



Dokumentation des Fachgesprächs

# Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten

Berlin, 25. Januar 2017

Abschluss des Forschungsvorhabens

„Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“



# Impressum

## Herausgeber:

Umweltbundesamt  
Fachgebiet I 1.3  
Rechtswissenschaftliche Umweltfragen  
Postfach 14 06  
06813 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
info@umweltbundesamt.de  
Internet: www.umweltbundesamt.de



/umweltbundesamt.de



/umweltbundesamt

## Autoren:

Difu – Deutsches Institut für Urbanistik  
Jan Abt  
Dr. Stephanie Bock  
Dr. Bettina Reimann

## Bildquellen:

pixabay.com (Cover)  
Peter Himsel (Tagungsfotos)

Stand: April 2017

Dokumentation des Fachgesprächs

# Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten

Berlin, 25. Januar 2017

Abschluss des Forschungsvorhabens

„Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“

von

Jan Abt

Dr. Stephanie Bock

Dr. Bettina Reimann

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

im Auftrag des Umweltbundesamtes

Umweltforschungsplan des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 16 104 0

April 2017



# Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten

## Dokumentation des Fachgesprächs

Nicht erst seit „Stuttgart 21“ stehen Defizite in der bisherigen Beteiligungspraxis bei Planungs- und Bauvorhaben in Deutschland in der Diskussion. Insbesondere Verzögerungen und Scheitern von Infrastruktur-Großprojekten sowie anderer umweltrelevanter Vorhaben haben die Aufmerksamkeit auf die fachliche und strategische Vorbereitung derartiger Projekte gelenkt. Aktuelle Debatten fordern daher neue Formen einer umfassenden und intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung an den Prozessen dieser Planungen.

Besondere Erwartungen richten sich hierbei auf informelle Prozesse in Beteiligungsverfahren. Informelle Verfahren bieten eine gute Möglichkeit mitzuwirken und mitzugestalten. Sie besitzen große Gestaltungsspielräume und damit Flexibilität, um auf spezifische Anforderungen eingehen zu können – allerdings fehlt ihnen häufig die Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse. Erforderlich ist es daher, sie in Richtung Frühzeitigkeit, Augenhöhe und Transparenz zu verbessern und sie mit dem formalen Planungs- oder Genehmigungsverfahren sinnvoll zu verzahnen.

Dies erfordert jedoch häufig Kooperationsstrukturen und -kulturen zu verändern – geht es doch um neue Prozesse und ein gewandeltes Miteinander von Verwaltung, Politik, Vorhabenträger und Bürgerschaft. Das heißt auch, dass Akteure wie Vorhabenträger oder Genehmigungsbehörden ihr Selbstverständnis hinterfragen und womöglich andere Rollen als bisher übernehmen. Wie dies gelingen kann, ist Gegenstand von „3x3“ Handlungsempfehlungen zur zukünftigen Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben.

Vor diesem Hintergrund untersuchte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) von Dezember 2014 bis März 2017 insgesamt 20 Beteiligungsprozesse zu umweltrelevanten Vorhaben mit dem Ziel, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben inhaltlich weiterzuentwickeln und deren Transparenz, Verbindlichkeit und Kontinuität zu vergrößern.

## Die Vorstellung und Diskussion der Forschungsergebnisse

Die Ergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Studie wurden in einem Fachgespräch am 25. Januar 2017 erstmals der interessierten Fachöffentlichkeit vorgestellt und diskutiert. Staatssekretär Jochen Flasbarth eröffnete die Veranstaltung vor rund 120 Gästen aus Wissenschaft, Verbänden, Unternehmen, Verwaltung sowie Politik (Bund, Länder, Kommunen). In seiner Ansprache verdeutlichte er die Bedeutung des Themas „Öffentlichkeitsbeteiligung“ für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Er skizzierte die Grundbedingungen erfolgreicher Beteiligung und zeigte auf, wie das Ministerium seine Vorreiterrolle für Öffentlichkeitsbeteiligung in den eigenen Programmentwicklungen wahrnimmt.



#### Moderation

*Dr. Bettina Reimann und Jan Abt sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik und Mitglieder des Forschungsteams für das Projekt „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“.*



Prof. Dr. Patrizia Nanz, wissenschaftliche Direktorin am Institute for Advanced Sustainability Studies betonte in ihrem Einführungsvortrag die Rolle von Partizipation für die gelingende sozio-technische Transformation der Energiewende in Deutschland. Sie identifizierte zentrale Rahmenbedingungen für gelingende Beteiligung und verdeutlichte die Funktionen, die Partizipation für die Entwicklung von Großvorhaben übernehmen kann. In ihrem abschließenden Plädoyer forderte sie eine neue konstruktive Partizipationskultur.

In zwei Praxisspots stellten Verantwortliche die Beteiligungspraxis umweltrelevanter Vorhaben an konkreten Projekten vor: Dr. Peter Ahmels, Deutsche Umwelthilfe, berichtete über die Prozesskonzeption und die Kernaspekte des Dialogverfahrens zur Westküstenleitung in Schleswig-Holstein, das er als Moderator begleitet hatte. Elmar Thyen, Trianel GmbH erläuterte den Blickwinkel eines Vorhabenträgers auf Kommunikation und Bürgerbeteiligung am Beispiel der Projektentwicklung von Pumpspeicherkraftwerken.

Die 3x3 Botschaften der (guten) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben – die Kern-Erkenntnisse des UBA-Forschungsvorhabens „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“ – präsentierte Dr. Stephanie Bock vom Deutschen Institut für Urbanistik. In einer Podiumsrunde diskutierte sie mit Thomas Wagner, TenneT TSO GmbH und Dr. Reinhard Wulfhorst, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern unter Beteiligung des Publikums, wie eine Weiterentwicklung der Beteiligungskultur bei umweltrelevanten Vorhaben gelingen kann.

Dr. Christiane Schwarte, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit verwies in ihrem Abschlussbeitrag auf die weiterhin zentrale Bedeutung von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik und bei der Planung und Umsetzung von Großprojekten.

Die Veranstaltung ist im Folgenden ausführlich dokumentiert. Gemeinsam mit den ebenfalls enthaltenen 3x3 Botschaften sollen sie privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden, (Umwelt-)Verbänden sowie anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren einen Weg aufzeigen, wie zukünftige Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben gut zu gestalten ist.

## Programm Mittwoch, den 25. Januar 2017

10.30 Uhr	Anmeldung
	Ankommen bei Kaffee und Tee
11.00 Uhr	Begrüßung und Einführung
	<b>Öffentlichkeitsbeteiligung aus Perspektive des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit</b> Staatssekretär Jochen Flasbarth, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
11.30 Uhr	Vortrag
	<b>Neue Chancen durch dialogorientierte Beteiligung</b> Prof. Dr. Patrizia Nanz, Institute for Advanced Sustainability Studies
12.00 Uhr	Berichte aus der Beteiligungspraxis umweltrelevanter Vorhaben
	<b>Das Dialogverfahren zur Westküstenleitung</b> Dr. Peter Ahmels, Deutsche Umwelthilfe
	<b>Kommunikation und Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung von Pumpspeicherkraftwerken</b> Elmar Thyen, Trianel GmbH
	Diskussion
13.00 Uhr	Mittagspause
13.45 Uhr	Kernbotschaften des aktuellen Forschungsvorhabens
	<b>Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten</b> Dr. Stephanie Bock, Deutsches Institut für Urbanistik
14.15 Uhr	Kernbotschaften in der Diskussion
	Dr. Stephanie Bock, Deutsches Institut für Urbanistik
	Thomas Wagner, TenneT TSO GmbH
	Dr. Reinhard Wulforth, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern
15.15 Uhr	Zusammenfassung und Ausblick
	Dr. Christiane Schwarte, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
15.30 Uhr	Ende der Veranstaltung

**Staatssekretär Jochen Flasbarth, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**

## **Öffentlichkeitsbeteiligung aus Sicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**



**Jochen Flasbarth** ist Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Er studierte Volkswirtschaft und war in verschiedenen leitenden Positionen als Natur- und Umweltschützer aktiv. Von 2009 bis 2013 war er Präsident des Umweltbundesamtes.

*Staatssekretär Jochen Flasbarth verdeutlichte in seiner Eröffnungsrede die Bedeutung des Themas Öffentlichkeitsbeteiligung im Selbstverständnis des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB). Er skizzierte den Wandel der Beteiligungskultur in der Umweltpolitik, die Grundbedingungen erfolgreicher Beteiligung und zeigte, wie das Bundesumweltministerium seine Vorreiterrolle für Öffentlichkeitsbeteiligung in den eigenen Programmentwicklungen wahrnimmt.*

Wie an dieser gut besuchten Veranstaltung festzustellen ist, findet das Thema „Öffentlichkeitsbeteiligung“ großes Interesse und wird auch zukünftig für die staatlichen Stellen von fundamentaler Bedeutung für die Gestaltung politischer Prozesse sein. Hierbei geht es einerseits darum, dass Bürgerinnen und Bürger staatliches Handeln beeinflussen und mitgestalten wollen. Andererseits stellen wir aber auch eine wachsende Skepsis gegenüber „der Politik“ und einem Abwenden von etablierten staatlichen Entscheidungsstrukturen fest. Bürgerbeteiligung ist daher mehr – nämlich nicht nur das Mitwirken an einem konkreten Projekt, sondern auch ein Weg, wie wir der zunehmenden Entfremdung breiter Teile der Gesellschaft entgegenreten und die repräsentative Demokratie und das Vertrauen in die sie tragenden Institutionen durch neue Formen der Ansprache und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern stärken können.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik**

Das BMUB hat in dieser Legislaturperiode wichtige Schritte unternommen, um Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik auf ein breites Fundament zu stellen. Nicht nur durch Forschung, Vernetzung und Berichte im Rahmen der Aarhus-Konvention, die ebenfalls darauf hinwirken, die Öffentlichkeitsbeteiligung in den Mitgliedsländern zu stärken, sondern auch durch neue informelle Verfahren, die dazu dienen sollen, durch die direkte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an politischen Programmen eine ganz neue Beteiligungskultur auch auf Bundesebene zu etablieren.

Den Rahmen dafür hat der aktuelle Koalitionsvertrag gesetzt. Dort wurde verankert, dass: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen gestärkt werden soll, ohne die zügige Umsetzung von Planungsprozessen zu gefährden.“ Das BMUB will auch zukünftig als Vorreiterressort die Beteiligungskultur weiter fortentwickeln. Die Umweltpolitik hat hier eine besondere Rolle, denn sie war schon von je her mit Bürgerinnen und Bürgern in einem besonderen Dialog. Sie hat Beteiligungsprozesse schon früher eingeübt als andere Politikbereiche, was auch daran liegt, dass die Umweltpolitik selbst ein Ergebnis von Bürgerbewegungen ist.

Die Rolle von Umweltpolitik hat sich jedoch gewandelt. Gegenüber früheren Phasen staatlichen und vor allem auch zivilgesellschaftlichen Umweltschutzes, die darauf ausgerichtet waren, Projekte zu verbessern aber auch zu verzögern oder zu verhindern, besteht heute das Interesse, Veränderungen voranzutreiben. Umweltschutz ist neben der Digitalisierung zum stärksten Treiber von Transformationen geworden – die Dekarbonisierung führt zu einer grundsätzlichen Erneuerungsnotwendigkeit des Kapitalstocks. Veränderung ist damit zu einem integralen Bestandteil von Umweltpolitik geworden und das in Bezug auf die Energiepolitik, den Klimaschutz und den Umbau des Verkehrssystems vor einem Zeithorizont von wenigen Jahrzehnten.

Zukunftsfähige Infrastrukturen sind eine große gesellschaftliche Aufgabe, die wir nur mit allen Akteuren und den Bürgerinnen und Bürgern gemeinsam schaffen. Aber bei diesen wichtigen Zukunftsprojekten gibt es auch viele Zielkonflikte, die wir beachten müssen: Der Ausbau Erneuerbarer Energien, der Bau eines Pumpspeicherkraftwerkes oder des Stromnetzes unterstützt einerseits die Energiewende und den Klimaschutz, nehmen aber andererseits auch Ressourcen und Fläche in Anspruch und können sich auf andere Umwelt- und Naturschutzgüter negativ auswirken. Der Ausbau von Infrastrukturen hat auch Einfluss auf die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger in ganz Deutschland. Bürgerinnen und Bürger nutzen nicht nur die Infrastruktur selbst, sie leben auch unmittelbar neben den Infrastrukturen und spüren die Wirkungen unmittelbar.



Das bedeutet auch, dass sich Umweltpolitik in einer anderen Rolle in Bürgerprotesten befindet als früher. Was bedeutet dies für das Verständnis von Bürgerbeteiligung? War Bürgerbeteiligung so lange gut, wie sie sich gegen das früher als vermeintlich „Böse“ gerichtet hat und wird sie mit einem Mal lästig, wenn sie sich gegen das „Richtige“ oder etwa klimapolitisch Unvermeidliche richtet? Ich meine: So kann nicht mit Bürgerbeteiligung umgegangen werden. Bürgerproteste müssen ernst genommen werden, auch wenn sie nicht zu dem von uns gewünschten Wandel passen. Das bedeutet eine große Herausforderung und eine neue Beteiligungskultur.

## Bedingungen guter Beteiligung

Eine Beteiligung kann jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn wir zentrale Grundbedingungen einhalten. Hierbei sind zwei Grundbedingungen besonders zu betonen:

### Bürgerbeteiligung muss so früh wie möglich einsetzen

Also wenn die wesentlichen Entscheidungen noch nicht getroffen sind. Wenn die Ergebnisse noch offen sind, kann externer Sachverstand Gehör finden und rechtzeitig in die Planung einfließen. Damit Alternativen sichtbar werden und rechtzeitig abgewogen werden können, damit ein Vertrauensverhältnis aufgebaut wird. Der Gesetzgeber hat daher das Gesetz

zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz) erlassen und damit ein klares Zeichen für eine möglichst frühe Beteiligung gesetzt.

### **Der Dialog soll auf Augenhöhe geführt werden**

Eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung muss die Bürger ernst nehmen und bürgernah ausgestaltet werden. Sie ermöglicht eine faire Diskussion der Beteiligten und auf der Grundlage von objektiven, nicht interessensgeleiteten Informationen. Dazu werden z.B. wichtige Unterlagen allgemeinverständlich formuliert oder bei Bedarf ergänzend mündlich erläutert. Aber noch mehr: Die Botschaften müssen ankommen, es muss diskutiert werden und Entscheidungen für oder gegen ein Projekt oder einen Politikansatz für die Bürger nachvollziehbar sein. Das bedeutet auch, dass wir transparent machen, wie man mit den Ergebnissen und Argumenten umgegangen ist und wie diese in Entscheidungsprozessen berücksichtigt wurden. Und schließlich müssen wir auch klarmachen, dass Bürgerbeteiligung die rechtsstaatlichen Entscheidungsstrukturen nur ergänzen aber nicht ersetzen kann. Es geht auch darum, die Grenzen der Beteiligung deutlich zu machen, um Frustrationen zu vermeiden.

### **Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung in den Programmen und Maßnahmen des Bundesumweltministeriums**

Das BMUB gestaltet als Ministerium politische Programme und setzt diese in Form von Gesetzen und konkreten Maßnahmen um. Hierbei wird eine gute informelle Beteiligung als wichtig betrachtet. In der letzten Legislaturperiode wurden durch das BMUB mehrere informelle Beteiligungen, in Form von Bürgerdialogen, für zentrale und zukunftsweisende Programme durchgeführt. Beispielhaft steht hier der Dialogprozess „GesprächStoff“ bei der Weiterentwicklung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess II). Auch die Erarbeitung des Klimaschutzplans 2050 wurde durch einen umfassenden Bürgerdialog begleitet. Ende November 2015



nahmen fast 500 Bürgerinnen und Bürger in fünf Städten am Tag des Bürgerdialogs zum Klimaschutzplan 2050 teil, um Maßnahmen für den Klimaschutzplan zu entwickeln. Aus diesem Bürgerdialog wurden Bürgerdelegierte bestimmt, die zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern aus Verbänden, Kommunen und Bundesländern einen Gesamtmaßnahmenkatalog formuliert haben. Ebenso wurde im Auftrag des BMUB im Frühjahr 2016 ein Bürgerdialog zum Integrierten Umweltprogramm 2030 durchgeführt. Als Antwort auf die Frage: „Ökologisch zukunftsfähig: Wie wollen wir 2030 leben, wirtschaften und arbeiten? Wie gelingt gemeinsam der Weg dorthin?“ erarbeiteten zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger Handlungsempfehlungen. Aus Sicht des BMUB wird mit

diesen Maßnahmen ein Weg eingeschlagen, die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen des BMUB so zu erweitern, dass auch Bürgerinnen und Bürger Umweltpolitik mitgestalten können. Das BMUB nimmt sich hier in seiner Vorbildfunktion ernst. Ziel ist es, dass sich der Grundgedanke dieser

Beispiele weiter verbreitet und sich eine neue Beteiligungskultur nach und nach zu einem vertrauten und selbstverständlichen Prinzip aller entwickelt. Daher wird sich das BMUB auch dafür einsetzen, die Potenziale für Partizipation und Teilhabe in Kommunen u.a. durch Fortbildung der Verwaltung sowie private und bürgerschaftliche Initiativen zu erschließen.

Zudem treibt das BMUB die Öffentlichkeitsbeteiligung ebenso wie die Bürgerbeteiligung durch Forschung und Entwicklung sowie Veranstaltungen weiter voran. Dabei leistet das Umweltbundesamt wertvolle eigene Forschungsarbeit und Unterstützung. Es ist Vordenker und ein wichtiger Berater. Ebenso wichtig sind die vom UBA beauftragten Forschungsinstitute, wie das Deutsche Institut für Urbanistik in diesem Projekt, das wertvolle neue Erkenntnisse zur Optimierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten erarbeitet. Die Ergebnisse solcher Forschungsarbeit geben wichtige Impulse für die politische Arbeit des BMUB.

## Ausblick

Auch zukünftig wird sich das BMUB für das Thema Bürgerbeteiligung stark machen und eine neue Beteiligungskultur fortentwickeln, denn gesellschaftlicher Wandel – und damit auch der Wandel hin zu einer nachhaltigen Gesellschaft – braucht breite Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen mit ihren unterschiedlichen Lebenslagen, Expertisen, Ideen und Interessen. Gemeinsam wird uns der Weg zu einer neuen Beteiligungskultur nicht nur bei politischen Programmen, sondern auch bei wichtigen ökologisch gestalteten Infrastrukturprojekten der Zukunft sicher gelingen.

Prof. Dr. Patrizia Nanz,  
Institute for Advanced Sustainability Studies

## Neue Chancen durch dialogorientierte Beteiligung



Prof. Dr. Patrizia Nanz ist wissenschaftliche Direktorin am Institute for Advanced Sustainability Studies in Potsdam. Zuvor war sie Leiterin des Forschungsbereichs Partizipationskultur am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen. In ihrem 2016 abgeschlossenen Forschungsprojekt „Demoenergie“ beschäftigte sie sich mit Konflikten und Bürgerbeteiligung in der Energiewende.

Prof. Dr. Patrizia Nanz betonte in ihrem Vortrag die Rolle von Partizipation für die gelingende sozio-technische Transformation der Energiewende in Deutschland. Sie identifizierte zentrale Rahmenbedingungen für gelingende Beteiligung und verdeutlichte die Funktionen, die Partizipation für die Entwicklung von Großvorhaben übernehmen kann. Ihr Plädoyer ist das für eine neue konstruktive Partizipationskultur.

### Partizipation als Weg zur Transformation

Die im Mittelpunkt der Veranstaltung stehenden umweltrelevanten Großvorhaben sind Teil eines größeren Kontextes transformativer Veränderungen. Aktuell – gerade am Beispiel der Energiewende – wird sichtbar, dass wir uns in einem gesamtgesellschaftlichen und dynamischen Prozess befinden, innerhalb dessen die Zukunft gestaltet wird. Diese Zukunftsgestaltung berührt nicht nur die technischen Dimensionen zukünftiger Energieversorgung und -nutzung, sondern ist mit einem grundlegenden sozialen, ökonomischen und kulturellen Wandel verbunden. Das Beispiel der Energiewende verdeutlicht, dass dieser transformative Wandel sowohl Gestaltung – gleichzeitig aber auch Konflikt bedeutet.

