarkeit – bei Umweltvereinigungen und Vorhabenträger	Keine Erfahrung
Bekanntmachung	Skala 1-5	
Auslegung	Skala 1-5	
Online-Konsultation	Skala 1-5	
Video- oder Telefonkonferenz	Skala 1-5	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Abbildung 41: Online-Fragebogen an Umweltvereinigungen

Fragebogen Evaluation ÖB an Umweltvereinigungen

1. Anzahl der Genehmigungen (Zahl/Schätzung/letzten 10 Jahre) bzw. Planfeststellungen (Zahl/Schätzung/letzten 10 Jahre), die hier Gegenstand sind.
2. Werden Ihre umweltbezogenen Hinweise in der weiteren Planung angemessen berücksichtigt – d.h. werden sie diskutiert, erörtert, wird auf Sie seitens der Behörde zugegangen? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
3. Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung geändert wurde (z.B. Reduzierung des beantragten Umfangs, Verlegung der Trasse?) (Immer/Häufig/Selten/Nie)
4. Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
5. Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung aufgegeben wurde? (Immer/Häufig/Selten/Nie)

	immer	häufig	selten	nie
Werden Ihre umweltbezogenen Hinweise in der weiteren Planung angemessen berücksichtigt – d.h. werden sie diskutiert, erörtert, wird auf Sie seitens der Behörde zugegangen?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wie häufig führen Ihre Hinweise dazu, dass die Planung...				
...geändert wurde (z.B. Reduzierung des beantragten Umfangs, Verlegung der Trasse)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
...nur mit entsprechenden Auflagen genehmigt bzw. planfestgestellt wurde?	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
...aufgegeben wurde?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Erörterungstermin:

6. Der Erörterungstermin hat die Aufgabe, die Planung vorzustellen und ist der Ort für die inhaltliche Diskussion Ihrer Einwendungen: Halten Sie den EÖT dafür als grundsätzlich geeignet? (Ja/Nein). Begründung: Freitext
7. Schätzen Sie bitte ein: Im EÖT können Sie Ihre Argumente darlegen und mit Vorhabenträger und Behörde diskutieren? (Immer/Häufig/Selten/Nie).

Informelle Beteiligung:

8. Wie häufig finden zusätzliche informelle Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung statt – z.B. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, runde Tische, Begleitkreise,...) (Immer/Häufig/Selten/Nie)
9. Führen solche zusätzlichen informellen Maßnahmen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Planung? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
10. Schätzen Sie bitte ein: Halten Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll? (Ja/Nein)
11. Haben Sie noch weitere Anmerkungen zum Thema? Freitext

Das „Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie“ (PlanSiG), bietet die Möglichkeiten, verschiedene Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen. Dies vor dem Hintergrund, dass persönliche Kontakte in Pandemiezeiten reduziert bzw. vermieden werden sollen. Dazu zählen neben der Bekanntmachung und Auslegung auch die Möglichkeit, den Erörterungstermin durch eine Online-Konsultation oder eine Video- oder Telefonkonferenz zu ersetzen.

Wir fragen Sie heute nach einer ersten Einschätzung zu den Instrumenten, die das PlanSiG ermöglicht. Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, auch diese Fragen zu beantworten.

3. Wie bewerten Sie insgesamt die Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen?

Skala 1 – 5 – bitte ankreuzen:

- 1 (sehr negativ)
- 2 (negativ)
- 3 (unentschieden, egal)
- 4 (positiv)
- 5 (sehr positiv).

4. Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung (Skala 1 – 5, bitte ankreuzen)

Instrument	Anwendbarkeit – bei Behörden/ Nutzbarkeit – bei Umweltvereinigungen und Vorhabenträger	Keine Erfahrung
Bekanntmachung	Skala 1-5	
Auslegung	Skala 1-5	
Online-Konsultation	Skala 1-5	
Video- oder Telefonkonferenz	Skala 1-5	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Abbildung 42: Online-Fragebogen an Genehmigungsbehörden

Fragebogen Evaluation ÖB an Genehmigungsbehörden

1. Anzahl der Genehmigungen (Zahl/Schätzung/letzten 10 Jahre) bzw. Planfeststellungen (Zahl/Schätzung/letzten 10 Jahre), die hier Gegenstand sind.
2. Liefert die Öffentlichkeitsbeteiligung Hinweise mit Umweltbezug? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
3. Wenn Hinweise mit Umweltbezug eingehen, von wem kommen diese in der Regel? (Umweltvereinigung/Bürger*innen/TöB – Mehrfachnennung möglich)
4. Wie häufig führen diese Hinweise dazu, dass die Planung geändert wurde (z.B. Reduzierung des beantragten Umfangs, Verlegung der Trasse ...) (Immer/Häufig/Selten/Nie)
5. Wie häufig führen diese Hinweise dazu, dass Sie die Planung nur mit entsprechenden Auflagen genehmigen bzw. planfeststellen können? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
6. Wie häufig führen diese Hinweise dazu, dass Sie die Planung nicht genehmigen/planfeststellen können? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
7. Stimmen Sie folgender Aussage zu? Für meine Prüfungen und Entscheidungen (Genehmigung/Planfeststellung) stand mein Aufwand für die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zu den erreichten Zielen wie Austausch, Information, Dialog und Verbesserung der Entscheidung (Stimme voll und ganz zu/Stimme eher zu/Stimme teilweise zu/Stimme eher nicht zu/Stimme überhaupt nicht zu).

Erörterungstermin:

8. Der Erörterungstermin hat die Aufgabe, die Planung vorzustellen und ist der Ort für die inhaltliche Diskussion über die Einwendungen und Stellungnahmen: Halten Sie den EÖT dafür als grundsätzlich geeignet? (Ja/Nein). Begründung: Freitext
9. Schätzen Sie bitte ein: Sind die Erkenntnisse, die Sie im EÖT gewinnen, für Ihre Entscheidung hilfreich? (Ja/Nein)

Informelle Beteiligung:

10. Wie häufig finden zusätzliche informelle Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung statt – z.B. frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, runde Tische, Begleitkreise,...) (Immer/Häufig/Selten/Nie)
11. Führen solche zusätzlichen informellen Maßnahmen zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Planung? (Immer/Häufig/Selten/Nie)
12. Schätzen Sie bitte ein: Halten Sie die Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich für sinnvoll? (Ja/Nein)
13. Haben Sie noch weitere Anmerkungen zum Thema? Freitext

Das „Gesetz zur Sicherstellung ordnungsgemäßer Planungs- und Genehmigungsverfahren während der COVID-19-Pandemie“ (PlanSiG), bietet die Möglichkeiten, verschiedene Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen. Dies vor dem Hintergrund, dass persönliche Kontakte in Pandemiezeiten reduziert bzw. vermieden werden sollen. Dazu zählen neben der Bekanntmachung und Auslegung auch die Möglichkeit, den Erörterungstermin durch eine Online-Konsultation oder eine Video- oder Telefonkonferenz zu ersetzen.

Wir fragen Sie heute nach einer ersten Einschätzung zu den Instrumenten, die das PlanSiG ermöglicht. Vielen Dank für Ihre Bereitschaft, auch diese Fragen zu beantworten.

5. Wie bewerten Sie insgesamt die Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG), Verfahrensschritte online-basiert zu ersetzen?

Skala 1 – 5 – bitte ankreuzen:

- 1 (sehr negativ)
- 2 (negativ)
- 3 (unentschieden, egal)
- 4 (positiv)
- 5 (sehr positiv).

6. Bitte konkretisieren Sie Ihre Bewertung (Skala 1 – 5, bitte ankreuzen)

Instrument	Anwendbarkeit – bei Behörden/ Nutzbarkeit – bei Umweltvereinigungen und Vorhabenträger	Keine Erfahrung
Bekanntmachung	Skala 1-5	
Auslegung	Skala 1-5	
Online-Konsultation	Skala 1-5	
Video- oder Telefonkonferenz	Skala 1-5	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

C Anlage: Interviewleitfaden für die 15 Vertiefungsfälle

Stand: September 2021

Intro: Das Forschungsvorhaben "Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung" untersucht die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Im Auftrag des Umweltbundesamtes erforscht ein interdisziplinäres Forschungsteam u.a. die Frage, welchen Nutzen die Öffentlichkeitsbeteiligung bringt – für die Umwelt, aber auch insbesondere für den Vorhabenträger. Verschiedene Fragestellungen untergliedern dieses Thema und heute möchten wir mit Ihnen ausgewählte Vorhaben näher betrachten.

Es geht um das Vorhaben XYZ

Die Hinweise zum Datenschutz haben Sie erhalten, stimmen Sie der Verarbeitung Ihrer personenbezogenen Daten zu? Dürfen wir dieses Gespräch aufzeichnen? Die Aufzeichnung dient ausschließlich der Überprüfung im Rahmen unserer Auswertung. Sie wird nicht herausgegeben und am Ende des Forschungsvorhabens gelöscht.

Hinweis: wir unterteilen die Fragen in Themenblöcke. Zunächst möchten wir gemeinsam mit Ihnen die von uns bisher gewonnenen Erkenntnisse über das Verfahren abgleichen. Im zweiten Block betrachten wir die erreichten Umweltwirkungen und zu welchem Zeitpunkt sie im Verfahren sich einstellten. Die Kosten-Nutzen-Analyse schließt die fachliche Betrachtung ab. Abschließend interessiert uns ihre Meinung zur Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Erster Block: Verifizierung der bisherigen Ergebnisse (Screening und vertiefende Untersuchung)

Hinweis: Abgleich mit den Factsheets, evtl. Klärung offener Punkte

Das Vorhaben XYZ lief in der Zeit von XXXX bis XXXX, es gab eine Öffentlichkeitsbeteiligung, Einwendungen, einen EÖT, (ein Planänderungsverfahren, eine Klage) es gab folgende Umweltwirkung XXX (*bitte für den jeweiligen Vertiefungsfall anpassen, Basis ist das Factsheet*). Stimmen diese Angaben?

Welche umweltrelevanten Themen wurden in den Einwendungen vorgebracht?

Wer hat diese Einwendungen vorgebracht?

Führten die Einwendungen zu einer Änderung der Planung?

Führten die Einwendungen zu einer behördlichen Auflage?

Informelle Beteiligung: Welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gab es ansonsten? (Keine/Info-Veranstaltung/Ortsbegehung/Anhörung/Runder Tisch/XXX)

Von wem wurden sie initiiert?

Wer hat sich beteiligt?

Was war das Ergebnis? (Reine Info oder konkrete Vereinbarung?)

Falls dadurch Kosten entstanden sind, wer hat diese übernommen?

Zweiter Block: Konkretisierung Umweltwirkungen: Zeitpunkt im Verfahren und weiterer Umgang

Wann wurde die Öffentlichkeit informiert?

(Vor Antragstellung, durch Bekanntmachung, Presse??)

Tabelle 18: „Identifikation“ des umweltrelevanten Themas, Zeitpunkt im Verfahren:

Vorhabenträger / Behörde	Umweltverbände
Wurden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung umweltrelevante Themen eingebracht, die für Sie erwartbar/ die Ihnen vorher bekannt waren?	Die von Ihnen oder von anderen vorgebrachten umweltrelevanten Themen, waren die bekannt? (im Antrag enthalten z. B.)
Wurden bei der Öffentlichkeitsbeteiligung neue umweltrelevante Themen hervorgebracht, deren Relevanz für das Vorhaben erst durch die Öffentlichkeitsbeteiligung ersichtlich wurde?"	Die von Ihnen oder von anderen vorgebrachten umweltrelevanten Themen, zeigte sich deren Relevanz erst durch das konkrete Vorbringen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung?
Wie wurde mit ihnen umgegangen?	Wie wurde mit ihnen umgegangen?

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Für alle: Wenn ja, in welchem Verfahrensschritt der Beteiligung (frühe Beteiligung, durch Einwendungen, im EÖT oder während der informellen Beteiligung) wurden diese adressiert?

Wie wurde dem Vorbringen Rechnung getragen, was passierte? Hatte dies eine intensivere Betrachtung dieser Themen zur Folge? Und wenn ja, welche? (z. B. ein weiteres Gutachten musste eingeholt werden, mehr Sachverhaltsaufklärung, weitere Ortsbegehung, ...)

(mögliche) Änderung der Planung, Zeitpunkt im Verfahren:

Falls es umweltrelevante Änderungen an der Planung / bei der zu treffenden Entscheidung gab:

Zu welchem Zeitpunkt des Verfahrens wurde deren Notwendigkeit klar und wie wurde damit umgegangen? (Hinweis: im Vorfeld, informell, Einwendungen, EÖT?)

Welches Ziel wurde mit den Änderungen verfolgt?

Mögliche Antworten: (bessere Beachtung der Umweltbelange, Rechtmäßigkeit der Entscheidung, Rechtssicherheit für den Vorhabenträger, Verkleinerung/Verlegung (z. B. zur Steigerung der Akzeptanz in der Bevölkerung), kostengünstigeres Vorhaben, zügigere Realisierung (weil keine Klage z. B.))

Wurden diese Ziele durch die Änderungen erreicht?

Falls die Einwendungen etc. nicht zu umweltrelevanten Änderungen führten: Was waren die Gründe?

(Beispiele: waren bereits ausreichend berücksichtigt, irrelevant für die Entscheidung, weitere Gutachten konnten die Annahmen nicht erschüttern,...)

Evtl.: Gab es ein vorgelagertes Verfahren (Bebauungsplan,...) und wenn ja: wurden die umweltrelevanten Themen dort bereits adressiert? Und wenn ja, durch wen?

Dritter Block: Konkretisierung Kosten/Nutzen

Hinweis: nicht jeder kann dazu Auskunft geben.

Schauen wir auf die Zeit zwischen Vorhabensplanung und vor Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung:

Haben Sie im Vorfeld mit Zustimmung oder Ablehnung gerechnet bzw. an die Umweltverbände: wie war Ihre Einstellung zum Vorhaben?

Hat sich diese Einschätzung im Laufe der Öffentlichkeitsbeteiligung verändert – inwiefern und an welchem Punkt des Verfahrens?

Gab es final dann Klagen (mehr/weniger) als Sie erwartet haben? (Waren diese Klagen erfolgreich (und wenn ja: warum))?

Welche Kosten/Aufwände sind Ihnen durch die Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden?

Regulär (Raummiete für Info-Veranstaltung, Moderation, Kosten EÖT, Gutachter für öffentliche Anhörung,...) und bezogen auf zusätzliche Anforderungen, die durch die ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG erst hervorgingen (z. B. weiteres Gutachten, Planänderung,...).

Gibt es dazu konkrete Zahlen?

Konnten geplante Kosten durch die Öffentlichkeitsbeteiligung minimiert werden?

Beispiele: Erkennen einer möglichen Fehlplanung durch die rechtzeitige Kenntnis von Umweltbelangen, Umsetzung von kostengünstigeren technischen Lösungen, aber auch durch zeitliche Beschleunigung (Verringerung von Arbeitsstunden für Bearbeitung der Einwendungen, weniger Personaleinsatz in der Verwaltung.) Gibt es dazu konkrete Zahlen? (z. B. Anzahl Arbeitsstunden, Anzahl Personal, Stellenhöhen etc.)

Welcher Umweltnutzen ist durch die Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden (z. B. vermiedene Schadstoffeinträge in Wasser/Boden, weitere Reduktion von Treibhausgasen, verminderte Flächeninanspruchnahme etc.)?

Wie hoch waren Ihre Gesamtkosten/Aufwände des Verfahrens?

Bei Vorhabenträger: im Vergleich zu den Gesamtkosten der Vorhabenrealisierung (inklusive Verfahrenskosten, Gebühren, Personal, mögliche Klagen,..)? Wer hat die Kosten getragen?

Vierter Block: Abfrage der Meinung/Zufriedenheit – persönliche Eindrücke zur Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Ganz spontan:

Waren Sie zufrieden mit dem Ablauf des Verfahrens?

(Stichworte: fair, ergebnisoffen, transparent,..)

Waren Sie zufrieden mit den Ergebnissen des Verfahrens?

(Stichworte: produktiv, zielführend, ..)

Welchen Einfluss hatte dabei die Öffentlichkeitsbeteiligung (Einwendungen/EÖT/weitere Formate)?

Welche Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung stehen für Sie im Vordergrund? (Sachverhaltsaufklärung/Austausch auf Augenhöhe/Umweltschutz/Fairness im Verfahren/Information/transparente Vorgehensweise/XXX)

Wie schätzen Sie die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen in den Verfahren ein?