Die Energiewende, genau wie andere Transformationen, besteht nicht daraus, einen wissenschaftlichen und dann gesellschaftlichen Konsens nur noch umzusetzen – denn ein solcher Konsens besteht weder wissenschaftlich noch politisch: Einerseits finden wir heute zu bedeutenden Sachfragen – wie der Endlagerung von Atommüll – keinen wissenschaftlichen Konsens vor, weder bezüglich der empirischen Fakten (Endlagersuche) noch der normativen Grundannahmen (Zukunftsethik). Andererseits existieren Sachfragen, zu denen – wie in der Klimafrage – seit Jahrzehnten naturwissenschaftlicher Konsens besteht, allerdings kaum hinreichende Politiken implementiert werden.

Somit kann Wissenschaft alleine keinen Aktionsplan für die Transformation erstellen und die Politik alleine kann die Transformation nicht steuern. Vielmehr gilt, dass eine solche Dimension der Transformation ohne Partizipation nicht gelingen kann. Dabei geht es um viel mehr als um die Information der Öffentlichkeit oder Akzeptanzbeschaffung. Es geht darum, „gute“ Lösungen zu finden und für Schritte in dieser Transformation eine Legitimation durch faire Verfahren herzustellen. Dies erfordert Rahmenbedingungen, die Partizipation und Planung effizient verbinden und eine professionell gemachte Beteiligung erlauben. Diese ist letztlich nur dann möglich, wenn es einen „echten“ Gestaltungsspielraum gibt und zentrale Rahmenbedingungen gegeben sind.

## Bedingungen für gelingende Beteiligung bei Infrastrukturprojekten

Aus dem Forschungsprojekt „Demoenergie“ – ein 2016 abgeschlossenes Reallabor, das als Verbundvorhaben des Kulturwissenschaftlichen Instituts Essen und des Institute for Advanced Sustainability Studies Potsdam vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wurde – lassen sich drei Bedingungen identifizieren, die für das Gelingen von Beteiligung an Infrastrukturprojekten essentiell sind:

### 1. Die Verbindlichkeit der Ergebnisse

Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Ergebnisse brauchen einen festen Platz in bestehenden politischen Strukturen. Ob Ergebnisse ernst genommen werden, darf nicht von den Vorlieben der Entscheidungsträger abhängen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf: Es muss gesetzlich garantiert sein, dass die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen verbindlich beachtet werden. Entscheidungsträger müssen sich vertieft mit den Ergebnissen auseinandersetzen, zu ihnen Stellung beziehen und dabei öffentlich begründen, wie mit den Ergebnissen umgegangen wird.



### 2. Die Initiation von Beteiligungsprozessen

Die gegenwärtige Situation der Verantwortlichkeiten für ein Beteiligungsverfahren ist störanfällig. Der Vorhabenträger ist für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zuständig. Er verfolgt aber gleichzeitig (und legitimerweise) eigene Interessen, innerhalb derer Öffentlichkeitsbeteiligung auch ein Mittel zum Zweck ist, der manchmal anders gelagert ist als von Behörden vorgesehen und von Bürgern gewünscht. Geradliniger und unkomplizierter könnten Beteiligungsprozesse geplant und umgesetzt werden, wenn sie in den Händen der Behörden liegen würden. Dazu brauchen die entsprechenden Behörden ein klares Mandat und die entsprechenden Ressourcen, insbesondere Expertise in Sachen Beteiligung.

### 3. Die Verzahnung von Partizipation und Planung

Eine Verzahnung zwischen Partizipation und Planung muss ermöglicht werden. Idealerweise sollten formelle und informelle Beteiligungsprozesse institutionell verknüpft werden. Die geringen Übereinstimmungen zwischen den Anforderungen an dialogorientierte und an formelle Beteiligungsverfahren erfordern jedoch Reformen des Planungsrechts, sodass formelle und informelle Partizipation besser ineinander spielen können.



## Die Funktion von Partizipation für die Entwicklung von Großvorhaben

Partizipation unter diesen Rahmenbedingungen entwickelt positive Wirkungen für das Vorhaben. Vor den Erfahrungen des Forschungsprojekts „Demoenergie“ können vier Funktionen der Partizipation bei Großvorhaben zusammengefasst werden:

### 1. die epistemische Funktion

Der Beteiligungsprozess hat einen Lerneffekt bei den Planern angestoßen. Mit der Expertise der lokalen Akteure wurden alternative Trassenverläufe entwickelt, die die Planer vorher nicht bedacht hatten.

### 2. die demokratische Funktion

Dem Prozess ist es geglückt, alle wichtigen Stakeholder und viele Bürger einzubeziehen, wodurch eine „Versachlichung“ der Diskussion entstanden ist.

### 3. die ethische Funktion

Dieser Prozess brachte Menschen zusammen, die zuerst Vorbehalte gegenüber einem gemeinsamen Austausch hatten. Das förderte den gegenseitigen Respekt und half, Konflikte frühzeitig zu reduzieren.

### 4. die transformative Funktion

Nach dem Beteiligungsprozess prüfte der Netzbetreiber, wie Öffentlichkeitsbeteiligung systematisch in andere Infrastrukturprojekte des Unternehmens eingebunden werden könnte. Dies führt in Richtung einer Institutionalisierung von Beteiligung.

## Auf dem Weg zu einer konstruktiven Partizipationskultur

Öffentlichkeitsbeteiligung ist keine Modeerscheinung, sondern Teil eines umfassenden, gesellschaftlichen Wandels. Das erfordert den klaren Willen und präzise Kompetenzbildung in Verwaltung, Wirtschaft und Politik. Für Mandatsträger und Unternehmer bedeutet das den Abschied von einer reinen Top-down-Politik und den Übergang zu einem souveränen Umgang mit offenen Austausch- und Mitwirkungsprozessen. In Zeiten des Umbruchs und großer Herausforderungen kommt es darauf an, eine konstruktive Partizipationskultur zu etablieren, die den Gemeinsinn und die gesamtgesellschaftliche Verantwortung in den Mittelpunkt stellt. Wesentliche Merkmale einer solchen Partizipationskultur sind ein kooperatives Miteinander verbunden mit gegenseitigem Zuhören und Empathie, Offenheit und Neugierde für das gemeinsame Ergebnis.

### Weiterführende Informationen:

Nanz, Patrizia und Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Bonn.

Molinengo, Giulia und Danelzik, Mathis (2016): Bürgerbeteiligung zur Stromtrasse „Ostbayernring“ – Analyse des Beteiligungsdesigns und Evaluation, Essen.

**Dr. Peter Ahmels, Deutsche Umwelthilfe**

## **Dialogverfahren zum Stromnetzausbau am Beispiel der West- und Ostküstentrasse in Schleswig-Holstein**



*Dr. Peter Ahmels ist Leiter der Abteilung Energie und Klimaschutz bei der Deutschen Umwelthilfe (DUH). Zuvor leitete er hier den Bereich Netzausbau und Bürgerbeteiligung.*

In seinem Vortrag stellte Herr Dr. Ahmels die Erfahrungen aus dem Dialogprozess zum Stromnetzausbau am Beispiel der West- und Ostküstentrasse in Schleswig-Holstein vor. Er betonte die positive Wirkung eines intensiven Dialogprozesses, der als fester Bestandteil der Projektentwicklung konzipiert war. Ein solcher Prozess kann dazu beitragen, Transparenz, gegenseitige Wertschätzung und Verständnis für Projektentscheidungen zu erreichen.

### **Dialog-Prozesse individuell gestalten**

Der Dialogprozess West- und Ostküstentrasse wurde vom Land Schleswig-Holstein initiiert und durch die Deutsche Umwelthilfe moderiert. Die Durchführung erfolgte in enger Kooperation mit TenneT TSO als Vorhabenträger sowie den betroffenen Landkreisen. Ausgangspunkt aller weiteren Dialogschritte war eine gemeinsame Realisierungsvereinbarung zwischen den relevanten Planungsakteuren. Diese war die gemeinsame Basis, fixierte einen common sense der Beteiligten und zeigte den politischen Willen für den Netzausbau in Schleswig-Holstein. Ziel des Dialogprozesses in Schleswig-Holstein war die intensive Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Planungen zum Netzausbau. Die Zielgruppen des Beteiligungsprozesses waren Kommunalpolitik, Verbände, Initiativen und die Bürgerinnen und Bürger der Region.

Bei der Konzeption des Verfahrens war der Zeitpunkt für die frühzeitige Beteiligung entscheidend: Einerseits mussten bereits ausreichend konkrete Ergebnisse für eine Diskussion vorliegen, andererseits der bestehende Einflussraum für die Bürger erkennbar sein. Gewählt wurde jeweils ein Zeitpunkt, bei dem alternative Trassenkorridore vorlagen, die durch die Öffentlichkeitsbeteiligung qualifiziert werden sollten.

Grundsätzlich muss das Konzept für einen Dialog-Prozess an die Rahmenbedingungen des jeweiligen Projekts angepasst werden und gut strukturiert und nachvollziehbar sein. Zunächst erfolgte in Schleswig-Holstein eine öffentliche Auftaktveranstaltung unter der Beteiligung der Landesregierung. Diese bildete zugleich den formellen Auftakt des Beteiligungsprozesses. In anschließenden Bürgermeistergesprächen wurden die kommunalen Instanzen in den Prozess miteinbezogen. Mittels zehn Bürgerveranstaltungen in den Ortschaften entlang des geplanten Trassenverlaufs wurde daraufhin das Motto „bürger nah, wohnort nah und auf Augenhöhe“ in die Tat umgesetzt. Die Bürgerveranstaltungen waren für alle Interessierten offen, sodass die Zugangsschwelle niedrig gehalten werden konnte. Ergänzend zu den öffentlichen Veranstaltungen fanden Fachveranstaltungen mit den Trägern öffentlicher Belange und Fachverbänden statt.

Bei den Veranstaltungen kamen Bürger, Politik und Wirtschaft in unterschiedlichen Formaten zusammen. Dies ermöglichte den Austausch verschiedener Interessen. Erst durch das Aufeinandertreffen von Interessensgruppen und die Möglichkeit zur Diskussion konnte Verständnis und Nachvollziehbarkeit für spätere planerische Entscheidungen geschaffen werden.

Alle Ergebnisse wurden in einem Abschlussbericht zusammengetragen und öffentlich vorgestellt. TenneT TSO verpflichtete sich, die Stellungnahmen in die eigene Abwägung einzubeziehen und transparent zu dokumentieren, in wie weit die Ergebnisse des Dialogs in die weitere Planung einfließen. Auf Basis des Dialogverfahrens wurde ein Vorzugskorridor unter Berücksichtigung der Anmerkungen aus den Bürgerveranstaltungen sowie den Fachdialogen entwickelt. Die sorgfältige Dokumentation und Veröffentlichung der Ergebnisse waren hierbei wichtige Erfolgsfaktoren des Prozesses. Jederzeit konnten sich die Beteiligten über den aktuellen Stand informieren. Dies hat zur Transparenz des Prozesses beigetragen.

### Fazit eines intensiven Dialog-Prozesses

Im Laufe des umfangreichen Dialogprozesses in Schleswig-Holstein wandelte sich die Stimmung unter den Beteiligten. Am Ende des Prozesses herrschte Verständnis für den Netzausbau. Selbst verbleibende Kritiker konnten Planungsentscheidungen zwar teilweise nicht zustimmen, jedoch zumindest nachvollziehen. Der intensive Austausch hat gegenseitige Wertschätzung und das Verständnis für die Handlungsweise der Partner bewirkt. Als ein Ergebnis des Dialogverfahrens erklärten die Umweltverbände einen Klageverzicht.

Entscheidende Voraussetzungen für den Dialog-Prozess waren zum einen die gemeinsame Zielvereinbarung unter den Beteiligten (Vorhabenträger, Landesregierung, Landkreise). Zum anderen ermöglichten die gestuften Dialogveranstaltungen den gezielten Austausch mit unterschiedlichen Interessengruppen. Letztlich bot der Prozess eine Plattform zum Austausch verschiedener Interessen und konnte so zur Befriedung und Vertrauensbildung beitragen.



**Elmar Thyen, Trianel GmbH**

## **Kommunikation und Bürgerbeteiligung in der Projektentwicklung von Pumpspeicherkraftwerken**



**Elmar Thyen**  
*leitet seit 2009 die Stabsabteilung Unternehmenskommunikation der Trianel GmbH. Zuvor arbeitete er als Chefredakteur beim Rundfunksender Antenne Unna.*

In seinem Vortrag beleuchtete Herr Thyen die Kommunikationsprozesse bei der Durchführung von Großprojekten aus der Perspektive des Investors und stellt dabei die Rolle des Vertrauens zwischen den beteiligten Akteuren in den Mittelpunkt.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung in Projekten der Trianel GmbH**

Die Trianel GmbH investiert seit 1999 in Infrastrukturprojekte, wobei Kraftwerke und Windparks einen Projektschwerpunkt bilden. Seit 2010 spielt das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung eine zunehmend wichtigere Rolle in diesen Vorhaben. Am Beispiel der Projektentwicklung von Wasserspeicherkraftwerken kann dies illustriert werden.

Im Rahmen einer deutschlandweiten Standortsuche wurden durch die Trianel GmbH 3.200 potenzielle Standorte für Wasserspeicherkraftwerke mit je über 100 MW Leistung identifiziert. Eine weitere Analyse der Rahmenbedingungen reduzierte diese Standortoptionen weiter. Erfolgsversprechende zwölf Standorte wurden im Rahmen eines gestuften Anspracheprozesses (Landesregierungen, Umweltverbände, Bürgermeister und Stadträte) weiter verfolgt.

Erst nachdem die Projekte bei diesen Akteuren vorgestellt wurden und damit eine gewisse Grundsicherung für den Investor hergestellt werden konnte, startete die Beteiligung der Öffentlichkeit. Ziel war eine offene Projektentwicklung, bei der verschiedene Varianten gemeinsam geprüft und die Detailplanungen im Verlauf kooperativ ausgearbeitet werden sollten.

Im Rahmen dieses Beteiligungsprozesses wurden Bürgerversammlungen durchgeführt und in Einzelrunden (Runde Tische) nachgearbeitet. Vor der Durchführung der Bürgerversammlung wurden spezifische lokale Akteure (z.B. lokale Umweltverbände) vorab über die Planungen informiert. Dieser Schritt trug dazu bei, potenzielle Kritiker frühzeitig einzubinden. Um die breite Öffentlichkeit zu erreichen, erfolgte eine proaktive Pressearbeit. Der Beteiligungsprozess wurde vor den geplanten Raumordnungs- und Regionalplanänderungsverfahren begonnen. Dadurch konnten Konfliktfelder bereits vor den formellen Verfahren ausgewiesen werden. Letztendlich wurden Raumordnungsverfahren an drei Standorten in Nordrhein-Westfalen und Thüringen eingeleitet. Davon konnten zwei erfolgreich abgeschlossen werden.

## Zentraler Erfolgsfaktor: Vertrauen

Aus Investorensicht sind drei Faktoren für die erfolgreiche Umsetzung eines Großprojekts zentral: Wirtschaftlichkeit, Genehmigungsfähigkeit sowie die gesellschaftliche Akzeptanz des Vorhabens. Diese drei Faktoren korrelieren miteinander – so beschleunigt etwa eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz das Genehmigungsverfahren und verbessert so die Wirtschaftlichkeit. Alle diese drei Faktoren basieren jedoch auf einem Grundsatz: Vertrauen.

Vertrauen gilt als die Grundlage erfolgreicher Projektentwicklung. Das Vertrauen verschiedener Akteure in die Integrität des Vorhabenträgers entscheidet maßgeblich über den Konfliktgrad einer Projektentwicklung und damit über die potentiellen Reibungsverluste innerhalb eines Verfahrens. Vertrauen ist jedoch eine volatile Größe und wird dem Vorhabenträger nicht aus Prinzip global entgegengebracht, sondern durch jeden einzelnen Akteur im Projekt befördert. Um nachhaltig zu wirtschaften, ist Vertrauenspflege daher eine zentrale Managementaufgabe und erfordert eine ständige persönliche Präsenz und Ansprechbarkeit.

Der dadurch entstehende Beziehungsaspekt bestimmt, wie der sachliche Inhalt einer Kommunikation zwischen Vorhabenträger und Verwaltung oder Bürgerinnen und Bürgern verstanden wird: Sachverhalte werden durch den jeweiligen Kommunikationspartner in seinem jeweils eigenem Koordinatensystem verortet und bewertet. Ob der Stakeholder einem Projekt ablehnend, neutral oder gar zustimmend gegenübersteht, hängt ganz entscheidend von seinem Vertrauensverhältnis zum Projektentwickler ab.

Das Ziel der Akzeptanz für das Projekt erfordert daher einen ganzheitlichen Kommunikationsansatz, in den sämtliche Stakeholder und ihre subjektive Wahrnehmung einzubeziehen sind. Schon der Widerstand einzelner Stakeholder kann das gesamte Projekt gefährden. Die Koalition unterschiedlicher Stakeholder gegen ein Projekt potenziert dieses Risiko.

Die breite Einbeziehung aller Akteure findet sich als leitendes Prinzip in der VDI-Richtlinie 7000 „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ wieder. Die VDI 7000 unterstützt private und öffentliche Vorhabenträger bei der Planung, Organisation und Durchführung von früher Öffentlichkeitsbeteiligung als integrierter Teil des Projektmanagements von Infrastrukturprojekten. Den zumeist technisch ausgerichteten Vorhabenträgern, die bisher oftmals nur wenige Erfahrungen im Dialog mit der Öffentlichkeit haben, gibt die VDI 7000 eine Reihe von Instrumenten an die Hand, die ihnen die Entscheidung für oder gegen eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erleichtern sowie bei der Durchführung unterstützen.

Dennoch kann auch ein solches, auf Vertrauen ausgerichtetes Verfahrensprinzip die Risikofaktoren nicht ausschließen, die etwa darauf basieren, dass Widerstand nicht zwangsläufig rational motiviert ist oder Politik mitunter zu opportunistischem Handeln tendiert. Strategische Projektkommunikation, die auf dem Grundsatz des Vertrauens basiert, erhöht jedoch die Chance auf eine erfolgreiche Projektumsetzung.

## Diskussion mit dem Publikum – Block I

*Auf dem Podium: Dr. Peter Ahmels (Deutsche Umwelthilfe) und Elmar Thyen (Trianel GmbH),*

*Moderation: Jan Abt und Dr. Bettina Reimann (Difu)*

*Jan Abt:* Wir haben das Wort Akzeptanz bei Herrn Thyen gehört, Herr Ahmels hat es versucht, zu vermeiden. Herr Ahmels – haben wir hier einen Widerspruch zwischen Ihnen beiden oder reden Sie von anderen Seiten über dasselbe Thema?

*Dr. Peter Ahmels:* Wir meinen das Gleiche. Herr Thyen sagte, man müsse vor Ort sein. Es ist wichtig, dass das Projekt von einer Person verkörpert wird und dass man mit dieser Person reden und ihr am Ende auch Vertrauen schenken kann. Das ist bei diesen Prozessen, die wir durchgeführt haben, ein ganz entscheidendes Element. Auch die Landesregierung Schleswig-Holstein hat sich mit sehr vielen Beteiligten eingebracht, um dieses Misstrauen – was durchaus manchmal vorhanden ist – abzubauen und damit zu einer neuen Basis der Kommunikation zu kommen.

*Elmar Thyen:* Ich stimme dem zu. Ich will nochmal dieses Spannungsfeld, in dem Vorhabenträger sind, aufgreifen: Die Übertragungsnetzbetreiber haben kein Problem damit, Öffentlichkeitsbeteiligung in großem Umfang durchzuführen, weil sie diese Kosten über die Netzentgelte von uns allen zurückerhalten. Der normale private Investor aber hat nur dann ein Interesse an Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn diese das Projekt zum Erfolg führt oder wenn es in der Stakeholder-Analyse dazu führt, dass das Projekt nicht stattfindet und damit falsches Investment vermieden wird. Auf der anderen Seite: Wenn Sie als Kommune eine Anliegerstraße bauen, beteiligen sie die Anlieger besser nicht übermäßig. Denn wenn sie die Beteiligung ernst nehmen, können sie diesen Straßenbau – aber auch Infrastrukturprojekte

oder Innenstadtsanierung – kaum noch durchführen – zumindest immer dann nicht, wenn die Leute persönlich mit Geld betroffen sind. Ich glaube, dass das eines der Themen ist, die wir besprechen müssen, weil dies unsere zentralen Erfahrungen sind. Ein großes Problem habe ich auch mit der Frage, in wie weit diese Art der Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich verankert werden soll. Ich glaube, mit so einer Forderung baue ich möglicherweise Erwartungen auf, die ich nie halten werden kann.

*Jan Abt:* Herr Dr. Ahmels, Sie waren Moderator. Ein externer Moderator wird für solche großen Verfahren und Projekte vielfach gefordert. Moderation wird aber immer von jemandem – eben meist dem Vorhabenträger

– ausgewählt und vor allem bezahlt. In den Augen der Öffentlichkeit ist das eine Hypothek auf seine Glaubwürdigkeit. Ist es trotzdem sinnvoll eine externe Moderation einzubeziehen oder sollten Vorhabenträger konsequenterweise die Moderation selbst übernehmen?



*Dr. Peter Ahmels:* Unsere Moderationsprojekte wurden durch die jeweiligen Landesregierungen finanziert und über ein Ausschreibungsverfahren ausgewählt. Die Hürden wären wahrscheinlich wesentlich größer gewesen, wenn dies durch den Vorhabenträger geschehen wäre, weil dann in der Tat eine gewisse Abhängigkeit entstanden oder interpretiert worden wäre. Das wäre für den Prozess nicht hilfreich gewesen. Es gab natürlich auch kritische Bürger, die gefragt haben, ob wir jetzt auch noch Regierungspolitik vertreten müssen und das haben wir versucht, durch die Wahrhaftigkeit des Prozesses ein Stück weit abzubauen. Die Finanzierung der Moderation ist

– wenn es öffentliches Geld ist – eine wahrscheinlich besser kontrollierte Ausgabe, als wenn es durch einen privaten Investor erfolgt, der damit vielleicht unausgesprochen eigene Interessen verbindet. Bei uns hat sich der Vorbehalt gegen die Moderation im Laufe des Prozesses zerstreut und der Vorwurf wurde nicht mehr erhoben: Der Prozess selbst hat dazu geführt, dies aufzulösen.

*Publikum:* Herr Thyen, Sie machen es sich zu einfach. Praktisch jedes Vorhaben in Deutschland, das einen Außenwirkungseffekt hat, bedarf einer öffentlich rechtlichen Genehmigung. Deshalb können Sie nicht einfach sagen, der in Konkurrenz stehende private Investor hat kein Interesse daran, ein solches durchzuführen. Sicherlich, aus Kostenspargesichtspunkten mag es durchaus sein, dass er kein Interesse hat, aber auch er benötigt am Ende eine öffentlich rechtliche Genehmigung. Deswegen müssen wir uns meines Erachtens die Frage stellen, wie wir diese Genehmigungsverfahren möglichst effizient durchführen können, sodass sie nicht zu Endlosschleifen werden. Und wie erreichen wir eine Kostengröße, wo ich meine, dass es eben nicht Sache der öffentlichen Hand ist, diese Kosten zu tragen, sondern – wie im Bereich des Städtebaus schon längst praktiziert – dass der Vorhabenträger faktisch diese Kosten mitträgt.

*Publikum:* Herr Thyen, funktioniert Ihre Methode der Beteiligung – bei der Sie erst vertraulich mit den Umweltverbänden reden und dann noch einen Beschluss des Stadtrates herbeiführen – nicht nur bei relativ unkritischen Standorten? Wenn es aber um den ersten kritischen Standort geht, wird das schnell bekannt und Sie haben selbst gesagt, dass auch Stadträte durch die öffentliche Diskussion beeinflussbar sind. Das heißt, Ihre Methode funktioniert meiner Ansicht nach nur dann, wenn Sie durch diese Vorgespräche mit dem Stadtrat schon auf einen Standort kommen, von dem nicht auf den ersten Blick gesagt wird, diesen wollen wir nicht. Sie nutzen diese Methode also, um Standorte auszusieben oder die zu finden, die vielleicht Chancen haben.

*Elmar Thyen:* Bei der ersten Frage handelt es sich um ein Missverständnis. Es ging mir nicht um das öffentlich rechtliche Genehmigungsverfahren – das führen wir immer durch. Es ging stattdessen um die Frage, ob ein vorgeschaltetes informelles Verfahren durchgeführt werden soll. Hier sagen meine Windparkentwickler, dass sie aufgrund der Konkurrenzsituation



solche informellen Verfahren nicht durchführen können. Das heißt, das normale Verfahren mit Umweltprüfung und der Bürgerbeteiligung im Verfahren selbst findet immer statt – nur ein frühzeitiges informelles Verfahren in diesen Fällen eben nicht.

Zur zweiten Frage: Vor Trianel gab es die Behauptung, es gäbe in Deutschland keine Standorte für Pumpspeicher mehr. Wir haben nicht nur 3.000 technisch mögliche, sondern im Rahmen von Stakeholder-Analysen auch über 50 umsetzbare Standorte identifiziert. Das ist ein Potential und wäre eine Verdopplung der deutschen Pumpspeicherleistung. Richtig ist, dass wir uns die wirtschaftlich attraktivsten Standorte mit der gleichzeitig besten Durchsetzungschance hiervon ausgewählt haben. Für die Klärung der Durchsetzungschance haben wir mit einer Ansprache der Landesregierung und der Umweltverbänden begonnen. Das heißt nicht, dass Vorhaben immer auch realisiert werden können: Wir konnten von zwei Standorten in Nordrhein-Westfalen nur an einem erfolgreich sein, weil am anderen der Regionalrat Nein gesagt hat. Das ist ähnlich, wenn Sie ein neues Chemiewerk oder eine neue Industrieanlage bauen.

*Publikum:* Herr Thyen, Ihr offenes Wort hat für die Diskussion auf jeden Fall etwas Belebendes. Ich möchte Ihnen aber an zwei Punkten widersprechen: Einmal beim Begriff „Vertrauen“ – diesen haben Sie ausschließlich personalisiert verstanden. Es gibt aber auch so etwas wie Vertrauen in Verfahren, wie zum Beispiel in die Bundestagswahl. Das Verfahren produziert hier Vertrauen. Wir brauchen bei dem partizipativen Verfahren auch eine ähnliche Standardisierung, dass sich ein solches Vertrauen an den partizipativen Verfahren akkumuliert, was bisher eben nicht der Fall ist.

Mein zweiter Widerspruch: Sie haben die Rolle des Bürgers ausschließlich als Vertreter von Partikularinteressen definiert – Betroffenenbeteiligung. Es gibt aber auch noch eine zweite Rolle: Bürger und Bürgerinnen als Sachverwalter von Gesamtinteressen. Wir haben eine Menge partizipativer Verfahren, bei denen Bürgerinnen und Bürger die Gesamtinteressen des Staates auch gegen ihre Partikularinteressen vertreten. Dann heißt es beispielsweise: „Hier müssen die Bäume weg, ich wohne zwar hier, aber nach einem mehrtägigen Verfahren sehe ich das als den besten Weg“. Hier ist die Rolle für Bürger attraktiv und auch solche Verfahren gibt es.



*Publikum:* Ich habe zwei Fragen. Bürgerbeteiligung braucht enorme personelle Ressourcen. Wenn meine Auftraggeber private Vorhabenträger sind, habe ich meistens kein Problem, diese Ressourcen zu bekommen. Wenn es aber Behörden sind, ist es oft sehr schwierig. Wie sehen Sie das? Braucht Bürgerbeteiligung personelle Ressourcen? Und dann noch eine Frage an Herrn Thyen: Ist Bürgerbeteiligung für Sie sinnvoll? Erhalten Sie wichtige Informationen von den Bürgern oder ist das eher so etwas, bei dem Sie sagen, das müssen Sie abarbeiten, aber mit den Informationen können Sie nichts anfangen?

*Elmar Thyen:* Zur ersten Frage über das Vertrauen in Verfahren – wir haben da gar keinen Widerspruch. Ich sehe nur, dass bei den Bürgern beispiels-



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit

www.bmub.bund.de www.bmub.bund.de www.bmub.bund.de www.bmub.bund.de www.bmub.bund.de www.bmub.bund.de  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit



weise das Verfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz inzwischen zunehmend umstritten ist. Das Misstrauen in das BImSchG-Verfahren und den Paragraph 35 Baugesetzbuch ist inzwischen weitreichend. Ich erlebe eine Erosion im Bereich von kodifizierten Verfahren auch bis hin zur Frage des Wahlrechts.

Zur Frage über den Nutzwert aus Beteiligung: Für uns ist Bürgerbeteiligung teilweise determinierend für das Projekt. Das heißt, wenn wir am Runden Tisch einen Beschluss fassen, dann verpflichten wir uns als Investor auch, diesen Beschluss durchzuführen. Gleichzeitig spart Bürgerbeteiligung, das ist meine Erfahrung, mindestens so viel Geld, wie man dafür ausgibt, weil wir viel bessere Lösungen durch diese Partizipationsverfahren erhalten. Wir sehen eben auch, dass Bürger, die in solchen Gremien wie Runden Tischen mitarbeiten, für die Gemeinschaft denken. In diesen Momenten löse ich sie aus ihrer Individualität heraus, sie entwickeln Gemeinschaftsgefühl und denken für das gesamte Dorf, für den Stadtteil, für den Wald etc.

*Dr. Peter Ahmels:* Sicher sind Ressourcen wichtig. Aber eine andere Sache, die für uns auch immer wieder eine Herausforderung war, ist, dass die Vertreter von staatlichen Organisationen teilweise für diesen Dialog nicht vorbereitet waren. Diese waren ohne Zweifel Fachleute, aber eben nicht immer in der Lage, ihr Fachwissen in kurzen und prägnanten Sätzen zu transportieren. Da haben alle gemeinsam einen Lernprozess durchgemacht und das wird auch in Zukunft eine notwendige Qualifikation sein, um die Prozesse etwas bürgernäher zu erläutern.

*Jan Abt:* Das heißt somit auch, dies bereits in Ausbildung zu stärken und das Thema „Kommunikation“ in den Ingenieursstudiengängen stärker zu betonen. Herr Ahmels, das Thema Verfahrensakzeptanz und Ergebnisakzeptanz stand eben im Raum. Die Hoffnung ist, dass eine Akzeptanz eines Verfahrens – also ein gerechtes Verfahren – auch dazu führt, dass dessen Ergebnis nachher von allen mitgetragen wird. Allerdings zeigt die Praxis des Forschungsprojekts, dass dieser Zusammenhang nicht so simpel ist, wie



er klingt. Dass eine Verfahrensakzeptanz nicht zwingend zu einer Ergebnisakzeptanz führen muss. Trotz eines Verfahrens, das von allen mitgetragen wurde, wird das Ergebnis vielerorts keineswegs akzeptiert. Müssen wir uns von dem Ziel verabschieden, dass wir Ergebnisse, mit denen alle leben können, überhaupt erreichen können? Oder hatten Sie dieses Ziel nie?

*Dr. Peter Ahmels:* Es kommt auf den Konfliktgrad im Projekt an und ich kann mir nicht vorstellen, dass das Verfahren für die Westküstenleitung beim Thema Endlagerung genauso leicht durchgelaufen wäre. Es hängt von den Einzelheiten des Projektes ab, ob man damit erfolgreich ist oder nicht. Das Verfahren per se ist kein Garant dafür, dass es funktioniert, aber ein

ordentliches Verfahren ist eine Voraussetzung für den Erfolg.

*Publikum:* Mir fehlt noch die Frage der Evaluation. Alle reden sehr viel über die Erfahrung, die sie mit verschiedenen Verfahren und in verschiedenen

Kommunen gemacht haben. Ich sehe jedoch, dass es zu wenige wirkliche Evaluationen gibt, auf deren Basis man tatsächlich argumentieren kann. Ich mache das an meinem Beispiel fest: Zum einen ist es in meiner kleineren Gemeinde ungewöhnlich, dass in der Stadtverwaltung jemand nur für Bürgerbeteiligung zuständig ist und das erfordert immer wieder auch Rechtfertigung. Und zum anderen arbeiten wir viel mit Zufallsauswahlen von Bürgern, weil wir damit sehr gute Erfahrungen gemacht haben. Ich merke jedoch, dass mir die Argumentationsgrundlage fehlt, um diese Arbeit weiterzumachen, wenn ich nicht bei jeder Veranstaltung evaluieren würde, z.B. welchen Bildungsstand diese Bürger besitzen und dies den Erfahrungen von offenen Beteiligungsverfahren gegenüberstelle. Wir brauchen viel mehr Verständnis dafür, dass zu jedem Verfahren eine professionelle Evaluation gehört, denn das gibt uns erst die Argumente, tatsächlich auch da weiter zu arbeiten, wo es gut funktioniert.

*Elmar Thyen:* Bei uns ist das relativ einfach, weil die Evaluation sozusagen Geld wert ist. Wir sehen aus den Altverfahren, was wir ohne informelle Beteiligung ausgegeben haben. Hier sind wir beispielsweise am Standort Lünen – inzwischen ein Kohlekraftwerk – bei Gerichtskosten im zweistelligen Millionenbereich. Dagegen haben wir beim Pumpspeicher für die Öffentlichkeitsbeteiligung weit unter 0,1 Promille von der Investitionssumme ausgegeben.

Das Thema der Zufallsauswahlen will ich zudem nochmal betonen. Es ist eine demokratietheoretische Frage, ob diese Zufallsauswahlen bei Infrastrukturprojekten, die das ganze Land betreffen, ein erfolgversprechender Weg sein können, um uns auch vor populistischen Entscheidungen beispielsweise durch die Politik zu schützen. Ich bin entschiedener Befürworter nicht nur des Austestens, sondern der langfristigen Verankerung solcher Verfahren. Wir haben aber faktisch zu wenig Datenmaterial bisher, da stimme ich Ihnen vollkommen zu.

*Jan Abt:* Herzlichen Dank für die Diskussion so weit. Vor dem Hintergrund der „3x3 der guten Öffentlichkeitsbeteiligung“ – der Botschaften des aktuellen Forschungsvorhabens – werden wir diese Diskussion in einem zweiten Block weiterführen.



...ktion.  
...se zwischen  
...ngen in der  
...el Großvorha-  
...formen einzel-

...nistik  
...ndesamtes  
Bettina Reimann  
(0) 39001-189/-1  
...ariat: Anja Hin  
e, Tel. (030) 39



# Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten

## Status-quo und Perspektiven

### Einladung zum Fachgespräch, 25.



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Klimaschutz

Umwelt  
Bund

**Dr. Stephanie Bock, Deutsches Institut für Urbanistik**

## **Das „Drei mal Drei“ einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten**

Das Forschungsvorhaben „Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben“ zielte auf eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben ab. Hierzu wurden beispielgebende Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben ausgewählt und bewertet, um sich mit offenen Fragen sowohl der Beteiligungspraxis als auch der Partizipationsforschung auseinanderzusetzen, verschiedene Akteursperspektiven auf Beteiligungsverfahren zu analysieren und übergreifende Schlussfolgerungen und Botschaften abzuleiten.

In einem ersten methodischen Schritt wurden neben einer Auswertung vorliegender Studien zur Öffentlichkeitsbeteiligung Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben ermittelt und 20 Verfahren anhand vorab festgelegter Kriterien ausgewählt und hinsichtlich der Forschungsfragen ausgewertet. In einem zweiten methodischen Schritt wurden fünf Fallstudien vertieft bearbeitet. Die Ergebnisse mündeten in Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Konkretisierung folgender beteiligungsrelevanter Handlungsfelder:

Verzahnung von Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess, Ausgestaltung der Rollen und Aufgabenteilung von privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und anderen Akteuren, inklusive Mitwirkungsformen und Ansätze zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen, verbunden mit der Frage nach einer angemessenen Repräsentanz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen.

Die Befunde und Erkenntnisse der Studie zeigen, dass der Aufbau einer tragfähigen Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren ein Schlüssel für das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Dies ist nicht selbstverständlich, sondern das Ergebnis umfassender Bemühungen sowie engagierter Arbeit, und bedeutet letztlich einen Lernprozess für alle Beteiligten. Die Reflexion und Diskussion der Botschaften sollen Impulse für eine veränderte Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben geben und, wo nötig, Reformen einzelner Verfahrensschritte einleiten.

**Eine ausführliche Darstellung der Forschungsergebnisse und Botschaften findet sich ab Seite 43.**



**Dr. Stephanie Bock**  
*ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik mit den Arbeitsschwerpunkten Stadt- und Regionalentwicklung, Governance und Bürgerbeteiligung. Sie ist Projektleiterin des Forschungsvorhabens „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“.*

**Thomas Wagner,  
TenneT TSO GmbH**

## **Die Botschaften in der Reflexion – aus dem Blick eines Vorhabenträgers**



**Thomas Wagner**  
*ist Bürgerreferent bei TenneT TSO GmbH. Die acht Bürgerreferenten des Unternehmens sind direkte Ansprechpartner für die Bürger bei aktuellen Vorhaben und verantwortlich für die Organisation informeller Beteiligungsprozesse bei Infrastrukturprojekten.*

Das „3x3 der guten Öffentlichkeitsbeteiligung“ bietet einen guten Rahmen für eine Verbesserung der frühzeitigen Beteiligung und spiegelt das Tätigkeitsfeld der Bürgerbeteiligung bei Großprojekten gut wieder. Aus Sicht eines Vorhabenträgers sind vier Aspekte für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben besonders zu betonen:

### **Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die Erfahrung zeigt, dass die Wahl des „richtigen“ Zeitpunkts für den Erfolg und Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidend ist. Dieser Zeitpunkt ist jedoch bei jedem Projekt unterschiedlich und muss mit Bedacht gewählt werden. Abstrakte Fragen und unkonkrete Planungsstände rufen keine individuelle Betroffenheit hervor und erreichen die breite Öffentlichkeit somit nicht. Es gilt frühzeitig zu beteiligen – zu einem Stand der Planung der hinreichend konkret ist. Die hierbei wichtigen Entscheidungsfreiräume für Beteiligung müssen dabei in jedem Vorhaben vorher bestimmt werden.

### **Kontinuierliche Kommunikation**

Ein zentraler Aspekt für Vertrauen sind kontinuierlich zur Verfügung stehende Ansprechpartner. In der Praxis, in der es gilt Verfahren in über zehn bis fünfzehn Jahre andauernden Projektzeiträumen umzusetzen, ist dies eine große Herausforderung. Hierfür ist ein langfristig angelegtes, gut strukturiertes und individuell angepasstes Beteiligungskonzept erforderlich. Im Prozess selbst gilt es mit den Ressourcen der Beteiligten – insbesondere der Bürgerinnen und Bürger – sorgsam umzugehen. Das bedeutet, sich im Prozess auf das Wesentliche zu reduzieren. Es bedeutet auch, in der Kommunikation mit der Öffentlichkeit den Mut zu haben, komplexe Sachverhalte angemessen zu vereinfachen, um Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zum Dialog zu erleichtern.

### **Verankerung im Unternehmen**

Beteiligung ist kein Thema alleine für die Kommunikationsabteilungen. Die notwendige Verzahnung von informellen mit formellen Verfahren muss sich auch innerhalb des Unternehmens abbilden. Beteiligung sollte innerhalb des Unternehmens institutionalisiert und verankert werden.

### **Information als Ausgangspunkt**

Vor der Beteiligung steht die Information. Um einen Dialog auf Augenhöhe führen zu können, muss eine ausreichende Informationsbasis geschaffen werden. Dieser Aspekt sollte in den „3x3 Botschaften der guten Öffentlichkeitsbeteiligung“ gestärkt werden.

**Dr. Reinhard Wulfhorst, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern**

## **Die Botschaften in der Reflexion – aus dem Blick eines Landesministeriums**

Die „3x3 Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ sind auf der Höhe der Diskussion. Sie enthalten eine Vielzahl wichtiger Aspekte für eine gestärkte Beteiligung, wobei drei Themen besonders zu betonen sind:

### **Beteiligung als roten Faden anlegen**

Für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess ist es wichtig, den gesamten Planungsprozess in den Blick zu nehmen. Beteiligung muss, wie auch in den „3x3 Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ festgehalten, konzeptionell vom ersten Schritt bis zum Abschluss des Projekts mitgedacht und als integraler Bestandteil des Gesamtprozesses verstanden werden. Dies betrifft die formellen wie die informellen Beteiligungsschritte gleichermaßen.