Welche hemmenden und/oder begünstigenden Faktoren sehen Sie dafür?

Wie könnte Ihrer Meinung nach die Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt/verbessert werden?

Wie schätzen Sie das Kosten/Nutzen-Verhältnis von formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen ein?

D Anlage: Steckbriefe

Tabelle 19: Steckbrief 1: ABS Berlin-Rostock: Planrechtsabschnitt: Oranienburg – Nassenheide

Offizieller Projektname	Planrechtsabschnitt: Oranienburg(a) – Nassenheide(a) der ABS Berlin Rostock“ Bahn-km 28,300 bis 33,690 der Strecke 6088 Berlin Gesundbrunnen-Stralsund
Bundesland	Brandenburg
Verfahrenstyp	Planfeststellungsverfahren
Verfahrenskategorie	Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht
Aktenzeichen	511ppa/049-2300#001-3413
Vorhabenbeschreibung	<p>Das Verfahren „Planrechtsabschnitt: Oranienburg(a) - Nassenheide(a) der ABS Berlin-Rostock“ in der Stadt Oranienburg und der Gemeinde Löwenberger Land des Landkreises Oberhavel, Bahn-km 28,300 bis 33,690 der Strecke 6088 Berlin Gesundbrunnen – Stralsund" umfasst:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) die Ertüchtigungsmaßnahmen an den Eisenbahninfrastrukturanlagen zur Erhöhung der Radsatzlast auf 25 t Achslast und der Streckengeschwindigkeit auf 160 km/h, 2) die Ersatzneubau der Eisenbahnüberführung Weg Fichtengrund sowie 3) die Erneuerung der Bahnsteige im Haltepunkt Sachsenhausen <p>Entlang der Gesamtstrecke werden seit 2003 Erneuerungen und Ertüchtigungen durchgeführt.</p>
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Anhörungsbehörde 4. Umweltverband 5. Träger öffentlicher Belange (TöB) 6. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 02.01.2014 Auslegung (unvollständig): 04.12.2014 – 18.12.2014 Erneute Auslegung: 23.03.2015 – 22.04.2015 Einwendungen: 11 Erörterungstermin: 04.11.2015 1. Planänderung: 15.03.2016 Anhörung zur 1. Planänderung: nur mit TöBs & Umweltverbände (Beschluss, S. 43, B2) Entscheidungsdatum: 30.12.2016 Planergänzung „Lärmschutz“: 31.05.2020</p>
Informelle Beteiligung	Keine
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	<p>Einwendungen 1. vollständige Auslegung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen zum betriebsbedingten Lärmschutz • Fragen und Forderungen zu betriebs- und baubedingten Erschütterungsschutz • Fragen und Forderungen nach baubedingtem Staubschutz • Forderung nach Erneuerung eines Bahnübergangs

Offizieller Projektname	Planrechtsabschnitt: Oranienburg(a) – Nassenheide(a) der ABS Berlin Rostock“ Bahn-km 28,300 bis 33,690 der Strecke 6088 Berlin Gesundbrunnen-Stralsund
	<ul style="list-style-type: none"> • Grundstücksbelange • Entschädigungsforderungen
Einwendungen Umweltverband	<p>Einwendung 1. vollständige Auslegung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ermittlung Kompensationsbedarf • Ort der Ersatzpflanzungen <p>Einwendung 1. Planänderung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • keine
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	positiv
Schutzgut	Mensch
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planergänzungsverfahren
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planergänzung zum Planfeststellungsbeschluss mit erhöhtem Lärmschutz
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen / Erörterungstermin
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Träger öffentlicher Belange forderten auch eine Verbesserung des Lärmschutzes • Zeitdruck für Planfeststellungsbeschluss
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Tabelle 20: Steckbrief 2: Neubau B66 Bielefeld

Offizieller Projektname	Neubau der B 66 Bielefeld – Leopoldshöhe/Asemissen von Bau-km 0+000 bis Bau-km 2+120
Bundesland	Nordrhein-Westfalen
Verfahrenstyp	PVF
Verfahrenskategorie	FStrG
Art der UVP-Pflicht	Ja, nach allgemeiner Prüfung des Einzelfalls
Aktenzeichen	Az. 25.4.34-01-2/10
Vorhabenbeschreibung	Neubau eines rund 2,12 km langen Abschnitts der B 66. Die neue Trasse verläuft südlich der jetzigen B 66, parallel angelehnt an die Bundesstraße mit einem maximalen Abstand von 40 m.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverbände (2) 4. Träger öffentlicher Belange (TöB) 5. Bürger*innen

Offizieller Projektname	Neubau der B 66 Bielefeld – Leopoldshöhe/Asemissen von Bau-km 0+000 bis Bau-km 2+120
Ablauf	Antragstellung: 11.05.2010 Auslegung: 25.10.2010 bis einschließlich 24.11.2010 Einwendungen: 140 Erörterungstermin: 11.05.2012 Einzelgespräche mit 6 Betroffenen: 19.09.2013 und 19.10.2013 Entscheidungsdatum: 05.03.2015
Informelle Beteiligung	Einzelgespräche, Informationsveranstaltung
Rechtsmittel	Eine Klage
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Eingriffen in das Landschaftsbild • Bau einer Wildquerungsbrücke • Lärm • Kreuzung falsch geplant • Trinkwasserbrunnen • Inanspruchnahme Eigentum, Wertminderung
Einwendungen Umweltverbände	<ul style="list-style-type: none"> • Grundwasserschutz, Verschlechterungsverbot WRRL • Grundsätzlich gegen diese Variante • Überdimensioniertes Kreuzungswerk • Kompensationsfläche falsch berechnet • Artenschutz, insb. fehlende Bestandsaufnahme Herpeto- und Insektenfauna • Unzureichende Minderungsmaßnahmen • Verbesserungen A&E Maßnahme
Einwendungen Bis	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	positiv
Schutzgut	Boden, (Grund)Wasser, Lärm, Tiere
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planänderung, Nebenbestimmungen, Änderungen der A& E Maßnahme
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Abdichtung Grundwasserkörper • Veränderte Berechnung der Kompensationsfläche • Lärmschutzwall • Zusage Wildschutzzäune • Geringere Beleuchtung
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen, Erörterungstermin
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsargumente seitens des Umweltverbands, • „Lokale Kenntnisse“ – Brunnen, Schallschutz • Hemmend: in dem Verfahrensschritt konnten grundsätzliche Erwägungen nicht mehr eingebracht werden, zudem sind bestimmte Thematiken (Abundanz bei Insektenfauna) rechtlich nicht relevant.
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut

Tabelle 21: Steckbrief 3: Breisacher Bahn

Offizieller Projektname	Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn
Bundesland	Baden-Württemberg
Verfahrenstyp	Planfeststellungsverfahren
Verfahrenskategorie	Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht
Aktenzeichen	591ppw/063-2015#021
Vorhabenbeschreibung	<p>Das Bauvorhaben Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn hat im Wesentlichen die Elektrifizierung der Strecke zum Gegenstand. Hinzu kommen Umbaumaßnahmen in Bahnhöfen und Haltepunkten sowie der Neubau eines Haltepunkts in Freiburg und eine Erhöhung der Streckengeschwindigkeit. Die Anlagen liegen bei Bahn-km 0,344 bis 22,600 der Strecke 4310 Freiburg - Breisach in der Stadt Freiburg i.Br. und im Landkreis Breisgau Hochschwarzwald, in welchem die Gemeinden March, Gottenheim und Ihringen sowie die Stadt Breisach betroffen sind.</p> <p>Gegenstand des Vorhabens ist im Wesentlichen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • die Elektrifizierung der Strecke • Erhöhung der zulässigen Geschwindigkeit in einigen Abschnitten von 80 km/h auf 100 km/h bzw. 120 km/h und entsprechende Anpassungsmaßnahmen • Umbau der Gleisanlagen im Bahnhof Gottenheim • Umbauten in Bahnhöfen und Haltepunkten, insbesondere zur Herstellung der Barrierefreiheit • Neubau eines Haltepunkts Freiburg-Landwasser, welcher den zurückzubauenden Haltepunkt Freiburg-West ersetzt • Auflassung von Bahnübergängen
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Projektträger 3. Planfeststellungsbehörde 4. Anhörungsbehörde 5. Umweltverband 6. Träger öffentlicher Belange (TöB) 7. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 30.11.2015</p> <p>1. Auslegung: 09.11.2016 – 08.12.2016</p> <p>2. Auslegung: 11.04.2017 – 10.05.2017</p> <p>Einwendungen: 124</p> <p>Erörterungstermin: 20.07.2017</p> <p>Entscheidungsdatum: 31.10.2018</p>
Informelle Beteiligung	Mehrere Bürgerinformationen und Gespräche, z.B. am 29.04.2015, Gespräche mit Einwender*innen, Verwendung einer Informationsapp mit bis zu 2.000 – 3.000 Nutzer*innen pro Monat
Rechtsmittel	1
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zu Elektrosmog