### **Bedeutung einer Beteiligungskultur**

Beteiligung lässt sich nicht „verordnen“. Formale und rechtliche Vorgaben sind nur in geringem Maße in der Lage, eine qualitätsvolle Beteiligung herbeizuführen, wenn entsprechendes Verständnis und Überzeugung fehlen. Wenn Beteiligung bei Großvorhaben gestärkt werden soll, geht es also weniger um eine Verpflichtung zur Beteiligung als um eine gewandelte Beteiligungskultur bei Behörden und Vorhabenträgern.

### **Breite Mobilisierung**

Es ist wichtig, eine große Bandbreite an Menschen für den Beteiligungsprozess zu mobilisieren, um somit eine größtmögliche Vielfalt an Stimmen im Prozess miteinzubeziehen. Zufällig ausgewählte Gruppen dienen hierbei als hilfreiches Instrument.

Neben diesen wichtigen Punkten bietet es sich an, die „3x3 Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ in drei weiteren Aspekten zu vertiefen, die bisher nur angerissen sind:

### **Ressourcen**

In den „3x3 Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ werden Ressourcenprobleme bei den Behörden kaum berücksichtigt. Es gibt auf Seiten der Politik große Erwartungen an das Thema Beteiligung, aber weniger Bereitschaft, hierfür bei den relevanten Stellen auch entsprechende personelle Ressourcen bereit zu stellen.

### **Adressat Bürgerinnen und Bürger**

Die „3x3 Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung“ richten sich mit ihren Vorschlägen und Empfehlungen vornehmlich an Vorhabenträger und Behörden, um Defizite der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beheben. Aber auch Bürgerinnen und Bürger wirken an der Beteiligungskultur mit und sollten dementsprechend auch Adressaten von Empfehlungen werden. Hier geht es beispielsweise um Fragen, die ebenso Erfolgsfaktoren eines Beteiligungs-



*Dr. Reinhard Wulfhorst leitet das Referat Verkehrspolitik im Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung in Mecklenburg-Vorpommern. Er war maßgeblich an der Konzeption und Durchführung des Dialogverfahrens zur Ortsumgebung Waren beteiligt.*

prozesses sind wie etwa das grundsätzliche Vertrauen in Institutionen, das Einhalten von gemeinsam vereinbarten Regeln im Verfahren oder die Verständnisbereitschaft für Motivationen und Handlungsmöglichkeiten der anderen Verfahrensbeteiligten.

### **Verbindlichkeit informeller Beteiligung**

Bürgerinnen und Bürger haben hohe Erwartungen an die Beteiligungsprozesse, insbesondere wenn sie selbst intensiv Ressourcen in diesen Prozess investieren. Hier ist mehr erforderlich als eine verbindliche Dokumentation der Ergebnisse. Zu diskutieren ist, ob und wie die Ergebnisse der Verfahren verbindlich gemacht werden sollen.



## Diskussion mit dem Publikum – Block II

*Auf dem Podium: Dr. Stephanie Bock (Difu), Thomas Wagner (TenneT TSO GmbH) und Dr. Reinhard Wulfhorst (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern)*

*Moderation: Dr. Bettina Reimann und Jan Abt (Difu)*

*Dr. Bettina Reimann:* Aus dem letzten Kommentar möchte ich die drei Stichworte aufgreifen und Frau Dr. Bock bitten, hierauf noch einmal näher einzugehen: Zum ersten das Ressourcenproblem bei solchen Verfahren, zum zweiten die Frage der Adressaten der Botschaften und zum dritten die Frage nach der Verbindlichkeit informeller Beteiligung.

*Dr. Stephanie Bock:* Das Thema fehlender Ressourcen für diese aufwendigen Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung haben wir im ausführlicheren Endbericht des Forschungsprojekts intensiver angesprochen, denn darauf wurde insbesondere von Interviewpartnern aus den Genehmigungsbehörden verwiesen. Wir haben aber auch mit Genehmigungsbehörden gesprochen, die sehr deutlich gemacht haben, dass eine veränderte Kommunikationsphilosophie nicht nur mit Blick auf Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig ist. Vielmehr müssen und wollen sie sich stärker damit auseinandersetzen, wie sie grundsätzlich mit unterschiedlichen Akteursgruppen außerhalb ihres Hauses kommunizieren. Eine neue Haltung zu Kommunikation herzustellen und das Thema auf die Agenda zu bringen, müsste – so die Einschätzung – auch mit den vorhandenen Ressourcen machbar sein.

Mit der Frage der Adressaten haben Sie natürlich Recht. Wir haben in unserem Projekt und damit auch in unseren Interviews einen Schwerpunkt auf die Vorhabenträger und die Genehmigungsbehörden gesetzt, ergänzt um Interviews mit weiteren Akteuren wie Bürgerinitiativen und Umweltverbände. Die nichtorganisierte Bürgerschaft haben wir nicht näher untersucht. Wichtig wäre, sich auch mit diesen Gruppen in Studien näher zu befassen, um entsprechende Botschaften ableiten zu können. Im Rahmen unseres Projektvolumens war dies leider nicht möglich.

Zum Punkt der Verbindlichkeit informeller Beteiligung sind wir zu dem Schluss gekommen, dass dies näher geprüft werden sollte. Unserer Ansicht nach ist es wichtig, diesen Aspekt noch einmal aufzurufen, weil die juristischen Einschätzungen in diesem Bezug durchaus unterschiedlich sind. Zu fragen ist, wie informelle Prozesse mehr Verbindlichkeit erhalten können – wohl wissend, dass Verbindlichkeit und Flexibilität sehr genau gegeneinander abgewogen werden müssen: Man hat sehr genau zu reflektieren, welche Form von Verbindlichkeit erreicht werden kann, ohne die Stärke informeller Verfahren durch zu viel Formalismus zu verlieren. Dieses Zusammenspiel muss deutlich bedacht werden. Unserer Meinung nach, und das hat Herr Dr. Wulfhorst auch hervorgehoben, gilt es, nicht in einzelnen Schritten der Beteiligung zu denken, sondern das Verfahren als Ganzes zu betrachten und alle Elemente zusammen zu denken.



*Publikum:* Für mich ist als Beteiligungspraktikerin die Runde sehr anregend und ich habe zwei Anmerkungen und eine kurze Frage. Zum Thema des Zeitpunkts für die Öffentlichkeitsbeteiligung möchte ich untermauern, dass z.B. bei Infrastrukturvorhaben wie Autobahnplanungen die Bedarfsplanung manchmal schon in den Siebzigern gemacht wurde – da ist das mit dem Zeitpunkt nicht so trivial. Vielleicht geht es dann eher um „Nachvollziehbarkeit“ zu dem Zeitpunkt, zu dem man mit dem Beteiligungsverfahren beginnt. Dann gibt es das Thema „Gesicht zeigen“. Wenn man nicht für einen spezifischen Ort plant, sondern in die Fläche geht – gerade auch bei Streckenplanungen – ist es nicht einfach, wenn man fordert, dass es einen Behördenvertreter geben soll, der Gesicht zeigt und für das Projekt steht. In einem Fall lag die Lösung darin, dass man einen „Behördenkreis“ bildete, um sich besser vernetzen zu können. Zu überlegen wäre, ob dieses Instrument dazu taugen könnte, Feedback zu organisieren. Wir machen ganz gute Erfahrungen mit Dialogvereinbarungen, um dann wirklich am Anfang die Verbindlichkeit weitestgehend abzu prüfen. Gibt es das bei einigen der untersuchten Verfahren?

*Publikum:* Ich möchte mich ganz herzlich für die Initiative und für die Durchführung der Forschungsarbeit bedanken. Wir sehen hier sehr viele interessante Bestätigungen dessen, was wir schon in unserer Verwaltungsvorschrift in *Baden-Württemberg* aufgenommen haben. Aus der Erfahrung heraus wollte ich hier betonen, dass das Verhältnis von informeller und formeller Beteiligung einen enormen Schulungsbedarf erfordert. Es entspricht nicht der Kultur von Verwaltungsbeamten informell vorzugehen. Das scheint uns eine große Herausforderung zu sein. Verwaltungsbeamte haben die Vorgabe, sich an Verwaltungsvorschriften zu halten. Dann einfach mal mit einer Umfeldanalyse anzufangen, ist doch eine gewisse Herausforderung.

Ein zweites Themenfeld möchte ich hier noch einbringen und das ist die Kooperation und das Zusammenwirken mit der Presse. Sie werden in der Presse kaum positive Stimmen zu Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung

finden, weil die Presse natürlich immer auf die strittigen Punkte fokussiert. Eine positive Berichterstattung wäre vor allem dann hilfreich, wenn Bürgerinitiativen und Umweltverbände nichts mit dieser Art der informellen Beteiligung anfangen können, wenn diese auf die Vielfalt der Bürger und Bürgerinnen setzt, was die Rolle des Umweltverbandes oder der Bürgerinitiativen mit ihren Alleinvertretungsansprüchen massiv konterkariert.

*Publikum:* Vielen Dank für die Studie mit den klaren Botschaften. Meine Frage zielt darauf ab, dass für Vorhabenträger häufig ein kritisches Moment eintritt, wenn Politik Rahmenbedingungen verändert oder volatil im Verhalten während des Prozesses wird.

Frau Dr. Bock, Sie haben erwähnt, dass man die Rolle der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen genauer beleuchten müsste. Dazu würde mich die Einschätzung aller hier Anwesenden sehr interessieren: Was verstehen



Sie unter gelungener Beteiligung und wie sehen Sie die Rolle der Politik in diesen Verfahren?

*Dr. Bettina Reimann:* Ich gebe die gesammelten Fragen an das Podium weiter. Die Stichworte waren: „Behördenkreis“ zur Vernetzung, Stakeholder-Beteiligung, Dialogvereinbarungen, Schulungsbedarfe mit Blick auf Verwaltungsbeamte, das Zusammenwirken mit der Presse und die Rolle der Bürgermeister in solchen Verfahren.

*Dr. Reinhard Wulfhorst:* Ich beginne gerne mit der Frage nach der Presse. Das ist in der Tat auch aus unserer Erfahrung heraus ein ganz schwieriges Thema. Im Zuge des Dialogverfahrens zur Ortsumgehung Waren haben wir die Presse vorher einbezogen und ihr Material zur Verfügung gestellt. Es war jedoch nach meiner Wahrnehmung eine gewisse Skandalisierungstendenz vorhanden: Man ist daran interessiert, was hakt und nicht, was funktioniert.

Dem kompletten Rollenwechsel der Verwaltungsbehörden stimme ich völlig zu. Das muss man gemeinsam hinkriegen und das ist ein langer Prozess. Ich glaube dabei aber auch, dass dies eine Generationenfrage ist. Mit dem gezielten Einbezug von Stakeholdern haben wir in der Tat beste Erfahrungen gemacht. Für das Verstehen der Vorgänge vor Ort sind Stakeholder enorm wichtig: Wie ist überhaupt die Problemlage? Und auch für die Rückkopplung sind sie neben den Bürgerinitiativen ganz wichtig.



*Thomas Wagner:* Einfach ist das mit dem „Gesicht zeigen“ sicherlich nicht, vor allem wenn man aktuell 2.000 Kilometer Planungskorridor betreut. Da scheint es mir durchaus eine charmante Idee zu sein, einen größeren Kreis zu gründen. Für uns ist die Ansprechbarkeit vor Ort von zentraler Bedeutung und wir merken immer wieder, wie wichtig die Präsenz vor Ort ist. Das ist natürlich bei punktuellen Projekten deutlich leichter umzusetzen.

Zur Rolle und dem Umgang mit der Presse: Die Presse wird immer wieder skandalisieren und ich glaube, da muss man sich nichts vormachen. Was wir aber gleichzeitig merken, ist, dass die neuen Medien ein größeres Gewicht bekommen. Das ist aber stets eine große Herausforderung: Wir haben viele aktive Nutzer auf den unterschiedlichsten Social Media Plattformen, gleichzeitig haben wir Bürgermeister, die noch nicht einmal eine E-Mail-Adresse haben. Hier muss man über alle Kanäle kommunizieren können. Als bekanntes Problem sehe ich die Rolle einiger Bürgerinitiativen oder anderer Verbände, die einen Alleinvertretungsanspruch erheben. Dies in den Griff zu bekommen, schätze ich als schwierig ein, denn immer, wenn man versucht diese Situation etwas abzubauen und alle Bürgerinnen und Bürger gleich zu behandeln, gibt es politische Vertreter, die das nicht begrüßen. Das haben wir in der Freileitungsplanung beim Projekt SüdLink sehr schmerzhaft erfahren. Dort haben wir die ersten Informationen zum Projekt wirklich über die Öffentlichkeit an alle gestreut. Es gab keine Vorabinformationen wie bei Trianel an Stadträte oder andere politische Entscheidungsträger. Das wurde nicht goutiert. Von bestimmten Stakeholder-Gruppen besteht

stets eine gewisse Erwartungshaltung, privilegiert zu werden, und dies sehen Verbände und Bürgerinitiativen ebenso.

Zur Rolle der Politik und wechselnder Rahmenbedingungen: Dieses Verfahren, das ich angesprochen hatte, hat sich deswegen so lange – über fünfzehn Jahre – gezogen, weil wir zuerst eine Freileitung geplant hatten. Dann hat das Land Niedersachsen ein Erdkabelgesetz erlassen, worauf wir mit Erdkabel geplant hatten. Danach gab es ein neues Gesetz auf Bundesebene und wir haben wieder neu geplant – so gehen dann ganz schnell fünfzehn Jahre ins Land. Ein verlässlicher Rahmen und politische Unterstützung vor Ort sind bei solchen Projekten eigentlich die Grundvoraussetzungen für den Erfolg und das sieht man auch bei solchen Vorhaben wie der Westküstenleitung. Hier ist es dann auch möglich, formale Verfahrensschritte wie das Raumordnungsverfahren durch ein gutes Beteiligungsverfahren zu ersetzen.

*Dr. Stephanie Bock:* Zur Rolle der Politik wurde bereits einiges gesagt und das entspricht auch dem Ergebnis unserer Interviews: Einerseits ist oft die Politik diejenige, die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig initiiert und eine wichtige treibende Kraft darstellt. Das führt dann gleichzeitig oft dazu, dass die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ins Schwanken gerät, wenn die Politik anfängt zu schwanken. Es gibt Projektbeispiele, die zu Beginn sehr intensiv mit der breiten Öffentlichkeit diskutiert wurden. Dann fing die Politik an, sich Stück für Stück aus dem Vorhaben zurückzuziehen – etwa weil man diese Form von Technologien nicht weiter im Land fördern wollte. Die Folge ist, dass unklar ist, wie man den begonnenen Prozess weiterführen kann. Deshalb lohnt es sich auf jeden Fall, stärker über die Rolle der Politik in diesen Verfahren nachzudenken.

Die Bürgermeister sind in den Fokus gekommen, da sie als Vertreter von Standortgemeinden häufig zwischen allen Stühlen sitzen: Einerseits sind sie Betroffene, die beteiligt werden, und gleichzeitig spielt sich in ihrer Gemeinde oft ein politisch sehr aufgeheizter Konflikt ab, den sie versuchen zu strukturieren. Dabei fühlen sich Bürgermeisterinnen und Bürgermeister vor allem kleinerer Kommunen in ländlichen Räumen häufig überfordert. Sie

können sich jedoch vorstellen, in diesen Beteiligungsprozessen bestimmte Rollen stärker zu übernehmen, wenn sie mehr Handwerkszeug und Knowhow an die Hand kriegen würden.

*Publikum:* Sie plädieren dafür, dass das Raumordnungsverfahren gestärkt werden soll, und wenn ich die Liste der guten Beispiele durchgehe, gab es einige Fälle, wo Raumordnungsverfahren stattfanden. Ich habe mir jedoch anlässlich einer anderen Arbeit diejenigen Bundesländer angesehen, die Landesentwicklungsberichte oder Raumentwicklungsberichte veröffentlichen, dies sind nur noch acht von sechzehn. Daraus geht hervor, dass in allen Ländern die Zahl der Raumordnungsverfahren extrem gesunken

ist: Beispielsweise hat Sachsen in einem Zeitraum von fünf Jahren nur zwölf Verfahren durchgeführt – das heißt zwei pro Jahr. Wie soll ich da die Raumordnungsverfahren überhaupt stärken? Das ist gesetzlich schon schwierig, weil es einen Ausweg aus den offiziellen Beteiligungsverfahren



des Raumordnungsverfahrens gibt – nämlich die vereinfachten Verfahren. Diese vereinfachten Verfahren kommen ohne Öffentlichkeitsbeteiligung aus. Meiner Meinung nach kann mit dem Raumordnungsverfahren tatsächlich sehr viel bewegt werden – aber, wenn Sie dieses stärken wollen, dann muss das Gesetz dahingehend geändert werden, dieses vereinfachte Verfahren zu erschweren, da dieses offensichtlich in allen Ländern einen bequemen Weg bietet, die Öffentlichkeit auszuschließen.

*Publikum:* Ich wollte mich auch für die Möglichkeit bedanken, an diesem Projekt und der Formulierung der Botschaften mitzuwirken. Ich finde sie extrem gut gelungen.

Ich möchte zwei Bemerkungen zu den Adressaten machen: Wir haben mit der Richtlinie VDI 7000 seit drei Jahren Erfahrungen in Bezug auf Vorhabenträger gesammelt. Ich kann sagen, dass die Bereitschaft sehr begrenzt ist, sich auf diese Themen wirklich einzulassen, weil man die Vorteile aus Unternehmenssicht nicht sieht. Wenn wir uns an Unternehmen aber auch an öffentliche Verwaltungen wenden, finde ich es wichtig, die Vorteile auch für die Planer noch stärker herauszustellen. Nicht nur für Juristen ist es ungewohnt, mit öffentlicher Beteiligung umzugehen, sondern auch für Ingenieure, weil sie nicht erwarten, dass von Externen bessere Ideen für ihr Projekt kommen. Allerdings hat man in Innovationsprozessen erkannt, dass Technik nicht mehr im stillen Kämmerlein entwickelt werden kann. Als VDI engagieren wir uns dahingehend, dass Technik heute bereits in der Entwicklung geöffnet werden muss. Das erfordert eine soziale Kompetenz von Ingenieuren und das müssen sie zudem mit Kommunikatoren verbinden.

Die Diskussion um die Verpflichtung solcher Beteiligungsverfahren, die immer schnell aufkommt, ist vielleicht auch von Juristen gedacht: Wenn man etwas verpflichtet, dann ist es umsetzbar. Das glaube ich nicht – wenn Sie die interne Motivation nicht erreichen, dann erreichen Sie nichts. Es gab beim BMVI die Kommission für den Bau von Großprojekten, in dem das Thema Risikomanagement große Bedeutung einnahm. Das heißt, ein Unternehmen muss intern die Risiken einschätzen, was passiert, wenn das Projekt gegen die Wand gefahren wird. Diese Art von Kosteneinschätzungen gegenüber anderen Kosten der Beteiligung heißt nicht, dass man das Projekt in jedem Fall durchsetzen will. Es bedeutet nur, dass man Prüfkriterien hat, z.B. wie man sich öffnet, wie man auf neue Lösungen kommt und wie man das Projekt besser macht. Das war die eine Richtung, wie man das noch besser adressieren kann.

Die zweite Richtung, die fand ich besonders wichtig in dem Papier, ist die Verfahrensarchitektur. Aus meinen Erfahrungen mit Erörterungsterminen bei formellen Verfahren sind ein formelles Verfahren und eine informelle Beteiligung zwei völlig getrennte Welten: Die Genehmigungsbehörden interessiert nur sehr begrenzt, was im informellen Bereich passiert ist. Informelle Verfahren werden dort nicht vorgestellt. Und diese gegenseitige Ignoranz hat sich verfestigt, das kann man auch gut nachvollziehen. Da die Bundesebene dafür nicht zuständig ist, sondern die Länder, ist die Frage, was das BMUB



in Zusammenarbeit mit den zuständigen Ländern machen kann. Wir sind bereits mit vielen Genehmigungsbehörden und Verwaltungen im Gespräch, um hier eine Veränderung herbeizuführen – denn wenn sich hier nichts ändert, werden wir uns in zehn Jahren wieder treffen und es hat sich dann nicht besonders viel getan.

*Publikum:* Ich möchte Ihnen zunächst auch für die Thesen und die Vorstellung danken. Das gefällt mir sehr gut. Ich möchte das wie Herr Dr. Wulforst ausdrücken: Das Papier ist auf der Höhe der Zeit. Ich will einige Anregungen oder Aspekte geben, die man zukünftig vertieft anschauen könnte.

Das Thema Kommunikation zieht sich durch den heutigen Tag wie ein roter Faden. Ich habe als Jurist in den letzten fünf bis zehn Jahren festgestellt, dass sowohl im Genehmigungsmanagement als auch in der Überwachung – z.B. bei der Störfall-Risikokommunikation, beim Umgang mit den Nachbarn aber auch bei Themen, für die es überhaupt keine Regulierung gibt, wie z.B. bei der Luftreinhalteplanung – die Kommunikation eine ganz entscheidende Rolle spielt. Am Ende entscheidet im Konfliktfall das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, aber im Vorfeld haben natürlich alle Beteiligten ein großes Interesse daran, dass es nicht so weit kommt. Das ist in Ihren Beiträgen auch zum Ausdruck gekommen. Das Ganze wird noch getriggert durch Social Media und durch die Tatsache, dass Kommunikation heute viel direkter, digitaler und dezentraler funktioniert. Für Behörden ist es eine enorme Herausforderung, sich darauf einzustellen. Ich finde es ausgesprochen lohnenswert, dass mit diesem Projekt ein Anfang gemacht worden ist, aber es wäre hilfreich, zukünftig in die Tiefe zu gehen. Dazu gehört nicht nur die Evaluation, sondern dazu gehört auch die Frage, wie die Prozesse in den Behörden konkret ablaufen. Für das Gelingen eines Verfahrens ist es wichtig, wie z.B. Recht, Technik und Kommunikation bei einer Behörde zusammenarbeiten und organisiert werden und wie sie beim Projektträger organisiert werden.

Wir reden gegenwärtig intensiv über Verantwortung von Behörden und von Vorhabenträgern. Wir müssen aber auch über die Verantwortung von Politik



reden. Es kann nicht sein, wie der Staatssekretär heute Morgen dankenswerterweise angedeutet hat, dass Genehmigungsbehörden keine Lobby haben. Ich habe selbst Erörterungstermine mit 30.000 Einwänden geleitet und weiß, wie unangenehm das ist, wenn man sechs Tage unter Beschuss steht. Wir sind heute in einer Situation, in der wir über Infrastruktur reden, die wir alle brauchen, und ich frage, wo ist denn eigentlich die Lobby, die sagt, dass es gut ist, dass es eine Landes- und Bundesverwaltung gibt, die dazu beiträgt, dass wir überhaupt eine solche Infrastruktur erhalten. Es kann nicht sein, dass man immer nur sagt, die Behörden sind schlecht organisiert und der Betreiber kriegt das nicht hin, sondern wir brauchen auch Unterstützer und Befürworter für diejenigen, die

eine tragende Rolle in dem Prozess einnehmen. Dazu gehört eben nicht nur die fachlich angesprochene Weiterqualifikation.

Ein weiterer Punkt, den man noch diskutieren könnte, geht in die Richtung des vorhabenträger-zentrierten Beteiligungsmodells. Wir haben jetzt gerade

ein Planfeststellungsverfahren für die Leverkusener Autobahnbrücke, die die rechtsrheinische mit der linksrheinischen Seite verbindet. Das ist das Verkehrschaos in Deutschland, von dem sie jeden Tag in der Zeitung lesen können. Da gab es 259 Einwänderinnen und Einwänder, was nicht sehr viele sind. Das Verfahren ist beklagt. Es hat aber in der öffentlichen Diskussion oder auch bei einem Erörterungstermin in diesem Prozess kaum jemanden gegeben, der einfach mal gefragt hat, ob wir uns überlegt haben, wie wir in den nächsten zehn Jahren von der linksrheinischen auf die rechtsrheinische Seite kommen. Ich frage mich manchmal auch aus der behördlichen Sicht: Sind die Dinge, die wir diskutieren geeignet, um zumindest in eine Diskussion mit der Mehrheit der Bevölkerung zu kommen, ob man solche Dinge benötigt, um zukünftig auch weiter handeln und wirtschaften zu können? Ich würde mir wünschen, dass es auch in einem offenen Beteiligungsprozess gelingt, mehr „Befürworterinnen und Befürworter“ zu haben, die nicht nur dagegen sind, sondern sagen, dass wir das brauchen. Es kann nicht sein, dass eine Industrie- und Handelskammer schlichtweg sagt, dass sie zum Erörterungstermin nicht erscheint und dann aber – wenn sie bei irgendeiner Gelegenheit angesprochen wird – sagt, wir brauchen unbedingt dieses Projekt.



*Publikum:* Ich habe eine kurze Frage an Frau Dr. Bock: Welchen Einfluss oder welche Bedeutung hat die innere Haltung zu Bürgerbeteiligung? Mache ich als Vorhabenträger eine Bürgerbeteiligung, weil es einen Planungsleitfaden gibt oder führe ich eine Bürgerbeteiligung durch, weil ich davon überzeugt bin, dass ich Informationen erhalte, die für mein Projekt positiv und fördernd sind?

*Dr. Bettina Reimann:* Wir haben jetzt einige Statements und Fragen gehört. Ich rufe es noch einmal kurz auf: Raumordnungsverfahren stärken, bessere Adressierung im Hinblick auf Planer und Ingenieure, die Fragen der Verfahrensarchitektur und der Aktivitäten von Bund, BMUB und Ländern, die Veränderungen herbeiführen können. Zudem hatten wir die Frage, wie man bei den Prozessen innerhalb der Behörden sowie der Evaluierung weiter in die Tiefe gehen kann. Und es gab Fragen zur Aktivierung der Bevölkerungsmehrheit und der Bedeutung der inneren Haltung.

*Dr. Stephanie Bock:* Dann fange ich mit dem Letzten an: Ohne innere Haltung geht es nicht. Wenn das Difu von Kommunen gefragt wird, ob ein Beteiligungsprozess durchgeführt werden soll, und die Verwaltung dies gerne möchte, dann kann man eigentlich immer nur sagen: Wenn es von Seiten der Verwaltungsspitze und Politik keine aufgeschlossene Haltung dazu gibt, dann lasst die Finger davon. Die Öffentlichkeit spürt, ob so etwas ernst gemeint ist oder ob ein Leitfaden abgearbeitet wird. Wenn nur ein Leitfaden abgearbeitet wird, geht die Sache nach hinten los. Mehrere Interviewpartner haben eindrucksvoll geschildert, wie sie mit ihrem ersten Anlauf der Beteiligung komplett gegen die Wand gefahren sind. Sie haben zwar aufwendige Bürgerversammlungen in Kommunen gemacht, um über ihr Großvorhaben zu informieren, dabei aber bestimmte Spielregeln nicht genau angesehen.

Solche Bürgerversammlungen waren schreckliche Erfahrungen, die in diesen Unternehmen dazu geführt haben, grundsätzlich über den Stellenwert von Kommunikation und über die Akteure, die kommunizieren, zu reflektieren. Diese Unternehmen haben dann erstmals Kommunikationsprofis eingestellt, die neu über dieses Thema nachgedacht und diese Prozesse neu angefangen haben. Von daher ist die innere Haltung eine Notwendigkeit, die man aber leider nicht verordnen kann. Das trifft auf Behörden genauso zu. Eine innere Haltung zu verändern, ist ein langwieriger und schwieriger Prozess, der natürlich auch an Akteuren hängt.

*Thomas Wagner:* Da kann ich Frau Dr. Bock nur unterstützen. Man muss im ganzen Unternehmen immer wieder dafür werben. Das geht natürlich nur, wenn ein gewisser Rückhalt und eine Offenheit bestehen. Auch wir haben aus schmerzlichen Erfahrungen gelernt und uns dementsprechend anders aufgestellt.

Die Aktivierung von Fürsprechern fällt vielen Kollegen schwer, was auch am Beruf hängt. Man setzt sich in meiner Position immer stark mit den vermeintlichen Gegnern auseinander, dabei fallen die Fürsprecher oft unter den Tisch und erfahren nicht die Aufmerksamkeit, die sie eigentlich verdienen.

*Dr. Bettina Reimann:* Herr Dr. Wulfhorst, Sie wurden direkt zu der Frage angesprochen, was Landesministerien und Bund gemeinsam verändern können. Zudem wurde diskutiert, wie das Raumordnungsverfahren gestärkt werden kann.

*Dr. Reinhard Wulfhorst:* Zum ersten Punkt: Flagge zeigen, vorangehen, Bürgerbeteiligung zur Chefsache machen – die Schlagworte, die wir alle kennen.

Das Raumordnungsverfahren möchte ich in der Tat gerne noch einmal aufgreifen, weil es mir am Herzen liegt. Es hat in der Politik keinen guten Ruf. Das liegt wohl auch daran, dass seine Vorzüge sich nicht so einfach auf den Punkt bringen lassen. Erklären Sie mal einem Politiker, der zwei Minuten Zeit hat, was das überhaupt ist und warum man das braucht und

das Planfeststellungsverfahren nicht reicht. Ich bin ein Befürworter des Raumordnungsverfahrens. Ich glaube, in Sachen Bürgerbeteiligung gibt es abgesehen von der Frühzeitigkeit des Raumordnungsverfahrens zwei weitere große Vorzüge: Es wird nicht von einer Fachbehörde betrieben – Stichwort Misstrauen. Die Raumordnungsbehörde nimmt für sich eine gewisse Distanz in Anspruch. Der zweite Punkt ist, dass es ein Klammerverfahren zwischen den informellen und förmlichen Verfahren sein könnte, weil es nicht in dem Maße vorstrukturiert ist. Es ist relativ frei und fallangemessen gut gestaltbar. Ich würde es in der Tat gerne stärken. Es gibt auch den Vorschlag, es verbindlicher zu machen, denn zurzeit ist es ja nicht mehr als ein behördeninternes Abstimmungsverfahren.



*Dr. Bettina Reimann:* Noch eine Nachfrage an Frau Dr. Bock. Es wurde die Frage geäußert, wie Prozesse in den Behörden ablaufen: Wäre das etwas, das man im Rahmen eines Forschungsvorhabens tiefer untersuchen sollte? Ein weiterer Aspekt war die Aktivierung der Bevölkerungsmehrheit: Gibt es hier Aufschlüsse aus der Forschungsarbeit?

*Dr. Stephanie Bock:* Aus wissenschaftlicher Perspektive wäre es ein durchaus spannendes Projekt, sich damit auseinanderzusetzen, wie so etwas innerhalb der Behörden funktioniert. Wir vom Difu haben das für Kommunalverwaltungen bereits intensiv erforscht und uns dort mit Spielräumen und Möglichkeiten auseinandergesetzt. Dass dieses Thema bei Genehmigungsbehörden, in denen ich zudem ein nicht so lokal verankertes Personal vorfinde, spannende Fragestellungen liefert, liegt sicherlich auf der Hand.

Für die breite Mobilisierung der Bevölkerung haben unsere vertieften Beispiele bereits Wege aufgezeigt, wie so etwas funktionieren kann. Und dennoch – das muss man ganz klar sagen – hat auch das Grenzen. Es liegt auf der Hand, dass es Menschen gibt, die sich für bestimmte Themen interessieren und andere, die sich für diese Fragestellung einfach nicht interessieren. Je weiter diese Themen von meinem täglichen Alltag entfernt sind, umso weniger fühle ich mich angesprochen. Das heißt, wir werden damit leben müssen, dass es immer nur bestimmte Teile der Bevölkerung gibt, die sich von einem Beteiligungsprozess angesprochen fühlen. Deswegen ist es wichtig, über den Einbezug von Multiplikatoren und anderen Stellvertretern nachzudenken. In diesem Forschungsvorhaben haben wir uns hiermit nicht näher auseinandergesetzt. Hier gibt es meines Erachtens inzwischen eine breite Forschung, methodische Modelle, Erfahrungen und ausgewertete Prozesse, die beispielsweise auf Rekrutierungsmodelle eingehen.



*Dr. Bettina Reimann:* Herzlichen Dank den Vertreterinnen und Vertretern hier auf dem Podium und Ihnen im Publikum. Mit der heutigen Diskussion sind wir am Ende unseres Forschungsprojekts angelangt, aber sicherlich noch nicht am Ende der Diskussion, wie sich informelle Beteiligungsverfahren bei Großvorhaben stärken lassen. Wir freuen uns, wenn Sie mit uns, dem Umweltbundesamt und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit auch in Zukunft an diesem Thema arbeiten.



**Dr. Christiane Schwarte, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**

## **Zusammenfassung und Ausblick**

*Zum Abschluss fasste Dr. Christiane Schwarte die wesentlichen Erkenntnisse dieser Veranstaltung zusammen und betonte die zentrale Bedeutung von Öffentlichkeitsbeteiligung in der Umweltpolitik und bei der Planung und Umsetzung von Großprojekten.*

Auf der Veranstaltung wurde die gesamte Bandbreite der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert – von den Qualitätsstandards, den Herausforderungen der Verzahnung von formellen und informellen Verfahren, den Rollen der verschiedenen Akteure, dem Rechtsrahmen bis hin zu unterschiedlichen Verständnissen und Wirkungen der Bürgerbeteiligung.

Dem Umweltbundesamt und dem Deutschen Institut für Urbanistik gilt der Dank für die hier vorgestellte Forschungsarbeit und die wertvollen Ergebnisse. Das „3x3 der guten Öffentlichkeitsbeteiligung“ formuliert zentrale Botschaften und öffnet das Tor für weitere Diskussionen.

Wichtig ist die enge Vernetzung der unterschiedlichen Akteure im Bereich Beteiligung. Auch hierzu diente diese Veranstaltung. Die große Resonanz ist sehr erfreulich und verdeutlicht zugleich, dass die Auseinandersetzung mit dem Thema ein breites gesellschaftliches Anliegen ist. Das BMUB wird sich weiter für Austausch und Vernetzung in diesem Bereich einsetzen und plant weitere Veranstaltungen.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit will auch künftig eine neue Beteiligungskultur fördern und vorleben. Wir werden die praxisnahe Forschung in diesem Bereich weiter vorantreiben, die Vernetzung der Akteure fördern, die Verzahnung zwischen formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung stärken, aber auch und vor allem weitere Beteiligungsverfahren selbst durchführen - so wie wir es bei bundespolitischen Programmen wie dem Deutschen Ressourceneffizienzprogramm, dem Klimaschutzplans 2050 und bei der Erstellung des integrierten Umweltprogrammes 2030 bereits erfolgreich praktiziert haben. Bürgerbeteiligung bleibt auch in Zukunft ein Kernanliegen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.



**Dr. Christiane Schwarte**  
*Dr. Christiane Schwarte ist Leiterin der Unterabteilung Gesellschaftspolitische Grundsatzfragen, Bürgerbeteiligung, Informationsrechte im Bundesministerium.*



# Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben

Zusammenfassung der Forschungsergebnisse

von

Dr. Stephanie Bock

Dr. Bettina Reimann

unter Mitarbeit von

Jan Abt

Mareike Lettow

Ulrike Vorwerk

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

im Auftrag des Umweltbundesamtes

April 2017

Umweltforschungsplan des  
Bundesministeriums für Umwelt,  
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 16 104 0

# Drei mal drei Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung

## – Überblick –

### I. Drei Botschaften, wie Vorhabenträger die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung qualifizieren und Konflikten begegnen können:

1. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist früher, besser und verbindlicher in der Praxis zu verankern.
2. Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine Struktur und ein Konzept: Der rote Faden der Beteiligung muss gesponnen und abgesichert werden. Das erfordert kontinuierliche Kommunikation vom Anfang bis zur Realisierung des Vorhabens.
3. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss professionell konzipiert und gemanagt werden.

### II. Drei Botschaften, wie Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden ein Akteursbündnis für Öffentlichkeitsbeteiligung schmieden können:

1. Öffentlichkeitsarbeit ist kein Thema fürs Hinterstübchen – sie ist im Dialog zu planen, denn Kommunikation ist der Schlüssel zur gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung.
2. Der Austausch zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Interessensverbänden und Bürgerschaft erfordert eine neue Dialog- und Kommunikationskultur. Genehmigungsbehörden sind hierbei als Initiatoren, Akteure und Gestalter gefragt.
3. Kommunen sind Erfahrungsträger guter Beteiligungsprozesse. Von ihnen können alle Akteursgruppen der Öffentlichkeitsbeteiligung lernen.

### III. Drei Botschaften, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Öffentlichkeit gelingt:

1. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet unterschiedliche, vielfältige und kontroverse Stimmen einzubeziehen. Vorhabenträger und Moderation müssen dafür Sorge tragen, dass Interessensgruppen und nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen adressiert werden.
2. Komplexe, umweltrelevante Vorhaben gehen alle an. Gerade jene Personen und Gruppen, die sich bislang eher wenig in Beteiligungsprozesse eingebracht haben, müssen gezielt mobilisiert werden. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Gestaltung des Prozesses und besonderer Auswahl- und Beteiligungsformate.
3. Umweltverbände sind Anwälte der Umwelt. Insbesondere die Vorhabenträger sollten deren Kompetenzen und großen Erfahrungsschatz mit Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen und die Umweltverbände offensiv in die Öffentlichkeitsbeteiligung einbinden.

# 1. Forschungsvorhaben

Die aktuellen Diskussionen über umfassende und intensive Öffentlichkeitsbeteiligung legen Defizite der bisherigen Beteiligungspraxis offen. Im Fokus der Kritik steht dabei vor allem die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Genehmigung großer Bau- und Infrastrukturvorhaben und bei Projekten der Energiewende. Bürgerinnen und Bürger sowie (Umwelt-)Verbände befürchten bei der Realisierung solcher Projekte erhebliche negative Auswirkungen auf die Lebens- und Umweltqualität vor Ort. Deshalb melden sie sich im Rahmen der Planungs- und Genehmigungsverfahren – gefragt oder ungefragt – immer lauter zu Wort. Sie nutzen die angebotenen Beteiligungsformate und fordern in den meisten Fällen weitergehende Möglichkeiten der Mitsprache und Mitentscheidung. Zwar sind Verzögerungen wie auch das Scheitern gerade von Infrastruktur-Großprojekten und anderen umweltrelevanten Vorhaben nicht nur auf diese Beteiligungsmöglichkeiten zurückzuführen, aber sie lenken die Aufmerksamkeit von Praxis und Forschung auf die Konzeption, Vorbereitung und Umsetzung derartiger Projekte.

In Wissenschaft und Praxis werden gleichermaßen veränderte Formen und neue Qualitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert, welche für die bisherige Praxis Modifikationen zur Folge hätte. Damit einhergehende Erwartungen richten sich vor allem auf informelle Verfahren und deren potenziellen Beitrag, die Qualität von Projekten zu verbessern. Von der Offenheit und Flexibilität informeller Verfahren werden größere Gestaltungs- und Aushandlungsspielräume erwartet. Diese sollen den unterschiedlichen Ansprüchen und Anforderungen der verschiedenen an den Vorhaben und Verfahren beteiligten Akteure besser gerecht werden. Vorliegende Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Erkenntnisse begleitender Evaluationen zeigen: Frühzeitig angesetzte Dialoge und ein intensivierter Austausch zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit füllen Informationslücken der Öffentlichkeit und tragen zu einer besseren Gesprächs- und Kommunikationskultur bei. Ob die Begleitung umweltrelevanter Vorhaben durch formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch dazu führt, dass solche Vorhaben weniger konfliktreich umgesetzt werden können und auf größere Akzeptanz stoßen, ist bisher nicht abschließend erforscht.