Offizieller Projektname	Breisgau-S-Bahn 2020, Breisacher Bahn
	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen zu betriebs- und baubedingtem Lärm und Lärmschutz • Fragen und Forderungen zu baubedingten Erschütterungen • Fragen und Forderungen zu verkehrlichen Belangen • Grundstücksbelange
Einwendungen Umweltverband	Nur Wortmeldung im Erörterungstermin: <ul style="list-style-type: none"> • Rücksichtnahme bei allen Maßnahmen auf NSG zwischen Gottenheim und Wasenweiler
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	positiv
Schutzgut	Mensch
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Änderung planerische und technische Ausgestaltung des Vorhabens
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Umplanung des Schallschutzkonzeptes im Bereich des Haltepunktes Hugstetten und Gemeinde March • Verlegung von Maststandorten
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Bei Erstellung des Lärmgutachtens wurden mehrere betroffene Gebäude nicht berücksichtigt
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 22: Steckbrief 4: Errichtung und Betrieb zweier erdgasbetriebener Heißwasserkessel

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb zweier erdgasbetriebener Heißwasserkessel
Bundesland	Baden-Württemberg
Verfahrenstyp	BImSchG
Verfahrenskategorie	Sonstiges
Art der UVP-Pflicht	Vorprüfung des Einzelfalls negativ
Aktenzeichen	54.1a4-8823
Vorhabenbeschreibung	2 neue erdgasbetriebene Heißwasserkessel sollen einen bestehenden Kessel („Kessel K 3“) ersetzen und ermöglichen, dass ein anderer Kessel („Kessel 6/2“) von ursprünglich 2000 VBh/a zum Reservekessel mit 500 VBh/a zurückgestuft werden. Mit dem Ersatz für Kessel K 3 durch zwei ausschließlich erdgasbetriebene 70 MW Heißwasserkessel soll die Einsatzmöglichkeit und die Betriebsstunden der Kessel gemäß dem tatsächlichen Wärmebedarf optimiert werden und die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen der 13. BImSchV erfüllt werden. Die beiden neuen Kessel 7/3 und 8/3 sollen entsprechend mit jeweils 2400 VBh/a betrieben werden.

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb zweier erdgasbetriebener Heißwasserkessel
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Bürgerinitiative 4. Bürger*innen 5. Träger öffentlicher Belange (TöB)
Ablauf	<p>Antragstellung: 10.11.2016 Auslegung: 23.01.2017 bis 22.02.2017 Einwendungen: 3 Ergänzungen: 10. und 22.02.2017 Erörterungstermin: 28.03.2017 Entscheidungsdatum: 22.05.2017</p>
Informelle Beteiligung	Gesprächsangebot Umweltverbände: 2015, sowie Ende 2016
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit • Vollständigkeit Antragsunterlagen, insb. technische Details • UVP Pflicht wegen Gesamtschau • Schadstoffemissionen: Minimierung, Messung, NO_x • Brand- und Explosionsschutz • Ausgangszustandsbericht Bodenschutz und Grundwasserschutz • Grds. Kritik an CO₂ Ausstoß, Fernwärme • Wassereinleitung • Vorzeitiger Beginn
Einwendungen Umweltverband	Keine
Einwendungen BIs	Gleichlautend wie Bürger*innen
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Positiv (unterschiedl. Bewertung der Kausalität)
Schutzgut	Luft
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Nebenbestimmung, vertiefte Untersuchung
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Nebenbestimmungen zu Emissionsbegrenzungen und Brandschutz, weitere Untersuchung: interne Nachprüfung der Immissionsprognose,
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Erörterungstermin
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr genaue Anmerkungen, Einwender war auch schon „vorbekannt“, Fachkenntnisse • Brandschutz: auch Forderung eines TöB
Sonstiges	Kausalität in Bezug auf die Nebenbestimmungen zu Emissionsbegrenzung wird unterschiedlich bewertet, im Bescheid wird mit Verweis auf die eingefügten Nebenbestimmungen der Einwendung soweit stattgegeben.

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 23: Steckbrief 5: Straßenverbindung Bad Elster

Offizieller Projektname	Modernisierung der historischen grenzüberschreitenden Straßenverbindung Bad Elster S 306 -Hranice III/2172 -S306 Bad Elster, OT Bärenloh
Bundesland	Sachsen
Verfahrenstyp	Planfeststellungsverfahren
Verfahrenskategorie	Straße
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht
Aktenzeichen	C32-0522/839/15
Vorhabenbeschreibung	<p>Gegenstand des Verfahrens ist die Fahrbahnerneuerung der Staatsstraße S 306 zwischen dem deutsch-tschechischen Grenzübergang Bad Elster/Bärenloh–Hranice/(Roßbach) und dem Ortseingang Bad Elster auf einer Länge von 2,047 km. Der Planungsabschnitt befindet sich im südlichen Gebiet des Vogtlandkreises auf dem Territorium der Stadt Bad Elster im ländlichen Raum (LEP, SMI 2013). Er ist sowohl Bestandteil des Naturparks „Erzgebirge/Vogtland“ als auch des Landschaftsschutzgebietes „Oberes Vogtland“ sowie insbesondere einer Heilwasserschutzzone.</p> <p>Die vorliegende Planung basiert prinzipiell auf der Fahrbahnerneuerung. Damit folgt die Trasse weitestgehend dem vorhandenen Straßenkörper. Eine Ausnahme bildet der Bereich zwischen ca. Bau-km 0+600 und 1+200. Aufgrund des einzuhaltenden Mindestparameters für die Längsneigung wird gegenüber dem Bestand eine flachere Neigung als bisher angesetzt und das bedingt eine Fahrbahnlage im Damm. Die Planung erhält den Entwurfsstandard einer einbahnigen Straße und einen Regelquerschnitt RQ 9 ohne Leitlinie in der Mitte. Die befestigte Breite beträgt 6 m und die Fahrbahnbreite von 5 m wird seitlich mittels markierter Leitlinien begrenzt.</p>
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverband 4. Träger öffentlicher Belange (TöB) 5. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 15.12.2017 Auslegung: 10.09.2018 – 09.10.2018 Einwendungen: 10 Vor-Ort-Termin: 01.02.2019 Erörterungstermin: 01.04.2019 Vor-Ort-Termine: 24.04.2019 und 02.05.2019 1. Tektur: 26.07.2019 Entscheidungsdatum: 18.09.2019</p>
Informelle Beteiligung	Vor-Ort-Termine
Rechtsmittel	2
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzlicher Widerspruch gegen das Vorhaben • Kritik aufgrund mangelnder Information der betroffenen Bürger*innen • Grundstücksbelange • Entschädigungsforderungen • Hinweis auf Quellbereich in direkter Nähe zum geplanten Straßenverlauf • Fragen und Forderungen zum betriebsbedingten Lärmschutz

Offizieller Projektname	Modernisierung der historischen grenzüberschreitenden Straßenverbindung Bad Elster S 306 -Hranice III/2172 -S306 Bad Elster, OT Bärenloh
	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zu baubedingten Belastungen • Fragen zu verkehrlichen Belangen
Einwendungen Umweltverband	<ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzliche Zustimmung zum Vorhaben
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Keine
Schutzgut	/
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	/
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	/
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	/
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Vermeintlicher Quellbereich konnte nicht gefunden werden
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 24: Steckbrief 6: Lagerung Abfälle Leipzig

Offizieller Projektname	Wesentliche Änderung der bestehenden Anlagen zur zeitweiligen Lagerung und Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen, sowie zur zeitweiligen Lagerung von gefährlichen Abfällen
Bundesland	Sachsen
Verfahrenstyp	BImSchG
Verfahrenskategorie	Sonstiges
Art der UVP-Pflicht	Nicht UVP-Pflichtig
Aktenzeichen	36.00-36.11.02/GE-LS-0781-16/8a-04/14
Vorhabenbeschreibung	Eine bestehende Anlage wird dahingehend geändert, dass Lagerflächen für gefährliche und nicht gefährliche Abfälle sowie für Altholz erweitert werden, sowie Gefahrstoffcontainer aufgestellt werden und weitere Änderungen zur Vergrößerung vorgenommen.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverband 4. Träger öffentlicher Belange (TöB)
Ablauf	Antragstellung: 05.08.2014 Auslegung: 02.03,2015-01.04.2015

Offizieller Projektname	Wesentliche Änderung der bestehenden Anlagen zur zeitweiligen Lagerung und Behandlung von nicht gefährlichen Abfällen, sowie zur zeitweiligen Lagerung von gefährlichen Abfällen
	Einwendungen: 1 am 13.04.2015 Antragsänderung: 05.08.2015 Schriftliche Erörterung der Einwendung: 01.12.2015 Diverse Ergänzungen, u.a. Staubgutachten bis 07.07.2016 Entscheidungsdatum: 17.08.2016
Informelle Beteiligung	Keine
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	Keine
Einwendungen Umweltverband	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende UVP • Anwendung der 12. BImSchV (Störfallverordnung) • Unzureichende Staubaussbreitungsprognose • Verstoß gegen wasserrechtliche Vorschriften • Einführung eines elektronisches System zur Erfassung der Abfälle • Befürchtung schädlicher Bodenverunreinigungen • Sicherheitsleistung notwendig
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	positiv
Schutzgut	Luft, Boden, Wasser
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Änderung des Antrags, Nebenbestimmungen, zusätzliches Gutachten (Staub)
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Kein Schreddern von gefährlichen Abfällen der Kategorie IV (Antragsänderung) Nebenbestimmungen zur Einführung eines elektronischen Systems, Begrenzung der Menge (damit Störfallverordnung nicht angewandt werden muss), Abdichtung zweier Lager vor In-Betriebnahme, Nebenbestimmungen zu Staub
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassender Verweis auf rechtliche Vorschriften, Hauptamtlicher beim Umweltverband
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 25: Steckbrief 7 Erweiterung Masthähnchenanlage

Offizieller Projektname	Wesentliche Änderung der bestehenden Masthähnchenanlage auf dem Grundstück Fl. Nr. 1904 (T), Gemarkung Straßkirchen, Gemeinde Straßkirchen durch Errichtung eines zusätzlichen Masthähnchenstalls und Betrieb der Anlage in geänderter Form durch die Schweiger Agrar GbR, Blumenthal 49, 94342 Straßkirchen
Bundesland	Bayern
Verfahrenstyp	Genehmigung
Verfahrenskategorie	BImSchG
UVP	UVP Vorprüfung negativ (allgemeine Prüfung des Einzelfalls)
Aktenzeichen	43- 1711/1
Vorhabenbeschreibung	Wesentlichen Änderung der bestehenden Masthähnchenanlage durch die Errichtung eines zusätzlichen Masthähnchenstalls mit 33 000 Mastplätzen in Privathofhaltung, ursprünglich war konventionelle Haltung vorgesehen
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Genehmigungsbehörde 3. Umweltverband vor Ort 4. Bürger*innen vor Ort sowie deutschlandweit, letztere durch Mustereinwendungen des Verbands Mastanlagen Widerstand angeregt 5. TÖBs
Ablauf	<p>Vorgeschichte: erster Bauabschnitt 2010-2012 Erster Stall, gerichtlicher Streit</p> <p>Antragstellung: 24.08.2017 Auslegung: 15.09.2017-16.10.2017 Änderung des Antrags: 06.11.2017 (keine konventionelle Haltung) Erörterungstermin: 24.01.2018 Genehmigung Grundwasserentnahme: 15.02.2018 Ergänzung der Unterlagen zuletzt am 23.04.2018 Entscheidungsdatum: 20.06.2018</p>
Informelle Beteiligung	Keine VHT, Runder Tisch durch Bürger*innen organisiert
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	<p>Einwendungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Keine UVP • Geruch • Lärm • Bioaerosole und Keime • Tierschutz • Wasserrechtliche Erlaubnis für Benutzung des Brunnens • FFH und Artenschutz, u.a. auch Licht • Ausgangszustandbericht Boden • Geltungsdauer
Einwendungen Umweltverband	Ja

Offizieller Projektname	Wesentliche Änderung der bestehenden Masthähnchenanlage auf dem Grundstück Fl. Nr. 1904 (T), Gemarkung Straßkirchen, Gemeinde Straßkirchen durch Errichtung eines zusätzlichen Masthähnchenstalls und Betrieb der Anlage in geänderter Form durch die Schweiger Agrar GbR, Blumenthal 49, 94342 Straßkirchen
Einwendungen Bls	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Unterschiedliche Einschätzung der Kausalität Positiv
Schutzgut	Artenschutz (Insekten), Tierschutz (Haltungsform), Gewässer
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Antragsänderung, weiteres Genehmigungsverfahren, Nebenbestimmungen
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Änderung des Antrags: geringere Belegung, statt konventionelle Haltung Privathof (unterschiedliche Bewertung Kausalität) • Extra Genehmigung Grundwasserentnahme (separates Verfahren, unterschiedliche Bewertung Kausalität) • Außenbeleuchtung – Abstrahlrichtung möglichst weg von Landschaft, sowie Beleuchtungskörper mit geringer Anlockwirkung für Insekten
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Nach Einwendungen – nur Privathof Während Erörterungstermin – Insektenschutz, Grundwasser
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	Im vorherigen Verfahren gab es viel Widerstand
Sonstiges	Grundwassergenehmigung – Wasserbehörde teilt Einschätzung der Genehmigungspflicht, Licht – Unterstützung von TÖB; wurde mit aufgenommen (S. 79 EÖT) Die Antragsänderung von Privathof zu konventionelle Haltung hatten eine Veränderung der Hühnerzahl zu folge, was sich auf den rechtlichen Prüfungsmaßstab auswirkte Aufgrund der Vorerfahrungen zum ersten Stallbau und des Widerstandes vor Ort wurde zudem eine Immissionsprognose angelegt

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 26: Steckbrief 8: Gasleitung Schwandorf-Forchheim

Offizieller Projektname	Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb der Gasleitung (Loopleitung) Schwandorf – Forchheim
Bundesland	Bayern
Verfahrenstyp	PFV
Verfahrenskategorie	EnWG
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht (Vorhabenbezogen)
Aktenzeichen	21.1- 3321.0 – 2- 28

Offizieller Projektname	Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb der Gasleitung (Loopleitung) Schwandorf – Forchheim
Vorhabenbeschreibung	Planfeststellung für den Bau einer neuen Erdgasleitung von Schwandorf (Landkreis Schwandorf, Regierungsbezirk Oberpfalz) bis Forchheim (Landkreis Eichstätt, Regierungsbezirk Oberbayern). Parallelleitung zu einer bestehenden Leitung, die in den 70ern gebaut wurde.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Träger öffentlicher Belange (TöB) – staatliche und nicht-staatliche 4. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 06.05.2015 Auslegung: 08.06. – 07.07.2015, teilweise örtlich von 12.06. – 13.07.2015 Einwendungen: „Sehr viele“ Planänderung: 26.11.2015 Erörterungstermine: 28.03.2016 (Oberpfalz), 20. + 21.04.2016 (Niederbayern) Entscheidungsdatum: 19.08.2016</p>
Informelle Beteiligung	Treffen vor Ort durch VHT, Informationsveranstaltungen und Gespräche von TöB + VHT organisiert. Umweltverbände wurden vorab angeschrieben.
Rechtsmittel	Eine (erfolglos)
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Umfassend zu Bodenschutz • Flächeninanspruchnahme – u.a. Breite des Arbeitsstreifens • Linienführung – individuelle Auswirkungen, sowie Streckenführung durch das FFH-Gebiet statt außen rum • Waldschutz, u.a. Schutz bestimmter Bäume • A und E Maßnahme – Kompensation zu hoch berechnet • Lärm (Hubschrauberflüge) • Minimierung der Beeinträchtigung der Land- und Forstwirtschaft
Einwendungen Umweltverband	Keine
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Teilweise positiv, teilweise unterschiedliche Bewertung der Umweltwirkung
Schutzgut	Boden, Flächeninanspruchnahme, Wald
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planänderung, Nebenbestimmungen, A und E Maßnahme
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planänderung bzgl. Linienführung (durch FFH Gebiet statt rundherum), umfassende Bodenschutzmaßnahmen, weniger Waldfläche beanspruchen, Schutz best. Bäume, weniger ökolog. Ausgleichsfläche
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen, Informelle Beteiligung
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Einwender*innen wurden durch nicht-staatlichen TöB unterstützt • Gute Vorarbeiten des Vorhabenträgers (Unterlagen wenig zu beanstanden), Person war vor Ort und konnte auftretende Konflikte schnell lösen