Vor diesem Hintergrund untersuchte das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) seit Dezember 2014 in zweijähriger Forschungstätigkeit ausgewählte Beteiligungsprozesse zu umweltrelevanten Vorhaben. Das Difu betrachtete Projekte und Maßnahmen, welche die Umwelt negativ beeinflussen, z.B. aufgrund von Flächeninanspruchnahme oder schädlichen Emissionen. Hierzu zählen etwa neue Industrieanlagen oder der Straßenausbau. Darüber hinaus ging es um Vorhaben, die der Umwelt nutzen, aber gleichzeitig Konflikte mit dem Natur- und Landschaftsschutz verursachen können, wie u.a. der Bau von Windkraftanlagen oder Wasserspeichern. Zudem wurden Projekte und Maßnahmen des Naturschutzes einbezogen, die zu Konflikten mit vorhandenen Nutzungen führen, wie beispielsweise die Einrichtung eines Nationalparks.

## 1.1 Ziele des Forschungsvorhabens, Forschungskonzeption und Forschungsleitfragen

Das Forschungsvorhaben zielt auf eine Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben. Verbessert werden sollen einerseits die inhaltliche Qualifizierung und Weiterentwicklung der Projekte, so dass auch aus Umweltsicht bessere Lösungen gefunden werden. Andererseits sollen organisatorische Optimierungen zu mehr Transparenz, Verbindlichkeit und Kontinuität der Öffentlichkeitsbeteiligung führen.

Ein Kennzeichen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass sie verschiedene Akteursgruppen einbindet. Sie umfasst sowohl einzelne Bürgerinnen und Bürger als auch Bürgerinitiativen sowie Vertreterinnen und Vertreter von Interessengruppen und Verbänden wie etwa Umweltschutzorganisationen. Damit geht sie weit über den Adressatenkreis einer Bürgerbeteiligung hinaus. Zudem setzt sich Öffentlichkeitsbeteiligung aus formellen und informellen Verfahren zusammen: Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst die nach den jeweils anwendbaren Rechts- und Verfahrensvorschriften verbindlich geregelten Formen der Beteiligung. Informelle Beteiligung ist rechtlich nicht festgelegt, wird freiwillig durchgeführt und kann der jeweiligen Situation entsprechend flexibel angepasst werden. Verbesserte Mitwirkungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten werden besonders von der Durchführung informeller und frühzeitig eingesetzter Beteiligungsverfahren erwartet. Deshalb liegt der

Schwerpunkt des Forschungsvorhabens auf der Analyse informeller Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Verknüpfung mit formellen Verfahren.

Hierzu werden die unterschiedlichen Perspektiven der an Öffentlichkeitsbeteiligung mitwirkenden Akteure auf ausgewählte, bereits abgeschlossene Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben ermittelt und analysiert. Zudem bilden Erkenntnisse der Partizipationsforschung und Erfahrungen aus der Umsetzung Anknüpfungspunkte, um bisherige Defizite zu identifizieren und auszuwerten und um Vorschläge zur Weiterentwicklung der Praxis abzuleiten. Die Ergebnisse münden in Empfehlungen zur Qualifizierung und Konkretisierung folgender beteiligungsrelevanter Handlungsfelder:

- ▶ Verzahnung von Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess,
- ▶ Ausgestaltung der Rollen und Aufgabenteilung von privaten und öffentlichen Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden und anderen Akteuren,
- ▶ inklusive Mitwirkungsformen und Ansätze zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen, verbunden mit der Frage nach einer angemessenen Repräsentanz unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen.

Die damit verbundenen Forschungsleitfragen richten sich vor allem auf

- ▶ Ziele und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- ▶ den Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- ▶ Maßnahmen und Wege der Verknüpfung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formeller Planungs- und Genehmigungsverfahren,
- ▶ das Management der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- ▶ die jeweiligen Rollen und das Zusammenspiel von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde,
- ▶ das Spektrum der zu Beteiligten,
- ▶ die Inklusion bei komplexen Planungs- und Beteiligungsverfahren,
- ▶ die Rolle der (Umwelt-)Verbände und der Bürgerinitiativen.

Nicht näher betrachtet wurden die in der Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzten Methoden. Auch wurden weder Verfahren der direkten Demokratie, die eine besondere

Ausprägung der Öffentlichkeitsbeteiligung darstellen, noch Formen der eigeninitiierten Partizipation, d.h. Bottom-up-Prozesse, untersucht.

## 1.2 Methodisches Vorgehen

In dem Vorhaben kam ein Methodenmix zur Anwendung. Im ersten Schritt wurden Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben ermittelt und 20 Verfahren anhand vorab festgelegter Kriterien ausgewählt sowie hinsichtlich der Forschungsfragen ausgewertet. Die Ermittlung erfolgte über Desktop-Recherchen und weiterführende Literaturlauswertungen abgeschlossener und dokumentierter Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Als Kriterium für die Auswahl der 20 zu analysierenden Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde festgelegt, dass diese beispielhafte Lösungsansätze für die drei thematischen Schwerpunkte des Forschungsvorhabens liefern. Zudem sollten zumindest im Ansatz unterschiedliche Kategorien umweltrelevanter Projekte berücksichtigt werden.

Bei der Auswertung war zu beachten, dass alle untersuchten Öffentlichkeitsbeteiligungen vor Inkrafttreten von § 25 Abs. 3 VwVfG durchgeführt wurden. Die Auswirkungen dieser gesetzlichen Neuregelung wurden jedoch in die Auswertung und Formulierung von Schlussfolgerungen einbezogen. Die Neuregelung verfolgt vor allem ein Ziel: ein geplantes privates oder öffentliches Vorhaben, das nicht unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben kann, so frühzeitig bekannt zu machen, dass Einwände und Anregungen aus der Bevölkerung, von Trägern öffentlicher Belange und sonstigen Beteiligten im anschließenden Verwaltungsverfahren noch vor der förmlichen Antrags- oder Planeinreichung berücksichtigt werden können.

Die endgültige Auswahl der Projekte erfolgte auf Grundlage mehrerer Einzelkriterien:

- ▶ Durchführung eines formalen Planungs- und Zulassungsverfahrens (u.a. Planfeststellungsverfahren, Raumordnungsverfahren, Bauleitplanung);
- ▶ gute Beteiligungspraxis (Durchführung der informellen Beteiligungsprozesse nach den Regeln einer guten Bürgerbeteiligung: frühzeitig, transparent, ergebnisoffen; zusätzlich sollte der methodische Schwerpunkt auf dialogorientierten Formaten liegen);

- ▶ Konflikthaftigkeit (die Verfahren/Projekte sollten „streitbar“ sein; gleichwohl wurden trotz hohen Konfliktpotenzials Lösungen gefunden und Eskalationen vermieden);
- ▶ Varianz der Raumtypen (die Projekte/Verfahren sollten in unterschiedlichen räumlichen Zuschnitten – örtlich, regional, überregional – liegen);
- ▶ ausreichende und öffentlich zugängliche Dokumentation der Prozesse.

Die ausgewählten Beispiele umfassen Projekte aus dem Bereich Verkehr – Schiene, Luft und Straße –, dem Bereich Energie – Wasser, Windkraft, Trassen und Umspannstation – sowie den Bereichen Lärm, Gewässerschutz und Naturschutz. Zudem stehen sie für unterschiedliche Ansätze der Öffentlichkeitsbeteiligung bei verschiedenen Planungsverfahren. Sie werden von privaten oder öffentlichen Vorhabenträgern durchgeführt. Die Vorhaben unterscheiden sich hinsichtlich Zeitraum, räumlichem Kontext (Bundesland) und den an der Öffentlichkeitsbeteiligung mitwirkenden Zielgruppen.

In einem zweiten methodischen Schritt wurden aus den 20 Vorhaben fünf Fallstudien ausgewählt und bearbeitet. Sie dienen im Wesentlichen als empirische Grundlage zur Beantwortung der aufgeworfenen Forschungsfragen. Die übrigen 15 Beispiele konnten lediglich auf Grundlage veröffentlichter Projektstände und -verläufe untersucht werden. Vertieft bearbeitet wurden folgende Fallbeispiele:

*Innerstädtische Straßenbahn in Mainz – Mainzelbahn:* Ausbau der Mainzer Straßenbahn zum Stadtteil Lerchenberg. Es hatten sich zwei Bürgerinitiativen gegründet, die durch den Ausbau der Straßenbahn negative Auswirkungen auf das Orts- und Stadtbild, Lärmbelastungen sowie Eingriffe in die Natur (u.a. Baumfällungen, Bodenversiegelung) befürchteten. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung startete vor dem Scoping zum Planfeststellungsverfahren und wurde bis kurz vor Baubeginn angeboten.

*Ortsumgehung Waren/Müritz:* Die Bundesstraße B192 verläuft direkt durch Waren und ist durch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen gekennzeichnet, das zu gesundheitsschädigenden Lärmbelastungen führt. Seit rund 30 Jahren wird auf lokaler wie auch auf Landesebene über eine Umgehungsstraße (verschiedene Varianten, unter anderem durch ein Naturschutzgebiet) und eine Entlastung des Stadtkerns diskutiert. Die durchgeführte

informelle Öffentlichkeitsbeteiligung, die sehr frühzeitig angesetzt war, sollte hierüber entscheiden.

*Neubau Pumpspeicherkraftwerk Atdorf:* Die Schluchseewerk AG, Betreiberin von Pumpspeicheranlagen, plant den Neubau eines Pumpspeicherwerks in Atdorf. Das Wasser soll über einen 700 Meter langen senkrechten Druckschacht dem unterirdischen Kraftwerk zugeleitet werden. Über einen Stollen gelangt das Wasser anschließend zum Unterbecken. Vor allem eine Bürgerinitiative und Umweltverbände befürchten erhebliche Auswirkungen der Eingriffe in die Natur und in das Landschaftsbild auf die zukünftige Wasserversorgung, die vorhandenen Trinkwasserquellen und die Heilbadquellen. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wurde zeitlich zwischen Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren durchgeführt.

*Westküstenleitung Schleswig-Holstein:* Angesichts des enormen Zuwachses an Erzeugung regenerativer Energien an der Westküste Schleswig-Holsteins bei bislang recht begrenzten Transportkapazitäten wurde der Neubau der 380-kV-Leitung beschlossen. Das Projekt umfasst den Neubau der Hochspannungsleitungen auf insgesamt vier Planungsabschnitten, den Neubau von vier Umspannwerken und den Ausbau eines bestehenden Umspannwerks. Nicht nur von einer Bürgerinitiative wurden Beeinträchtigungen von Vogelzugkorridoren und des Landschaftsbildes sowie Gesundheitsgefährdungen für die Anwohnerinnen und Anwohner befürchtet. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung fand vor dem Planfeststellungsverfahren statt.

*Shell Connect-Pipeline:* Das Projekt „Connect“ bezeichnet eine Rohrleitung, die zwei Werksteile miteinander verbindet und dabei zweimal den Rhein unterquert. Die Pipeline besteht aus einem Bündel von mehreren Rohren (Länge rund 3,8 km), in denen gleichzeitig bis zu vier Stoffe transportiert werden können. Bei der ursprünglich geplanten Trassenführung wurden Konflikte mit dem Umwelt-, Landschafts- und Gewässerschutz gesehen, da sie sensible Gebiete tangieren sollte. Die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vor dem Raumordnungsverfahren gestartet und bis zum Bauen angeboten.

Die Auswahl dieser Fallstudien basierte auf folgenden Überlegungen:

- ▶ Alle Fallstudien weisen besondere Formen der Verknüpfung des informellen Beteiligungsprozesses und der formalen Planungs- bzw. Genehmigungsverfahren auf.
- ▶ Die Fallstudien beinhalten beispielgebende Ansätze für mindestens einen der beiden anderen Forschungsschwerpunkte (private Vorhabenträger/ Genehmigungsbehörden und Zivilgesellschaft/Inklusion).
- ▶ Die Fallstudien sind regional verteilt.
- ▶ Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sind mit jeweils einer Fallstudie vertreten. Beide Länder engagieren sich in besonderer Weise für Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Dort sind deshalb sehr viele Beispiele und Projekte zu finden – und liegen umfangreiche Erfahrungen vor.
- ▶ Die Fallstudien decken unterschiedliche Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie Planungsthemen ab.
- ▶ Zu den Fallstudien liegt ausreichend Dokumentationsmaterial vor.

Während der Projektlaufzeit fanden zwei halbtägige Fachgespräche statt. An ihnen nahmen Vertreterinnen und Vertreter der Genehmigungsbehörden, der Länder, der Kommunen, von Interessenverbänden und der Wissenschaft teil. Diese Fachgespräche dienten dazu, sich zu Beteiligungsprozessen bei umweltrelevanten Vorhaben transdisziplinär auszutauschen, die damit verbundenen Forschungsfragen zu schärfen und konkrete Handlungserfordernisse abzuleiten. Die fachliche Expertise aus Wissenschaft und Praxis konnte so in die Diskussion und Weiterentwicklung der (laufenden) Forschungsergebnisse einbezogen werden. Darüber hinaus wurden die Kommunikation und der Transfer der (laufenden) Forschungsergebnisse gefördert.

## 2. Ergebnisse

Die Analyse von Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben gliedert sich in drei Themenschwerpunkte, die als Herausforderungen und Handlungsfelder der Öffentlichkeitsbeteiligung identifiziert wurden:

### 2.1 Verzahnung von informeller Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Planungs- und Genehmigungsprozess

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet, informelle und formelle Beteiligung zusammen zu denken, zu konzipieren und aufeinander abgestimmt durchzuführen. Dies setzt voraus, dass die zumeist frühzeitig angesetzte informelle Beteiligung in das gesamte Planungs- und Genehmigungs-geschehen integriert ist, Transferprozesse mitberücksichtigt sind und eine umfassende Verfahrensarchitektur entwickelt wird. All dies trifft bisher nur in Ausnahmefällen zu. Informelle frühzeitige Beteiligungsprozesse und die meist zeitlich anschließenden formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren sind bislang oft nur unzureichend miteinander verknüpft. Mehrere wichtige Stellschrauben einer verbesserten Verzahnung wurden im Rahmen dieser Studie untersucht: die definierten Ziele, der Zeitpunkt der informellen Beteiligung, die Dokumentation ihrer Ergebnisse und deren Transfer in die folgenden Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Die Analyse der Beispiele und die Auswertung der Interviews förderten **breite und vielfältige Ziele** zutage. Diese unterscheiden sich nicht nur zwischen den Verfahren, sondern werden auch von den jeweiligen Akteuren unterschiedlich bewertet. Letzteres stellt eine nicht unerhebliche Ursache von Missverständnissen und Konflikten dar. Übereinstimmend nannten Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden als wichtige Maßnahmen: eine nachvollziehbare Darstellung des Beteiligungsgegenstandes sowie der Grenzen und Ziele des Beteiligungsprozesses, die transparente, kontinuierliche und fachlich qualifizierte Weitergabe und Zurverfügungstellung von Informationen. Die Umsetzung dieser Schritte soll dazu beitragen, die Akzeptanz des Verfahrens zu steigern. Ein weiteres hervorgehobenes Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung: die geplanten Vorhaben inhaltlich zu optimieren, indem das lokal vorhandene Wissen und spezifische Vor-Ort-Kenntnisse einbezogen werden. Mit einer Dialogbereitschaft, die über Information hinausgeht, lassen sich – so die Ergebnisse der Projektbeispiele – Konflikte zwar nicht vermeiden; der Umgang mit

ihnen findet dann jedoch in einem geregelten Rahmen statt, und Eskalationen können – zumindest in vielen Fällen – vermieden werden. Notwendig hierfür sind inhaltliche Spielräume, die passive Informationsprozesse zu aktiven Beteiligungsprozessen machen.

Bei der **Festlegung des Zeitpunktes** für den Beteiligungsprozess sind, wie die Ergebnisse zeigen, mehrere Aspekte abzuwägen. Auf der einen Seite spricht vieles dafür, Öffentlichkeitsbeteiligung zu beginnen, wenn noch nicht alle Würfel gefallen sind und Planungsalternativen möglich sind. Auf der anderen Seite weisen Vorhabenträger darauf hin, dass eine zu frühe Beteiligung die Gefahr berge, nur einen diffusen Projektstand vorstellen zu können, viele Fragen unbeantwortet lassen zu müssen und falsche Erwartungen hinsichtlich der Konkretisierung zu wecken. Auch wenn die Antwort auf die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt weiterhin differenziert und projektspezifisch ausfallen muss, weisen die Befunde auf wichtige Charakteristika: So zeigt sich, dass informelle Beteiligung selten zu früh, aber oft zu spät durchgeführt wird und Öffentlichkeitsbeteiligung „nicht früh genug“ angesetzt werden kann. So früh wie möglich bedeutet, mit der Beteiligung zu beginnen, sobald erste Informationen vorliegen, die für die Öffentlichkeit relevant sind. Die Beispiele zeigen es: Ein „Projekt-Outing“ durch Dritte verhindert den Aufbau von Vertrauen oder zerstört dieses, wenn bereits vorhanden. Ein solcher Vertrauensverlust lässt sich im weiteren Fortgang kaum wieder wettmachen. Früh genug bedeutet zugleich, einen Zeitpunkt zu wählen, der es zulässt, im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung über mögliche Alternativen zu verhandeln.

Ein weiterer Gesichtspunkt guter Öffentlichkeitsbeteiligung ist ihre **Responsivität**, d.h., die erzielten Ergebnisse müssen sowohl den Behörden als auch der beteiligten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und bei der Umsetzung berücksichtigt werden. Gute Öffentlichkeitsbeteiligung setzt demnach voraus, dass ihre Ergebnisse in die anschließenden formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren transparent, d.h. für alle Beteiligten nachvollziehbar, einfließen. Dies ist nicht möglich ohne **Sicherung der Beteiligungsergebnisse**. Die in dieser Studie analysierten Beispiele zeigen hierfür vielfältige Möglichkeiten auf. Vor allem Genehmigungsbehörden achten im Zuge der Hinwirkungspflicht verstärkt darauf, die Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteili-

gung zu dokumentieren und als Teil der Unterlagen für das nachfolgende Genehmigungsvorhaben aufzubereiten.

Neben der verbindlich festzulegenden Dokumentation der Ergebnisse werden in den Fallstudien Kommunikation, Vernetzung und schließlich Zusammenarbeit von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde als weitere „Schlüssel“ für erfolgreiches Ausgestalten der Schnittstellen zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung und formellem Verfahren genannt.

Die Ergebnisse machen deutlich: Es müssen nicht nur die Schnittstellen zwischen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem formellen Verfahren eindeutig festgelegt sein, um die Resultate der Öffentlichkeitsbeteiligung in die formellen Planungsverfahren einfließen zu lassen. Vielmehr sollten die formelle und die informelle Beteiligung sowie die **gesamte Verfahrensarchitektur** – auch über ein einzelnes Planungsverfahren hinaus – gemeinsam geplant und konzipiert werden. Dieser Vorschlag eines **übergreifenden Beteiligungsansatzes** ist weitreichend und trifft auf eine Praxis, die sich zunächst der Herausforderung stellen muss, Kommunikation und Beteiligung als wichtige Bausteine in die eigene Arbeit zu integrieren. Impulse und Anregungen für übergreifende Beteiligung, die von der Konzeption eines Vorhabens bis zu seiner baulichen Realisierung reichen, gibt die kommunale Praxis. Diese begleitet die Öffentlichkeit bei ihren informellen Planungen (sowohl bei Stadtentwicklungskonzepten als auch bei der zweistufigen Bauleitplanung) zunehmend mit einem Gesamtkonzept der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie ebnet so den Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur.

## 2.2 Rollen und Zusammenspiel von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden

Informelle Beteiligung mit formellem Verfahren zu verzahnen setzt – auch dies ist ein Ergebnis aus der Studie – eine veränderte **Haltung der involvierten Akteure zu Öffentlichkeitsbeteiligung** voraus. Auch wenn die Aufgabenteilung zwischen Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde erst mit den Neuregelungen in § 25 Abs. 3 VwVfG rechtlich konkretisiert wurde und die im Rahmen dieser Studie analysierten Beteiligungsprozesse bereits vorher stattfanden – vor allem in den Interviews der Fallstudien werden die Neuregelungen aufgegriffen, in die Bewertung der eigenen Praxis einbezogen und Nachsteuerungsbedarfe sowie anzupassende Rahmenbedingungen identifiziert.