Offizieller Projektname	Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb der Gasleitung (Loopleitung) Schwandorf – Forchheim
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 27: Steckbrief 9: Höchstspannungsleitung und -erdkabel

Offizieller Projektname	Bau des Teilabschnitts A der kombinierten 380-kV-Höchstspannungsfrei- und Erdkabelleitung Wahle-Mecklar zwischen den Umspannwerken Wahle und Lamspringe
Bundesland	Niedersachsen
Verfahrenstyp	PFV
Verfahrenskategorie	EnWG
Art der UVP-Pflicht	Vorhabenbezogen
Aktenzeichen	P213-05020-10 WM A
Vorhabenbeschreibung	Errichtung und der Betrieb der 380-kV-Höchstspannungsfreileitung Wahle-Mecklar zwischen den UW Wahle und Lamspringe einschließlich der KÜA Nord und KÜA Süd sowie des Erdkabelabschnitts von der KÜA Nord ab Mast A049 bis zur KÜA Süd am Mast A085,
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverbände 4. Bürgerinitiativen 5. Träger öffentlicher Belange (TöB) 6. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 26.09.2013</p> <p>1. Auslegung 04.11.2013-03.12.2013 Einwendungen: 519</p> <p>1. Erörterungstermin: 04.-06.05.2015 08.05.2015 Gesetzesänderung 21.12.2015</p> <p>1. Planänderung (teilweise Erdkabel): 08.01.2018</p> <p>2. Auslegung: 14.02.2018-15.03.2018 Einwendungen: 52</p> <p>2. Erörterungstermin: 29. und 30.10.2018</p> <p>2. Planänderung (leichte Änderungen Verlauf, Anpassungen A & E Maßnahme): 25.02.2019</p> <p>Auslegung: Keine, direkte Anschrift von Grundstückseigentümer*innen, die nicht zugestimmt haben, sowie TöBs und Umweltvereinigungen</p> <p>Einwendungen: 2</p> <p>Entscheidungsdatum: 31.05.2019</p>
Informelle Beteiligung	Vor-Ort Termine und Infor-Veranstaltungen durch VHT
Rechtsmittel	Eine Klage
Einwendungen Bürger*innen	<p>Wichtigste Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsschutz (elektromagnetische und elektrische Immissionen) • Bodenbelastung, u.a. bei Erdkabelverlegung sowie Baumaßnahmen • Gewässerschutz • Flächenverbrauch

Offizieller Projektname	Bau des Teilabschnitts A der kombinierten 380-kV-Höchstspannungsfrei- und Erdkabelleitung Wahle-Mecklar zwischen den Umspannwerken Wahle und Lamspringe
Einwendungen Umweltverbänden	<p>Wichtigste Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grundsätzliche Ablehnung • Artenschutz (Vögel, Wildkatze), Biotopschutz • A & E Maßnahme teilweise ungeeignet • Gewässerschutz
Einwendungen BIs	<p>Wichtigste Punkte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsschutz (elektromagnetische und elektrische Immissionen) • Artenschutz (Vögel)
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Teilweise positiv, teilweise unterschiedlich bewertet (Erdkabel)
Schutzgut	Boden, Fauna, Gesundheit
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planänderung, Nebenbestimmungen, A&E Maßnahme
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Planänderung im Bereich der Erdkabelverlegung Nebenbestimmungen zum Bodenschutz
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Informelle Beteiligung, Einwendungen
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Unterstützung der Einwender*innen durch nicht-staatlichen TöB • Thema Leitung vs. Erdkabel war nicht nur vor Ort, sondern landesweit umstritten. Die Planänderung kam insofern „von außen“ über den politischen Prozess durch ein Gesetz
Sonstiges	Gesetzesänderung nannte u.a. diese Strecke als Teststrecke für die teilweise Erdverkabelung

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 28: Steckbrief 10: Kolksicherung Wehr Wieblingen

Offizieller Projektname	Kolksicherung am Wehr Wieblingen (Neckar-km 22,386 A)
Bundesland	Baden-Württemberg
Verfahrenstyp	PFV
Verfahrenskategorie	WaStrG
Art der UVP-Pflicht	Vorhabenbezogen
Aktenzeichen	Az. R23-143.3-Ne/018-07
Vorhabenbeschreibung	<p>Gegenstand des in den Plänen dargestellten Bauvorhabens ist die Sicherung des Kolks im Altneckar unterhalb der Wehranlage Wieblingen.</p> <p>Das Vorhaben umfasst im Wesentlichen folgende Maßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Verbauung des Kolkes unterhalb des Wehres Wieblingen zur Befestigung der Gewässersohle, - die Errichtung einer Zufahrtsrampe am linksseitigen Neckarufer zwischen Vangerowstraße und Kraftwerkskanal,

Offizieller Projektname	Kolksicherung am Wehr Wieblingen (Neckar-km 22,386 A)
	- die Anlage eines Flachuferbereichs mit Tiefenwasserbereichen als landschaftspflegerische Maßnahme.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverbände 4. Träger öffentlicher Belange (TöB) 5. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 27.07.2015</p> <p>1. Auslegung: 21.09.2015 - 21.10.2015</p> <p>Einwendungen: 1</p> <p>Nachreichen Unterlagen: 07.10.2016 (Fachbeitrag Wasser)</p> <p>2. Auslegung: 02.11.2016 -02.12.2016</p> <p>Einwendungen: 1</p> <p>Erörterungstermin: 03.07.2017 (ohne Umweltverbände aufgrund Büroversehen)</p> <p>12.12.2017 (als Vor-Ort Termin, nur Verbände)</p> <p>Entscheidungsdatum: 18.12.2018</p>
Informelle Beteiligung	Keine
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	Keine
Einwendungen Umweltverbänden	<ul style="list-style-type: none"> • Änderungen A&E Maßnahme – Lage, keine Neophyten verwenden, Nistkästen, Erhalt des Schilfbestand • Artenschutz (Biber, Vögel)
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Positiv
Schutzgut	Flora, Fauna
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Nebenbestimmungen, A&E Maßnahme
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Nebenbestimmung: Unterbrechung der Bauarbeiten, falls der Biber auftaucht, Beteiligung der Naturschutzverbände bei A & E Maßnahme, leichte Änderungen in Bezug A&E Maßnahme (Ort der Flachwasserzone, Nistkästen, Erhalt des Schilfbestand))
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Erörterungstermin (wurde vor Ort durchgeführt)
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Vor-Ort Termin, dadurch konnten Sachverhalte besser vorgetragen werden • Orts- und Sachkenntnisse
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 29: Steckbrief 11: Müllheizkraftwerk Offenbach