Verantwortlich für Öffentlichkeitsbeteiligung sind die Vorhabenträger. Vor allem private Vorhabenträger lehnen eine **verpflichtende Einführung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung** ab, während Genehmigungsbehörden in diesem auf die von ihnen wahrgenommenen Grenzen der Hinwirkung verweisen und eine Verpflichtung der Vorhabenträger zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin für prüfenswert erachten.

Zwar ist eine Unternehmenskultur, die Kommunikation und Beteiligung in den Vordergrund rückt, keine Garantie dafür, dass ein Vorhabenträger die anvisierten Ziele der Beteiligung erreichen und sein Vorhaben reibungslos umsetzen kann. Das Vorhandensein von **Kommunikationsexpertise** und eine veränderte Haltung zu Beteiligung sind aber unabdingbare Voraussetzungen guter Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben und deren erfolgreicher Umsetzung. Dabei zeichnen sich **Weiterbildungs- und Schulungsbedarfe** vor allem kleinerer Unternehmen, aber auch öffentlicher Vorhabenträger ab. Gerade Letztere verantworten nämlich nur selten Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und verfügen deshalb kaum über die notwendigen Erfahrungen und das erforderliche Know-how.

Auch wenn die Pflicht der Genehmigungsbehörden zur Hinwirkung auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung aus § 25 Abs. 3 VwVfG neu ist, zeigen die Fallstudienbefunde, dass eine Hinwirkung in diesem Sinne schon vorher möglich war. Diese kommunikative Aufgabe wurde – je nach Selbstverständnis der Genehmigungsbehörden – aktiv ausgefüllt. Dabei treten jedoch deutliche Unterschiede zwischen den Genehmigungsbehörden zutage; sie lassen es notwendig erscheinen, sich über Rollen und Aufgaben übergreifend zu verständigen. Die Verpflichtung zur Hinwirkung wird von den Genehmigungsbehörden unterschiedlich interpretiert: Dies reicht von einfachen Hinweisen an die Vorhabenträger bis zum **Aufbau dauerhafter Kommunikationsstrukturen**, die einen kontinuierlichen vertrauensvollen Austausch zwischen den Akteuren ermöglichen. Voraussetzung hierfür ist eine Verständigung über die verschiedenen Haltungen zu und Verständnisse von Beteiligung als einer neuen Aufgabe der Behörden im Sinne einer Beteiligungskultur. Die Praxis zeigt auch hier: Leitfäden reichen nicht – es bedarf zusätzlich eines Ausbaus der Weiterbildungs- und Schulungsangebote zu Kommunikation und Beteiligung für Genehmigungsbehörden auf Landes- und Bundesebene.

Auch wenn Rollen und Aufgaben von Vorhabenträgern und Genehmigungsbehörden mit § 25 Abs. 3 VwVfG an Klarheit gewonnen haben, bleiben die Schnittstellen zwischen beiden Akteuren unbestimmt und sind interpretierbar. Die **Kooperation von Vorhabenträger und Behörden zwischen Verantwortung und Hinwirkung** muss geklärt werden. Es wird nämlich unterschiedlich beurteilt, wer wann wen anspricht und somit mehr zum Initiieren und Gelingen der Öffentlichkeitsbeteiligung beiträgt. Die Ergebnisse dieser Studie belegen, wie wichtig der Aufbau von Kommunikationsstrukturen zwischen Vorhabenträger und Behörde ist, um frühzeitig Kenntnis von beabsichtigten Vorhaben zu erhalten. Einen ersten Baustein hierfür liefern informelle Gespräche, zu denen der Vorhabenträger einlädt. Diese bilden dann den Auftakt, um eine kontinuierliche Kommunikation aufzubauen. Die Initiative hierzu kann auch von den Genehmigungsbehörden ausgehen, sobald sie – unabhängig vom Vorhabenträger – von einem geplanten Vorhaben erfahren. Der Aufbau dauerhafter und verlässlicher Kommunikationsbeziehungen ist somit ein unverzichtbarer Schritt, um die unterschiedlichen Rollen und Aufgaben von Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde zu klären, notwendige Informationen auszutauschen und das weitere Prozedere zu besprechen. In diesem Zusammenhang sollte bei besonders strittigen Vorhaben über Alternativen zum vorhabenträgerzentrierten Beteiligungsmodell nachgedacht werden. Schließlich könnten die an den Verfahren beteiligten Kommunen gezielter in die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu umweltrelevanten Vorhaben eingebunden werden, um auch ihre oft vorliegenden Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung zu nutzen.

### **2.3 Adressaten der Öffentlichkeitsbeteiligung: Repräsentanz, Aufgaben und Rolle der Zivilgesellschaft**

Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich grundsätzlich an alle Akteure der Zivilgesellschaft. Angesprochen werden sowohl organisierte Gruppen, wie Umweltverbände und Bürgerinitiativen, die zumeist über langjährige Erfahrungen mit Beteiligung verfügen, als auch nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger. Mit Blick auf informelle Beteiligung muss – dies bestätigen die Ergebnisse der Studie – zwischen der Beteiligung der direkt Betroffenen (Städte, Gemeinden, Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Anwohnerschaft usw.) und einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden werden. In den untersuchten Beispielen werden Beteiligungsformate gewählt, die es erlauben, den Kreis

der zu beteiligenden Personen mal enger und mal weiter zu fassen. Die **Auswahl der zu Beteiligten** erfolgt in informellen Verfahren je nach dem konkreten Projekt in der Regel seitens des Vorhabenträgers in Abstimmung mit dem Moderationsbüro, das die Beteiligung durchführt. Nicht rechtliche Regelungen, sondern die **Abbildung eines lokalen Bezugs und der Interessenvielfalt** spielen hierbei eine Rolle.

Trotz dieser grundsätzlichen Offenheit bekräftigen die vorliegenden Befunde die These der **sozialen Selektivität von Beteiligung**. Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben liegt bisher in den Händen von „Beteiligungsprofis“. Im Unterschied zu kommunalen Beteiligungsprojekten (z.B. in der Stadt[teil]entwicklung) beteiligen sich an umweltrelevanten Verfahren eher fachlich interessierte und versierte Bürgerinnen und Bürger, die in der Regel in Bürgerinitiativen oder anderen Interessenverbänden organisiert sind. Gleichwohl zeigt diese Studie Ansätze, wie neben den Beteiligungsprofis „ganz normale Bürgerinnen und Bürger“ eingebunden werden können. Nur in wenigen Fällen werden die Beteiligten mittels einer Zufallsauswahl rekrutiert; und eher selten werden Methoden zur gezielten Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern eingesetzt, die zur Förderung inklusiver Beteiligung beitragen. Deshalb stehen Beteiligungsverfahren umweltrelevanter Großvorhaben mit Blick auf Inklusion und Gleichheit bislang weit hinter den klassischen, eher kleiner angelegten kommunalen Beteiligungsverfahren (z.B. Stadtteil-/Quartiersprojekte) zurück.

Gleichzeitig zeigt sich: In jenen Beispielen, in denen **zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger** beteiligt werden konnten, wird deren Mitwirkung als Gewinn für den gesamten Prozess wahrgenommen. Sie bereichern die Beteiligung durch ihre Kenntnisse und ihr lokales Wissen. Zugleich tragen sie zur **Konfliktminderung** bei. Gerade wenn Bürgerinitiativen für sich in Anspruch nehmen, „die Bevölkerung“ zu vertreten, können zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger helfen, die Bürgermeinung ausdifferenzieren – und damit fundamentale Positionen aufzubrechen, indem sie die vorhandene Meinungsvielfalt authentisch kommunizieren. Die Ansätze, nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger – nicht nur, aber auch – über eine zufällige Auswahl in Beteiligungsverfahren von umweltrelevanten Vorhaben einzubeziehen, sollten daher intensiver genutzt werden.

Die Befunde heben jedoch auch hervor, dass nicht-organisierte und zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger besondere Sorgfalt in der Betreuung und Unterstützung erfordern. Sie reagieren sensibel darauf, wenn professionelle Akteure die Debatten beherrschen oder das Forum für politisch-taktische Manöver nutzen. Neben der zeitlichen Belastung ist dies der Hauptgrund für den Rückzug „normaler“ Bürgerinnen und Bürger aus solchen Beteiligungsprozessen. Insbesondere die Moderation ist hier gefordert, Frustrationen bei diesen Personen zu vermeiden.

Das „Zusammenspiel“ dieser Bürgerinnen und Bürger mit organisierten Gruppen und Beteiligungsprofis ist – dies haben die untersuchten Beispiele gezeigt – kein Selbstläufer; es muss vielmehr durch besondere, d.h. auf Zielgruppen ausgerichtete Beteiligungsformate und durch eine begleitende Moderation gestaltet werden. Unterschiedliche Beteiligungsformate einzusetzen und neutral zu moderieren befördert den Austausch auf gleicher Augenhöhe und das Voneinander-Lernen.

**Umweltverbände** nehmen in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine wichtige Rolle ein. Vor allem zu Beginn eines Verfahrens sind sie aufgrund ihrer Organisationsstrukturen und Erfahrungen mit entsprechenden Prozessen besser vorbereitet als nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger. Gleichwohl können Umweltverbände wegen ihrer Interessengebundenheit nicht dem Anspruch gerecht werden, für alle Themen kompetent zu sein oder gar „für die Bürgerinnen und Bürger zu sprechen“. Sie vertreten als Anwälte der Umwelt in erster Linie die **Belange der Umwelt**. Umweltverbände zu beteiligen ersetzt daher keine Bürgerbeteiligung. Es sollte daher überlegt werden, ob – und wenn ja, wie – sich weitere Organisationen oder Interessenverbände, die andere Anliegen vertreten oder Themen bearbeiten, in die informelle Bürgerbeteiligung einbinden lassen.

### 3. 3 mal 3 Botschaften für gute Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Studie zeigen: Der Aufbau einer tragfähigen Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren ist ein Schlüssel für das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies ist nicht selbstverständlich, sondern Ergebnis umfassender Bemühungen, engagierter Arbeit und stellt letztlich ein Lernprozess für alle Beteiligten dar. Die dabei gewonnenen guten sowie weniger guten Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung bieten den Ausgangspunkt für „drei mal drei“ „Botschaften“. Diese sollen privaten und

öffentlichen Vorhabenträgern, Genehmigungsbehörden, (Umwelt-)Verbänden sowie anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren einen Weg weisen, wie Öffentlichkeitsbeteiligung gut zu gestalten ist.

Die Reflexion und Diskussion der Botschaften sollen Impulse für eine veränderte Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben geben und, wo nötig, Reformen einzelner Verfahrensschritte einleiten.

#### I. Drei Botschaften, wie Vorhabenträger die Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung qualifizieren und Konflikten begegnen können:

1. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist früher, besser und verbindlicher in der Praxis zu verankern.
2. Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine Struktur und ein Konzept: Der rote Faden der Beteiligung muss gesponnen und abgesichert werden. Das erfordert kontinuierliche Kommunikation vom Anfang bis zur Realisierung des Vorhabens.
3. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss professionell konzipiert und gemanagt werden.

##### I.1 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist früher, besser und verbindlicher in der Praxis zu verankern.

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet, informelle und formelle Beteiligung zusammen zu denken und aufeinander abgestimmt zu konzipieren und durchzuführen. Dies setzt voraus, dass die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung in das gesamte Planungs- und Genehmigungsgeschehen integriert ist. Sie wird damit zu einem wichtigen und unverzichtbaren Bestandteil umweltrelevanter Vorhaben. Wenngleich stark umstrittene Projekte dadurch nur in Ausnahmefällen höhere Akzeptanz finden, kann informelle Öffentlichkeitsbeteiligung auch und gerade bei diesen Projekten dazu beitragen, frühzeitig die Konflikte zu erkennen, Alternativen zu entwickeln und Lösungen im Sinne einer Projektverbesserung herbeizuführen. Eine in diesem Sinne verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben setzt allerdings eine entsprechende Haltung der Vorhabenträger voraus.

#### Relevanz informeller Öffentlichkeitsbeteiligung für förmliche Verfahren erhöhen

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist in Form der frühzeitigen Beteiligung als ein eigenständiger, recht-

lich getrennter und vom Vorhabenträger zu verantwortender Prozess durch § 25 Abs. 3 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz) gestärkt. Dabei ist informelle Öffentlichkeitsbeteiligung zumeist auch frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Trotz der Hinwirkungspflicht der Zulassungsbehörden hängt frühe Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin vom Vorhabenträger ab, der freiwillig entscheiden kann, ob und wie er die Öffentlichkeit frühzeitig beteiligt.

Die Praxis zeigt: Es reicht nicht aus, wenn nur solche privaten und öffentlichen Vorhabenträger die Verantwortung für Öffentlichkeitsbeteiligung übernehmen, die Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrer Unternehmens- und Behördenkultur bereits verankert haben. Um gute Praxis in gängige Praxis zu überführen, bedarf es eines umfassenden Lernens bei allen Akteuren. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich dann stärken, wenn ihre Ergebnisse für die Zulassungsverfahren und die Zusammenarbeit des Vorhabenträgers mit der Behörde von Bedeutung sind. Geprüft werden sollte, ob Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld eines formellen Verfahrens verpflichtend gemacht wird.

## Stellenwert und Stärken informeller Öffentlichkeitsbeteiligung herausstellen

Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung ist als aktives Mitwirkungsangebot an die Öffentlichkeit zu verstehen – und nicht nur als passive Informationsvermittlung. Vorhabenträger sollten über die geplanten Vorhaben transparent und umfassend informieren. Dabei ist es wichtig, frühzeitig die Ziele der Beteiligung offenzulegen. Dies baut Vertrauen in der Öffentlichkeit auf und beugt Missverständnissen vor. Darüber hinaus sollte der Vorhabenträger im Rahmen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung den Dialog über Vorhabenalternativen öffnen. Unverzichtbare Stellschrauben hierbei sind eine frühzeitige Beteiligung (Möglichkeit für Alternativen) und die verbindliche Verknüpfung zwischen informeller Beteiligung und nachfolgendem formellen Verfahren (verbindliche Dokumentation).

## Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung frühzeitig beginnen

Es gibt keine Universalformel zur Bestimmung des richtigen Zeitpunkts für den Beginn informeller Öffentlichkeitsbeteiligung. Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG soll die Beteiligung lediglich „vor Stellung eines Antrags stattfinden“. Der „richtige“ Zeitpunkt muss daher für jedes Vorhaben gefunden werden. Verantwortlich ist der Vorhabenträger, der hierbei den Gesamtprozess zu berücksichtigen hat: beginnend mit der Konzeption seines Projekts über die Planung und Genehmigung bis hin zur Umsetzung. Auch wenn die Antwort auf die Frage nach dem richtigen Zeitpunkt weiterhin differenziert und projektspezifisch ausfallen muss, zeigen die Befunde, dass informelle Beteiligung selten zu früh, aber oft zu spät durchgeführt wird. So früh wie möglich bedeutet, dass der Vorhabenträger aktiv beginnen sollte, sobald erste Informationen vorliegen, die für die Öffentlichkeit relevant sind. Zu einem späteren Zeitpunkt lassen sich in aller Regel weder der Planungsprozess noch Interessenkonflikte konstruktiv verändern.

1.2 Öffentlichkeitsbeteiligung braucht eine Struktur und ein Konzept: Der rote Faden der Beteiligung muss gesponnen und abgesichert werden. Das erfordert kontinuierliche Kommunikation vom Anfang bis zur Realisierung des Vorhabens.

Ein umweltrelevantes Vorhaben umzusetzen, ist ein langer und komplexer Prozess. Er setzt sich aus mehreren aufeinander aufbauenden Verfahren zusammen.

Zumeist wird informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld von Planfeststellungs- und Raumordnungsverfahren durchgeführt. Formelle und informelle Beteiligungsverfahren sind dabei häufig nicht oder nur ungenügend miteinander verknüpft. Verfahrenübergreifende Öffentlichkeitsbeteiligung und Kommunikation vom Anfang bis zur Realisierung eines Vorhabens sind die Ausnahme.

Um die Resultate der Öffentlichkeitsbeteiligung in die formellen Planungsverfahren einfließen zu lassen, sind nicht nur die Schnittstellen zwischen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung und dem formellen Verfahren eindeutig festzulegen. Vielmehr sollten formelle und informelle Beteiligung sowie die gesamte Verfahrensarchitektur – auch über ein einzelnes Planungsverfahren hinaus – gemeinsam geplant und konzipiert werden. Das heißt: Die Kommunikation bei Beteiligungsprozessen muss kontinuierlich, strukturiert und in der Aufgaben- und Rollenteilung zwischen Vorhabenträger und Planungs- und Genehmigungsbehörden abgestimmt sein. So wird es möglich, die formal notwendige Trennung zwischen informeller Beteiligung und formellem Verfahren kommunikativ und organisatorisch zu überbrücken und beide Prozesse miteinander zu verzahnen. Genehmigungsbehörden sollten den Aufbau frühzeitiger, übergreifender und beständiger Kommunikationsstrukturen durch den Vorhabenträger konstruktiv unterstützen und befördern und sich damit für die Mitwirkung an informellen Verfahren öffnen.

## Verbindliche Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung

Gute Öffentlichkeitsbeteiligung setzt einen Kommunikationsprozess in zwei Richtungen voraus, d.h., der Vorhabenträger muss die Ergebnisse der Beteiligung transparent an die Behörden weiterreichen und die Öffentlichkeit über den Umgang mit den Anregungen kontinuierlich informieren. Das bedingt, dass die Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung verbindlich dokumentiert werden. Dies könnte im Rahmen einer Erweiterung des § 25 Abs. 3 VwVfG geregelt werden. Dort wäre festzulegen, dass die Ergebnisse der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in qualifizierter Form zu dokumentieren sind. In einem nächsten Schritt sind die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung vom Vorhabenträger als Bestandteil der Planungs- oder Genehmigungsunterlagen einzureichen. Vor allem Genehmigungsbehörden sollten im Zuge der Hinwirkungspflicht verstärkt darauf achten, dass die Ergebnisse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung dokumentiert und

als Teil der Unterlagen für das nachfolgende Genehmigungsvorhaben aufbereitet werden. Gleichzeitig müssen sie selbst im Rahmen des Genehmigungsverfahrens den Umgang mit den Ergebnissen dokumentieren. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in die anschließenden formellen Planungs- und Genehmigungsverfahren verbindlich einfließen und sich Vorhabenträger und Genehmigungsbehörde mit den Beteiligungsergebnissen qualifiziert auseinandersetzen.

### **Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung verbessern**

Die gesetzlich geregelte Beteiligung – etwa das öffentliche Auslegen der Pläne, die Möglichkeit, Einwendungen zu erheben, und die Teilnahme an Erörterungsterminen – dient in erster Linie der Rechtssicherheit des Verfahrens. Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung sollte jedoch darüber hinaus im Sinne einer verbesserten Beteiligungskultur gleichfalls den Dialog mit der Öffentlichkeit stärken und die Transparenz der Verfahren erhöhen. Dafür sind beispielsweise die Konzeption und Durchführung von Anhörungen auf den Prüfstand zu stellen und Anhörungen durch professionelle Kommunikations- und Beteiligungsexpertise zu bereichern. Dies kann sowohl den Ablauf und die Gestaltung der Anhörung als auch begleitende Veranstaltungen zu den Anhörungen zur (Er-)Klärung des Sachverhalts betreffen. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Allgemeinverständlichkeit der Unterlagen zu achten. Kurzzusammenfassungen in „Laiendeutsch“ sind zu erstellen und Unterlagen im Rahmen der Offenlage sollten ergänzend digital im Internet bereitgestellt werden.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung kontinuierlich und umfassend anlegen**

Derzeit werden informelle Beteiligungsprozesse mehrheitlich im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens durchgeführt. Frühere Zeitpunkte (u.a. Entwicklung der Konzeption, Raumordnungsverfahren) und die Bauphase sind als zeitliche Anker informeller Beteiligung die Ausnahme. Die Befunde legen jedoch nahe, formelle und die informelle Beteiligung sowie die gesamte Verfahrensarchitektur – auch über ein einzelnes Planungsverfahren hinaus – gemeinsam zu konzipieren und zu planen. Um kontinuierliche Öffentlichkeitsbeteiligung von der Genese über die Planung bis zur Realisierung eines Vorhabens gestalten zu können, sollten, über die Möglichkeiten der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne von § 25 Abs. 3 VwVfG hinaus, vorgeschaltete Planungsverfahren in die Gesamtkonzeption einbezogen werden. Zu prüfen ist beispielsweise, ob sich das

Raumordnungsverfahren noch stärker als bisher als „Andockstelle“ für informelle Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen lässt. Darüber hinaus sind weitere Möglichkeiten einer übergreifenden Verfahrensarchitektur auszuloten.