Offizieller Projektname	Müllheizkraftwerk Offenbach: Kapazitätserhöhung und Mono Klärschlammverwertung
Bundesland	Hessen
Verfahrenstyp	Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz
Verfahrenskategorie	Abfall (ABF)
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht
Aktenzeichen	IV/F 42.1-100g 12.03-EVO-HMV OF-13-
Vorhabenbeschreibung	<p>Das Müllheizkraftwerk am Standort Offenbach dient zur energetischen Verwertung bzw. zur Beseitigung von Abfällen. Hierzu werden die drei bestehenden Verbrennungslinien mit Walzenrostfeuerung (6 Walzen je Einheit) genutzt. Der bei der Abfallverbrennung erzeugte Dampf wird zur Fernwärme- und Stromerzeugung genutzt. Der derzeit genehmigte Jahresdurchsatz an Abfall beträgt 250.000 t/Jahr.</p> <p>Für das Müllheizkraftwerk wurden folgenden Maßnahmen beantragt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Erhöhung des maximal zulässigen Jahresdurchsatzes von 250.000 t auf 300.000 t/Jahr an Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen in den Verbrennungslinien 1 bis 3 <p>Errichtung und Betrieb von Anlagenkomponenten, zur thermischen Verwertung von bis zu 100.000 t Klärschlamm</p>
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> Vorhabenträger Planfeststellungsbehörde Träger öffentlicher Belange (TöB) <p>Bürger*in</p>
Ablauf	<p>Antragstellung: 05.02.2018 Auslegung: 22.05.2018 – 21.06.2018 Einwendungen: 1 Erörterungstermin: 28.08.2018 Entscheidungsdatum: 31.10.2018</p>
Informelle Beteiligung	Keine
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	Fragen zu Immissionen
Einwendungen Umweltverband	Keine
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	positiv
Schutzgut	Mensch
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Weitere Untersuchung
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Gutachten zur Partikelanalyse

Offizieller Projektname	Müllheizkraftwerk Offenbach: Kapazitätserhöhung und Mono Klärschlammverwertung
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen / Erörterungstermin
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	Entgegenkommen des Vorhabenträgers
Sonstiges	Vertreter*in eines TöB brachte Fragen und Forderungen zu globalklimatischen Wirkungen des Vorhabens aus persönlichem Antrieb ein, die zu jährlichen Treffen mit dem Vorhabenträger führten

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 30: Steckbrief 12: Naturnahe Entwicklung der Berkel

Offizieller Projektname	Naturnahe Entwicklung von Berkel und Berkelquelle in Billerbeck
Bundesland	Nordrhein-Westfalen
Verfahrenstyp	Planfeststellungsverfahren
Verfahrenskategorie	Wasserhaushaltsgesetz (WHG)
Art der UVP-Pflicht	UVP Vorprüfung
Aktenzeichen	54.09.01.05-007
Vorhabenbeschreibung	<p>Die Berkel ist im Bereich ihrer Quelle in Billerbeck durch die Anlage eines Teiches anthropogen überprägt. Die Auswirkungen des anthropogenen Einflusses zeigen sich in strukturellen Defiziten der Berkel und in Veränderungen der Wasserqualität. Die natürliche Interaktion mit dem Grundwasser bedingt im Fall des Berkelquellbereichs eine hohe Nährstoffzufuhr. Die Nährstoffsituation und hohe Temperaturen führen im Sommer zu jährlichen Algenblüten mit Geruchsentwicklung.</p> <p>Um diesem Zustand entgegenzuwirken, wird durch die einzureichende Genehmigungsplanung und deren Umsetzung beabsichtigt, im Bereich des „Berkelquellteichs“ eine naturnahe Entwicklung der Quelle und der Berkel zu initiieren. Die Planung erfolgt unter Berücksichtigung der unterhalb liegenden ehemaligen Badeanstalt sowie der bestehenden Schutzgebiete, so dass die Wasserführung der Badeanstalt weiterhin gesichert werden kann und eine verbesserte Wasserversorgung für die Schutzgebiete als Synergieeffekt entsteht.</p> <p>Aus fachlichen Gründen und als Ergebnis der politischen Abstimmungsergebnisse der Stadt Billerbeck hat sich eine Vorzugsvariante ergeben, diese wurde im UFD am 12.09.2017 beschlossen. Sie umfasst den Rückbau des Teiches in seiner heutigen Form, die Anlage von Quellgerinnen, die Verbesserung der Überleitung von Wasser in das Feuchtgebiet und die Anlage eines neuen, verkleinerten Teiches.</p>
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverbände 4. Träger öffentlicher Belange (TöB) 5. Lokalpolitiker*innen 6. Bürgerinitiative 7. Bürger*innen

Offizieller Projektname	Naturnahe Entwicklung von Berkel und Berkelquelle in Billerbeck
Ablauf	Petition: 1200 Unterschriften von BI gesammelt Informationsveranstaltung Scoping-Termin: 05.10.2018 Antragstellung: 14.11.2018 Auslegung: 19.11.2018 – 18.12.2018 Einwendungen: 8 Erörterungstermin: 25.01.2019 Entscheidungsdatum: 30.04.2019
Informelle Beteiligung	Informationsveranstaltung
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Forderungen nach Informationskonzept • Forderungen nach Leitbild und Pflegekonzept • Forderungen zu verwendeten Materialien • Forderungen zur Lagerung/ Verwendung des ausgehobenen Materials • Forderungen zur Gestaltung des Vorhabens • Forderungen zu Nährstoffeintrag durch Landwirtschaft • Grundstücksbelange
Einwendungen Umweltverbände	<ul style="list-style-type: none"> • Forderungen zur Lagerung/ Verwendung des ausgehobenen Materials • Forderungen zur Gestaltung des Vorhabens • Forderungen nach Leitbild und Pflegekonzept
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Positiv (und ambivalent)
Schutzgut	Wasser, Boden, Mensch
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Änderung der Planung Sonstige Auflagen
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt einer Teichfläche • Erstellung eines Leitbildes in Form eines Pflege- und Entwicklungskonzeptes • Lagerung der Teichschlämme an anderem Standort • Keine Wiedereinbringung der Teichschlämme und stattdessen Verwendung von nährstoffarmen Fremdböden • Verwendung von regionalem Material
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	<ul style="list-style-type: none"> • Vor Einreichung des Antrags durch Petition • Einwendungen / Erörterungstermin
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	
Sonstiges	Die Umweltwirkung der offenen Teichfläche ist ambivalent. Dies wurde allerdings von Befragten auch auf die planerische und bauliche Umsetzung der Forderung zurückgeführt.

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 31: Steckbrief 13: Süderweiterung Kiessandtagebau

Offizieller Projektname	Änderung zum Rahmenbetriebsplan Süderweiterung Kiessandtagebau Mühlberg Werk II
Bundesland	Brandenburg
Verfahrenstyp	PFV
Verfahrenskategorie	Bergrecht
Art der UVP-Pflicht	Vorhabenbezogen
Aktenzeichen	m 30-1.2-1-4
Vorhabenbeschreibung	Die Vorhabenträgerin beabsichtigt, im Zuge der Auskiesung der bisher genehmigten Flächen bzw. Vorräte einen Teil dieser Fläche in Größe von etwa 30,9 ha auszukiesen. Dies betrifft bis auf den geplanten Durchstich Ackerfläche. Zusätzlich soll eine Fläche in Größe von etwa 17,6 10,8 ha, welche außerhalb südlich des Bergwerksfeldes liegt, abgebaut bzw. bergbaulich genutzt werden. Vom direkten Abbau sind davon etwa 8,8 ha betroffen.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträgerin 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverbände 4. Bürgerinitiativen 5. Träger öffentlicher Belange (TöB) 6. Bürger*innen
Ablauf	<p>Antragstellung: 09.03.2015</p> <p>1. Auslegung: 27.04.2015 - 28.05.2015</p> <p>Einwendungen: 178</p> <p>1. Erörterungstermin: 26.01.2016</p> <p>Planänderung: 25.01.2017 (u.a. Verkleinerung der Fläche wegen FFH-Gebiet)</p> <p>2. Auslegung: 27.02.2017-27.03.2017</p> <p>Einwendungen: k.A.</p> <p>2. Erörterungstermin: 23.05.2017</p> <p>Entscheidungsdatum: 27.03.2017</p>
Informelle Beteiligung	Runde Tische
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Flächenverbrauch • Bodenschutz, insb. Aufbewahrung des Bodens in getrennten Schichten, so dass schnelle Rekultivierung möglich ist • Auswirkungen auf Wasser/Grundwasserbrunnen (Menge, Qualität insb. Mangan) • Auswirkungen des Klimawandels auf das Schutzgut Wasser • Zügige Rekultivierung, ökologische Baubegleitung der Rekultivierung • Umweltbaubegleitung • Zusätzliches Gutachten notwendig, ob überhaupt ein grundeigener Bodenschatz vorliegt • Auswahl und Pflege der Bepflanzung • Lärm, Verkehr • „Erdrückung“ des Ortes, da er rundherum vom Kiesabbau umgeben ist
Einwendungen Umweltverbänden	Hat eine BI unterstützt