### **1.3 Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung muss professionell konzipiert und gemanagt werden.**

Öffentlichkeitsbeteiligung ist von den Vorhabenträgern als eigenständige Aufgabe eines qualifizierten Projektmanagements zu konzipieren und zu managen. Dafür sind ausreichende Ressourcen bereitzustellen, fachliche Expertise intern zu fördern und entsprechende Zuständigkeiten zu übertragen. Vor allem aber bedarf es eines klaren Bekenntnisses der Unternehmensspitze oder Hausleitung zu Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung.

#### **Klare und eindeutige Ziele formulieren**

Vorhabenträger sollten die mit Öffentlichkeitsbeteiligung verbundenen Erwartungen und Ziele im Vorfeld eindeutig definieren und transparent formulieren. Dies führt zwar nicht zwangsläufig dazu, dass Konflikte ausbleiben, Missverständnisse lassen sich jedoch vermeiden. Zudem gewinnt der Vorhabenträger in der Öffentlichkeit an Glaubwürdigkeit.

#### **Projektunterlagen transparent und verständlich aufbereiten**

Projektunterlagen sind transparent und verständlich aufzubereiten, um dem Anspruch auf Information und Kommunikation gerecht zu werden (vgl. Botschaft I.2).

#### **Externe Moderation einsetzen**

Professionelle externe Moderation ist für eine gute Öffentlichkeitsbeteiligung unverzichtbar, vor allem bei konfliktbehafteten Vorhaben. Sie ist sorgsam und transparent auszuwählen – am besten durch ein aus unterschiedlichen Gruppen besetztes Gremium. Ihre Finanzierung sollte ebenfalls transparent geregelt werden.

#### **Evaluationen und Wirkungsanalysen der Beteiligungsvorhaben vorsehen**

Die Wirkungen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden bisher kaum erfasst, Prozesse selten reflektiert und Beteiligungserfahrungen nur unzureichend aufgearbeitet und weitergegeben. Vorliegende Erfahrungen zeigen, dass Vorhabenträger im Zuge einer Evaluierung Sicherheit im Umgang mit Öffentlichkeitsbeteiligung erlangen. Zudem tragen Evaluationen einzelner Betei-

ligungsverfahren dazu bei, Qualitäten der Beteiligung zu kommunizieren, weiterzuentwickeln und zu sichern. Der Vorhabenträger erlangt hierüber Erkenntnisse, die für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu künftiger Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben relevant sind. Zudem kann eine Evaluation prozessbegleitend angelegt werden, so dass im Laufe eines Verfahrens Reflektion angestoßen und Prozesse sowie Abläufe optimiert werden können. Um Evaluie-

rungen verbindlich zu berücksichtigen, sollten diese als Bausteine der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen werden. Sie sind vom Vorhabenträger zu finanzieren. Die Auswahl des Büros bzw. des Auftragnehmers der Evaluation sollte im Rahmen einer Ausschreibung erfolgen und durch ein Gremium, an dem neben dem Vorhabenträger auch die Öffentlichkeit beteiligt ist, entschieden werden.

## II. Drei Botschaften, wie Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden ein Akteursbündnis für Öffentlichkeitsbeteiligung schmieden können:

1. Öffentlichkeitsarbeit ist kein Thema fürs Hinterstübchen – sie ist im Dialog zu planen, denn Kommunikation ist der Schlüssel zur gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung.
2. Der Austausch zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Interessensverbänden und Bürgerschaft erfordert eine neue Dialog- und Kommunikationskultur. Genehmigungsbehörden sind hierbei als Initiatoren, Akteure und Gestalter gefragt.
3. Kommunen sind Erfahrungsträger guter Beteiligungsprozesse. Von ihnen können alle Akteursgruppen der Öffentlichkeitsbeteiligung lernen.

### II.1 Öffentlichkeitsarbeit ist kein Thema fürs Hinterstübchen – sie ist im Dialog zu planen, denn Kommunikation ist der Schlüssel zur gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung.

Vorhabenträger tragen die Verantwortung für die Durchführung frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung. Ob und wie sie diese Rolle annehmen und ausfüllen, ist rechtlich nicht festgelegt und hängt somit von ihrer Haltung zu Kommunikation und Beteiligung sowie von den vorhandenen Kompetenzen und Ressourcen ab. Vorhabenträger sind im Umgang mit Bürgerinnen und Bürgern häufig wenig geübt. Viel zu oft nehmen sie Beteiligung noch als „Sand im Getriebe“ eines zügigen Verfahrens wahr – und nicht als notwendige Voraussetzung für dessen Qualität. Eine intensive und kontinuierliche Öffentlichkeitsbeteiligung zahlt sich aus Zeit-, Kosten- und Qualitätsgründen für private wie öffentliche Vorhabenträger aus. Umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung, die frühzeitig ansetzt, bedarf deshalb des Aufbaus und der Verankerung von Kommunikations- und Beteiligungsexpertise bei den Vorhabenträgern. Diese Expertise muss in grundlegenden Kommunikationsstrategien verankert werden.

### Kommunikation und Beteiligung wertschätzen und in die Planungskultur der Vorhabenträger integrieren

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Kommunikationsprozess, der gerade bei informellen Verfahren erhebliche und neue Anforderungen an Vorhabenträger stellt. Zwar ist eine Unternehmenskultur, die Kommunikation und Beteiligung in den Vordergrund rückt, keine Garantie dafür, dass ein Vorhabenträger die anvisierten Ziele der Beteiligung erreicht und ein Vorhaben reibungslos umgesetzt werden kann. Kommunikationsexpertise und eine veränderte Haltung zu Beteiligung sind aber unabdingbare Voraussetzungen guter Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben und deren erfolgreicher Umsetzung. Dabei zeichnen sich Weiterbildungs- und Schulungsbedarfe vor allem kleinerer Unternehmen, aber auch öffentlicher Vorhabenträger ab. Gerade Letztere verantworten nämlich nur selten Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und verfügen deshalb kaum über die notwendigen Erfahrungen und das erforderliche Know-how. Im Rahmen von Angeboten einer entsprechenden Weiterbildung und Schulung ist nicht nur der Transfer von Erfahrungen und Wissen zwischen privaten und öffentlichen Vorhabenträgern zu stärken. Es geht auch um die Kommunikation mit Interessenvertretungen der Unternehmen, um den Erfahrungsaustausch und um das Bekanntmachen vorliegender Handreichungen und Leitfäden zur Öffentlich-

keitsbeteiligung. Die hierfür erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen sind vom Vorhabenträger bereitzustellen. Die Leitungsebene sollte im Unternehmen für die Teilnahme an entsprechenden Angeboten werben.

**II.2** Der Austausch zwischen Vorhabenträger, Genehmigungsbehörden, Interessensverbänden und Bürgerschaft erfordert eine neue Dialog- und Kommunikationskultur. Genehmigungsbehörden sind hierbei als Initiatoren, Akteure und Gestalter gefragt.

Genehmigungsbehörden interpretieren ihren Auftrag der Hinwirkung auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG unterschiedlich: Ihr Handlungsspektrum reicht von einfachen Hinweisen an die Vorhabenträger bis zum Aufbau dauerhafter Kommunikationsstrukturen, die einen kontinuierlichen vertrauensvollen Austausch zwischen den Akteuren ermöglichen. Voraussetzung für Letztgenanntes ist eine Verständigung über die verschiedenen Haltungen zu und Verständnisse von Beteiligung als einer neuen Aufgabe der Behörden im Sinne einer Beteiligungskultur.

### **Öffentlichkeitsbeteiligung als Lernfeld – Neue Kompetenzen erwerben**

Hinwirkung ist von den Genehmigungsbehörden als Chance der Stärkung ihrer Kommunikation nach außen zu interpretieren. Um eine in diesem Sinne neue Kommunikationskultur zu entwickeln und die hierfür erforderlichen Kompetenzen zu erlangen, müssen sich Planungs- und Genehmigungsbehörden fort- und weiterbilden. Kompetenzen, die zu erwerben oder auszubauen sind, betreffen deren Fähigkeiten, mit der Öffentlichkeit durch unterschiedliche Informationskanäle zu kommunizieren, etwa in Form von Moderation, Darstellung, Vortrag, Argumentation und bürgerfreundlicher Sprache. Leitfäden allein reichen nicht aus, um die Haltung zu Beteiligung grundlegend zu ändern und Kompetenzen praxisnah zu vermitteln. Benötigt werden vielmehr neue Weiterbildungs- und Schulungsangebote zu Kommunikation und Beteiligung auf Landes- und Bundesebene. In diesem Zusammenhang sollte auch die Unterstützung durch externe Expertise geprüft werden.

### **Erfolgreiche Ansätze transferieren**

Genehmigungsbehörden sollten ihrer Verpflichtung nachkommen und Vorhabenträger auf das Spektrum der Möglichkeiten und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hinweisen. Sie sollten ihre Einflussnahme und

Rolle zur Initiierung von Dialog- und Kommunikationsprozessen aktiv nutzen. Zurückgreifen können sie dabei auf erfolgreiche Ansätze, wie etwa die ökologische Begleitgruppe – ein in Baden-Württemberg eingeführtes Dialogforum. Deren Übertragbarkeit ist zu prüfen.

**II.3** Kommunen sind Erfahrungsträger guter Beteiligungsprozesse. Von ihnen können alle Akteursgruppen der Öffentlichkeitsbeteiligung lernen.

Kommunen werden bisher nur selten als Erfahrungsträger in die Öffentlichkeitsbeteiligung zu umweltrelevanten Vorhaben einbezogen – und dies obwohl sie über langjährige und vielfältige Erfahrungen verfügen und besonders zu informellen Verfahren Expertise erlangt haben. Gleichwohl formulieren kommunale Akteure, die mit komplexen umweltrelevanten Vorhaben konfrontiert sind, Unterstützungsbedarfe im Umgang mit einer entsprechenden Öffentlichkeitsbeteiligung. Beiden Aspekten ist Rechnung tragen.

### **Kommunale Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung nutzen**

Eine wachsende Zahl von Kommunen entwickelt derzeit gemeinsam mit Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft Regeln und Leitlinien zur Öffentlichkeitsbeteiligung sowie verbindliche Vorgaben für die Durchführung einzelner Beteiligungsprozesse. Die Strukturen und Organisationen zur Beteiligung in den Städten und Gemeinden (z.B. Beteiligungsräte, Beteiligungsbüros, Runde Tische) sollten als Beispiel für die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Vorhaben fungieren. Insbesondere Vorhabenträger, die für die Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortlich sind, sollten sich hierüber Wissen aneignen und die dort gewonnenen Erfahrungen für die Ausgestaltung der eigenen Öffentlichkeitsarbeit nutzen.

### **Kommunale Akteure weiterqualifizieren**

Kommunale Akteure, wie (Ober-)Bürgermeisterinnen und -Bürgermeister, Verwaltungsmitarbeitende, politische Vertreterinnen und Vertreter sind angesichts der Komplexität umweltrelevanter Vorhaben mit deren Vermittlung und Kommunikation bis hin zur Beteiligung oft überfordert. Diese Gruppen formulieren einen Weiterbildungsbedarf, der aufzugreifen ist, nicht zuletzt, um deren Kompetenzen an der Schnittstelle zur Bürgerschaft auszubauen.

### III. Drei Botschaften, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Öffentlichkeit gelingt:

1. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet unterschiedliche, vielfältige und kontroverse Stimmen einzubeziehen. Vorhabenträger und Moderation müssen dafür Sorge tragen, dass Interessensgruppen und nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen adressiert werden.
2. Komplexe, umweltrelevante Vorhaben gehen alle an. Gerade jene Personen und Gruppen, die sich bislang eher wenig in Beteiligungsprozesse eingebracht haben, müssen gezielt mobilisiert werden. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Gestaltung des Prozesses und besonderer Auswahl- und Beteiligungsformate.
3. Umweltverbände sind Anwälte der Umwelt. Insbesondere die Vorhabenträger sollten deren Kompetenzen und großen Erfahrungsschatz mit Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen und die Umweltverbände offensiv in die Öffentlichkeitsbeteiligung einbinden.

III.1 Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet unterschiedliche, vielfältige und kontroverse Stimmen einzubeziehen. Vorhabenträger und Moderation müssen dafür Sorge tragen, dass Interessensgruppen und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern gleichermaßen adressiert werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung adressiert eine Vielzahl von Akteuren. Auf der einen Seite werden zivilgesellschaftliche Organisationen angesprochen: etwa Verbände und Nichtregierungsorganisationen, aber auch Bürgerinitiativen. Diese Gruppen verfügen zumeist über Erfahrungen mit Beteiligung und weisen einen – wenn auch im Falle der Bürgerinitiativen mitunter nur geringen – Organisationsgrad auf (= organisierte Gruppen). Auf der anderen Seite richtet sich Beteiligung auch direkt an einzelne Personen. Diese sind entweder beteiligungsaffin, d.h. es sind eher fachlich interessierte und versierte Bürgerinnen und Bürger oder es sind Personen, die sich bislang in Beteiligungsverfahren nicht oder eher selten engagierten und z.B. per Zufallsauswahl in diese einbezogen werden (= nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger). Das Zusammenbringen dieser unterschiedlichen Gruppen bringt Vorteile. Einzelne, nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger bereichern den Beteiligungsprozess durch ihre Kenntnisse und ihr lokales Wissen. Gleichzeitig tragen sie zur Konfliktminderung bei; sie vertreten nämlich, anders als Bürgerinitiativen, zumeist keine bereits festgefügte Position (Gegner oder Befürworter). Sie können wichtige Vermittler bei der Suche nach tragfähigen Alternativen sein. Da Unterschiede in Wissensständen und Ressourcen Dialoge auf Augenhöhe erschweren, agieren beide Gruppen in der Regel nur miteinander, wenn sie dabei unterstützt werden.

#### **Das Zusammenspiel von beteiligungsaffinen Personen und Interessensgruppen und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern ist durch passende Beteiligungsformate und Moderation zu gestalten**

Interessensgruppen wie Umweltverbände und nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger verfügen über unterschiedliche fachliche Kompetenzen; häufig divergieren auch ihre jeweiligen Interessen. Sie sind in unterschiedlichem (ungleichem) Maß darin geschult, ihre Interessen zu artikulieren und zu vertreten, und auch unterschiedlich darin geübt, an Beteiligungsverfahren (langfristig und kontinuierlich) mitzuwirken. Verschiedene Beteiligungsformate und eine neutrale Moderation können den Austausch auf Augenhöhe befördern. Wenn insbesondere die nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürger zusätzliche Veranstaltungen oder Sitzungen benötigen, um die eigenen Positionen und Interessen zu entwickeln und auszutauschen, ist hierfür Raum zu geben. Dadurch lässt sich nicht zuletzt dem bestehenden Machtgefälle zwischen organisierten Gruppen und nicht-organisierten Bürgerinnen und Bürgern entgegenwirken. Die erforderlichen Rahmenbedingungen, einschließlich der Ressourcen, sind durch den Vorhabenträger oder Dritte sicherzustellen. Der zeitliche Verlauf des gesamten Beteiligungsprozesses ist daraufhin abzustimmen.

**III.2 Komplexe, umweltrelevante Vorhaben gehen alle an. Gerade jene Personen und Gruppen, die sich bislang eher wenig in Beteiligungsprozesse eingebracht haben, müssen gezielt mobilisiert werden. Hierzu bedarf es einer entsprechenden Gestaltung des Prozesses und besonderer Auswahl- und Beteiligungsformate.**

Öffentlichkeitsbeteiligung wendet sich grundsätzlich an ein breites Spektrum von Personen und Gruppen. Trotzdem wird immer wieder die Erfahrung gemacht, dass Öffentlichkeitsbeteiligung mehrheitlich von Interessensgruppen wie (Umwelt-)Verbänden wahrgenommen wird. Diese sind darin geübt, die Informationen, die z.B. in Form von ausgelegten Plänen vorliegen, nachzuvollziehen. Im Unterschied zu kommunalen Beteiligungsprojekten (z.B. in der Stadtteilentwicklung) beteiligen sich bei komplexen umweltrelevanten Vorhaben eher fachlich interessierte und versierte Bürgerinnen und Bürger, die in der Regel in Bürgerinitiativen oder anderen Interessenverbänden organisiert sind. Aufgrund dieser sozialen Selektivität von Öffentlichkeitsbeteiligung sind Veränderungen in der Ausgestaltung der Beteiligungsprozesse erforderlich. Dabei geht es darum, das Spektrum der Beteiligten zu erweitern oder für die kaum beteiligten gesellschaftlichen Gruppen eine Interessenvertretung und -wahrnehmung zu gewährleisten: durch eine funktionierende und glaubwürdige Stellvertreterlösung.

### **Bürgerinnen und Bürger gezielt ansprechen und über spezielle Rekrutierungsmethoden für das Beteiligungsverfahren gewinnen**

Um weitere Bürgerinnen und Bürger für die Teilnahme an umweltrelevanten Vorhaben anzusprechen, sind z.B. besondere Formate der aufsuchenden Beteiligung einzusetzen. Auch die Rekrutierung über ein Losverfahren, z.B. per Stichprobe oder (geschichteter) Zufallsauswahl, kann das Einbinden von solchen Personen befördern, die bislang in Beteiligungsprozessen eher unterrepräsentiert sind. Für Ansprache und Rekrutierung müssen Vorhabenträger und Dritte Ressourcen zur Verfügung stellen.

### **Stellvertretungen und Fürsprache einschalten**

Die Hürde für ein Verfahren auf Augenhöhe, in dem unterschiedliche Interessen Raum und Gehör finden, ist bei komplexen umweltrelevanten Vorhaben sehr viel höher als bei kommunalen Beteiligungsprojekten. Um Anliegen auch von solchen Gruppen angemessen

einzubringen, die gemeinhin nicht als durchsetzungsstark und beteiligungsaffin gelten, sollten Multiplikatoren und gruppenbezogene Interessenvertretungen (z.B. Jugend- oder Seniorenbeiräte oder -vereine) einbezogen werden.

**III.3 Umweltverbände sind Anwälte der Umwelt. Insbesondere die Vorhabenträger sollten deren Kompetenzen und großen Erfahrungsschatz mit Öffentlichkeitsbeteiligung nutzen und die Umweltverbände offensiv in die Öffentlichkeitsbeteiligung einbinden.**

Vor allem zu Beginn eines Verfahrens sind Umweltverbände aufgrund ihrer Organisationsstrukturen, ihrer Vernetzung und ihrer Erfahrungen besser vorbereitet als einzelne Bürgerinnen und Bürger, um aktiv an der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung mitzuwirken. Darüber hinaus tragen Umweltverbände zur Sicherung der Kontinuität eines Beteiligungsverfahrens bei, da sie einen festen Platz im Gefüge von formeller und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung haben. Gleichwohl vertreten sie nicht die Interessen der Bürgerschaft, sondern die Umweltbelange. Sie tragen damit wesentlich zur inhaltlichen Stärkung der Umweltbelange bei.

### **Die starke Rolle von Umweltverbänden in der frühzeitigen Beteiligung nutzen und Forschungen zu Wirkungen der Umweltverbände für die Öffentlichkeitsbeteiligung forcieren**

Umweltverbände geben der organisierten Zivilgesellschaft in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung eine Stimme. Sie qualifizieren durch ihre Anregungen und ihre Kritik bestehende Planungen. Sie sind für Vorhabenträger, die eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen, ein Gewinn. Umweltverbände zu beteiligen ersetzt aber keine Bürgerbeteiligung. Es ist daher zu klären, ob – und wenn ja, wie – sich weitere Organisationen oder Interessenverbände, die andere Anliegen, Themen oder Interessen vertreten, in die informelle Bürgerbeteiligung einbinden lassen (vgl. Botschaft III.2). Da bislang wenige Forschungen zur Rolle und Wirkungen der Umweltverbände in der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen, ist dieser Punkt durch Forschungen zu vertiefen.



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



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