Offizieller Projektname	Änderung zum Rahmenbetriebsplan Süderweiterung Kiessandtagebau Mühlberg Werk II
Einwendungen Bls	Zwei Bis mit unterschiedlichen Richtungen, überwiegend wie Bürger*innen, eine mit stärkeren Fokus auf die gesamte Raumnutzung
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Positiv
Schutzgut	Boden, Grund(-wasser)
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Nebenbestimmungen, weiteres Gutachten
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Zusage: schnelle Rekultivierung Nebenbestimmungen insb. zum Bodenschutz – Lagerung des ausgehobenen Bodenschichten, Präzisierung der Vorgaben im landschaftspflegerischen Begleitplan Weitere Gutachten: Untersuchung der Raumbelastung, Nachweis „grundeigener Bodenschatz“, Gutachten zum Grundwasser, u.a. Mangengehalt und Grundwasserstand
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	Einwendungen, Erörterungstermin
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Runder Tisch – informelle Gespräche führten zu besserem Verständnis
Sonstiges	Verkleinerung der Fläche wegen FFH-Gebiet ist auf TöB zurückzuführen

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 32: Steckbrief 14: Windenergieanlagen bei Diepholz

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb von 7 Windkraftanlagen, GE 4.5-158, Nennleistung 4,5 MW, Nabenhöhe 161 m, Rotordurchmesser 158 m und 240 m Gesamthöhe
Bundesland	Niedersachsen
Verfahrenstyp	Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz
Verfahrenskategorie	Windenergieanlagen
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht
Aktenzeichen	63 DH 03648/2015/71
Vorhabenbeschreibung	Errichtung und Betrieb von 7 Windkraftanlagen, GE 4.5-158, Nennleistung 4,5 MW, Nabenhöhe 161 m, Rotordurchmesser 158 m und 240 m Gesamthöhe.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverband 4. Träger öffentlicher Belange (TöB) 5. Bürgerinitiative 6. Bürger*innen
Ablauf	Antragstellung: 16.11.2015 1. Auslegung: 15.09.2016 – 14.10.2016

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb von 7 Windkraftanlagen, GE 4.5-158, Nennleistung 4,5 MW, Nabenhöhe 161 m, Rotordurchmesser 158 m und 240 m Gesamthöhe
	<p>Einwendungen: 18 1. Erörterungstermin: 30.11.2016 1. Planänderung aufgrund von EEG 2017 Überarbeitete Antragseinreichung: 24.07.2018 2. Auslegung: 12.10.2018 – 12.11.2018 Einwendungen: 17 2. Erörterungstermin: 11.02.2019 Entscheidungsdatum: 05.04.2019 Änderungsbescheid: 21.12.2020</p>
Informelle Beteiligung	Keine
Rechtsmittel	3
Einwendungen Bürger*innen	<p>Einwendungen 1. Auslegung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen bezüglich der Eingriffsregelungen und Kompensationen • Fragen und Forderungen bezüglich der Vollständigkeit der Unterlagen • Fragen und Forderungen bezüglich der Schallemissionen • Fragen und Forderungen bezüglich der baulichen Belastungen • Fragen und Forderungen bezüglich möglicher Wirkungen auf umliegende Gewässer • Fragen und Forderungen bezüglich des Vogelschutzes • Fragen und Forderungen bezüglich des Fledermausschutzes • Fragen bezüglich der Eignung des Standorts des Vorhabens • Fragen bezüglich des Eingriffs in das Landschaftsbild • Fragen und Forderungen bezüglich der Tages- und Nachtkennzeichnung • Fragen bezüglich des Flächennutzungsplans <p>Einwendungen 2. Auslegung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen bezüglich der Schallemissionen • Fragen und Forderungen bezüglich des Schattenwurfs • Fragen und Forderungen bezüglich der Tages- und Nachtkennzeichnung • Fragen und Forderungen bezüglich des Vogelschutzes • Fragen und Forderungen bezüglich der Eingriffsregelungen und Kompensationen • Forderung nach Beteiligung eines unabhängigen Drittgutachters • Fragen bezüglich des Flächennutzungsplans • Grundstücksbezogene Einwendungen
Einwendungen Umweltverband	<p>Einwendung 2. Auslegung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen bezüglich des Flächennutzungsplans • Fragen und Forderungen bezüglich des Vogelschutzes • Fragen und Forderungen bezüglich des Fledermausschutzes • Fragen und Forderungen bezüglich des Biotopschutzes • Fragen bezüglich des Eingriffs in das Landschaftsbild • Fragen und Forderungen bezüglich der Schallemissionen
Einwendungen BIs	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen bezüglich des Vogelschutzes
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	positiv

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb von 7 Windkraftanlagen, GE 4.5-158, Nennleistung 4,5 MW, Nabenhöhe 161 m, Rotordurchmesser 158 m und 240 m Gesamthöhe
Schutzgut	Tiere & Pflanzen, Wasser
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	Sonstige Auflagen und Ersatzmaßnahmen
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Erneute Kartierung des Rotmilans • Erhöhte Abschaltzeiten zum Vogelschutz • Regelmäßige avifaunistische Erfassungen • Regelmäßige Berichte und Weitergabe von Dokumenten an Kläger*in • Zusätzliche Lerchenfenster • Renaturierung eines Schlats
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	<ul style="list-style-type: none"> • Einwendung / Erörterungstermin • Widerspruch / Änderungsbescheid
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr hoher (Frei-)Zeitaufwand auf Seiten der Einwender*innen, um Gegengutachten zu erstellen. • Aufgrund der Verfahrensdauer waren die Gutachten des Vorhabenträgers gegenüber denen der Einwender*innen veraltet, so dass eine erneute Kartierung veranlasst wurde.
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.

Tabelle 33: Steckbrief 15: Windenergieanlage Salzbergen

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb einer Windenergieanlage des Typs GE 3.6-137 mit einer Nabenhöhe von 164,5 m, einer Gesamthöhe von 233 m, einem Rotordurchmesser von 137m und einer Leistung von 3,63 MW als Erweiterung des Windparks Salzbergen
Bundesland	Niedersachsen
Verfahrenstyp	Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz
Verfahrenskategorie	Windenergieanlage
Art der UVP-Pflicht	UVP-Pflicht
Aktenzeichen	65-640.45/2090/2018/120
Vorhabenbeschreibung	Errichtung und Betrieb einer Windenergieanlage des Typs GE 3.6-137 mit einer Nabenhöhe von 164,5 m, einer Gesamthöhe von 233 m, einem Rotordurchmesser von 137m und einer Leistung von 3,63 MW als Erweiterung des Windparks Salzbergen.
Relevante Akteure	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vorhabenträger 2. Planfeststellungsbehörde 3. Umweltverband 4. Träger öffentlicher Belange (TöB) 5. Weiterer Betreiber einer Windenergieanlage
Ablauf	<p>Antragstellung: 26.02.2018 Auslegung: 21.12.2018 – 21.01.2019 Einwendungen: 2</p>

Offizieller Projektname	Errichtung und Betrieb einer Windenergieanlage des Typs GE 3.6-137 mit einer Nabenhöhe von 164,5 m, einer Gesamthöhe von 233 m, einem Rotordurchmesser von 137m und einer Leistung von 3,63 MW als Erweiterung des Windparks Salzbergen
	Erörterungstermin: 26.02.2019 Entscheidungsdatum: 03.04.2019
Informelle Beteiligung	Keine
Rechtsmittel	Keine
Einwendungen Bürger*innen	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen und Forderungen bezüglich des Betriebs naheliegender Windenergieanlagen eines weiteren Betreibers
Einwendungen Umweltverband	<ul style="list-style-type: none"> • Fragen zu Wirkungen auf Gewässer • Fragen und Forderungen zum Amphibien- und Fischschutz • Fragen und Forderungen zu Eingriffsregelungen • Fragen und Forderungen zum Fledermausschutz
Einwendungen BIs	Keine
Umweltwirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung	Keine
Schutzgut	
Änderungskategorie durch Öffentlichkeitsbeteiligung	
Genauere Änderung durch Öffentlichkeitsbeteiligung	
Verfahrensschritt in dem Änderung erreicht wurde	
Beeinflussende Faktoren für Umweltwirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung	Unkritischer Standort nahe Autobahn und intensiv genutzter Landwirtschaft.
Sonstiges	

Quelle: eigene Darstellung, Öko-Institut.